

La Ley Saenz Peña:

En 1912 se sancionó en la Argentina una nueva Ley Electoral, usualmente llamada Ley Saenz Peña, la cual instauró el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio, lo que habría de incrementar considerablemente, luego de algunos años, el número de votantes. Los actos electorales llevados a cabo con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña presentaban dos características relevantes:

A) Una ínfima proporción de la población tomaba parte de los mismos. En las 11 elecciones Presidenciales previas a 1912 la participación electoral alcanzó en promedio tan solo el 1.7 % de la población total (ver Tabla 5, pág. 13).

B) Las elecciones eran usualmente manipuladas a través de diversos mecanismos de fraude electoral. Botana (1977) presenta una estupenda descripción de los diversos mecanismos de fraude electoral empleados entre 1880 y 1916. Dichos mecanismos pueden ser ejemplificados por las siguientes prácticas utilizadas con asiduidad:

- B.1) Para votar era necesario empadronarse e integrar un Registro Electoral. Las leyes electorales autorizaban a las Comisiones Empadronadoras a levantar dicho registro, juzgando quienes reunían las condiciones requeridas para ser inscriptos. Usualmente el fraude comenzaba con la inscripción indebida y la omisión de nombres en el registro. Ciudadanos ausentes y aún muertos formaban parte de los registros.

- B.2) Por lo general los electores habilitados para votar marchaban por grupos. Los comites concentraban en lugares estratégicos a sus adherentes, o en el campo, los paisanos concurrían desde las estaciones o estancias hacia el lugar del comicio donde votaban al mismo tiempo. Esta marcha colectiva solía dispersar a la oposición que no se atrevía a acercarse a los lugares habilitados para votar.

- B.3) Una práctica común consistía en volcar los registros, mecanismo mediante el cual se cambiaban los votos emitidos a través de la destrucción y el remplazo de las boletas.

- B.4) Otra práctica utilizada ya en este siglo consistía en la compra de votos; los ciudadanos recibían un vale al emitir su voto el cuál se transformaba en efectivo en el

comité del partido.

En síntesis, los mecanismos de fraude electoral se fundaban básicamente en el carácter voluntario del voto y en la falta de una garantía de privacidad en el momento de emitir el mismo; características que habrían de ser eliminadas por la reforma electoral de 1912.

TABLA 5

PROPORCION DE VOTANTES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES.

| Número de | * Población * | * Porcentaje * | * Año * | * Presidente * | |
|-----------|---------------|----------------|-----------|----------------|---|
| 1853 | Urquiza | 6,400 | 640,000 | 1.0 | 1 |
| 1859 | Derqui | 12,800 | 1,280,000 | 1.0 | 1 |
| 1862 | Mitre | 14,000 | 1,400,000 | 1.0 | 1 |
| 1868 | Sarmiento | 16,900 | 1,688,000 | 1.0 | 1 |
| 1874 | Avellaneda | 25,800 | 2,154,000 | 1.2 | 1 |
| 1880 | Roca | 52,800 | 2,640,000 | 2.0 | 1 |
| 1886 | Juarez Celman | 61,900 | 3,094,000 | 2.0 | 1 |
| 1892 | L.Saenz Peña | 77,200 | 3,858,000 | 2.0 | 1 |
| 1898 | Roca | 89,200 | 4,462,000 | 2.0 | 1 |
| 1904 | Quintana | 143,000 | 5,716,000 | 2.5 | 1 |
| 1910 | R.Saenz Peña | 199,000 | 7,092,000 | 2.8 | 1 |

Fuente: Statistical Abstract of Latin America, Cap. 34.

En 1910 llega a la presidencia Roque Saenz Peña, su actuación es digna de consideración, pues representa a un gobierno que comienza en el marco de una ilegitimidad de origen similar a las de sus predecesores y culmina, a través de la obra de Saenz Peña, legitimado por el ejercicio honesto y coherente del poder.

La reforma electoral promovida por Saenz Peña se proyectó, en su traducción jurídica, en tres leyes: las leyes 8.129 y 8.130 de 1911, y la ley 8.871 sancionada en 1912. La primera de ellas establecía el enrolamiento obligatorio y la unificación de los registros electorales con los registros militares. La segunda encomendaba a los jueces electorales la formación de los padrones. Finalmente, la ley 8871 (usualmente llamada ley Saenz Peña), sancionada por el Congreso en 1912, estableció sobre la base del padrón legislado, el sufragio masculino universal, secreto y obligatorio para todos los ciudadanos nativos o naturalizados mayores de 18 años.

Los objetivos de la nueva legislación eran claros: con el fin de promover la participación, el voto se hacía obligatorio; y para reducir al mínimo las acciones delictivas, se determinaba que el ejército se haría cargo de la custodia de las elecciones. Los métodos para hacer campaña electoral se modificaron espectacularmente, y los peores tipos de engaños políticos y fraudes electorales fueron desterrados.

La primera contienda electoral realizada bajo el marco de la nueva legislación ocurrió en la elección de Diputados Nacionales llevada a cabo el 7 de Abril de 1912, en la Provincia de Santa Fé. La Tabla 6 compara la participación en dicha elección respecto a la alcanzada en la elección de Gobernador realizada una semana antes (31/3/1912).

TABLA 6

PROVINCIA DE SANTA FE, ELECCIONES DE GOBERNADOR Y

DIPUTADOS NACIONALES.

| | | | | |
|---|---|--------|---|--------|
| +))))))))))))))))))0))))))))))))0))))))))))))), | | | | |
| * Ciudadanos | * | (A) | * | (B) |
| /))))))))))))))))))3))))))))))))3))))))))))))1 | | | | |
| * Empadronados | * | 98,371 | * | 98,371 |
| /))))))))))))))))))3))))))))))))3))))))))))))1 | | | | |
| * Votantes | * | 59,000 | * | 74,383 |
| .))))))))))))))))))2))))))))))))2))))))))))))- | | | | |
| +))))))))))))))))))0))))))))))))0))))))))))))), | | | | |

* * 64444447 * 64444447 *
 * Participación (%) * 5 59.9 5 * 5 75.6 5 *
 * * 94444448 * 94444448 *
 .))))))))))))))))))2))))))))))))))2))))))))))))))-

Fuente: Ezequiel Gallo y Roberto Cortés Conde. Historia Argentina. La República Conservadora, 1987.

(A): Elección de Gobernador, 31/3/1912.

(B): Elección de Diputados Nacionales, 7/4/1912.

Aunque ya en la elección de Gobernador se utilizó el Padrón Militar, en lugar del Registro Cívico, eliminando el mas notorio instrumento del fraude, no se aplicó la ley Saenz Peña por tratarse de una elección provincial. La incidencia de la ley Saenz Peña resulta clara, incrementándose la participación en más de 15 puntos (75.6 % en la elección de Diputados Nacionales vs. 59.9 % en la elección del Gobernador).

Por otra parte, la participación electoral en la elección Presidencial de 1916, primera bajo el marco de la nueva legislación, superó a la participación verificada en la elección de 1910 por 6 puntos; incrementándose el número de votantes en más de un 200 % (ver Tabla 7)).

TABLA 7

PROPORCION DE VOTANTES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE

1910 Y 1916.

| | |
|---|----------------------|
| +))))0))))))))))))0))))))))0))))))))0))))))))))))), | * Año * Presidente * |
| Número de * Población * Porcentaje * | |
| * * Electo * Votantes * Total * de Votantes * | |
| /))))3))))))))))))3))))))))3))))))))3))))))))))))1 | |
| *1910 *R.Saenz Peña * 199,000 * 7,092,000 * 2.8 * | |
| /))))3))))))))))))3))))))))3))))))))3))))))))))))1 | |
| *1916 * Irigoyen * 724,000 * 8,300,000 * 8.8 * | |
| .))))2))))))))))))2))))))))2))))))))2))))))))))))- | |

Fuente: Statistical Abstract of Latin America, Cap. 34.

Por lo tanto, la reforma electoral de 1912 aparenta haber provocado un cambio de magnitud en las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión; este cambio debería haber alterado el equilibrio resultante y por ende las políticas económicas derivadas del mismo. De ser posible proveer evidencia compatible con esta hipótesis, la misma aportaría un sustento adicional al marco conceptual desarrollado hace ya casi un siglo por Arthur Bentley.

El Plan a Seguir:

Sin lugar a dudas la evaluación de la plausibilidad de la hipótesis propuesta presenta serias dificultades, pues resulta ilusorio pretender que a lo largo de nuestra historia los grupos de presión relevantes sean los mismos, las características de dichos grupos permanezcan inalteradas, o que el único cambio de significancia en las reglas del juego lo constituya la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en dichas reglas mediante la sanción de Ley Saenz Peña. Sin embargo, la política comercial llevada a cabo por las diversas administraciones que han regido a la Argentina, aparentemente, podría satisfacer la hipótesis propuesta.

La política comercial ha jugado un rol relevante en el desarrollo económico de la República Argentina, cumpliendo un papel central en la estrategia de sustitución de importaciones llevada a cabo durante gran parte de este siglo, estrategia que ha ocasionado resultados altamente insatisfactorios (ver Tabla 1, pág. 2). El desarrollo económico de un país es el resultado de un proceso extraordinariamente complicado, como lo atestigua la abundante literatura escrita sobre el tema. Las fuentes del desarrollo económico se pueden agrupar en dos grandes categorías:

- 1) La disponibilidad de recursos productivos.
- 2) La eficiencia con que se utilizan esos recursos.

obviamente, el problema que enfrenta la Argentina no se encuentra localizado en una indisponibilidad de recursos productivos. La disponibilidad de recursos es adecuada y posiblemente haya sido superior a la de los países con los que se la podía comparar a principios de este siglo: Canadá y Australia. El problema del desarrollo Argentino se vincula a que los recursos productivos han sido inducidos a dedicarse a actividades donde su

productividad no es la mayor posible. Los precios de diferentes bienes y servicios han sido afectados por políticas económicas que les han hecho emitir señales erróneas, y por ende los recursos productivos no se han dirigido hacia las actividades donde su productividad era mayor. La política comercial ha jugado un rol central en este proceso (Osvaldo Schenone [1987]). Resulta, por lo tanto, interesante investigar si la vigencia de las modificaciones introducidas en las reglas del juego mediante la sanción de la Ley Saenz Peña podría ser uno de los determinantes de dicha política. Con el fin de examinar esta hipótesis centraremos el análisis en tres períodos de nuestra historia:

- A) Los gobiernos que rigieron a la Argentina con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña.
- B) Los primeros gobiernos surgidos tras la reforma de la legislación electoral.
- C) El ciclo de gobiernos civiles y militares que gobernaron a la Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Durante el primero de los períodos sugeridos, las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión eran, presumiblemente, similares. Por ende, en términos del marco conceptual propuesto, el equilibrio resultante no debería de ser disímil, ni tampoco las políticas económicas derivadas de dicho equilibrio.

El segundo de los períodos que habré de examinar se centra en la sanción de la Ley Saenz Peña. La sanción de la Ley Saenz Peña, produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político; lo cual, de un primer análisis, habría alterado las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión. Por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, el equilibrio de dicha competencia debería de haber sido modificado y por ende las políticas gubernamentales asociadas al mismo.

Finalmente, durante el tercer período propuesto se sucedieron cambios sistemáticos en las reglas del juego (golpes de estado que derrocaron a regímenes democráticos y retornos a la democracia); por lo tanto es de esperarse, en términos del marco conceptual propuesto, que dichos golpes hallan traído aparejados cambios en el equilibrio resultante y por ende en las políticas gubernamentales derivadas del mismo que fueron revertidos al reinstaurarse la democracia. Dichos cambios no deberían haber sido verificados luego de un golpe de estado que tan solo haya remplazado a un gobierno militar por otro similar; dado que cualquier influencia de la Ley Saenz Peña sobre las reglas del juego habrá caducado al instaurarse el régimen militar y por ende, no es de esperarse, en términos de nuestro marco conceptual, que se hallan verificado cambios adicionales en el equilibrio resultante.

En la próxima sección centraré la atención en el primero de los períodos sugeridos.