

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

# **Los resultados de la reforma electoral de 1912 en un espacio regional. Una mirada desde la cultura política en los territorios nacionales del norte de la Patagonia (1912-1943).**

Gallucci, Lisandro.

Cita:

Gallucci, Lisandro (2009). *Los resultados de la reforma electoral de 1912 en un espacio regional. Una mirada desde la cultura política en los territorios nacionales del norte de la Patagonia (1912-1943)*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/510>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Los resultados de la reforma electoral de 1912 en un espacio regional. Una mirada desde la cultura política en los territorios nacionales del norte de la Patagonia (1912-1943)**

Lisandro Gallucci\*

La reforma electoral de 1912 ha sido tradicionalmente considerada como un punto de inflexión en la historia política argentina. A una vida política dominada por el control oligárquico, una generalizada corrupción y la manipulación de los procesos electorales, habría seguido la emergencia de unas prácticas políticas más fielmente ajustadas a las formas republicanas consagradas en la Constitución de 1853. De acuerdo con esta lectura, ampliamente difundida en el imaginario político argentino, 1912 representó el momento inaugural de la democracia argentina cuya emergencia terminaría por hacerse definitiva con el triunfo del radicalismo en 1916. La clásica fórmula alberdiana que distinguía entre una República “posible” y otra “verdadera” fue adoptada como clave de lectura de los significados de dicha reforma electoral. En efecto, al régimen restrictivo consolidado en las últimas décadas del siglo XIX, le habría sucedido una formidable ampliación de la participación de los ciudadanos, con lo que tendía a resolverse el divorcio entre sociedad política y sociedad civil que habría caracterizado los tiempos de la República “posible”. Además, siempre siguiendo esta perspectiva, la reforma de 1912 habría tenido una eficacia decisiva en la medida que constituyó el instrumento clave para concretar la llegada a la tan anhelada República “verdadera”. La arenga saenzpeñista que sentenciaba “quiera el pueblo votar” era así entendida como expresión de un firme compromiso democrático, como el testimonio más evidente de que hasta entonces el pueblo nunca había votado. En resumen, las transformaciones abiertas con la sanción de la llamada ley Sáenz Peña habrían incluido en la república a un pueblo que creció ajeno a ella.

Esta imagen canónica de la reforma de 1912 ha sido objeto de diversas críticas por parte de numerosos historiadores. Sobre el carácter restrictivo que por décadas se atribuyó a la vida política argentina del siglo XIX y comienzos del XX, se ha señalado el carácter universal que revistió el sufragio en Argentina,<sup>1</sup> en franco contraste con las

---

\* CEHIR-ISHIR-CONICET – UNCO/ UNSAM

<sup>1</sup> Nos referimos aquí al sufragio universal instaurado en la Constitución de 1853 dado que, si bien la provincia de Buenos Aires estableció ese tipo de voto en 1821, la normativa electoral que adoptaron

diferentes normas de calificación que regularon el ejercicio del voto en las más “modernas” sociedades europeas.<sup>2</sup> En lo que respecta específicamente a la ley electoral de 1912, otros trabajos han destacado que aquella no fue el resultado de una respuesta a alguna forma de presión democrática que exigía la ampliación del régimen político, sino más bien el producto de una estrategia de las clases dominantes para incorporar al juego institucional al intransigente radicalismo y fortalecer los marcos institucionales con una mayor presencia del socialismo.<sup>3</sup> Para otros, la reforma culminada en 1912 fue producto de la voluntad de algunas fracciones del reformismo liberal para modernizar el sistema político y responder así a la crisis de legitimidad del sistema representativo.<sup>4</sup> Sin embargo, según una interpretación diferente, el compromiso democrático de aquel grupo reformista chocaba con las percepciones de vastos sectores de la clase dominante, que sí habrían contemplado la obligatoriedad del voto como un “salto al vacío” y comenzaría a germinar en ellos un espíritu anti-democrático.<sup>5</sup> Pero más allá de estas diferentes perspectivas sobre las implicancias de la ley electoral de 1912, es importante advertir que gran parte de ellas siguieron empleando la clásica distinción entre las repúblicas “posible” y “verdadera” como una guía para entender el tránsito de la sociedad argentina a la democracia de masas.<sup>6</sup> Aun cuando esa fórmula era adoptada para ser luego puesta en cuestión, la propia referencia a la misma denota la duradera vigencia que dicha clave de lectura ha tenido en la historiografía argentina.<sup>7</sup>

Más allá de las diferentes interpretaciones acerca de los motivos que condujeron a la sanción de la ley 8.871, en los últimos años se desarrollaron una serie de trabajos cuya

---

muchas de las provincias argentinas mantenía distintos tipos de calificaciones sobre el universo de electores. Al respecto, puede verse Marta Bonaudo y Élica Sonzogni, “Los grupos dominantes entre la legitimidad y el control”, en Marta Bonaudo (dir.), *Liberalismo, Estado y orden burgués (1852-1880)*, en *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, t. IV.

<sup>2</sup> Un buen panorama de los sistemas electorales europeos en el siglo XIX puede encontrarse en Salvador Forner (coord), *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, 1997.

<sup>3</sup> Rock, David; *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

<sup>4</sup> Botana, Natalio; *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1994. Devoto, Fernando; “De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912”, en *Boletín del Instituto Ravignani*, n° 14, Buenos Aires, UBA, 1996. Halperin Donghi, Tulio; *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires, Ariel, 2000. Sobre el liberalismo reformista Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.

<sup>5</sup> Ansaldi, Waldo; “La democracia en América Latina: un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración”, en Waldo Ansaldi (dir), *La democracia en América Latina: un barco a la deriva*, Buenos Aires, FCE, 2007.

<sup>6</sup> Halperin Donghi, Tulio; *Vida y muerte...*, op. cit.

<sup>7</sup> Palti, Elías; *El momento romántico. Nación, historia y lenguajes políticos en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, Eudeba, 2009.

preocupación estaba centrada en analizar los resultados que produjo la aplicación de aquella normativa. En tal sentido, la mirada de estos historiadores se dirigió primordialmente al ámbito de las prácticas electorales, lo que resulta lógico si se tiene en cuenta que -de acuerdo a la interpretación canónica a la que nos hemos referido- se entendía que la puesta en ejercicio de la ley Sáenz Peña había implicado el principio del fin de los regímenes restrictivos propios de fines del siglo XIX. De allí que estos investigadores adoptaran perspectivas de análisis de escala más reducida, puesto que se trataba de observar las transformaciones que la introducción de aquella ley produjo en distintos escenarios políticos. En términos generales, estos nuevos estudios, más atentos por aprehender las prácticas electorales en sus niveles más concretos –parroquias, distritos, municipios- mostraron que las transformaciones producidas por la aplicación de la nueva ley electoral fueron mucho menos pronunciados y abruptos que lo sugerido por las visiones más tradicionales. De esta manera, algunos trabajos señalaron en qué medida la “causa” yrigoyenista recurrió con regularidad a muchos de los mismos mecanismos empleados por los artífices del “contubernio” para producir un sufragio favorable,<sup>8</sup> mientras que otros advirtieron el crecimiento más bien paulatino del electorado a partir de la ley Sáenz Peña,<sup>9</sup> lo que mostraba la inexistencia de un pueblo impaciente por ejercer el derecho al sufragio.

Un aspecto importante de buena parte de estos trabajos está en que partieron de advertir el carácter federal de la república Argentina, preguntándose así por las diversas adaptaciones que las elites políticas provinciales hicieron de la normativa electoral aprobada en 1912, inclusive en el caso de distritos de parcial autonomía como la Capital Federal.<sup>10</sup> De este modo, fue posible reconocer que la sanción de leyes electorales provinciales ofrecía a esas elites un margen considerablemente amplio para diseñar estrategias que, en lo posible, les permitieran mantener el control sobre sus respectivos distritos.<sup>11</sup> Además, desde esa misma perspectiva fue posible advertir los muy diferentes ritmos que mostró la adaptación de los sistemas electorales provinciales a la nueva ley,

---

<sup>8</sup> Persello, Virginia; *El partido radical. Gobierno y oposición. 1916-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

<sup>9</sup> Chaves, Liliana; “Sistema electoral y electorado urbano en la transición a la democracia ampliada. Córdoba, 1890-1912”, en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE, 2003.

<sup>10</sup> De Privitellio, Luciano; *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

<sup>11</sup> Ternavasio, Marcela; “Municipio y representación local. Santa Fe: 1900-1920”, en Julio César Melón Pirro y Elisa Pastoriza (eds), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Buenos Aires, Biblos, 1996. Liliana Chaves, “Sistema electoral y electorado urbano...”, op. cit.

lo que también vino a derrumbar la idea tradicional de 1912 como un momento de una drástica modificación de la vida política en el conjunto del país.

¿Pero qué ocurrió en aquellos distritos que carecían de autonomía política, como era el caso de los territorios nacionales? ¿Cuáles fueron las transformaciones que la introducción de la ley Sáenz Peña provocó en las prácticas electorales desarrolladas en dichos espacios? ¿De qué manera respondieron las elites locales a la aplicación de esa ley, siendo que la sujeción de los territorios al gobierno nacional las privaba de mecanismos formales a los que pudieran apelar? Estas preguntas resultan importantes a nuestro entender, no sólo porque los esfuerzos por responderlas contribuyen a enriquecer el escaso conocimiento que se tiene acerca de la vida política en los territorios nacionales, sino también porque permiten agregar una dimensión más a la evaluación del alcance y la magnitud de la reforma electoral de 1912 sobre el conjunto del país. En este sentido, en el presente trabajo nos proponemos abordar estas cuestiones a partir del caso del territorio nacional de Neuquén entre la sanción de las leyes electorales de 1911-1912 y los años inmediatamente anteriores al ascenso del peronismo. Si bien se trata de un período extenso, nuestro interés está orientado a realizar una primera indagación sobre las transformaciones que experimentaron las prácticas políticas en el territorio a partir de la puesta en práctica de la ley Sáenz Peña. Por tal motivo, en el primero de los apartados nos ocuparemos de detallar cuáles fueron los cambios institucionales que implicó la introducción de aquella ley en los territorios nacionales. Seguidamente, presentamos algunos de los rasgos que mostraban las prácticas electorales en nuestro escenario de estudio, para finalmente ofrecer una aproximación a las miradas de las elites sobre la vida política en el territorio y las propuestas de modificación del sistema electoral que desde algunos sectores se elaboraron a partir de esas mismas observaciones.

A primera vista, abordar un problema tan importante en la historia política argentina desde un territorio como el de Neuquén podría considerarse una decisión poco acertada. Sin embargo, al trabajar a partir de un espacio predominantemente rural, escasamente modernizado en sus estructuras económico-sociales y, como ya se dijo, carente de autonomía política, se cuenta con una serie de dimensiones útiles para comparar los caminos que la reforma electoral de 1912 abrió en diferentes distritos de la Argentina. En efecto, en la medida que la mayor parte de los estudios sobre el tema se han emprendido sobre espacios de acelerada urbanización, creciente diferenciación social y

plena participación en el sistema federal, conocer cuáles fueron los resultados de aquella normativa en ámbitos bien diferentes ofrece un provechoso término de comparación.

### **La reforma de Sáenz Peña y los cambios institucionales en los territorios nacionales**

Entre las modificaciones que la reforma impulsada por Sáenz Peña introdujo en la normativa electoral, la literatura ha destacado en forma habitual la obligatoriedad del sufragio, el sistema de “lista incompleta” para la distribución de cargos y la formación de los padrones electorales a partir de los registros de los distritos militares. En términos generales, esas innovaciones han sido estimadas como eficaces en su propósito de concretar la aspiración reformista de transformar los procesos electorales en momentos de una expresión más libre y transparente de la voluntad popular. Según expresaba en un debate parlamentario el ministro Indalecio Gómez, los “tres grandes males” políticos del país eran “la abstención de los ciudadanos, la maniobra fraudulenta en el comicio, la venalidad que hace perder la conciencia de ciudadano al elector”, a los que agregaba “una cuarta dolencia constitucional, que es fuente, origen de todas las otras: que el pueblo no elige; quien elige es ese estado de cosas, ese mecanismo, esa máquina de que ya se ha hablado.”<sup>12</sup> Así, la instauración del sufragio obligatorio habría sido decisiva en promover un paulatino crecimiento del electorado que, dado su creciente volumen y su carácter secreto, dificultaría cada vez más el desenvolvimiento de las tradicionales redes políticas que operaban en las distintas etapas de las elecciones. Por otra parte, la distribución de cargos a favor de las dos primeras minorías, habría asegurado la incorporación de partidos opositores como el radicalismo y el socialismo, ampliando y fortaleciendo el sistema político. Finalmente, la confección de los padrones en base al reclutamiento militar y su supervisión por la justicia federal, habría privado a los caudillos electorales de la posibilidad de manipular abiertamente los registros de votantes e incidir de esa forma en los resultados de la elección.

Con todo, esos cambios no modificaron de manera abrupta y completa el universo de las elecciones. De acuerdo a una interpretación clásica, al tiempo que nuevas prácticas políticas surgían en los espacios más modernizados del país, las distintas formas de prácticas irregulares cuando no fraudulentas sobrevivieron en las regiones más

---

<sup>12</sup> Cit. en Botana, Natalio; *El orden conservador...*, op. cit., p. 270.

tradicionales del interior, caracterizadas por la modesta magnitud de sus poblaciones y por los elevados porcentajes de ruralidad y analfabetismo de esta última. Otros estudiosos, tomando distancia con aquella lectura sociológica, han señalado que la continuidad de ciertas prácticas electorales poco ajustadas a la normativa reformista obedeció en lo fundamental al margen de acción con el que contaban las elites provinciales. En efecto, un aspecto escasamente recordado de la reforma electoral de 1912 es que su aplicación no se hizo extensiva a las provincias en forma inmediata. Si bien los aspectos de las leyes electorales provinciales que entraban en contradicción con la nueva legislación nacional no pudieron mantenerse por mucho tiempo, las elites políticas provinciales ensayaron distintas adaptaciones de la normativa a su propia jurisdicción. De esta forma, especialmente los sectores gobernantes, buscaban moderar los posibles efectos que las nuevas leyes electorales podrían generar en las situaciones políticas de cada provincia.<sup>13</sup>

En los territorios nacionales la aplicación de las nuevas leyes electorales no encontró resistencia por parte de las elites locales.<sup>14</sup> La falta de autonomía de aquellos distritos, sujetos al control directo del gobierno nacional y carentes de cualquier organismo legislativo propio, permitió la introducción inmediata de la reforma electoral.<sup>15</sup> En este sentido, el incumplimiento de la normativa en lo relativo a la conformación de legislaturas en los territorios nacionales, impidió cualquier intento de modificación de las reglas electorales vigentes en cada uno de esos espacios. Sólo los concejos municipales disponían de algunas facultades autónomas, pero en ningún caso se contaban entre éstas las relacionadas a las elecciones municipales, que se regían según la misma normativa para todos los territorios y sólo podían ser modificadas por el gobierno nacional. Por otra parte, la inexistencia de cargos abiertos a la competencia electoral que no fueran los estrictamente municipales, tendía a desalentar la formación

---

<sup>13</sup> Para el caso de la provincia de Buenos Aires, Melón Pirro, Julio; “La ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la provincia de Buenos Aires”, en Fernando Devoto y Marcela Ferrari (comps), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos-UNMP, 1994. En relación a la provincia de Santa Fe, Ternavasio, Marcela; “Municipio y representación...”, op. cit.

<sup>14</sup> Es equivocada la afirmación de Waldo Ansaldi, para quien la ley 8871 “no se aplica en los Territorios Nacionales, cuyos habitantes varones argentinos mayores de 18 años no tiene derecho a voto en las elecciones nacionales.” Cfr. Ansaldi, Waldo; “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”, en Ricardo falcón (dir), *Democracia, Conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, en Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, tomo VI, p. 18. Que los habitantes de los territorios nacionales no participaran en las elecciones nacionales aún después de 1912 no implica que la ley 8871 no tuviera aplicación en las elecciones municipales, por ejemplo, estableciendo el carácter secreto del sufragio y su obligatoriedad para los vecinos argentinos.

<sup>15</sup> Reyna, Máximo; *Territorios Nacionales. Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables a los mismos*, Buenos Aires, L.R. González y Cía., 1914.

de fuerzas políticas implantadas en todo el territorio y a fortalecer el carácter local de la vida política en estos espacios. Por último, en sociedades de reciente conformación como eran las de los territorios nacionales, a comienzos del siglo XX inclusive los sectores dominantes se encontraban en proceso de formación, por lo que sería incorrecto suponer que en fechas tan tempranas existiera en ellos algún interés por moderar los efectos de la reforma electoral impulsada por Sáenz Peña.

Todo esto no significa que la normativa electoral vigente en los territorios nacionales no experimentara modificaciones a lo largo del tiempo. De acuerdo a ley 1.532, por medio de la cual se crearon y organizaron institucionalmente los territorios nacionales, los habitantes de estos espacios no podían participar en ninguna de las elecciones nacionales y no podían elegir representantes al Congreso, ni a las autoridades de los gobiernos territoriales, que eran designados por el Poder Ejecutivo nacional con el acuerdo del Senado. Estas restricciones, cabe recordarlo, pesaban sobre los territorios y no sobre los individuos en a medida que al desplazarse hacia alguna provincia, sus derechos políticos quedaban formalmente restituidos. Sin embargo, para quienes vivían en los territorios nacionales o no estuvieran domiciliados en alguna provincia, el único espacio en el que podían ejercer sus derechos políticos era en el municipio. Sólo cuando una población alcanzaba el millar de habitantes en su ejido, los vecinos accedían a la posibilidad de elegir a un concejo municipal integrado por cinco miembros -quienes a su vez elegían entre sí al presidente del cuerpo- y un juez de paz titular y su suplente. No se trataba, sin embargo, de un procedimiento automático ya que para habilitar la formación de un municipio era necesaria también la aprobación del gobernador del territorio, que no siempre se mostraba favorable a la formación de gobiernos locales sobre los que perdía parte del control. En efecto, en aquellas poblaciones que no superaban el millar de habitantes o que no se habían conformado como municipios, sólo existían comisiones de fomento cuyos tres miembros eran designados en forma directa por el gobernador, como sucedía también con la justicia de paz.

La reforma electoral conducida por Sáenz Peña no modificó en nada el alcance de los derechos políticos de quienes habitaban en los territorios nacionales, que continuaron estando limitados a los espacios municipales. Esta condición, en la que por décadas permanecieron los habitantes de los territorios, ha llevado a muchos investigadores a identificar allí una más de las múltiples restricciones consideradas propias de un



régimen conservador que dependía de la exclusión política de otros sectores sociales.<sup>16</sup> Sin intentar discutir aquí esas interpretaciones, es importante señalar que aún cuando los ámbitos institucionales para el ejercicio del sufragio por parte de los habitantes de los territorios no se ampliaron con la reforma de 1912, es equivocado suponer que la sanción de aquella ley no implicó ninguna modificación en cuanto al ejercicio del sufragio en dichos espacios. Por lo menos en el plano institucional, la reforma electoral produjo algunos cambios que es necesario identificar para evaluar mejor en qué medida las prácticas electorales experimentaron transformaciones.

En lo que respecta a las reglas electorales, uno de los cambios más importantes se encuentra en que a partir de 1912 el sufragio pasó a ser obligatorio para quienes estuvieran en condiciones de ejercerlo. De acuerdo a lo que establecía el artículo 28 de la ley 1.532, en un aspecto que no fue modificado por la reforma de Saénz Peña, podían participar en las elecciones celebradas en los municipios todos aquellos que cumplieran el doble requisito de ser mayores de edad y demostrar residencia en la localidad. Por lo demás, el voto era de carácter universal y resulta interesante advertir que el artículo no establecía que los electores debían ser de sexo masculino, aún cuando en la práctica el sufragio municipal estaba reservado a los varones. Para todos los vecinos de nacionalidad argentina, el voto se convirtió en obligatorio, mientras que continuó siendo voluntario para los extranjeros. No obstante, en localidades de unos pocos miles de habitantes y con una importante proporción de población extranjera como eran las de Neuquén a comienzos del siglo XX, la introducción del voto obligatorio no parece haber generado transformaciones demasiado significativas en cuanto se refiere a las características de las prácticas electorales.

La introducción de la nueva ley electoral en los territorios nacionales también modificó la forma en que se realizaba la distribución de cargos en los municipios territoriales. Los concejos municipales se integraban de cinco miembros, que de acuerdo al artículo 23 de la ley de territorios nacionales, debían renovarse por mitades cada año. La frecuencia de estas elecciones parece haber sido relevante en cuanto a la construcción de experiencias de ciudadanía política en las localidades norpatagónicas,<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ruffini, Martha; *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*, Bernal, UNQ, 2007. Ansaldo, Waldo; “Crear el sufragante: la universalización masculina de la ciudadanía política en Argentina. La reforma electoral de 1912”, *Anales*, Nueva Época, n° 2, Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg, Göteborg, 1999. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal>

<sup>17</sup> Gallucci, Lisandro; “La vida política en las afueras del sistema político. Neuquén, 1904-1932” en Susana Bandieri y otras (dirs), *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*, Neuquén,

si bien la historiografía regional ha preferido destacar el carácter ajeno de la política en relación a la población de los territorios. Pero más allá de los posibles efectos de la práctica regular de elecciones en la conformación de aquellas sociedades locales, hasta la puesta en vigencia de la reforma electoral los cargos comunales eran ocupados por los candidatos más votados, sin importar el partido político al que pertenecieran. Esto se debía a que los vecinos debían votar por personas pero según un sistema de lista abierta. En otras palabras, los electores votaban personas y no partidos. En estas condiciones, si una agrupación lograba que sus candidatos resultaran los más votados, se quedaba con todas los cargos por los que se competía. En caso de lograr ese propósito en dos elecciones consecutivas, un mismo partido controlaba la totalidad de las bancas de los concejos municipales.

Como ya se dijo, una de las finalidades que siguió la introducción del sistema llamado de “lista incompleta” o de mayoría y minoría, fue la de dar lugar a los partidos opositores en los cuerpos representativos. En los territorios nacionales, esa regla para la distribución de cargos implicó que fuera posible ingresar al concejo municipal sin ganar la elección. En las elecciones municipales, el sistema de voto restringido obligaba a cada partido a presentar un número de candidatos equivalentes a dos tercios de los cargos y los electores sólo podían votar por un número de candidatos menor al de bancas en disputa. De esta forma, cuando debían celebrarse elecciones para cubrir los cinco cargos de concejal, ya fuera porque era la primera oportunidad en que se realizaban elecciones o porque el municipio dejaba de estar intervenido por el gobierno, esto significaba que un cargo quedaba para la fuerza que obtuviera el segundo lugar. En cambio, cuando se trataba de renovaciones parciales del concejo, los efectos de aquella distribución eran menos visibles: si se trataba de renovar tres cargos, por lo menos uno quedaba para el partido que alcanzara el segundo lugar; pero cuando eran dos los cargos que debían renovarse, la representación para la minoría desaparecía. De aquí que los efectos positivos que el sistema de “lista incompleta” pudo tener en términos de garantizar la representación de otros partidos al Congreso o los colegios electorales nacionales, no se muestran tan evidentes en los municipios de los territorios nacionales. Como es evidente, la eficacia del sistema de “lista incompleta” dependía mucho de la magnitud del distrito y el reducido tamaño de los concejos municipales de los territorios

---

CEHIR-UNCo, 2006 y “La vida política de los instrumentos. Imágenes y prácticas de los sectores subalternos en el Neuquén de la primera mitad del siglo XX”, *Quinto Sol*, año XII, n° 12, UNLPam, Santa Rosa, 2008.

hizo que esos cuerpos representativos no experimentaran transformaciones sustanciales en una dirección más pluralista.

La confección de los padrones es otra de las dimensiones que la historiografía argentina ha señalado como más relevante dentro de la reforma electoral de los años del Centenario. La ley 8.130, que establecía la formación de los padrones a partir de los registros de enrolamiento para el servicio militar obligatorio, antecedió a la obligatoriedad del voto instaurada con la ley 8.871. La cuestión era, en este sentido, la propia condición de posibilidad de toda la reforma electoral, ya que se trataba de quitar a las redes políticas tradicionales la formación del padrón y ponerlo en manos del Estado. Como ha señalado Natalio Botana, con la nueva ley “el carácter automático de la inscripción se engarza con una nueva instancia de control que se localiza fuera de la maquinaria electoral.”<sup>18</sup> Pero así ocurría en la formación de los padrones elaborados para elecciones de diputados nacionales o electores presidenciales. En cambio, gracias a la autonomía política de las provincias, los padrones confeccionados para las elecciones celebradas para distintos niveles de su estructura, continuaron dependiendo de los propios gobiernos provinciales.

La dependencia administrativa de los territorios nacionales en relación al gobierno central determinó que la nueva legislación sobre la conformación de padrones entrara en vigencia inmediatamente después de aprobada. Hasta 1911, la formación de los padrones municipales en los territorios nacionales siguió realizándose de acuerdo a la ley 1.532, de 1884. Según esta última, la formación de los padrones municipales –único ámbito donde podía ejercerse el sufragio en los territorios nacionales- quedaba a cargo de los propios concejos municipales. La ley establecía como una de las facultades de los gobiernos municipales “ordenar la formación del padrón cada dos años, nombrando para este fin comisiones encargadas de la inscripción”, cuyos miembros debían ser “vecinos de cada distrito, propietarios mayores de edad”, quienes a su vez debían “inscribir á todos los habitantes domiciliados en la Sección respectiva mayores de diez y ocho años, expresando la nacionalidad, estado, profesión y si saben leer y escribir.” Una vez confeccionados y tras el período abierto para tachas e impugnaciones, los padrones debían ser aprobados por la justicia letrada del territorio antes de servir en el desarrollo de las elecciones. Como puede observarse, la normativa vigente desde 1884 otorgaba a los vecinos propietarios –generalmente miembros de las elites locales y con frecuencia

---

<sup>18</sup> Botana, Natalio; *El orden conservador...*, op. cit., p. 271.

miembros de los partidos que se disputaban los cargos- un papel decisivo en la vida política local al contar con la facultad de distinguir entre quienes podían integrar los padrones y quienes debían quedar excluidos de los mismos.

Los cambios que impuso la reforma electoral en cuanto a la formación de los padrones en los municipios territoriales no parecen haber logrado su propósito de retirar por completo dicho proceso de las redes políticas locales. En primer lugar porque, como veremos más adelante, los padrones municipales siguieron ofreciendo intersticios por donde la influencia de las elites locales continuó disponiendo de cierto margen para modificar los registros confeccionados en base a los registros de los distritos militares. De hecho, siguiendo el principio establecido en la ley 1.532, los concejos municipales continuaron designando comisiones de vecinos propietarios para decidir la inclusión de quienes residían en la localidad pero habían realizado su servicio militar en otra, o la exclusión de quienes se habían marchado del pueblo o simplemente habían fallecido. Además, los miembros de dichas comisiones debían ocuparse del empadronamiento de los vecinos extranjeros -que residían en la localidad pero no se encontraban enrolados-,<sup>19</sup> lo que daba a los primeros un importante grado de maniobra dentro de los padrones municipales, sobre todo cuando la proporción de extranjeros era significativa, como era el caso de las poblaciones norpatagónicas a comienzos del siglo pasado. Todo esto llevó a que algunos publicistas entendieran que “el argentino inscripto en el Registro Cívico Nacional, no es elector municipal en los territorios: debe hacerse anotar en el padrón local”,<sup>20</sup> lo que implicaba que en la práctica sus derechos eran equivalentes a los de los extranjeros.

Este breve repaso sobre tres aspectos salientes de la normativa electoral puesta en vigencia desde 1912, nos ha permitido observar que los cambios que se pretendía producir sobre las prácticas electorales no siempre se concretaron de acuerdo con las expectativas reformistas. Inclusive en espacios que carecían de autonomía y por lo tanto de la posibilidad de modificar algunos aspectos de la nueva legislación, la normativa mostraba numerosos intersticios por donde la sociedad local introducía sus propias

---

<sup>19</sup> Como en todo el país, el enrolamiento era de carácter obligatorio sólo para los argentinos nativos o naturalizados, lo que exceptuaba del mismo a los extranjeros. En 1907, la ley 4.301 de 1901 fue reemplazada por la ley 4.707. Esta última establecía en su artículo primero que “todo argentino está obligado al servicio e instrucción militar, de acuerdo con las disposiciones de esta ley” y en el tercero decía que “nadie podrá en adelante ingresar al ejército nacional, en carácter permanente, si no es ciudadano argentino.” Por otra parte, la ley 8.129 establecía en su artículo segundo que “todo ciudadano nativo o naturalizado, de diez y ocho años cumplidos adelante, está obligado a enrolarse.”

<sup>20</sup> Lenzi, Juan H.; *Gobierno de territorios. Conceptos básicos de la ley orgánica territorial*, Buenos Aires, s/d, 1939, p. 178.

relaciones de poder y terminaba dando a las prácticas electorales formas poco ajustadas a la ley.

### **Una mirada a las prácticas electorales en los tiempos posteriores a la reforma**

En el territorio nacional de Neuquén, las experiencias electorales previas a la reforma electoral de 1912 no habían sido muy numerosas. Hasta esa fecha, sólo se habían realizado elecciones en la localidad de Chos Malal, anterior capital del territorio, durante la década de 1890 y en la ciudad de Neuquén –capital desde su fundación en 1904- en 1906 y 1911. La puesta en práctica de la reforma electoral no implicó una ampliación significativa de los espacios abiertos a la participación electoral, dada la normativa que desde 1884 a 1958 rigió la formación de municipios en los territorios nacionales. Como hemos mencionado en la anterior sección, sólo podían formarse municipios en aquellas localidades que alcanzaran al menos un millar de habitantes, pero siempre que las mismas contaran con la aprobación del gobernador. Dadas estas condiciones, entre 1906 y 1926 sólo existió un municipio electivo en todo el territorio – el de la capital, Neuquén- y hasta 1943 ese número sólo se elevó a dos con la formación de un gobierno comunal en Zapala en 1927. Por otra parte, pese a que hacia 1930 la población del territorio ya superaba los treinta mil habitantes requeridos por la ley 1.532 para el establecimiento de una legislatura,<sup>21</sup> la misma nunca se conformó y de tal modo los municipios continuaron siendo el único espacio en el que resultaba posible ejercer el sufragio.<sup>22</sup>

Sin embargo, los criterios que establecían el derecho a participar en las elecciones celebradas en los municipios territoriales eran más amplios que los de las municipalidades de muchas provincias. Mientras que en muchas de ellas la condición de contribuyente operó como una forma de voto calificado, poco de ello hubo en los municipios territoriales. En efecto, la ley 1.532 reconocía el derecho de sufragio a todos los habitantes –varones- de la localidad mayores de dieciocho años, sin importar su nacionalidad, calidad de contribuyente o su capacidad para leer y escribir. Este universo significativamente amplio de electores fue más adelante modificado al establecer

---

<sup>21</sup> Sarobe, José María; *La Patagonia y sus problemas. Estudio geográfico, económico, político y social de las Territorios Nacionales del Sur*, Buenos Aires, Ed. Aniceto López, 1935, p. 106.

<sup>22</sup> Esta situación se modificó en 1951, cuando los habitantes de los territorios nacionales pudieron participar por primera vez en elecciones nacionales. Además, para entonces se habían sumado a los municipios de Neuquén y Zapala los de Cutral- Co, Chos Malal, Junín de los Andes y San Martín de los Andes.

condiciones adicionales para los vecinos extranjeros. En 1924, un decreto del Poder Ejecutivo nacional estableció que sólo tenían derecho a voto “los extranjeros mayores de 18 años y que tengan domicilio y residencia inmediata anterior por lo menos de un año en la localidad.”<sup>23</sup> No obstante, un nuevo decreto presidencial de 1933 volvió a dar un mayor espacio a los vecinos extranjeros al afirmar que tenían derecho a participar en las elecciones municipales todos “los vecinos radicados dentro del éjido del municipio respectivo, mayores de años, siempre que estén inscriptos en el padrón electoral.”<sup>24</sup> De esta forma, la antigüedad de la radicación dejaba de ser un requisito para que los vecinos extranjeros pudieran participar en las elecciones. Pero es interesante advertir que el decreto era bien preciso en agregar a la condición anterior la de estar inscriptos en el padrón electoral. Lejos de ser una aclaración innecesaria, la redacción del decreto sugiere que, por lo menos en lo que respecta a los municipios territoriales, no siempre era evidente que para participar en las elecciones fuese necesario estar inscripto en los padrones.

Durante todo el período que nos ocupa, las elecciones celebradas en los municipios neuquinos constituyeron un escenario muy rico en prácticas reñidas con la normativa electoral. Tanto en la fase de preparación de los padrones como en las propias jornadas electorales, las denuncias de irregularidades eran una materia muy frecuente en la vida política local. La historiografía regional ha atribuido la existencia de esas prácticas al carácter rural y periférico del territorio neuquino, entendiendo que en tales condiciones no podía sino tener lugar una vida política cerradamente localista, facciosa y violenta, aunque esta interpretación falla cuando se observa la vigencia de las mismas prácticas en otros distritos.<sup>25</sup> En esta línea, la exclusión política de los territorios habría desalentado la llegada de “verdaderos” partidos políticos y la persistencia de las agrupaciones locales ha sido interpretada como evidencia del bajo desarrollo político de la sociedad neuquina.<sup>26</sup> Sin embargo, sería errado entender las prácticas electorales de

---

<sup>23</sup> Lenzi, Juan H.; *Gobierno de territorios...*, op. cit., p. 179.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Por ejemplo, para el caso de Córdoba, véase Gardenia Vidal, “Los partidos políticos y el fenómeno clientelístico luego de la aplicación de la ley Sáenz Peña: la Unión Cívica Radical de la provincia de Córdoba, 1912-1930”, en Fernando Devoto y Marcela Ferrarri (comps), *La construcción...*, op. cit.

<sup>26</sup> Para el caso de Neuquén, se ha comentado que era típico de la competencia en aquellas pequeñas poblaciones “que la política no navegara entre valores en conflicto o, al menos, entre valores muy disímiles. Por ello, más que disputa entre partidos, de lo que se trataba era de facciones que intervenían en el espacio político, cuyos postulantes casi no necesitaban esbozar propuestas programáticas para avalar su candidatura.” Cfr. García, Norma; “Pensar y hacer la política: los nacionalistas entre la idea y la organización, Neuquén en los ‘30”, en Leticia Prislei (dir.), *Pasiones sureñas. Prensa cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*, Prometeo/Entrepassados, Buenos Aires, 2001, pp. 201-202.

los municipios territoriales en términos opuestos a la normativa que debía regularlas. Como hemos tratado de mostrar en el anterior apartado, el mismo marco institucional en que se desenvolvía la vida política en los territorios ofrecía numerosos intersticios por donde los grupos en competencia podían operar sus estrategias.

Entre éstas, una de las más frecuentes era precisamente la de incluir en los padrones a personas que no cumplían los requisitos establecidos por la ley. Por ejemplo, estar cumpliendo una condena en la Cárcel y tener domicilio afuera del ejido de Neuquén – más precisamente, en Piedra del Águila, a más de doscientos kilómetros de la capital-, no fue obstáculo para que Manuel Ríos estuviera inscripto en el padrón municipal de 1913 y para que el director de la Cárcel escribiera al juez letrado expresándole que “se hace urgente la remisión de la libreta por cuanto [Ríos] tendrá que concurrir al cumplimiento que como ciudadano le corresponde.”<sup>27</sup>

No obstante, estas maniobras no siempre respondían al intento de “volcar” los padrones mediante la introducción de personas sin derecho a participar en las elecciones. Como se recordará, las comisiones empadronadoras locales eran formadas por el propio concejo municipal y contaban con un importante margen de decisión a la hora de definir el conjunto de votantes. Con frecuencia dichas comisiones estaban integradas por miembros del mismo partido que controlaba el concejo, con lo que el grupo que detentaba la mayoría en ese cuerpo disponía de ventajas muy significativas, entre las cuales estaba la de ajustar el padrón en la forma más conveniente. Muchas veces esto significaba la exclusión de los simpatizantes de los partidos rivales, objetándose por ejemplo que aquellos no cumplían la condición de estar radicados en el ejido. Por ejemplo, en las elecciones municipales celebradas en Neuquén en 1922, un vecino se quejaba de los procedimientos de los encargados del empadronamiento, expresando que “solo por que algunas veses (sic) me he trasladado á mi chacra que dista de este pueblo diez y seis leguas con el fin de hacerla progresar y cuidar de mis animales es que la comisión depuradora me ha excluido.”<sup>28</sup> En otras oportunidades, las manipulaciones operadas por los encargados del empadronamiento se efectuaban con el propósito de lograr la inclusión de las propias clientelas, muchas veces formadas con vecinos de otras localidades de la región. En 1922, el presidente de la Unión Vecinal, Adolfo D’Achary, se quejaba de la actuación de la comisión empadronadora

---

<sup>27</sup> Archivo de la Justicia Letrada del Territorio de Neuquén (en adelante AJTLN), Exp. n° 525, 1910, f° 42.

<sup>28</sup> AJTLN, Exp. n° 345, 1922, f° 184.

denunciando que el “afan de confeccionar un padron a su gusto y paladar” la había llevado a incluir a personas domiciliadas en Cipolletti y General Roca –ambas en el territorio de Río Negro- y a hacer lo mismo con “personas que no figuran enrolados o con pase en el Distrito Militar n° 25 de esta Capital.”<sup>29</sup>

Esas estrategias también podían desplegarse en el transcurso de la propia jornada electoral. En esas ocasiones, el control sobre la mesa electoral resultaba de una gran importancia. Según pautaba la ley 1.532 en su artículo 31, la constitución de las mesas quedaba era una facultad del concejo municipal, que previo a las elecciones debía nombrar “para el distrito respectivo una comisión de tres vecinos titulares y tres suplentes encargados de recibir los votos el día de la elección, eligiéndola entre los habitantes mayores de edad.” Aquí también, la mayoría que un partido tenía en el concejo le permitía designar como autoridades de mesa a sus simpatizantes cuando no a sus propios dirigentes. Esto permitía una amplia discrecionalidad en cuanto a quiénes podían efectivamente sufragar, lo que se traducía en el rechazo de los sufragios de los simpatizantes rivales o el acrecentamiento de los votos propios, ya fuera convalidando los que algunas personas emitían bajo la identidad de otras o directamente modificando los resultados en el momento de labrarse las actas del escrutinio. Durante las elecciones municipales celebradas en Zapala en 1933, la negativa de las autoridades de mesa a aceptar los votos de un grupo de sesenta de vecinos motivó la intervención de Martín Etcheluz, presidente del Partido Democrático Comunal y por varios años miembro del concejo local, quien se quejaba ante el juez letrado que “son yá 11.45 horas y con [las] chicanas [del] Juez Paz quedarán sin votar 60 electores.”<sup>30</sup> Las gestiones de Etcheluz no surtieron efecto y la jornada electoral finalizó sin que aquellas personas emitieran su voto. En comunidades políticas donde el sufragio involucraba apenas unas centenas de hombres, puede suponerse que las autoridades de mesa tenían un conocimiento bastante preciso de las preferencias de los votantes y, por consiguiente, que aquellas estrategias tenían un peso considerable en los resultados de la elección.

De todas formas, es importante advertir que estas prácticas no tenían necesariamente un propósito ni menos aún un efecto restrictivo, como en forma corriente ha pretendido la historiografía sobre territorios nacionales. En efecto, la competencia electoral y el sesgo a favor del triunfante que usualmente convertía a las elecciones en una disputa por “todo o nada”, llevaba a las dirigencias de los distintos partidos a promover las mismas

---

<sup>29</sup> AJTLN, Exp n° 345, 1922, f° 42.

<sup>30</sup> AJLTN, Exp. 41, 1933, f° 27.



prácticas con el fin de aumentar sus votos. Cuando las autoridades de mesa rechazaban el voto de individuos que no se encontraban inscriptos en los padrones, no buscaban solamente de privar a un vecino de su legítimo derecho por reconocer en él un simpatizante del partido rival. Al hacer tal cosa también podía tratarse de impedir que los dirigentes éste último tuvieran éxito en lograr que votara un conjunto de personas que no se encontraban en el padrón por no reunir las condiciones exigidas por las leyes. Por ejemplo, en las elecciones municipales de Neuquén de 1923, un vecino denunciaba que las autoridades de mesa se negaban a aceptarle el voto “por la falta de la libreta de enrolamiento”, por lo que reclamaba del juez “ordene lo necesario á fin de emitir mi voto en las elecciones de hoy.”<sup>31</sup>

Con unos y otros partidos echando mano de similares estrategias, es posible pensar que la competencia local generase el efecto de amplificar la vida política bastante más allá el escenario estrictamente local, promoviendo la movilización de vecinos de otras localidades y de habitantes de los espacios rurales. En las elecciones municipales que tuvieron lugar en Zapala en 1940, los dirigentes el Partido Democrático Comunal se ocuparon de traer a la ciudad varios vecinos del paraje Covunco Arriba con el propósito de que participaran en los comicios, aún cuando estaban domiciliados fuera del ejido municipal. La estrategia empleada por los dirigentes del partido Concentración Popular –el encierro de aquellas personas- impidió que las mismas concurrieran a la jornada electoral. Sin embargo, en la causa judicial que se abrió en esa oportunidad, uno de los vecinos de Covunco explicaba denunciaba que aquella estrategia había tenido el propósito de que él y otras personas “no votasen en las elecciones que se llevaron a cabo ayer en esta localidad [porque] eran contrarias políticas de los nombrados Trujillos”,<sup>32</sup> miembros de Concentración Popular. Incluso cuando quedaban frustradas, este tipo de experiencias de participación no limitaban sus implicancias a las personas movilizadas para emitir su voto, sino que resonaban también en otros sectores formalmente marginados de las elecciones, como era el caso de las mujeres. Lejos de ignorar las razones de la ausencia de su esposo, una vecina de Zapala denunciaba ante la justicia que a su marido “lo han llevado a algún sitio con el fin de que no votase en las elecciones que se llevaron a cabo ayer en esta localidad.”<sup>33</sup> De esta manera, aunque no llegaran a ingresar a los cuartos oscuros para emitir su voto, la propia movilización

---

<sup>31</sup> AJLTN, Exp. s/nº, 1923, fº 41.

<sup>32</sup> AJTLN, Exp. nº 381, 1940, fº 5.

<sup>33</sup> AJTLN, Exp. nº 381, 1940, fº 6 v.

electoral constituía para muchos una experiencia concreta de participación en el ritual cívico que representaban en las jornadas electorales.

### **Nuevas reformas en el horizonte de las elites territoriales**

Nuestro breve repaso sobre los municipios territoriales muestra que, pese a las modificaciones institucionales que introdujo la ley Sáenz Peña, las prácticas electorales no parecen haber satisfecho la aspiración de aquellos liberales reformistas de modernizar el sistema representativo. Muchos años después, hasta entrada la década de 1940, el desarrollo de las elecciones no se mostraba libre de la clase de manipulaciones y maniobras que la ley de 1912 había querido desterrar. Sin embargo, esto no debería llevar a entender a la reforma electoral como una experiencia intrascendente en la medida que no realizó cabalmente todos los objetivos que se proponía. Por ejemplo, es interesante pensar en torno al impacto que la reforma pudo tener en los comportamientos y actitudes de los distintos sectores de la ciudadanía. Una abundante historiografía ha dado cuenta de las respuestas que diferentes fracciones de las elites políticas dieron a los cambios que la reforma produjo: mientras que algunos descubrieron la potencialidad de la política de masas, otros mostraron un desencanto cada vez más explícito que en algunos casos terminó adquiriendo la forma de un rechazo a la democracia.

¿Cuáles fueron las respuestas que frente a esas cuestiones elaboraron las elites de los territorios nacionales? Las características de la vida política y los escasos ámbitos electivos existentes en aquellos espacios, mantuvieron a las elites territoriales a cierta distancia de la política de masas que se afirmaba en otros distritos del país. Pero aun cuando no tuvieron experiencia directa de esas transformaciones, sus percepciones sobre la vida política que veían desarrollarse en las provincias y las valoraciones que hacían sobre la que observaban en los territorios, los llevaron a pensar respuestas frente a los desafíos propios del escenario abierto tras la reforma electoral.

Fue a partir de un diagnóstico negativo acerca del funcionamiento de la representación política que un miembro de las elites letradas del territorio neuquino avanzó su reflexión hasta proponer un modelo institucional alternativo al hasta entonces vigente. Durante la década de 1930, en su carácter de columnista de algunos de los periódicos editados en el territorio neuquino, Juan Benigar se dedicó a exponer sus argumentos sobre la

cuestión.<sup>34</sup> En su opinión, los males que aquejaban a la verdadera representación podían reducirse a uno: los partidos políticos. En efecto, de acuerdo a su perspectiva el problema de la República Argentina radicaba en que los representantes “no representan al pueblo, sino los intereses de los partidos políticos tras los cuales a menudo se disimulan otros intereses inconfesables. Gobiernan, pues, los intereses de las minorías ocultas tras las propagandas partidistas y respaldadas por el voto popular.”<sup>35</sup> Para Benigar, los partidos políticos, lejos de favorecer la representación, eran un obstáculo a su adecuado funcionamiento. De allí que no tuviera remilgos en afirmar que “si esto es democracia, reniego de ella.”<sup>36</sup> Si la representación basada en los partidos no era la democracia, para levantar la democracia verdadera que asomaba en la sentencia de Benigar era necesario modificar los propios fundamentos de la representación.

La originalidad del pensamiento de Benigar no puede exagerarse, ya que los años de entreguerras fueron muy prolíficos en críticas hacia el papel de los partidos como instituciones de representación y todas ellas son demasiado conocidas como para ocuparnos aquí de ellas. Sin embargo, sería equivocado entender que al expresar su rechazo a los partidos, Benigar simplemente acompañara la oleada antiliberal que atravesaba el país y el mundo, proponiendo la adopción de una representación de tipo funcional. La forma de responder a los que consideraba los verdaderos principios de la democracia, estaba a su juicio en la construcción de “un régimen donde el gobierno fuera ejercido por genuinos representantes del pueblo, elegidos por éste entre los mejores de sus componentes, los únicos que pueden bregar a conciencia por el bienestar de sus representados.”<sup>37</sup> Así, el modelo que Benigar proponía para que gobernasen los “genuinos representantes del pueblo” consistía en la combinación de distritos uninominales y diferentes instancias de elección indirecta. En cada distrito, los vecinos elegirían en forma directa a dos concejales –un titular y un suplente–, quienes a su vez escogerían entre ellos al intendente municipal y a los miembros de un concejo territorial, el cual cumpliría la función de cuerpo legislativo. Sobre estos últimos,

---

<sup>34</sup> Benigar nació en 1883, en la ciudad de Zagreb, y tiempo después terminó sus estudios de Ingeniería Civil en Praga. No conocemos las razones que lo llevaron a migrar a la Argentina, pero llegó al país en 1908 y ya radicado en la Patagonia en 1910, se casó con una mujer indígena. Años más tarde se radicó en un paraje rural del departamento Aluminé, en el interior del territorio neuquino, donde fallecería en 1950. Durante su residencia en aquel lugar, Benigar se dedicó fuertemente al estudio de diversos aspectos de la cultura araucana. Una aproximación a ciertos aspectos del pensamiento de Benigar en Mario Arias Bucciarelli, “ ‘Ante la alternativa de ser ciudadanos’ . Juan Benigar y la provincialización de los territorios patagónicos”, *Revista de Historia*, n° 10, Neuquén, UNCo, 2005.

<sup>35</sup> Benigar, Juan; *La Patagonia piensa*, Neuquén, Siringa, 1978, p. 69.

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 71.

finalmente, recaía la función de elegir a los delegados que representarían al territorio en el Congreso.

A través de ese modelo institucional, Benigar creía posible instaurar una democracia “verdadera” –entendida como el gobierno del pueblo, no de los partidos- en los territorios nacionales. Esa idea se basaba en dos supuestos fundamentales. En primer lugar, que las diferentes instancias de elección indirecta eran pensados como otros tantos momentos de moderación de la voluntad popular, que podía extraviarse en sociedades como la neuquina, “donde la educación política es nula y donde quizá noventa de cada cien personas ignoran la diferencia que hay entre un territorio y una provincia.”<sup>38</sup> En segundo lugar, que los distritos uninominales establecían una mayor proximidad entre representantes y vecinos, que permitiría “el conocimiento cabal de los electos por parte de sus votantes”,<sup>39</sup> a diferencia de lo que ocurría con la representación basada en partidos. No deja de resultar curioso que Benigar postulara la necesidad de una mayor cercanía entre representantes y vecinos para las pequeñas poblaciones del territorio neuquino, cuyos escasos habitantes se conocían efectivamente. Pero dos eran las razones que lo llevaban a no suponer que la pequeña magnitud de una población implicaba una estrecha relación entre representantes y representados. En primer lugar, porque entendía que los efectos perniciosos de los partidos no solo se observaban en las grandes ciudades con electorados masivos, sino también a localidades de mucho más escasa población, donde los partidos constituían velos que opacaban el vínculo de la representación política hasta subvertir la verdadera política, “si bajo política entendemos no la habilidad de medrar sobre la división partidista de un pueblo, sino el atinado servicio de sus intereses.”<sup>40</sup> Pero el sistema de distritos uninominales era además ventajoso en la medida que “ampliamente compensa nuestro atraso en la cultura general y cívica en especial, y es que los iletrados pueden carecer hasta de las nociones más elementales de los asuntos públicos, pero son capaces de apreciar acertadamente el valor moral de los hombres cuyos actos conocen de cerca”.<sup>41</sup> De esta forma, los distritos uninominales y su combinación con distintas instancias de elección indirecta, eran concebidos por Benigar como un modelo que permitía controlar las consecuencias de la introducción del voto obligatorio, en el que veía “un producto no razonado del prurito

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, pp. 74-75.

de innovar por innovar”,<sup>42</sup> pero al mismo tiempo una transformación irreversible con la que debía lidiarse. Formulada hacia finales de la década de 1930, la propuesta de Benigar se colocaba en las antípodas de las aspiraciones del saenzpeñismo, que contemplaba en el fortalecimiento de los partidos políticos la única posibilidad para zanjar la distancia entre política y sociedad.

¿En qué medida el pensamiento de Benigar era compartido por las elites locales del territorio? ¿Acaso ellas encontraban ilusas e impracticables las propuestas de Benigar? Ensayar una respuesta a este interrogante no es una tarea sencilla. Si bien no conocemos de alguna asociación u organización que hiciera suyas las sugerencias de aquel y buscara llevarlas a la práctica, sí sabemos que periódicos territoriales como *La voz del territorio*, de Zapala, o *El Territorio*, de Neuquén, regularmente dedicaban columnas a divulgar al público lector los escritos de Benigar. Pero saber cuál era la recepción que de los mismos hacían los lectores de la prensa territorial es algo más difícil de precisar. De todos modos, es interesante tratar de evaluar si sus propuestas eran simples divagaciones personales o si en cambio guardaban alguna proximidad con el pensamiento de otros escritores contemporáneos que propusieron modificaciones institucionales para los territorios nacionales.

Uno de los más importantes en ese sentido fue Juan H. Lenzi, quien había desempeñado funciones en el municipio de Río Gallegos -en el territorio de Santa Cruz- y para finales de la década de 1930 se había convertido en uno de los publicistas más destacados sobre los territorios nacionales, en buena medida gracias a sus vinculaciones con los sectores terratenientes santacruceños. En opinión de Lenzi, la introducción de la reforma electoral en los territorios nacionales no había tenido consecuencias negativas en la vida política de estos últimos. Por el contrario, a diferencia de las provincias, donde los principios de la reforma eran violados mediante el fraude y la venalidad, los territorios daban muestra del virtuosismo de sus habitantes, “habiendo dado ejemplo permanente de total acatamiento a la ley de 1912.”<sup>43</sup> No obstante esa evidencia, Lenzi observaba que los habitantes de los territorios seguían injustamente mantenidos en la marginación política que les había impuesto la ley de 1884. Y la inclusión plena de los territorios al sistema representativo no sólo era una reparación a la exclusión que pesaba sobre aquellos, sino que implicaba al mismo tiempo la posibilidad de una regeneración

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 67.

<sup>43</sup> Lenzi, Juan H.; *Gobierno de territorios...*, op. cit., p. 26.

moral de la república, al incorporarse a ella ciudadanos carentes de los vicios típicos de la vida política de las provincias.<sup>44</sup>

En el proyecto de ley para territorios nacionales con el que concluía uno de sus libros, Lenzi extendía considerablemente el alcance de los derechos políticos de los territoriales al otorgarles participación en todas las elecciones nacionales y en la de gobernador, legisladores y concejales que tendrían lugar dentro de cada uno de los territorios. Sin embargo, el universo de electores que proponía era significativamente diferente al establecido en la ley de 1884. En efecto, Lenzi expresaba su preocupación por el hecho de que “la desigualdad política de los argentinos coincide, en los territorios, con la igualdad total entre argentinos y extranjeros.”<sup>45</sup> De allí que propusiera que en las elecciones nacionales y territoriales sólo pudieran participar los ciudadanos argentinos.<sup>46</sup> En cambio, la participación de los extranjeros debía mantenerse limitada al ámbito municipal, pero estableciendo para aquellos mayores requisitos que los contemplados en la ley de 1884. Mientras que para los argentinos bastaría con estar inscriptos en el Registro Electoral de la Nación y tener domicilio en el municipio, sólo podrían votar los extranjeros “que sean contribuyentes municipales con residencia inmediata de dos años dentro del ejido municipal; que sepan leer y escribir; o, no siendo contribuyentes, que tengan esposa o hijos argentinos, o ejerzan profesión liberal o su residencia sea de por lo menos cinco años en el Municipio.”<sup>47</sup>

Como puede observarse, la búsqueda de alternativas a los mecanismos de representación disponibles en los territorios nacionales no era un camino por el que Benigar transitaba en solitario. No obstante, los resultados de esas indagaciones no necesariamente eran coincidentes. Al contrario de Benigar, que confiaba en ciertos mecanismos institucionales para garantizar una adecuada representación, la propuesta Lenzi se basaba en un recorte nacional de la ciudadanía, que dejaba al municipio como único espacio para la participación de los extranjeros. Sin duda que la diferencia puede entenderse tanto por el carácter extranjero del propio Benigar, como por la

---

<sup>44</sup> Para Lenzi, la incorporación de representantes de los territorios nacionales al Congreso, representaría un enorme beneficio “a esa caja de resonancias del alma nacional que es el parlamento, que recién entonces podrá denominarse, con precisión y justicia, el Congreso Argentino, porque lo será de todas las zonas y todos los habitantes del país.” *Ibidem.*, p. 175.

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p. 178.

<sup>46</sup> En el proyecto de Lenzi, también tendrían derecho al voto “las mujeres argentinas, mayores de edad, con domicilio dentro del ejido; y las mujeres extranjeras mayores de edad, esposas o madres de argentinos, o contribuyentes, o que ejerzan profesión liberal, con residencia inmediata de dos años dentro del ejido.” *Ibidem.*, p. 272.

<sup>47</sup> *Ibidem.*

preocupación que en las elites santacruceñas despertaba la fuerte proporción de población chilena que habitaba en el territorio. Con esta sucinta mirada a dos publicistas patagónicos no hemos querido tratarlos como voceros de unas elites que buscaban establecer una ciudadanía política restrictiva. En cambio, lo que intentamos mostrar es la capacidad que al menos algunos sectores de las elites territoriales tenían para elaborar respuestas originales a los problemas de representación que identificaban en sus propios escenarios.

## **Conclusiones**

En su clásico trabajo sobre la política argentina a fines del siglo XIX y comienzos del XX, Natalio Botana afirmaba que uno de los rasgos característicos de los sectores reformistas estaba en una confianza excesiva en la capacidad de la legislación como instrumento de cambio. En lo que respecta a la reforma electoral de 1912, esa confianza parecía inclusive tomar la forma de una profunda convicción en los resultados regeneradores que aquella tendría sobre la república. El sufragio secreto y obligatorio, una distribución más pluralista de los cargos y la formación de padrones por fuera de las redes electorales tradicionales, fueron las principales herramientas con las que aquel sector reformista buscó incorporar al pueblo elector que, según se imaginaba, hasta entonces había permanecido ausente.

¿Hasta qué punto se vieron satisfechas las aspiraciones de aquel reformismo liberal encabezado por Sáenz Peña? Más precisamente, ¿en qué medida el terreno de las prácticas electorales pudo ser modificado, dejando de representar un espacio de corrupción para afirmarse como escenario mismo de la regeneración? Acerca de este punto, Waldo Ansaldi y José Villarroel han afirmado que la reforma se mostró eficaz en desalentar ciertas prácticas, ya que “la remoción de las formas de reclutamiento político, del caudillaje y el clientelismo entre el gobierno central y provincial, la extensión de diversas expresiones del fraude, la subasta de votantes, se resiente con el nuevo sistema electoral que procura una representación incluyente”.<sup>48</sup> Para Tulio Halperin Donghi, en cambio, las características de las prácticas electorales luego de 1912 sugieren que la reforma no había producido la transformación tan esperada. Antes bien, con la puesta en

---

<sup>48</sup> Ansaldi, Waldo y Villarroel, José; “Quiera y sepa el pueblo votar: la lucha por la democracia política del Centenario”, *E-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 2, n° 6, Buenos Aires, 2004, p. 23.

marcha de la nueva legislación electoral, un número creciente de observadores advertiría “la distancia entre la anticipada instauración de una perfecta transparencia en el vínculo entre Estado y sociedad, y la opacidad cada vez más completa de la pantalla interpuesta entre una y otro por el crecimiento vertiginoso de máquinas electorales”.<sup>49</sup> De esta manera, las expectativas que habían rodeado la sanción de las reformas se habrían visto defraudadas para quienes entendían que, por una parte, las nuevas leyes no conducido a la formación de partidos orgánicos y, por la otra, que en lugar de la regeneración política esperada descubrían en la demagogia el nuevo padecimiento de la república.

En nuestra mirada a la cultura política desarrollada en el territorio de Neuquén en las primeras décadas del siglo XX, hemos podido comprobar que las modificaciones institucionales que implicaron las leyes de 1911 y 1912, no alteraron de manera significativa las prácticas electorales. Como hemos visto, en los territorios nacionales, no hubo en ese terreno una transformación sustancial en relación a las estrategias desplegadas en las distintas etapas de los procesos electorales. En efecto, la aplicación de las nuevas leyes a los territorios nacionales dejó abiertos numerosos intersticios por donde las redes locales de poder fueron capaces de reproducir muchas de las prácticas políticas tradicionales que se pretendían eliminar. Si bien las nuevas leyes establecieron el carácter secreto y obligatorio del sufragio, los mecanismos de empadronamiento continuaron siendo muy permeables a las maniobras de los miembros de los partidos locales. Las frecuentes controversias en torno a la legitimidad de los padrones, muchas veces llevó a que las elecciones se definieran en el ámbito de la justicia letrada cuando no ocurría directamente la intervención del municipio y la clausura de los gobiernos electivos.

Sin embargo, las interpretaciones que las elites hicieron acerca de los rasgos de la vida política en los territorios no iban en una dirección de rechazo a la democracia, como podría creerse teniendo en cuenta las corrientes ideológicas que fueron ganando audiencia en la Argentina de entreguerras. Tanto Benigar como Lenzi estaban lejos de pensar en una representación de tipo funcional o corporativa como respuesta a los desafíos que observaban en sus respectivos escenarios políticos. Pero es interesante llamar la atención sobre el hecho de que para solucionar los problemas que identificaban al acercarse a la década de 1940, aquellas elites apelaran a instrumentos y

---

<sup>49</sup> Halperin Donghi, Tulio; *Vida y muerte...*, op. cit., p.183



tradiciones a las que ya se había echado mano con anterioridad. La propuesta de fundar la construcción de la representación en distritos uninominales formulada por Benigar, encontraba un antecedente importante en la ley electoral de 1902, mediante la que Joaquín V. González había querido cerrar la distancia entre política y sociedad.<sup>50</sup> Pero mientras el riojano otorgaba a los partidos un lugar destacado en su estrategia, Benigar concebía a los distritos uninominales como una herramienta eficaz para prescindir de aquellos.

Lo que pretendemos señalar con esto es que, en el terreno de la política democrática que la reforma electoral de 1912 abrió, la búsqueda de modelos institucionales frente a los desafíos del nuevo escenario no se agotó en la imitación de aquellos que surgían, por ejemplo, en las sociedades europeas. En efecto, para algunos sectores de las elites, inclusive de aquellas ubicadas en la periferia del sistema político –como era el caso de las muy modestas elites neuquinas–, los instrumentos institucionales empleados en tiempos anteriores podían ser adaptados al nuevo contexto para otorgarles funciones bien diferentes a las que originariamente habían tenido. Algo similar puede observarse en las propuestas de Lenzi, que al recoger la figura decimonónica del municipio administrativo confería una participación amplia a extranjeros y mujeres, pero para reservar a los ciudadanos argentinos (varones) las instancias de representación propiamente políticas. Así, hacia finales de la década de 1930, la vieja concepción administrativa del municipio servía para construir efectivamente la nacionalidad en espacios donde ésta era juzgada vulnerable, como era el caso de los territorios nacionales. Así, por lo menos algunos sectores de las elites letradas de los territorios patagónicos, encontraban en las propias tradiciones políticas del país los instrumentos con los cuales responder a los desafíos del nuevo escenario político y, por lo menos de acuerdo a los modelos de representación que proponían, parecían seguir confiando en la capacidad del liberalismo para afirmar el principio de influencia social sobre la vida política, ahora democrática.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Botana, Natalio; *El orden conservador...*, op. cit., p. 265.

<sup>51</sup> Annino, Antonio (comp.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, FCE, 1995, p. 9.