

LA POLÍTICA CONSERVADORA FRENTE A LA AMPLIACIÓN DEMOCRÁTICA DEL CONGRESO ARGENTINO: AVANCES Y ANQUILOSAMIENTO ANTE LA REFORMA ELECTORAL DE 1912*

CONSERVATIVE POLITICS IN THE FACE OF THE DEMOCRATIC EXPANSION OF THE ARGENTINE CONGRESS: ADVANCES AND STAGNATION IN THE FACE OF THE ELECTORAL REFORM OF 1912

César D. Baena **

Resumen: En el análisis sobre la aplicación de la ley Sáenz Peña, durante la segunda década del siglo XX en Argentina, resulta pertinente atender dos aspectos que revisten especial importancia desde el punto de vista de la ampliación democrática: a) el contexto jurídico e histórico del sistema bicameral, con el Senado como eje de la reticencia a las políticas planteadas por la transición; y b) las modificaciones efectuadas al sistema electoral aplicable a la designación de diputados nacionales. Se observa de esta manera una limitación inicial de la reforma, la cual parte no sólo del esquema constitucional -el cual define la composición de la Cámara Alta- sino también en lo acotado del nuevo sistema en su configuración de la democracia pluralista. En este sentido, la consigna de dar lugar a “terceros partidos”, *i.e.* a alternativas parlamentarias por fuera del conservadurismo y del radicalismo, quedará altamente restringida no sólo en los términos del proyecto de Indalecio Gómez, sino también en la práctica institucional que sobrevendrá a la asunción de Yrigoyen como presidente.

Palabras-clave: Régimen oligárquico - Congreso argentino - Ley Sáenz Peña - Sistema constitucional - Sistemas electorales.

Abstract: In the analysis of the application of the Saenz Peña Act, during the second decade of the 20th century in Argentina, it is pertinent to address two aspects that are of special importance from the point of view of democratic expansion: a) the legal and historical context of the bicameral system, with the Senate as the axis of reluctance to the policies proposed by the transition; and

* Trabajo recibido el 15 de septiembre de 2021 y aprobado para su publicación el 11 de octubre del mismo año.

** Abogado (Universidad Nacional de Córdoba) y Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy (Università degli Studi di Genova). Director del proyecto “Constitución y gobierno democrático: aspectos críticos del diseño institucional argentino” (Universidad Siglo 21). Docente de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Procesal Público (Universidad Siglo 21).

b) the modifications conducted to the electoral system applicable to the designation of national deputies. A congenital limitation of the reform is observed this way, which part not only of the Constitutional scheme - which defines the composition of the Senate - but also in the narrowness of the new system in its configuration of the pluralistic democracy. In this sense, the slogan to give rise to "third parties", i.e., to parliamentary alternatives by outside the conservatism and of the radicalism, will be restricted not only in the terms of the project of Indalecio Gomez, but also actually institutional praxis that will happen with the assumption of Yrigoyen like president.

Keywords: Oligarchical regime - Argentine Congress - Saenz Peña Law - Constitutional system - Electoral systems.

Sumario: I. Introducción. II. La impronta del régimen oligárquico ante la aplicación de la ley Sáenz Peña. III. El Senado como un reaseguro constitucionalizado: razones federales y motivos políticos. IV. La ley 8871 y la democratización posible. IV.1. La pluralidad partidaria en la Cámara de Diputados. IV.2. El voto restringido y la fragmentación democrática. V. Conclusión.

I. Introducción

Este trabajo plantea un análisis de los principales indicadores de ampliación democrática alcanzados con la aplicación de la ley Sáenz Peña desde 1916, a partir de una especial atención en la modificación del sistema aplicable a la elección de diputados nacionales¹. Este objetivo implica considerar las condiciones en que dicha reforma influye sobre la lógica bicameral, sobre todo al existir pautas constitucionales más específicas para la integración del Senado nacional. En efecto, la Cámara Alta ha sido abiertamente concebida a partir de una forma de conservadurismo político, incluso por la doctrina publicista dominante en esta etapa. Como reconoce la historiografía, el período histórico analizado se encuentra especialmente precedido por la consolidación del llamado "pacto de dominación oligárquica", cuyo destino habría quedado políticamente expuesto en oportunidad de discutirse la reforma electoral de 1912. En este marco, corresponde examinar en qué medida el nuevo paradigma democratizador habría quedado condicionado por el "antiguo régimen", particularmente a la luz de la dinámica institucional desarrollada durante el primer gobierno radical.

Si bien la discusión de la ley Sáenz Peña y la ampliación de la democracia a nivel electoral sensibilizaron las estructuras de poder previas, resulta plausible advertir la subsistencia de una red de vínculos políticos, económicos y culturales legitimados en gran parte a la luz de la sanción de la Carta Magna y su reforma de 1860. De allí que la estructura del Senado se haya mantenido inmune a las reformas

(1) Nuestro análisis se centra en los efectos de la aplicación a partir de 1916, si bien la ley 8871, aprobada y promulgada en febrero de 1912, rigió en los comicios legislativos de ese año y los de 1914.

de la ley 8871. También podría señalarse que la propia reforma política instada por el presidente Sáenz Peña se apoya en criterios altamente restrictivos del pluralismo parlamentario, que terminarán gravitando sobre la transición democrática. Concretamente, la nueva regulación del sistema electoral de la Cámara de Diputados plantea una lógica excluyente del llamado “tercer partido”, reservando sólo a un gobierno del reformismo democrático un lugar en la contienda contra el conservadurismo conformando una forma de “inmunidad” al pacto oligárquico.

En el apartado que sigue (II) se analizará la correlación entre determinados componentes del régimen conservador y la organización del Congreso establecida en la letra constitucional originaria; a través de la configuración del bicameralismo legislativo. Hecho esto, se buscará identificar el efecto de la lógica conservadora a poco de instrumentarse la transición democrática con las primeras aplicaciones de la ley 8871. El apartado III repasará las características del Senado como ala del Poder Legislativo que asume una función de reaseguro del régimen oligárquico, es decir, de la subsistencia de ciertos factores de permanencia de la política conservadora. En el apartado IV se examinará, en dos partes, el rol institucional de la Cámara de Diputados, teniendo en cuenta especialmente la reforma de su sistema electoral por la ley de 1912. En primer lugar, se analizarán los fundamentos del mecanismo de voto restringido y la controversia que éste suscita oportunamente desde el oficialismo y entre los diversos partidos de la oposición. Seguidamente se explorará la posibilidad de que el nuevo sistema aplicable haya ofrecido obstáculos a la ampliación democrática, entendida ésta en su aptitud de consolidar un sistema de partidos competitivo.

II. La impronta del régimen oligárquico ante la aplicación de la ley Sáenz Peña

Corrientemente se piensa que la llegada de Yrigoyen a la presidencia en 1916 implicó el *summum* de la realización de la ley 8871 -“la ley del sufragio universal, secreto y obligatorio”- en la práctica política argentina. Aun sin producir una mutación drástica de la forma de gobierno, la reforma proporciona ciertas condiciones para la democracia pluralista. Permite, en definitiva, el acceso de un partido con representación popular, como la Unión Cívica Radical, al ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional. Efectivamente, el “espíritu presidencialista” propio de la tradición política argentina -el mismo que antecede a la Constitución de 1853- podía entonces ser encarnado e interpretado por un sector nuevo del espectro socio-político². El Congreso mostraría, como no lo había hecho hasta entonces, una potencialidad particular para la interacción republicana. Es importante en este sentido advertir la solvencia de la estructura parlamentaria para hacer frente a esta coyuntura. Por lo pronto es útil considerar que el programa reformista del primer gobierno radical

(2) Sobre la concepción de un “Ejecutivo fuerte” en la Constitución de 1853, cfr. GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Doctrina constitucional*, J. Lajouane & Cía., Buenos Aires, 1928, pp. 82-83.

se vio notoriamente obstaculizado por las mayorías conservadoras en el Senado de la Nación, a pesar de haber obtenido ya en 1918 la mayoría en la “Cámara Baja”. Esta circunstancia ha sido denominada el “reaseguro oligárquico” en el Senado³.

El reaseguro que tiene operatividad a partir de 1916 había sido concebido para servir a un contexto sensiblemente distinto respecto de la política oligárquica. Allí gravita el proceso concluido a nivel nacional en 1880 y que tiene como corolarios la federalización de la Ciudad de Buenos Aires y la asunción de Julio Argentino Roca como presidente. Más específicamente, se trata del pasaje de la disputa mutua entre los dominios provinciales (luchas inter-oligárquicas) a “una situación de confluencia en una única estructura de dominio que se expande y es reconocida como tal en todo el espacio geográfico social del país”⁴. La lucha inter-oligárquica pasa a ser, en todo caso, intra-oligárquica.

Ya entre 1910 y 1912, la coyuntura plantea atender el asunto de la inclusión política y, en definitiva, el de la legitimación de ese mismo régimen surgido tres décadas antes. La nueva concepción del régimen representativo comienza a colisionar con el modo conservador de hacer la política. En particular, la dinámica parlamentaria reconstruida a partir de la puesta en vigencia de la ley Sáenz Peña comienza a ser ambivalente. La Cámara Baja se vuelve pasible de la apertura democrática -con los límites que más adelante atenderemos-, mientras el Senado *conserva* en su seno una parte notoria de la dirigencia de notables del período oligárquico.

Expresa Waldo Ansaldi: “[e]l radicalismo -y en particular el yrigoyenismo durante el sexenio 1916-1922- gobernó en un contexto caracterizado por una ambigüedad, por una institucionalización perversa del conflicto político-social: en efecto, el Poder Ejecutivo fue controlado por una fuerza democrática con una fuerte base popular urbana, mientras el Poder Legislativo tenía una composición caracterizada por la mayoría democrática (a partir de 1918) en la Cámara de Diputados y la mayoría oligárquica, con poder de veto, en la Cámara de Senadores. Por primera vez, las relaciones entre ambos poderes expresaban fuerzas sociales y políticas diferentes, incluso contradictorias”⁵.

Para comprender la dimensión institucional de este “poder de veto” del Senado, conviene remitirse al alcance que, en efecto, tiene la estructura bicameral establecida por la Carta Magna para el Congreso argentino. La doctrina constitucional ha expresado que el status jurídico de las cámaras es igualitario, aunque no simétrico:

(3) ANSALDI, Waldo. “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”, en FALCÓN, Ricardo (Dir.), *Nueva historia argentina*. Tomo 6. *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, 2000, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000, pp. 26-27.

(4) ANSALDI, Waldo. “¿Clase social o categoría política? Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”, *Anales, Nueva Época*, Nros. 7/8, Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg, 2004/2005, p. 163.

(5) ANSALDI, Waldo. “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”, ob. cit., p. 25.

Que es igualitario significa que tienen la misma valencia y que -en general- deben actuar ambos para que la voluntad del órgano -cuanto menos en materia legislativa- se manifieste. Que no es simétrico significa (...) que tienen distinta integración, disímil representatividad, diferente competencia sobre algunos temas y aun roles decisionales diferenciados para los proyectos de ley en razón de erigirse en Cámara de origen o revisora⁶.

En este sentido, y más allá del referido poder concreto para vetar los proyectos legislativos, la Cámara Alta ha sido también ponderada por el constituyente al conferirle atribuciones propias de un “consejo de estado”, básicamente referidas a su intervención en los nombramientos de relevancia institucional efectuados por el Ejecutivo. Aquí sobresale el trámite de designación de magistrados -incluyendo los ministros de la Corte Suprema- cuyos vínculos con el régimen oligárquico no serán tratados aquí, aunque bien se pueda llamar la atención sobre su natural predisposición contra-mayoritaria dentro de la lógica democrático-republicana. De acuerdo con Gargarella, la idea de contra-mayoritarismo hace referencia aquí al efecto de freno y contrapeso que poseen determinados órganos del sistema republicano, relativamente minoritarios en comparación con otros a los cuales se les adjudica, más directamente, representatividad democrática -también asociada con la idea de “credenciales democráticas”-⁷. En este marco, por ejemplo, es sólo el Senado el órgano que, de acuerdo con el mismo texto constitucional de 1853, presta acuerdo a los nombramientos de jueces federales efectuados por el presidente.

III. El Senado como un reaseguro constitucionalizado: razones federales y motivos políticos

Las respectivas composiciones del Senado y de la Cámara de Diputados no obedecen sólo a criterios de representatividad diversos, en el marco de las relaciones de participación⁸ establecidas de acuerdo a la forma de Estado federal de la Constitución. También pueden ser entendidas a partir de su sensibilidad para hacerse eco del escenario de dominación vigente en la etapa inicial del régimen constitucional argentino. La integración de la “Cámara alta” es, en rigor, la que ha sido constitucionalizada desde 1853, mientras que la de la Cámara de Diputados ha sido regulada en la Carta Magna en sus aspectos más generales, siendo el diseño más específico

(6) ROSATTI, Horacio. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, p. 251.

(7) GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), Quito, 2012.

(8) En el llamado “concierto federal”, las relaciones de participación pueden ser definidas como aquellas que “se traducen en la potestad reconocida a los centros de poder autónomo [las provincias y la Ciudad de Buenos Aires] para intervenir en la adopción de ciertas decisiones que se imputan al Estado federal y que son adoptadas por el gobierno nacional”. BADENI, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2006, pp. 332-333.

de su sistema electoral encomendado a la legislación del Congreso. Esta situación normativa puede contribuir, como veremos, en situar el ya aludido pasaje de un contexto nacional de luchas interoligárquicas a un estado de lucha intraoligárquica.

Pero antes de avanzar sobre esta suerte de mutación oligárquica, conviene repasar el primer aspecto mencionado, i. e. el de la representatividad que se ha querido establecer a partir de la letra constitucional. La particular disposición del Congreso, en este caso, parte de una consigna fundamental: la participación legislativa debe desdoblarse lo necesario como para dar cabida tanto a la representación del “pueblo de la Nación”, como a la de las entidades federadas -las provincias-. Se trata de una manifestación de la preocupación por la “cuestión federal”, la cual atraviesa todo el período patrio pre-constitucional, caracterizado por la dicotomía unitarismo-federalismo. El propio Alberdi, contando con el antecedente concreto del Congreso estadounidense, teoriza sobre este aspecto, considerando que el Congreso bicameral será uno de los elementos centrales de lo que él denomina un “gobierno mixto”. Sostiene el abogado tucumano: *“La ejecución del sistema mixto que proponemos será realizable por la división del cuerpo legislativo en dos cámaras: una destinada a representar a las provincias en su soberanía local, debiendo su elección, en según grado a las legislaturas provinciales, que deben ser conservadas; y otra que, debiendo su elección al pueblo de toda la República, represente a éste, sin consideración a localidades, y como si todas las provincias formasen un solo Estado argentino. En la primera Cámara serán iguales las Provincias, teniendo cada una igual número de representantes en la legislatura general; en la segunda estarán representadas según el censo de la población, y naturalmente serán desiguales. (...) Así tendremos un Congreso general, formado de dos cámaras, que será el eco de las Provincias y el eco de la Nación”*⁹.

En los escritos de *El Federalista*, Hamilton y Madison ya habían considerado el asunto de la integración igualitaria de los estados parte en el Gobierno federal de los Estados Unidos, pero haciendo mucho más hincapié en dos aspectos puntuales: a) el rol moderador del Senado -por su carácter reducido y las calidades de sus miembros- frente a la “furia democrática” de la Cámara de Representantes y; b) la posición de aquella Cámara como mejor garante de los intereses de los más ricos del país¹⁰. En 1853, el artículo 32 de la nueva Constitución sancionada establece: *“[u]n Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación, y otra de Senadores de las provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Confederación”*. Esta cláusula rectora del sistema legislativo constitucional, si bien con mínimas modificaciones textuales, no será ya objeto de alteraciones en su espíritu. A ella complementa el artículo 42 de la Constitución -también según el texto de 1853-¹¹ que

(9) ALBERDI, Juan B. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República argentina*, Eamp, Buenos Aires, 2010, pp. 75-76.

(10) HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. *El Federalista* [trad. de Gustavo R. Velasco], Fondo de Cultura Económica, México, 2014, p. 263.

(11) Con la reforma de 1860, dicha cláusula pasa a estar contenida en el artículo 46.

establece la elección indirecta de los senadores, a instancia de las Legislaturas de cada provincia y a simple pluralidad de sufragios, modalidad cuya vigencia subsistirá hasta la Reforma de 1994¹². Distinto es el caso de la Cámara de Diputados, para la cual se acuerda el voto directo del pueblo y la base proporcional para designar la cantidad de diputados por provincia y la Capital, pero sin precisar el sistema electoral¹³, lo que luego será hecho operativo por la legislación infra-constitucional¹⁴. Queda excluir de un análisis comparativo riguroso el caso de los senadores de la Capital, los cuales -a tenor de la propia Constitución- son designados conforme al sistema de elección del presidente y vicepresidente de la Nación.

El Senado queda caracterizado entonces por tres condiciones particularmente notorias: a) la igualdad representativa de los poderes locales de la federación; b) la designación indirecta de los senadores por parte de las provincias, a través de sus respectivas legislaturas y; c) el extensísimo período de mandato que era asequible a los senadores, en comparación con otros cargos electivos de nivel nacional, y en comparación con los cargos provinciales más importantes. Todas ellas se hallan entrelazadas en el seno de la concepción de un federalismo equidistante respecto de los intereses políticos predominantes, por entonces, a lo largo y a lo ancho del territorio argentino¹⁵. Por ello, es preciso repasar la base empírica sobre la que dicho ideario sería llevado a cabo.

Si se entiende que el Senado es una institución que concretiza el “pacto federal”, debe advertirse que ella no funcionó siempre como un mecanismo infalible. La extendida utilización del mecanismo de la intervención federal demuestra que las soluciones constitucionales pueden llegar a colisionar entre sí. Probablemente,

(12) Con la excepción del período de vigencia de la Constitución de 1949 y de la Reforma *de facto* de 1972 -la denominada *Enmienda Lanusse-*, las cuales preveían el voto directo de los senadores y de la fórmula presidencial.

(13) El artículo 33 de la Constitución Nacional de 1853 reza: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios en razón de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil”. La base proporcional aquí referida es modificada por la Reforma constitucional de 1898, elevándose en razón de un diputado por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos (véase: artículo 37, Constitución Nacional según Reforma de 1898).

(14) Desde la Constitución de 1853 se prevé que, en caso de vacante, la elección del miembro sustituto deberá ser efectuada a instancia del Gobierno de la provincia respectiva. Dicha cláusula se halla vigente en la actualidad (artículo 51, Constitución Nacional). No obstante, dicha norma carece de virtualidad práctica a la luz del sistema de suplencias establecido por la legislación electoral aplicable.

(15) No obstante, la gravitación económica y cultural que tiene por entonces cada provincia no es simétrica. Siguiendo a Ansaldi, dicha desigualdad está proyectada en “los criterios de designación del número de diputados, en los cuales el quantum demográfico tiende a coincidir con poderío económico y/o político”. Cfr. ANSALDI, Waldo. “¿Clase social o categoría política? Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”, *ob. cit.*, p. 164.

la Cámara Alta no haya podido cumplir lo suficiente con su función de servir de foro de mediación entre las provincias y la Nación.

Corresponde, por lo tanto, indagar acerca de cuáles fueron las relaciones que el sistema –bajo la dualidad político-institucional– permitía. Está claro que dicho sistema tiene, para la práctica política, un origen normativo, i. e. el dado por el Constituyente en 1853 y 1860. Pero la “fórmula alberdiana”, como ha llamado Natalio R. Botana al conjunto de valores programáticos plasmados en el momento constitucional para el ordenamiento político de la Nación y afincados en torno a la fuerte figura presidencial, puede comenzar a materializarse recién desde 1880¹⁶.

Quizás resulte vano intentar separar lo que en realidad puede parecer complementario, es decir, el programa teórico o normativo y la expresión histórica del proceso político. Lo importante en este caso es no desatender la específica relación que existe entre la configuración senatorial y los hechos concretos: aquella es una estructura con particulares resguardos constitucionales que, como tales, no quedan abiertos al juicio discrecional de la dirigencia y de la coyuntura. Reaseguro es, entonces, impermeabilidad del régimen establecido en la Ley Suprema. De hecho, la pretensión de reformar la Constitución supuso la necesidad del enfrentamiento armado interno en el caso de la enmienda de 1860, pero no ocurrió lo mismo para llegar a la reforma –por cierto puntual, de los artículos 4 y 67 inciso 1º– de la Carta Magna en 1866. En nuestra opinión, la propia redefinición oligárquica de 1880 prescindió de la reforma constitucional precisamente porque la estructura normativa constitucional habilitaba sin mayores sobresaltos cumplir con el nuevo *status quo*.

Por el sistema electoral del que depende, el cargo senatorial reenvía casi automáticamente a la verificación de las relaciones del mandatario con la dirigencia local, en particular con el gobernador de provincia. En este marco se ha discutido la real autonomía de los gobernadores respecto del presidente. Se remarca, en primer lugar, la estrechez del mandato ejecutivo local –el cual en ningún caso supera los cuatro años– en comparación con la duración del cargo ejecutivo federal –seis años–. No se desconoce en cuanto a los gobernadores que, entre 1860 y la primera presidencia de Roca ostentan un incontrovertible poder de veto en la elección presidencial, pero se resalta también que desde 1880 este poder es sustituido por un rol de mero agente del gobierno federal. Estas observaciones no obstan al reconocimiento del poder fáctico del gobernador al interior de la política provincial, el cual se traduce –por un lado– en su influencia para nombrar a los legisladores provinciales y nacionales y los electores presidenciales y en su capacidad para reservarse, a la postre, una banca en el Senado –por el otro–¹⁷. Para muchos, la gobernación significaba el inicio

(16) BOTANA, Natalio R. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998, p. 11.

(17) *Ibidem*, pp. 103-107.

de una “carrera nacional” y una base concreta de expectativas para acercarse al núcleo decisorio del orden federal¹⁸.

El Senado tenía la particularidad de ofrecer un mandato de nueve años, con posibilidad legal de reelección indefinida. De esta manera se contabilizan períodos efectivos continuos que han llegado a los veinticuatro años de duración, como es el caso de los senadores E. Mendoza -por la provincia de San Luis- y D. T. Pérez -por la provincia de Jujuy-¹⁹. En sí mismo, el mandato natural permitido por la Constitución a los senadores superaba ampliamente al del presidente -seis años-, al de los gobernadores -como se dijo, generalmente tres y cuatro años. y, en particular, el de los pares legisladores de la Cámara Baja -cuatro años-.

Finalmente, del hecho de advertir la llegada de los gobernadores, y también de quienes ya habían sido presidentes -como Mitre, Avellaneda, Roca y Pellegrini-, para ocupar escaños en la Cámara Alta se desprende que ésta funcionaba como un vaso comunicante de las diversas expresiones oligárquicas. Esto lleva a concebir el mecanismo de elección indirecta de los senadores como un modo más de aportar un respaldo jurídico al régimen.

IV. La ley 8871 y la democratización posible

IV.1. La pluralidad partidaria en la Cámara de Diputados

El análisis de la reforma política de 1912 puede abordarse desde una multiplicidad de perspectivas, varias de ellas muy oportunas en el marco del inicio de la transición entre el régimen conservador y la política de la ampliación de los derechos políticos. Mas nos parece especialmente relevante, para la línea que venimos abordando acerca del particular rol del Poder Legislativo, acercarnos a la discusión y posterior aplicación del sistema cuya regulación la Constitución dejó librada al Congreso respecto de la Cámara de Diputados. La ley 8871 se debate, no sólo en torno de la ampliación efectiva del sufragio, sino también respecto del papel que habrá de dársele a la designación de los miembros de la Cámara Baja, incluso a la hora de combatir aquellos males que han sido identificados por el oficialismo como especialmente dañosos para la práctica electoral. En los términos de Indalecio Gómez, ministro del interior y principal defensor del proyecto elevado por Roque Sáenz Peña, preocupan especialmente la abstención de los votantes, la maniobra fraudulenta y “la venalidad que hace perder la conciencia de ciudadano al elector”²⁰.

(18) Ibidem, pp. 112-113.

(19) Ibidem, p. 114.

(20) GÓMEZ, Indalecio. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, año 1911, tomo II.

Corresponde entonces examinar el sistema de voto restringido o limitado, que es el que finalmente establece el artículo 55 de la ley 8871 para la elección de diputados nacionales, electores de senadores por la Capital y electores de presidente y vicepresidente. Este mecanismo implica que cada elector sólo podrá votar por las dos terceras partes del número de escaños a elegir, de modo similar al sistema de lista incompleta -actualmente vigente a nivel nacional para la elección de senadores- con la diferencia de que “se declaran triunfantes los candidatos que han obtenido mayor cantidad de sufragios, cualesquiera que sean las listas en que esos candidatos figuren”²¹.

Para el presidente Roque Sáenz Peña y el ministro Indalecio Gómez, la defensa del voto restringido está sostenida en la llamada “concepción genética”, i. e. el augurio de que un sistema de partidos políticos competitivos surgirá de mano de la reforma. Tanto la obligatoriedad del voto, como el nuevo sistema de asignación de bancas en la Cámara Baja están encaminados a resolver los problemas electorales y la ausencia de partidos programáticos de nivel nacional²².

En este marco, no demoran en alzarse duras críticas contra la propuesta de la lista incompleta. Por un lado, por parte de quienes defienden el sistema de lista completa -i. e., los candidatos que alcanzan la simple pluralidad se quedan con todos los cargos a elegir-, como Marco Avellaneda, quien alega que la lista incompleta es violatoria de la igualdad, pues atiende incluir sólo a una minoría, sin tener en cuenta a las demás²³. Al respecto, el ministro Gómez considera que es menester evitar la representación del “tercer partido” y que no debe haber espacio para la “pululación anárquica de caudillos locales carentes de un compromiso nacional”²⁴. Por otro lado, no falta espacio para la defensa categórica del sistema proporcional -representación repartida de los cargos, a los fines de dar lugar a las “segundas minorías”-. El socialismo, por caso, asume una actitud de parte interesada en este sentido, ya que Alfredo Palacios se encarga de remarcar que la política del centenario no está construida sobre una lógica bipartidista. Llega incluso a temer respecto de la desaparición de la representación de su propio partido en el Parlamento²⁵.

(21) Ley N° 8871, artículo 57.

(22) ANSALDI, Waldo. “Crear al sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en la Argentina. La reforma electoral de 1912”, *Anales* (Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg), N° 2, 1999, p. 12.

(23) *Ibidem*, p. 11.

(24) ROSATTI, Horacio. *Tratado de Derecho Constitucional*, ob. cit., Tomo I, p. 612.

(25) PALACIOS, Alfredo. *La Nación*, 22 de agosto de 1911, cit. en ANSALDI, cit., 1999, p. 14. No obstante, debe tenerse en cuenta que la posición de Indalecio Gómez se basaba también en considerar inconstitucional la representación proporcional alcanzada por un sistema electoral de cociente que, en este sentido, es reputado como contrario a la “simple pluralidad de sufragios” establecida por el entonces artículo 37 de la Constitución. Cfr. GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Doctrina constitucional*, J. Lajouane & Cía., Buenos Aires, 1928, p. 247.

La concepción genética incluye un proyecto catalizador del pluralismo partidario competitivo, pero ciertamente acotado: un pluralismo moderado y limitado, en términos de Sartori. Un sistema que se encuentra asegurado respecto del bipartidismo, pero también de la proliferación de partidos temida por el ministro Gómez²⁶. Su aplicación real parece haber ido más allá en términos restrictivos. Una vez Yrigoyen en el poder, se reconoce que la lista incompleta pasa a servir al gobierno de forma eficiente, pero así mismo favorece el bipartidismo, en contra de los indicios señalados por sectores tales como el del socialismo²⁷.

IV.2. *El voto restringido y la fragmentación democrática*

De acuerdo a los estudios efectuados acerca del rol del Congreso durante los primeros años yrigoyenistas, resulta que el conservadurismo afincado en las bancas senatoriales habría ofrecido una oposición patente al reformismo impulsado desde el Poder Ejecutivo. Como hemos venido observando, las prescripciones constitucionales favorecían a la resistencia y al acuerdo oligárquico en el Senado, incluso habiendo logrado el oficialismo la mayoría absoluta en Diputados. La aprobación del presupuesto es uno de los supuestos más representativos de conflictividad, pues se constituye en un instrumento -legislativo- decisivo para la acción de gobierno. En palabras de Ansaldi: “[l]a práctica contubernista -que los conservadores desarrollaban con eficacia- contribuía a complicar el accionar parlamentario de las fuerzas políticas antioligárquicas, dividiendo a éstas y diluyendo la eficacia del Parlamento como ámbito en el cual dirimir, conforme a reglas, las diferencias, las coincidencias, los acuerdos y hasta las fracturas”²⁸.

En el seno de la Cámara Baja, la apertura democrática también se ve obstaculizada. Si bien no puede advertirse un reaseguro conservador de una manera tan contundente o inmediata como en el Senado, el conservadurismo logra ubicarse como primera oposición a pesar de ver cedida su cantidad de bancas propias a favor del oficialismo. A su vez, esto significa una pérdida notoria de bancas para el demo-progresismo, partido que para 1917 secunda al radicalismo, pero que entre 1918 y 1919 se ubica en tercer lugar, sin llegar a retener siquiera la mitad de diputados con respecto al bloque conservador. Una vez ubicados por detrás de los conservadores, demócratas progresistas y socialistas mantienen sus bancas de manera constante. En todo caso, las brechas entre dichas fuerzas opositores habrán de acotarse -con

(26) Como explica Sartori, un sistema de pluralismo moderado nunca presenta más de seis partidos relevantes. Cfr. SARTORI, Giovanni. *Parties and party system. A framework from analysis*, ECPR Press, Colchester, 2005.

(27) PERSELLO, Ana V. “Los gobiernos radicales. Debate institucional y práctica política”, en Falcón, Ricardo (Dir.), *Nueva historia argentina*. Tomo 6. *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000, p. 77.

(28) ANSALDI, Waldo. “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”, cit., p. 27.

más, con menos- ante el incremento de los escaños del oficialismo. Finalmente, en 1928 se divide el bloque socialista y pierde su representación el demoprogresismo²⁹.

De acuerdo con este escenario, podemos hablar de una “fragmentación democrática” que, en términos políticos, responde a una rearticulación de los intereses partidarios, mostrando al no-conservadurismo enfrentado en temas puntuales, muchos de ellos vinculados a aspectos centrales de la democracia partidaria, orgánica y pluralista. La oposición democrática pasa a estar integrada, no sólo por el socialismo y la democracia progresista, sino también por la disidencia existente en el interior del radicalismo, incluso antes de su formalización, pues ésta última se llevó cabo recién en 1926. Los motivos de enfrentamiento de la oposición no-conservadora y el oficialismo variarán circunstancialmente, pudiendo citarse en el plano institucional las intervenciones federales, la aprobación de diplomas de determinados legisladores e incluso la actitud reticente de Yrigoyen para cumplir con la apertura del año legislativo. Pero la cuestión que más sobresale es la suscitada a partir de las intenciones de esta oposición por conseguir la reforma del sistema electoral.

En 1921 se presentó en Diputados el primer proyecto dirigido a modificar el sistema de lista incompleta. Fue firmado por seis socialistas y cuatro radicales, entre ellos Rodolfo Arnedo, quien ratificaría su iniciativa en 1922. Seguramente, puede pensarse en muchas facetas con las cuales identificar las disputas entre los partidos de tradición democrática en términos sustantivos y también en relación a aquello que significa la apertura a la democracia misma. Pero ninguna de estas disputas es tan importante para el reformismo posterior a la ley Sáenz Peña como aquella que versa sobre los alcances reales del pluralismo partidario y parlamentario.

También conviene repasar determinados planteos de la oposición en los que se cuestiona el respeto yrigoyenista por la división de poderes, de los cuales se podría reconocer cierta solidez de los llamados de atención del conservadurismo al respecto. Pero estos llamados de atención deben ser también analizados en el marco de una tensión bipolar que, difícilmente, pueda haber permitido un rol de “relevancia” -en uso de la nomenclatura de análisis del sistema de partidos- a bloques como el de la social-democracia o el socialismo. Tomemos como ejemplo de esta contienda bipolar el pedido de juicio político al presidente, instado en 1919 por el diputado Matías Sánchez Sorondo. La acusación es ilustrativa de la tensión existente entre radicalismo y conservadurismo, pues está motivada en la disposición de gastos hechos por el Ejecutivo -por una suma equivalente a “cuarenta millones de pesos, moneda nacional” - sin la autorización del Congreso³⁰. En los términos de una mirada republicana, el reproche puede ser dimensionado sin mayor dificultad,

(29) PERSELLO, Ana V. “Los gobiernos radicales. Debate institucional y práctica política”, cit., p. 74.

(30) Por lo tanto, en violación del artículo 67, inciso 7 de la Constitución. Cfr. PERSELLO, Ana V. “Los gobiernos radicales. Debate institucional y práctica política”, cit., p. 81.

máxime si se le adhieren críticas basadas en otras características del primer gobierno radical, tales como las quince intervenciones federales establecidas por decreto sin intervención del Parlamento. Pero en cuanto a una contextualización pluralista, la acusación no escapa de la contienda yrigoyenismo-conservadurismo y de la lógica del veto oligárquico ya señalada. De hecho, el propio segmento conservador contaba en el Senado con los votos necesarios para paralizar cualquier iniciativa de gastos de la administración radical.

V. Conclusión

El trayecto efectuado evidencia que, con la aplicación de la ley Sáenz Peña, la Cámara de Diputados experimenta una permeabilidad respecto de la voluntad popular que comienza a apoyar al primer gobierno radical. Por su parte, el Senado -que por razones de normatividad constitucional no ha sido sensible a la reforma política de 1912 respecto de su composición- se aferra en su conservadurismo, generando una problemática resistencia a las políticas yrigoyenistas. Desde otro punto de vista, la reforma constitucional, a los fines de replantear el modo de composición general del Congreso, se muestra imposible desde esta lógica institucional. La enmienda debiera haber sido autorizada a través de la declaración respectiva -conforme al artículo ³⁰ de la Constitución Nacional- con la natural intervención del Senado -bien como cámara de origen, bien como cámara revisora-.

Por otro lado, resultaría razonable argüir que, frente a la creciente dominación del radicalismo sobre la Cámara de Diputados, el reformismo yrigoyenista -en el marco de su relación adversarial con el conservadurismo- encontraba sólo como obstáculo el veto oligárquico en el Senado, asegurándose en todos los casos la “media sanción” de los proyectos legislativos. Pero consideramos que esta circunstancia no debiera ser valorada sólo en estos términos. Es preciso también centrarse en las condiciones del nuevo sistema de partidos. Como se ha observado, se pasó de un sistema de partido predominante a uno de pluralismo limitado. La fuerza gobernante, si bien conceptualmente democrática, no deja de ser representativa de una burguesía que, a la vez, marca el rumbo y la tesitura de su particular reformismo. Su característica impronta política -e incluso de clase- la llevó a escindirse del resto de los movimientos democratizadores. Así, se concibió una disputa conservadurismo-democracia, pero sólo bajo una sola versión de esta última, versión que, por cierto, sería reinterpretada por el radicalismo anti-personalista que seguiría al gobierno de Yrigoyen. El pluralismo del voto restringido concebido en la ley 8871 es, entonces, el propio límite de un arco político-institucional capaz de generar una alternativa a las prácticas oligárquicas que se desenvuelven con más amplitud, y *de iure*, en el Senado.