

### III. La Oligarquía Política

La república restrictiva tal como surge de la fórmula alberdiana, no definía ningún medio práctico para hacer efectiva la representación. Hemos comprobado la firmeza con la cual Alberdi expone su consejo para mediatizar y circunscribir el ejercicio del sufragio a unos pocos, pero no es fácil percibir un reconocimiento más explícito del conflicto que pueda sobrevenir con motivo de la división de los notables en facciones electorales antagónicas. Pareciera como si el legislador hubiese apostado a favor de la prudencia natural que se desprendería de los notables habilitados, en virtud de la educación, el poder y prestigio, para ejercer la libertad política; ¿imaginó una república armoniosa donde aquella virtud señalada por uno de sus mentores, Montesquieu, transfiguraría en deber moral el respeto por las reglas establecidas?<sup>1</sup> Es difícil confirmar esta intención, pero si esta pregunta mereciera una respuesta afirmativa, ella sería fruto de la imaginación de un intelectual cuyos deseos sólo habrían sobrevolado el duro territorio de la realidad.

No fue así, sin embargo. Alberdi no se hacía ilusiones; confiaba en el valor prescriptivo de las instituciones nuevas, al mismo tiempo que cubría con un manto de razonable pesimismo las predicciones que la implantación de un orden constitucional podría sugerirle: "La libertad, viva en el texto escrito y maltratada en el hecho, será por largo tiempo la ley de nuestra condición política en América antes española."<sup>2</sup> De todos modos, el acto de seleccionar los medios prácticos que habrían de regular las acciones políticas dentro de los límites de la república restrictiva, ya no correspondía al legislador. La respuesta debía trazarla el hombre político o, si se quiere, debía resultar de una relación entre los individuos y las clases que detentaban posiciones de poder, y los qué pretendían acceder a ellas.

Ante una propuesta prescriptiva había que legitimar a través de los hechos una estructura de papeles políticos dominantes y una regla de sucesión. Entre estas fronteras, nuevas y endebles, era necesario diseñar una fórmula operativa que permitiera a los actores construir una base de dominación efectiva.

Esta fórmula operativa no tiene acta de nacimiento precisa y aun cuando sus orígenes puedan retrotraerse a los tiempos del Pacto de San Nicolás y de la presidencia de Urquiza, ella cobró más consistencia a partir del ochenta y perduró hasta la reforma política sancionada por Roque Sáenz Peña en 1912. No es tarea sencilla dar cuenta del principio básico que gobierna esta fórmula. Pero quizá resulte posible derivar una hipótesis razonable del diálogo interior que entabla el mismo Alberdi entre, por una parte, su personalidad de legislador que define mediante normas una fórmula prescriptiva y, por la otra, su dimensión de sociólogo, observador de la realidad que descubre una fórmula operativa subyacente.<sup>3</sup>

#### El Control De La Sucesión

Las observaciones de Alberdi, en tanto sociólogo, son fruto de una crisis y de una experiencia política fallida. En 1879, Alberdi, viejo y enfermo, regresa al Río de la Plata luego de cuatro décadas de ausencia; viene dispuesto a hacerse cargo de una banca de diputado nacional por Tucumán, para

Autor. Natalio R. Botana

la cual había sido electo hacía ya un largo año. Alberdi inicia su primera —y única— experiencia de política práctica en su país natal, en circunstancias en que impera un clima de violencia; teme las consecuencias irreparables que podría acarrear un enfrentamiento armado y adopta una actitud conciliadora entre Roca y Tejedor; permanece en Buenos Aires cuando Avellaneda traslada el Congreso a Belgrano y, por una extraña paradoja, las tribulaciones del intelectual condicionarán de tal modo la voluntad de decisión del hombre político, que Alberdi no votará esa ley de federalización de Buenos Aires que preconizaba como indispensable desde 1859.<sup>4</sup>

Durante el verano que sigue a los sucesos del 80, el político indeciso cede su lugar al intelectual presa de la febril necesidad de explicar los acontecimientos. Mientras recibe la pública adhesión de Roca, Presidente en ejercicio<sup>5</sup>, Alberdi escribe su última obra, *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por Capital*<sup>6</sup>; allí anotó las siguientes observaciones que conviene registrar in extenso:

"...la causa productora de todas las crisis de disolución, con motivo de las elecciones presidenciales reside en la Constitución actual, que instituye y establece dos gobiernos nacionales, los únicos dos grandes electores (la bastardilla es nuestra) y los únicos dos candidatos serios, por razón del poder electoral de que disponen de hecho. De un lado es el Gobernador-Presidente (se refiere al gobernador de la provincia de Buenos Aires), cuya candidatura forzosa es una verdadera reelección; y del otro es el Presidente cesante, que para asegurar su reelección en el período venidero, promueve para sucederle en el período intermedio a uno de sus subalternos, bajo un pacto subentendido de devolverle la presidencia a su vez."<sup>7</sup>

El presidente y el gobernador de Buenos Aires son, por consiguiente,

"...los dos grandes y únicos Electores y los dos únicos Candidatos serios, por ser ambos los únicos poseedores de los medios o razón práctica de hacerse elegir, los cuales no son otros que los elementos materiales de que se compone el gobierno de todo el país."<sup>8</sup>

La subordinación de Buenos Aires al poder político nacional, lejos de atenuar esta tendencia, la confirma y la unifica en un centro de decisión privilegiado:

"No hay más que elecciones oficiales en el país, es decir, nombramientos, promociones que hacen los gobiernos, de los funcionarios que los han de continuar en sus funciones. Si los dos gobiernos fueran uno solo, la elección oficial no cesaría de existir por eso. Ese gobierno único sería su propio elector o reelector, y candidato más o menos indirecto, como sucede en Chile; pero el país argentino no estaría expuesto al riesgo de dividirse en dos países, en que lo tiene permanentemente la Constitución que le da dos gobiernos nacionales, o le divide en dos departamentos los elementos del gobierno nacional que necesita."<sup>9</sup>

Obsérvese el cambio radical de significado del lenguaje tradicionalmente utilizado para describir una situación de república electiva. La combinación de la forma republicana con el principio electivo de gobierno puede adoptar múltiples traducciones institucionales, pero cualquiera sea dicha traducción ambos principios imponen, desde su particular perspectiva, una distinción tajante: la república distingue entre la esfera pública y la esfera privada, ambos órdenes de actividad

Autor. Natalio R. Botana

permanecen protegidos por toda una red de derechos y garantías que se estipulan de modo explícito. Si la república rechaza la herencia o la designación burocrática, como medios de selección de sus magistrados más importantes y opta, en su reemplazo, por la elección proveniente de una realidad llamada pueblo, una segunda distinción se sumará a la primera: el soberano, o entidad donde reside el poder de designar a los gobernantes, es causa y no efecto de la elección de los magistrados. El elector, por consiguiente, tiene una naturaleza política diferente de la del representante; este último depende —al menos en términos de un proceso de representación formal— del elector, el cual, por una delegación que va de abajo hacia arriba, controla al gobernante que él mismo ha designado. Hasta aquí los argumentos teóricos.

La realidad que se había gestado durante las presidencias anteriores al 80 demuestra lo contrario y convoca al observador a expresar un lenguaje inédito que mantiene las palabras tradicionales con significados opuestos. Habrá siempre electores, poder electoral, elecciones y control, pero los electores serán los gobernantes — no los gobernados, el poder electoral residirá en los recursos coercitivos o económicos de los gobiernos y no en el soberano que lo delega de abajo hacia arriba, las elecciones consistirán en la designación del sucesor por el funcionario saliente y el control lo ejercerá el gobernante sobre los gobernados antes que el ciudadano sobre el magistrado.

Lo que aquí se advierte es un problema de unificación de poderes y de concentración del control nacional que para algunos, es previo a la cuestión de limitar y democratizar el gobierno. Alberdi establece una escala de prioridades: no le preocupa asegurar, en primer término, un régimen normal de delegación del poder, sino alcanzar un gobierno efectivo que centralice la capacidad electoral en toda la nación. Este acto de centralización, consagrado merced a los sucesos del 80, está en el origen del control gubernamental que, de allí en más, se ejercerá sobre todos los habitantes y a escala nacional.

Se trataba, pues, de acumular poder, asunto que Madison había percibido como una de las grandes dificultades que enfrentan las nuevas naciones y que aconsejaba resolver de la siguiente manera: "en primer lugar ustedes deben hacer que el gobierno controle a los gobernados; y en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo".<sup>10</sup>

Si la capacidad electoral está concentrada en los cargos gubernamentales, el acceso a los mismos permanece clausurado para otros pretendientes que no sean aquellos designados por el funcionario saliente. Hay en esto la voluntad explícita de mantener la estructura de papeles dominantes, más allá de la incertidumbre que podría deparar una contienda abierta entre dos o más candidatos.

Por consiguiente, la fórmula operativa del régimen inaugurado en el 80 adquiere, según Alberdi, un significado particular, si se la entiende como un sistema de hegemonía gubernamental que se mantiene gracias al control de la sucesión. Este control constituye el punto central del cual depende la persistencia de un sistema hegemónico. La sucesión o, si se quiere, la transferencia de poder de una persona a otra, permite comprobar si las estructuras institucionales de un régimen prevalecen sobre la trayectoria personal de un gobernante. Hacer un régimen consiste, entre otras cosas, en edificar un sistema institucional que, al no confundirse con una biografía ni con un liderazgo ocasional, trascienda la incertidumbre que trae aparejada el ejercicio personal del gobierno. La

fórmula *the King is dead, long live the King* no es un mero juego retórico: quiere afirmar, en su proclama, que la desaparición de un monarca no obstaculiza la perdurabilidad de la corona.

Pero en la Argentina de ese entonces, pensaba Alberdi, no había reyes ni monarcas; había gobernadores presidentes y ni el carisma de las tradiciones religiosas, ni la herencia consagrada por las antiguas casas gobernantes podían constituir una regla de sucesión adaptada a las circunstancias. Sólo restaban la elección y la fuerza. Ambos métodos, observaba, fueron singularmente racionalizados: la elección se trastocó en designación del gobernante por su antecesor y la fuerza se concentró en los titulares de los papeles dominantes, revestidos con la autoridad de grandes electores.

## La hegemonía gubernamental

Ahora bien: ¿sólo la designación y la fuerza fueron las reglas sucesorias adaptadas al régimen de la época? ¿O hubo también otra regla de sucesión calificada por la riqueza? Si las elecciones eran oficiales, el poder electoral residía en los gobiernos y el control se ejercía sobre los gobernados, ¿quién tenía la capacidad necesaria para intervenir en ese proceso? La fórmula prescriptiva del régimen, tal como lo hemos señalado, ofrecía una respuesta satisfactoria pero no suficiente y coincidía con la fórmula operativa tan sólo en su punto de partida: los únicos que podían participar, en el gobierno eran aquéllos habilitados por la riqueza, la educación y el prestigio.

La observación es importante, pues a partir del 80 el extraordinario incremento de la riqueza consolidó el poder económico de un grupo social cuyos miembros fueron "naturalmente" aptos para ser designados gobernantes. El poder económico se confundía con el poder político; esta coincidencia justificó el desarrollo de una palabra que, para muchos, fue bandera de lucha y, para otros, motivo de explicación: la oligarquía. Es una vieja palabra que arrastra el legado de los fundadores de la teoría política. Desde los tiempos de Platón y Aristóteles, oligarquía significa corrupción de un principio de gobierno: la decadencia, entrevista por los filósofos, de los ciudadanos que no sirven al bien de la polis, sino al interés particular de su grupo social. Palabra crítica que abunda en consideraciones éticas y que, al cabo, concluye explicando el ocaso de una aristocracia o de un patriciado: el largo itinerario que recorrió a través de los siglos y de los pueblos la condujo también, qué duda cabe, a la sociedad y la política argentina de aquella época.

Es complicado ensayar alguna síntesis de los significados diferentes atribuidos a la oligarquía desde el sitio del observador o desde la comprometida perspectiva del actor.

Para los historiadores, por ejemplo, la oligarquía puede describir una categoría social dominante en la que no se pondera ningún componente específico, como en el caso de la expresión "aristocracia de las pampas" de McGann<sup>11</sup>; o bien, calificar una clase social que subraya la dimensión económica, como ocurre con el concepto de clase terrateniente —conductora y beneficiaria consciente de la expansión basada en el aumento de las exportaciones— empleado por Halperín.<sup>12</sup> La oligarquía, asimismo, puede derivar su significado de la corrupción histórica de un patriciado, sea éste sinónimo de un grupo dirigente que deja de ser representativo durante la crisis del 90 como señala Grondona<sup>13</sup>; o bien, calificativo del roquismo triunfante en el 80 que, una

Autor. Natalio R. Botana

década después, se entrega a los intereses de Buenos Aires como parece desprenderse del ensayo de Abelardo Ramos.<sup>14</sup> También la oligarquía puede dar cuenta de una clase gobernante, consciente y unida con respecto a un propósito nacional, como advierte Miguel Ángel Cárcano<sup>15</sup>; o bien, reflejar el carácter de un grupo de notables, en el sentido tradicional del término, cuyo ambiente natural es el club y su método de acción el acuerdo, tal como sugiere Carlos A. Floria.<sup>16</sup>

Tres puntos de vista que se entrecruzan cuando se emprende un análisis del fenómeno oligárquico en la Argentina: la oligarquía es una clase social determinada por su capacidad de control económico; la oligarquía es un grupo político, en su origen representativo, que se corrompe por motivos diversos; la oligarquía es una clase gobernante, con espíritu de cuerpo y con conciencia de pertenecer a un estrato político superior, integrada por un tipo específico de hombre político: el notable. Los significados contrapuestos asignados a la oligarquía están de acuerdo, en general, acerca del origen histórico del término que respondía a una actitud crítica, merced a la cual el rechazo del régimen del 80 valoraba los gobiernos anteriores a Roca. La consolidación del régimen político, en efecto, no sólo coincidió con un desarrollo espectacular de los medios productivos; también trajo aparejada una secularización acentuada del clima moral, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires, y una expresión, hasta entonces inédita, del lucimiento y del boato que Veblen hubiera denominado "consumo ostensible".<sup>17</sup>

Esta convergencia de circunstancias es evidente durante la década del 80 y en la crisis del 90, pero sus efectos perduran veinte años más y constituyen motivo para dirigir críticas de "reparación ética" en tiempos del centenario. Para los que reaccionaban contra este estado de cosas, el prerroquismo se recortaba en el pasado como un signo de moral política. Muchos coincidían en afirmar la conciencia cívica y el estilo sencillo que caracterizaron los primeros gobiernos de la organización nacional. Las imágenes representaban una forma rudimentaria de democracia preindustrial, con ciudades pequeñas y austeras en sus costumbres, donde los dirigentes aparecían como garantes de aquellos valores. El recuerdo de Carlos Pellegrini cuando en su juventud visitaba a Valentín Alsina y describía "la pobreza de este magistrado que era toda la riqueza de aquellos tiempos"<sup>18</sup>; el pesimismo de Sarmiento ante las costumbres emergentes en el 80: "República sin ciudadanos, sin opinión pública, educada para la tiranía..."<sup>19</sup>; y el nostálgico recuerdo de Miguel Cané: "Nuestros padres eran soldados, poetas y artistas. Nosotros somos tenderos, mercachifles y agiotistas"<sup>20</sup>, ilustraron esta actitud. Corolario de ella fue la afirmación que hacía de las décadas anteriores al ochenta, tiempos de vida cívica vigorosa y de partidismo de buena fe, contrapuestos a lo que vendrá después: el silencio, la clausura y la corrupción; en una palabra: la oligarquía.<sup>21</sup>

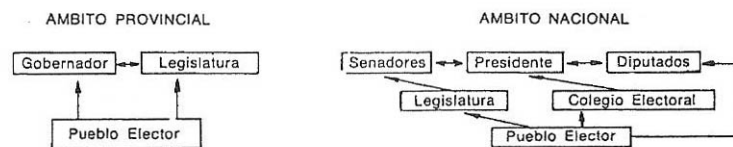
Dado el carácter crítico del concepto de oligarquía, la cuestión que ocupará nuestro interés consistirá en desentrañar la dimensión política del fenómeno oligárquico en la Argentina de ese entonces, admitiendo, como supuesto, dos cosas sobre las cuales parece derivarse un acuerdo: a) que hay oligarquía cuando un pequeño número de actores se apropia de los resortes fundamentales del poder; b) que ese grupo está localizado en una posición privilegiada en la escala de la estratificación social. Ambos supuestos, sin embargo, no explican del todo la dimensión política del fenómeno oligárquico. Suponga el lector el análisis de una sociedad donde se han verificado los supuestos a) y b). A grandes rasgos se podría plantear esta alternativa con respecto al comportamiento político de sus miembros: o bien ese pequeño número de actores,

calificado por su riqueza y prestigio, se pone de acuerdo con respecto a un conjunto de reglas que garantizan el derecho de la oposición a suceder pacíficamente a los gobernantes o, de lo contrario, dichas reglas no existen (y, si existen, son letra muerta) y en su reemplazo se instaura la supremacía del grupo gobernante sobre la oposición.<sup>22</sup>

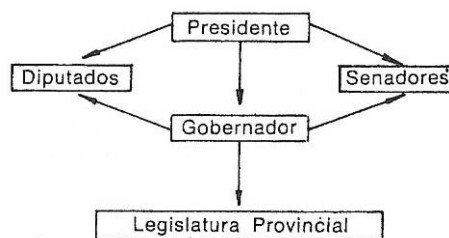
Ambas posibilidades asumen la hegemonía de un número reducido de individuos sobre el resto de la sociedad, pero mientras en el primer caso la hegemonía no es percibida como tal por los miembros de la minoría oligárquica, en la segunda circunstancia el dominio gubernamental se despliega tanto sobre la gran mayoría de la población, pasiva y no interviniente, como sobre los miembros pertenecientes al estrato superior que emprenden una actividad opositora.

Si aceptamos como hipótesis plausible la relación de poder anotada en la segunda posibilidad, la oligarquía puede ser entendida como un concepto que califica un sistema de hegemonía gubernamental, cuyo imperio en la Argentina observaba Alberdi antes y después de 1880. El sistema hegemónico se organizaría sobre las bases de una unificación del origen electoral de los cargos gubernamentales que, según la doctrina, deberían tener origen distinto. Este proceso unitario se manifestaría según modalidades diferentes: primero por la intervención que le cabría al gobierno nacional para nombrar sucesores; después, por el control que aquél ejerce en el nombramiento de los gobernantes de provincia. La escala de subordinación que imaginaba Alberdi alcanzaría la cúspide de un papel dominante, el de presidente, para descender en orden de importancia hacia el gobernador de la provincia el cual, a su vez, intervendría en la designación de los diputados y senadores nacionales y en la de los miembros integrantes de las legislaturas provinciales.<sup>23</sup>

El esquema de diferenciación electoral de naturaleza federativa que propone la fórmula prescripta es el siguiente:



Mientras que la escala de subordinación que propone la fórmula operativa ofrece una imagen de este tipo:



La hipótesis expuesta exige, pues, rastrear un fenómeno de control político, impregnado de una connotación fuerte que poco tiene que ver con el significado de su uso en las técnicas

administrativas, en las prácticas contables o aun en el procedimiento judicial.

En la perspectiva en la que nos ubicamos, control evoca una acción de poder, una voluntad de potencia ejercida sobre otros desde un determinado punto del espacio político. Como tal esta noción traduce un acto que se extiende entre dos términos: uno, que hace referencia a quien controla, y el otro, que califica a quien es controlado; ambos configuran una relación política a la cuál se le podría añadir un tercer elemento: el por qué el para qué del control.<sup>24</sup>

Ésta óptica de análisis sitúa el problema del control en términos abstractos y, en sí misma, constituye el preámbulo de un trabajo más ambicioso; porque el control es un hecho histórico iluminado de una manera particular que recubre una serie de modalidades: se extiende a través del tiempo, adquiere un sentido determinado, reivindica grados diversos de iniciativa y de presión y puede alcanzar, también, resultados y efectos diferentes.<sup>25</sup>

El sentido del control y su dimensión temporal merecen, entonces, especial atención. La fórmula prescriptiva que habían consagrado Alberdi y el Congreso Constituyente, pretendía traducir en instituciones un conjunto de valores e intereses socioeconómicos que los actores dominantes estaban dispuestos a defender contra hipotéticas resistencias. Las instituciones pueden ser traducción efectiva de un propósito de control —qué duda cabe— pero también actúan como punto de arranque de una empresa histórica más complicada por cuyo destino un propósito de control se esconde bajo determinadas prescripciones formales, las orienta con un sentido distinto del que resulta de una mera lectura jurídica, y persiste más allá de los cambios que pueden acaecer en determinados momentos.

Este doble movimiento de cambio y persistencia está presente en todo proceso de desarrollo institucional, pero en algunos casos la distancia entre fórmula prescriptiva y operativa es más fuerte que en otros. La realidad política en la Argentina de aquella, época no es ajena a este problema, que bien merece ser visto, como una de las fuentes de la cual abrevar para echar alguna luz acerca de la crisis de legitimidad que ha sacudido a regímenes políticos de signo y fundamento harto diferentes.

Dicho esto, es preciso tomar conciencia de algunos riesgos teóricos, porque la hipótesis alberdiana del control de la sucesión presidencial, llevada hasta sus últimas consecuencias, podría crear imágenes elementales en su diseño y riesgosas en sus consecuencias. Proponer una relación simple, según la cual todos los presidentes fueron directamente designados por su antecesor, significaría violentar la historia de un modo tan ingenuo como el espíritu que suele animar ciertas generalizaciones sociológicas de endeble factura. Los regímenes políticos oligárquicos tienen la característica de desplegar un complejo entrecruzamiento de actores y tendencias que se enfrentan o se ponen de acuerdo. Si el lector tiene la paciencia de recorrer las líneas de fusión y de discordia que trazaron los grupos políticos desde 1854 hasta 1910 (le recuerdo, una vez más, el apéndice que figura al final de este libro: Esquema de los grupos políticos entre 1854 y 1910) comprobará que esta observación tiene mucho de cierto. Por lo tanto, resulta bastante claro que los mecanismos de control intraoligárquicos poco tienen que ver con una imagen de designación burocrática, trasladada sin sentido crítico desde otros contextos históricos, según la cual el de arriba nombra al que le sucede y éste, a su vez, acata sus mandatos.

El camino interpretativo es otro, del mismo modo como la factura de hipótesis más flexibles permitiría comprender un aspecto de la acción política de ese entonces, con todos los riesgos que ello supone, como un sistema de transferencia de poder mediante el cual un reducido número de participantes logró establecer dos procesos básicos: excluir a la oposición considerada peligrosa para el mantenimiento del régimen y "cooptar" por el acuerdo a la oposición moderada, con la que se podía transar sobre cargos y candidaturas.

Esta manera de aventar conflictos y de tejer alianzas puede hacer de telón de fondo para entender el modo como los actores se sirvieron de un conjunto de instituciones. Nuestra hipótesis defiende la coexistencia de dos fórmulas: la prescriptiva y, la operativa; ambas enhebraron un viejo diálogo entre constitución y realidad que, quizá, permita echar alguna luz sobre una complicada historia.

La constitución establecía modalidades precisas para elegir a los presidentes y a los miembros del Senado Nacional; consagraba el voto directo en la cámara baja; reforzaba los rasgos unitarios del sistema federativo mediante la intervención federal. ¿Qué distancia se trazó entre teoría y práctica? ¿Cómo entender los movimientos de impugnación que, bajo la crítica acerca de la corrupción del sufragio, pusieron en jaque a una clase gobernante en múltiples oportunidades? ¿Cómo, en fin, advertir tras las formas institucionales la incesante acción que supone mantener las posiciones de poder adquiridas? Interrogantes, todos, que bien sirven de preámbulo para avanzar sobre un itinerario a cuyo término alcanzaremos a percibir algunos rasgos institucionales de un régimen que perduró durante más de tres décadas.

## Notas

1 Si se acepta la opinión de Paul Groussac en Sudamérica del 20-6-1884 donde señala a Montesquieu como "maestro favorito" de Alberdi, cit.: Jorge M. Mayer, Alberdi y su tiempo, p. 923.

2 J. B. Alberdi, Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina, p. 245 s.

3 Esta distinción a propósito de Alberdi ente el legislador y el sociólogo (o el historiador) puede leerse, referida a un objeto complementario en M. Grondona, Los dos poderes, Bs. As., Emecé, 1973.

4 Ver Jorge M. Mayer, Alberdi y su tiempo, pp. 863, 866, 871, 881-883.

5 El 12 de noviembre de 1880, Roca envió un mensaje al Congreso solicitando los fondos para costear una edición oficial de las obras completas de Alberdi dado que "su impresión responde a un verdadero interés público". Ver Jorge M. Mayer, Alberdi y su tiempo, p. 887. Esta adhesión pública puede apoyar la opinión de Juan Agustín García cuando afirmaba que "en su concepto el gobernante argentino que más se había acercado a la aplicación de los preceptos de Alberdi, fue el general Roca". Testimonio recogido por Federico Pinedo en En tiempos de la República, Buenos Aires, Mundo Forense, 1946, p. 10.

6 Reimpresa recientemente bajo el título: La revolución del 80, Buenos Aires, Plus Ultra, 1964. Esta edición es la que utilizare en las citas que siguen.



7 J. B. Alberdi, *La revolución del 80*, p. 41 s.

8 J. B. Alberdi, *La revolución del 80*, p. 43.

9 J. B. Alberdi, *La revolución del 80*, p. 53 s.

10 James Madison, *El Federalista*, N° 51, cit. por Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, 1968, p. 7.

11 Conf. Thomas F. McGann, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914*, Buenos Aires, Eudeba, 1960. p. 9.

12 Conf. Tulio Halperín Donghi, *Los fragmentos del poder*, Introducción, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1969, p. 15.

13 Conf. Mariano Grondona, *La Argentina en el tiempo y en el mundo*, Buenos Aires, Primera Plana, 1967, pp. 73 s.

14 Conf. Jorge Abelardo Ramos, *Revolución y contrarrevolución en la Argentina. Del patriciado a la oligarquía, 1862-1904*, Buenos Aires, Mar Dulce, 1970, pp. 150 ss.

15 Conf. Miguel Ángel Cárcano. Sáenz Peña, *la revolución por los comicios*, Buenos Aires, 1963, p. 134.

16 Conf. Carlos A. Floria, *El comportamiento de la oposición en la Argentina*, ponencia presentada al Primer Encuentro Internacional de Ciencia Política, organizado por la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, agosto de 1969.

17 Retomo esta expresión y la aísló de su contexto; como es sabido, Veblen vinculó el consumo ostensible a una determinada configuración social por él llamada "clase ociosa". Ver Thorstein Veblen, *Teoría de la clase ociosa*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1951, sobre todo Cap. IV.

18 Cit. por Thomas F. McGann, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano*, p. 17.

19 Cit. por Carlos Ibarguren, *La historia que he vivido*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, p. 28.

20 Cit. por Carlos Ibarguren, *La historia que he vivido*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, p. 61.

21 Uno de los puntos de vista más representativos de esta tendencia que marca la antinomia entre la Argentina "buena" anterior al ochenta y la Argentina "mala" posterior a esa fecha, es el de Pablo Torello en "Gobierno republicano representativo sin municipios autónomos", año II, N° 14, 12-11-1911, y "Comisionados federales con fines de fiscalización en las provincias", *ibid.*, año VI, N° 65, 12-2-1916. Ver también en este sentido Raymundo Wilmart. "¿Debemos ir al gobierno parlamentario?", *ibid.*, año I, N° 10, 12-7-1911, p. 522.

22 Se resumen aquí dos categorías de análisis. La primera es la de oligarquía competitiva expuesta por R. Dahl. La segunda es la de democracia de fachada, que describe E. S. Finer. En un caso se pondera el valor de las reglas competitivas y el respeto de la oposición dentro del juego oligárquico; en el otro, se subrayan los actos de eliminación y fabricación del voto que realiza una clase social dominante, instalada en un territorio que carece de comunicaciones físicas,

*Autor. Natalio R. Botana*

mediante un derecho constitucional restrictivo. Ver al respecto, R. A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971, sobre todo Cap. 3: *Historical Sequences*; y S. E. Finer, *Comparative Government*, London, Allen Lane, The Penguin Press, 1970, Cap. 9.

23 Conf. José Nicolás Matienzo, *Le Gouvernement représentatif-fédéral dans la République Argentine*, p. 217; y Rodolfo Rivarola, "Crónica", en R.A.C.P., año I, N° 7, 12-4-1911, p. 102 s. Dice Matienzo: "Si se quisiera trazar una línea de demarcación entre las prerrogativas del presidente y las del gobernador en materia electoral, creo que sería exacto afirmar que, en regla general, cada uno de estos magistrados designa al candidato que debe sucederle. El presidente es designado por su predecesor inmediato; lo mismo ocurre con el gobernador de cada provincia que es designado por el funcionario que el reemplaza". Y Rivarola añade: "el gobernador de provincia dispone quiénes deben ser los diputados nacionales y quiénes los provinciales. Estos últimos que reciben su nombramiento del gobernador, acatan en su oportunidad la orden dada por éste para elegir a los senadores de la nación".

24 Ver Gerard Bergeron, *Fonctionnement de l'Etat*, Paris, A. Colin, 1965, a quien se sigue en lo que se refiere a la noción de control, pp. 43 y ss.

25 Conf. G. Bergeron, *op. cit.*, p. 80 ss.

## Segunda Parte

### Rasgos Institucionales De Un Régimen

#### IV. Electores, Gobernadores Y Senadores

El itinerario institucional que anunciábamos al término de la Primera Parte comienza con un análisis de las Juntas de Electores (o Colegio Electoral, como se las designa habitualmente) donde se procesaron las sucesiones presidenciales que tuvieron lugar entre 1880 y 1910.

#### Origen y propósito de las Juntas de Electores

Alberdi y los constituyentes del 53 permanecieron fieles a la fórmula norteamericana en lo que se refiere a la elección del presidente. El artículo 81 de la Constitución señalaba, en efecto, que para elegir Presidente y Vicepresidente, "la Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y con las mismas formas prescriptas para la elección de diputados. No pueden ser electores los diputados, los senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno Nacional. Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en la de sus provincias respectivas cuatro meses antes que concluya el término del Presidente cesante, procederán a elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para Presidente y en otra distinta, la que eligen para Vicepresidente". Por su parte, los artículos 82 y 83 establecían el procedimiento electoral: en presencia de las dos Cámaras los candidatos "que reúnan en ambos casos la mayoría absoluta de todos los votos, serán proclamados inmediatamente Presidente y Vicepresidente" y "en el caso de que por dividirse la votación no hubiere mayoría absoluta, elegirá el Congreso entre las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios".

Si el lector se remite al pensamiento de Alberdi y al Congreso Constituyente, observará que la institución de las Juntas Electorales tenía un doble propósito: por un lado "mediatizar" el ejercicio de la soberanía popular, transfiriendo a un grupo de ciudadanos, escogidos al efecto, el derecho de elegir al presidente; por el otro, mantener un delicado equilibrio entre nación y provincias, pues si bien los electores serían elegidos del mismo modo que los diputados, debían, sin embargo, deliberar y elegir aisladamente en pequeñas juntas que se instalarían en la Capital Federal y en la de cada provincia.

Los constituyentes norteamericanos —y Hamilton, en particular, que la defendió en *El Federalista*— idearon esta institución para "conceder la menor oportunidad al desorden y al tumulto", donde "la división y el aislamiento que resultarán, los expondrán (a los electores) mucho menos a vehemencias y agitaciones" y cuya composición, al no depender de "una entidad ya establecida", excluye la participación de "todos aquellos cuyas situaciones los hagan sospechosos de un excesivo apego hacia el Presidente en funciones".<sup>1</sup> De acuerdo con esta perspectiva, la autoridad electoral es concedida a unos pocos ciudadanos dispuestos a obrar con estricta independencia en un terreno tan riesgoso, y si hubiera que diseñar la clave de bóveda de esta institución, es muy probable que estaría perfilada por las nociones de autonomía y de elitismo, pues allí se asume que la libertad para deliberar y decidir fructifica mejor en los círculos custodiados con celo de la demagogia popular.

Autor. Natalio R. Botana

Obsérvese la idea central que animaba a los fundadores: los electores son libres de elegir; no dependen de un mandato imperativo del pueblo para designar a uno u otro candidato y su cometido vale, precisamente, porque los ciudadanos les han otorgado ese derecho y esa libertad. No cabe duda que un propósito de esta naturaleza está mejor adaptado al ejercicio electoral propio de una república restrictiva donde son pocos los que participan en la vida política, porque prevalece un régimen censitaire del tipo legislado, por ejemplo, en Inglaterra hasta las actas de reforma de 1832 y 1867; en Francia durante la monarquía de Julio presidida por Luis Felipe; en Bélgica hasta principios de siglo y en Chile en el curso de la primera fase de la república "portaliana" inaugurada en 1833; o bien, porque la misma práctica política impone severas condiciones de coacción o de manipulación electoral. En la circunstancia de una república restrictiva cobra importancia el sistema de negociaciones, de recompensas y de sanciones que se establece entre un puñado de notables naturalmente habilitados para ejercer, como decía Alberdi, la libertad política, y una institución como las Juntas bien puede ser una de las instancias que mejor promoverían ese estilo electoral.

En el curso de treinta años las Juntas de Electores representarán, por cierto, un papel importante, pero al precio de la pérdida de esa autonomía que los legisladores argentinos y norteamericanos pretendieron asignarle.

Entre 1880 y 1910, el Colegio estuvo compuesto por 228, 232 y 300 electores designados mediante el sistema de lista completa sin representación de las minorías. En cada distrito (las provincias y la capital) los ciudadanos votaban por una lista de electores, y a la que obtenía el mayor número de votos —no la mayoría— se le asignaba la totalidad de los electores correspondientes al distrito. Hay una excepción en este lapso de tiempo, como lo veremos con más cuidado en próximos capítulos: las elecciones celebradas en 1904 que estuvieron regidas por la ley 4161, concebida por Joaquín V. González, ministro del Interior durante la segunda presidencia de Roca. La ley establecía la división de cada distrito en tantas circunscripciones como legisladores correspondía elegir; desde esa unidad electoral (se trazaron 120 circunscripciones en todo el país) cada ciudadano votaba por dos electores y, en conjunto con las demás circunscripciones del distrito, por cuatro más.

El número de electores por provincia entre 1880 y 1910, registra la siguiente distribución:

Cuadro N° 1: Numero De Electores Por Provincias En Elecciones Presidenciales 1880-1910

	1880	1886-1892	1898 1904-1910
Buenos Aires	54	36	60
Capital Federal	—	22	44
Catamarca	12	12	10
Córdoba	26	26	26
Corrientes	16	16	18
Entre Ríos	18	18	22
Jujuy	8	8	8
Mendoza	10	10	12
La Rioja	8	8	8
Salta	12	12	12
San Luis	10	10	10
San Juan	10	10	10
Santa Fe	12	12	28
Sgo. del Estero	18	18	14
Tucumán	14	14	18
<b>TOTALES</b>	<b>228</b>	<b>232</b>	<b>300</b>

Fuente: J. N. Matienzo, *Le Gouvernement représentatif fédéral dans la République Argentine*, pp. 154-161 y E. Zalduendo, *Geografía Electoral de la Argentina*, Bs. As. Ed. Ancora, 1958.

Si se clasifican los distritos en tres categorías: grandes, medianos y chicos<sup>2</sup>, puede ser interesante observar la relación que existe entre esas clases de distrito, medida en términos del peso respectivo de cada una de ellas sobre el total de electores y de la diferencia que resulta entre el distrito grande, más numeroso, y los distritos chicos, menos numerosos.

Admitamos, como punto de partida de este análisis, que el carácter federal de la fórmula prescriptiva aconsejaría mantener una relación de equilibrio en la composición de las Juntas que asegure una suerte de reciprocidad entre provincias con fuerza electoral en alguna medida equivalente.

Como podrá advertirse en el Cuadro N° 2, el equilibrio entre distritos se acentúa en las elecciones presidenciales posteriores al ochenta (en 1886 y 1892) y desaparece después, de forma paulatina, cuando el censo de 1895 reflejó una creciente concentración demográfica en el litoral, que se afirmará en las décadas posteriores.

Cuadro Nº 2  
**DISTRIBUCION DE DISTRITOS GRANDES, DISTRITOS MEDIANOS Y DISTRITOS CHICOS  
 SOBRE EL TOTAL DE ELECTORES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES: 1880-1910**

Elecciones	D. Grandes (D. G.)	D. Medianos (D. M.)	D. Chicos (D. Ch.)	%D.G. s/total de electores	%D.M. s/total	%D.Ch. s/total	Diferencia de electores entre D.G. más numerosos y D.Ch. me- nos numerosos
1880	Bs. As.	Córdoba Entre Ríos Sgo. del Estero	Resto de los distritos	24,1 %	27,6 %	48,3 %	46
1886-1892	Bs. As. Córdoba	Cap. Fed. Catamarca Corrientes Entre Ríos Salta Santa Fe Sgo. del Estero Tucumán	Resto de las provincias	26,7 %	53,4 %	19,9 %	28
1898-1904 1910	Bs. As. Cap. Fed.	Córdoba Entre Ríos Santa Fe	Resto de las provincias	34,6 %	25,3 %	40,1 %	52

Fuente: *Ibid.* Cuadro Nº 1.

## El Orden Conservador

La federalización de la ciudad-capital partió el número de electores pertenecientes a la provincia de Buenos Aires que de 54 pasaron a 36, mientras el resto quedó en manos de un nuevo distrito: la Capital Federal. El desmembramiento de Buenos Aires acortó la diferencia que existía entre los bloques de electores en 1880. Buenos Aires tenía en aquel momento 54 electores y las provincias menos pobladas, Jujuy y La Rioja, 8 cada una; había, pues, una distancia de 46 electores. La brecha entre ambos extremos apenas era amortiguada por tres distritos medianos: Córdoba, Entre Ríos y Santiago del Estero.

En las elecciones de 1886 y 1892 se reforzó la posición de los distritos medianos. Merced a la amputación que sufrió Buenos Aires, Córdoba, que mantuvo sus 26 electores, ocupó el lugar de distrito grande y la Capital quedó como distrito mediano junto con Entre Ríos y Santiago del Estero, que permanecieron en sus puestos, y Catamarca, Corrientes, Salta, Santa Fe y Tucumán que ingresaron a esa categoría. La relación distrito grande-distrito chico marcó la distancia más corta del período: 28 electores (Bs. As., 36 - Jujuy y La Rioja 8).

En las elecciones de 1898, 1904 y 1910, los bloques de electores comenzaron a distribuirse de acuerdo con una pauta que de allí en más se mantendrá y se simplificará. Buenos Aires casi duplicó sus electores y lo mismo ocurrió, con más exactitud, en la Capital Federal. El sector de distritos medianos disminuyó en grado significativo y si bien Santa Fe ingresó a esta categoría junto con Córdoba que descendió y Entre Ríos que se mantuvo, Santiago del Estero, Catamarca,

Autor. Natalio R. Botana

Corrientes, Salta y Tucumán ocuparon el lugar de distritos chicos del que no volverán a ascender. La diferencia entre distrito grande y chico sufrió un salto brusco: Buenos Aires marcó una brecha de 52 electores con respecto a Jujuy y La Rioja.

Resumamos, pues, algunas pautas de predominio. Buenos Aires detentó desde el ochenta un bloque de electores predominante, al que se le sumó en 1898 la Capital Federal. El peso de los distritos grandes marcó una línea ascendente a partir de 1880. Los distritos medianos, en cambio, alcanzaron un pico importante en las elecciones de 1886 y 1892, desde el cual trazaron, más tarde, una línea descendente a medida que creció la participación de los distritos grandes. El conjunto más numeroso de distritos chicos no logró superar la barrera del 50% del total de electores en ninguna oportunidad.

Más allá de esta árida descripción, se recorta un hecho cuyo significado es preciso subrayar una vez más: la federalización del ochenta produjo una redistribución en los bloques de electores que trajo como resultado la composición más equilibrada de las Juntas. Esta situación apenas se prolongó durante dos elecciones, en 1886 y en 1892. A partir de 1898 Buenos Aires —en particular los distritos grandes— retomó y acentuó su predominio. Un observador apresurado podría adelantar una consecuencia no menos significativa: quien controle Buenos Aires y la Capital en votos y en electores —deducirá— y adquiera peso político en Córdoba y Santa Fe, tendrá en sus manos la clave de la victoria presidencial. En rigor de verdad, el juego de alianzas introducirá algún matiz interpretativo que contradiga tan rotunda afirmación.

## El comportamiento en las Juntas de Electores

¿Cómo influyó el conjunto de leyes electorales y la distribución de los distritos según su peso relativo sobre el comportamiento interno en las Juntas de Electores? Si volvemos a la fórmula prescriptiva, cabe recordar que la intención del legislador, al institucionalizar la hipotética autonomía de los electores, procuraba favorecer las divisiones horizontales dentro de cada Junta y, más aún, alentar el desarrollo de posibles coaliciones entre grupos de electores pertenecientes a distintos distritos. A la postre, divisiones de esta naturaleza contribuirían a nacionalizar la elección presidencial, haciendo de dos o más ciudadanos candidatos compartidos por corrientes de opinión expresadas en diferentes Juntas de Electores.

Si, en cambio, el foro de negociaciones para designar al presidente se traslada a otro rincón del espacio político, también ocupado por grandes electores, ciertamente distintos de la figura esbozada en el texto constitucional, es posible rumbear hacia otro tipo de interpretación. La lectura de los resultados registrados en las Juntas entre 1880 y 1910 permite advertir la ausencia de divisiones dentro de cada uno de los bloques de electores asignados a los distritos. Si se presentaba la eventualidad de una división, dicho enfrentamiento tenía lugar entre bloques, o sea, entre distritos que se oponían a otros cuyos electores votaban, por lo general, sin fisuras internas.

Esta disciplina estuvo reforzada por el sistema de lista completa que regulaba la elección de primer grado pero, así y todo, la virtual desaparición de las divisiones internas abre una serie de interrogantes: ¿resultaba esta unanimidad del carácter instrumental de las Juntas que refrendaban

los arreglos convenidos fuera de su recinto, a través de las negociaciones que entablaban los presidentes y los gobernadores; o bien resultaba aquella unanimidad de un amplio consenso elaborado por los mismos electores? Dejemos por ahora esta pregunta en suspenso y veamos cómo se expresó el voto en las Juntas.

En 1880 Roca obtuvo el 69% de los electores; Buenos Aires y Corrientes, provincias opositoras, volcaron sus bloques a favor de Carlos Tejedor. De allí en más la situación cambiará sustancialmente. En 1886 Juárez Celman alcanzó el 79%; el resto se distribuyó entre la candidatura de M. Ocampo, respaldada por Buenos Aires y la de Bernardo de Irigoyen, sostenida por Tucumán. En 1892 la mayoría superó el pico de 90%: Luis Sáenz Peña logró el 95% de los electores; frente a este resultado, se comprueba, solitaria, la disidencia de Bernardo de Irigoyen a quien acompañó la mitad del bloque de diez electores de Mendoza. En 1898 Roca tuvo resultados más satisfactorios que en 1880: el 85% de los electores votaron por su candidatura; Bartolomé Mitre asumió una representación simbólica —quizá, un homenaje— compuesta por 13 electores de la Capital, 18 de Buenos Aires y 7 de Corrientes. En 1904 Manuel Quintana rozó el 81%; el resto se distribuyó entre José E. Uriburu, Marco Avellaneda y E. Daract que arrastraron consigo electores pertenecientes a Entre Ríos, la Capital y Tucumán. Por fin 1910 marca el apogeo: la candidatura de Roque Sáenz Peña arañó el 100% y apenas un solitario elector rompió la unanimidad de los 265 que sufragaron en las Juntas.<sup>3</sup> (Véase Cuadro Nº 3.)

**Cuadro Nº 3**  
**RESUMEN DE LOS RESULTADOS EN LAS JUNTAS DE ELECTORES: 1880 - 1910**

Año de elección	Nº de electores integrantes de las Juntas	Nº de electores obtenidos por el ganador	% sobre los sufragios emitidos en las Juntas	Legislación electoral vigente
1880	228	Roca: 155	69 %	Lista Completa
1886	232	Juárez: 168	79 %	Lista Completa
1892	232	L.S.Peña: 210	95 %	Lista Completa
1898	300	Roca: 218	85 %	Lista Completa
1904	300	Quintana: 240	81 %	Uninomial por Circunscripciones
1910	300	R.S.Peña: 264	99 %	Lista Completa

Fuente: *Ibid.* Cuadro Nº 1.

Ausencia evidente, pues, de oposiciones efectivas que se recorta sobre una coalición de provincias que, invariablemente, prestaron apoyo a la fórmula victoriosa. La coalición la constituyeron los bloques de electores de nueve provincias: Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero, las que, en total, reunieron 116 electores hasta 1895 y 126 entre ese año y 1910. En las seis elecciones analizadas, estas provincias volcaron la totalidad de sus electores presentes o, en su defecto, una mayoría compuesta por todos los electores menos uno, a favor de los candidatos ganadores. El comportamiento de la coalición configuró un núcleo oficialista, con la suficiente fuerza para controlar a las provincias díscolas que manifestaron su voluntad opositora, de modo circunstancial en una sola elección; o bien, de manera repetida en dos o más comicios.

En la primera categoría, provincias de oposición circunstancial, se inscribieron Mendoza en las elecciones de 1892 y Entre Ríos en las de 1904. En la segunda categoría, provincias de oposición



repetida, se situaron Buenos Aires en 1880, 1886 y 1898; Tucumán en 1886, 1892 y 1904; la Capital Federal en 1898 y 1904; y Corrientes en 1880 y 1898. A diferencia de lo ocurrido con las provincias de apoyo permanente, las de oposición circunstancial y repetida no siempre expresaron su voluntad opositora con la totalidad de los electores que componían cada uno de sus bloques. Mendoza, en 1892, dividió los suyos entre oficialistas fieles a Luis Sáenz Peña y opositores leales a Bernardo de Irigoyen, mientras que Entre Ríos, en 1904, volcó todos sus electores a favor de José Evaristo Uriburu.

En el caso de las provincias de oposición repetida, el comportamiento más insistente fue el de Buenos Aires que en dos oportunidades —en 1880 y en 1886— enfrentó con todos sus electores a Roca y Juárez y en la otra —1898— desvió 18 electores a favor de Bartolomé Mitre. Tucumán y Corrientes se opusieron, con el total de su bloque, una sola vez, la primera lo hizo en 1886 y la segunda en 1880; en las elecciones de 1892, 1898 y 1904 ambas provincias dividieron sus preferencias entre oficialistas y opositores, y lo mismo tuvo lugar en la Capital Federal en 1898 y 1904. (Véase Cuadro N° 4.)

**Cuadro N° 4: Comportamiento Electoral De Las Provincias En Elecciones Para Presidente: 1880 – 1886 – 1892 – 1898 – 1904 – 1910**

Provincias de oposición circunstancial cuyos electores se oponen al candidato oficial en una elección	Provincias de apoyo permanente cuyo electores apoyan siempre al candidato oficial	Provincias de oposición repetida cuyos electores se oponen al candidato oficial en dos o más elecciones
Mendoza elección: 1892  Entre Ríos Elección: 1904	Catamarca Córdoba La Rioja Jujuy Salta San Luis Santa Fe San Juan Sgo. del Estero	Buenos Aires elecciones: 1880 1886 1898  Tucumán: elecciones: 1886 1892 1904  Capital Federal elecciones: 1898 1904  Corrientes: elecciones: 1880 1898

*Notas*

a) Se entiende que una provincia es de apoyo cuando la manifestación de voluntad comprende todos los electores presentes o una mayoría compuesta por todos los electores presentes menos uno.

b) El comportamiento electoral de las provincias en elecciones para vicepresidente (1880-1910) es similar al anterior con

Autor. Natalio R. Botana

*dos diferencias que poco hacen variar la estructura de la coalición: las provincias de apoyo permanente pasan a ser 8 en lugar de 9 ya que Jujuy se opone circunstancialmente en la elección de 1904; por otra parte Tucumán se opone en dos oportunidades, y no en tres, en 1880 y 1886.*

*Fuente: Ibid. Cuadro Nº 1.*

Adviértase el andamiaje sobre el que se asentaría el control de las candidaturas. La coalición de provincias de apoyo permanente no sumaba la mitad más uno de los electores; estaba compuesta, en efecto, por distritos medianos y chicos con la excepción de Córdoba en 1886 y 1892. Las nueve provincias casi alcanzaron la mayoría en las tres primeras elecciones (50% en las de 1880 y 49,5% en las de 1886 y 1892) pero en las subsiguientes —1898, 1904 y 1910— esa proporción descendió al 42%. Se imponía, pues, la apertura hacia un juego que combinaba la disciplina de la coalición oficialista con la división en los bloques de electores de los distritos grandes. En la indisciplina de que hacían gala los electores de las provincias de oposición circunstancial y repetida, estaba el "plus" necesario para trepar hacia mayorías siempre superiores al 69%.

Las Juntas de Electores tradujeron, pues, un propósito de control que se engarzaba con negociaciones que tenían lugar fuera de su recinto. Pero la peculiaridad del método electoral adoptado otorgaba a las provincias y a los gobernadores un peso político que sería ilusorio desconocer: a través de los bloques de electores las provincias protagonizaban el momento decisivo en el que se jugaba el destino del poder presidencial.

En otros recintos la presencia de las provincias tenía carácter permanente. La Constitución dividía el proceso legislativo en dos Cámaras. Mientras que una acogía a los diputados nacionales mediante el voto directo, la otra garantizaba la representación igualitaria de las provincias. Allí, en el Senado Nacional, campeaba el mismo espíritu conservador que animaba las Juntas de Electores. Conviene detenerse un instante sobre la teoría y la práctica de esa institución que, en otras latitudes, despertaba el fervor de Tocqueville. Descubriremos a los mismos protagonistas empeñados, esta vez, en representar otro papel.

## El Senado Nacional

El sistema federal adoptado por la Constitución hacía del Senado una suerte de institución bisagra que, instalada en el lugar de encuentro del poder nacional con el poder provincial, contara con el prestigio necesario para salvar varias contradicciones cuyas soluciones variaban según fuese la óptica formal o substantiva en la cual se situaba el legislador.

En una primera perspectiva, de carácter formal, el Senado constituía un recinto adecuado para preservar la igualdad de los estados intervinientes en el pacto federal cualquiera fuese su dimensión geográfica o demográfica: "...la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla. Desde este punto de vista, la igualdad debería ser tan aceptable a los Estados más extensos como a los más pequeños, ya que han de tener el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los Estados en una república unitaria".<sup>4</sup>

Autor. Natalio R. Botana

Si se desciende hacia un umbral de análisis más profundo pocas dudas caben de que el Senado estaba pensado como un eficaz vehículo de comunicación, cuyo propósito básico consistía en nacionalizar a los gobernantes locales. La designación de los senadores por las legislaturas de los Estados era considerada, en este sentido, como un método útil y positivo: "...lo recomienda la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas".<sup>5</sup>

Por fin, en un tercer umbral que, excuso insistir en ello, no cierra la marcha descendente hacia dimensiones más profundas de esta relación de poder, el Senado podía ser entendido como un original instrumento de control al servicio de una prudente elite, amparada por la edad y la distancia electoral sobre tumultuosas o esquivas multitudes y "...así como la opinión fría y sensata de la comunidad debe prevalecer en todos los gobiernos libres sobre las opiniones de sus gobernantes, así también hay momentos especiales en los asuntos públicos en que, estimulado el pueblo por alguna pasión desordenada o por alguna ganancia ilícita, o extraviado por las artes y exageraciones de hombres interesados, reclama medidas que él mismo será el primero en lamentar y condenar más tarde. En estos momentos críticos ¡qué saludable será la intervención de un cuerpo tranquilo y respetable de ciudadanos, con el objeto de contener esa equivocada carrera y para evitar el golpe que el pueblo trama contra sí mismo, hasta que la razón, la justicia y la verdad tengan la oportunidad de recobrar su influencia sobre el espíritu público!"<sup>6</sup>

Estos umbrales tenían importancia equivalente, pero ninguno alcanzará más gravitación que el último para definir el otro gran propósito de la Cámara de Senadores; porque, más allá del problema federal, el Senado también daba respuesta a dos cuestiones decisivas que estaban implícitas en un régimen republicano de rígida separación de poderes. La primera de ellas exigía consagrar en algún cuerpo institucional el derecho de juzgar a los ciudadanos investidos del gobierno y en concreto al presidente. ¿Acaso no se proyectó al Senado, inquiría Hamilton, "como un sistema de investigación nacional de la conducta de los hombres públicos? ... ¿Qué otro cuerpo sería capaz de tener suficiente confianza en su propia situación para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida entre un individuo acusado y los representantes del pueblo que son sus acusadores?"<sup>7</sup>

La otra cuestión traducía una dificultad derivada de la naturaleza misma del régimen presidencial. Una de las diferencias más notables entre este régimen y el parlamentario consiste, en efecto, en la confusión que existe en uno y en la distinción que se establece en el otro, entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Ambos conceptos designan dos realidades cuya coexistencia podía observarse en las monarquías constitucionales europeas del siglo pasado. En aquel entonces la monarquía significaba la unidad del Estado y conservaba una capacidad de mando más que simbólica heredada del antiguo régimen; frente a ella se levantaba el Parlamento, que planteaba exigencias crecientes a medida que se democratizaba el sistema de representación. Mientras el Jefe de Estado ocupaba una posición inamovible protegida por la tradición aún persistente de la legitimidad hereditaria, el Parlamento —en sí, una realidad cambiante— nombraba al Jefe de Gobierno, en un primer momento gracias a un acuerdo pactado con la Corona y después según una voluntad de predominio que el monarca acataba.

Autor. Natalio R. Botana

La lógica del régimen parlamentario hacía del Gobierno una realidad dependiente del Parlamento: los representantes podían derrocar al primer ministro, según diferentes procedimientos, cuando cesaba la confianza de la mayoría, pero también la corona podía disolver el Parlamento antes que concluyera su mandato si consideraba necesario, o estratégico, un nuevo llamado a elecciones. En la situación parlamentaria el Jefe del Estado no hacía figura de caballero solitario: su Jefe de Gobierno y sus ministros lo vinculaban con la representación popular que se radicaba en el Parlamento. ¿Pero qué ocurría cuando los monarcas cesaban en su poder, cuando la legitimidad tradicional cedía su lugar a la legitimidad republicana y cuando a la cabeza del Estado se ubicaba la figura de un gobernante electo?

Por lo general se trazaron dos caminos de solución diferente. El primero era casi un calco de las últimas etapas de la monarquía constitucional cuando la corona ya no gobernaba y sólo simbolizaba la unidad del Estado. No es otro el sendero que recorrió la III República Francesa: la práctica de las leyes constitucionales de 1870 trajo como consecuencia una desaparición casi virtual del primer magistrado, que presidía pero no gobernaba, al tiempo que crecía la importancia de un gabinete responsable ante el Parlamento de la conducción efectiva de los asuntos de gobierno.<sup>8</sup>

El segundo camino era, en algún sentido, más sencillo de recorrer aunque encerraba el riesgo que derivaba de la ausencia de puentes institucionales entre la representación popular y la autoridad presidencial.

En el régimen presidencial la fragmentación de la soberanía, propuesta por el sistema federal, se combinaba con una rígida separación de poderes por la cual el Presidente no podía disolver el Congreso ni éste podía, según métodos ordinarios, hacer obligatoria la renuncia del primer magistrado y de su gabinete. Si se toma como modelo de la presidencia la figura del monarca británico hacia fines del siglo XVIII, la proposición que discutimos podía tener su lógica, pero a ello se añadía un motivo de confusión importante: el presidente, en efecto, era a la vez Jefe de Estado y de Gobierno y los secretarios o ministros no confirmaban su responsabilidad ante el Congreso, que no podía destituirlos, sino ante el presidente de quien dependían de modo exclusivo.

Cuando el predominio presidencial era fuerte y robusto como en el caso argentino, ¿podía ser prenda de mayor seguridad y de menor riesgo la soledad de un presidente que carecía de primer ministro y de gabinete responsable? La fórmula albertiana salvaba la dificultad: el presidente era un notable designado merced a una severa jerarquía electoral; los senadores también y el origen de ambos, edad y elección indirecta, los hacía naturalmente aptos para integrar una colegialidad conservadora.

Visto en esta perspectiva el Senado era un auténtico Consejo Ejecutivo dotado de las atribuciones para ejercer control sobre el poder judicial, el religioso y los niveles más altos del entonces embrionario sistema burocrático: según la Constitución, el Presidente necesitaba el acuerdo del Senado para nombrar los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores; para designar y remover los ministros plenipotenciarios y los encargados de negocios; para proveer los empleos militares superiores del ejército y la armada; para presentar o proponer los obispos correspondientes a las iglesias catedrales y para declarar el Estado de Sitio.<sup>9</sup> Esto es lo que exigía la Constitución. Veamos, ahora, cómo se integró en la práctica la colegialidad conservadora a la que aludíamos hace un instante.

## Las relaciones entre los Gobernadores y el Senado

En la sesión de la Cámara de Diputados del 8 de mayo de 1906 Carlos Pellegrini sostenía que "el artículo 1° de la Constitución dice que la República adopta la forma de gobierno representativa, republicana y federal; y la verdad real y positiva es que nuestro régimen, en el hecho, no es representativo, ni es republicano, ni es federal". Y luego señalaba: "...No es federal, porque presenciamos a diario cómo la autonomía de las provincias ha quedado suprimida", para recordar, de inmediato, un caso contemporáneo. En las antecámaras de la presidencia se discutía quién debía asumir la gobernación de una provincia "...surgían candidatos un día y eran vetados al día siguiente para ser reemplazados por nuevos". Y el ex presidente recordaba con nostalgia a ese pueblo que en otros tiempos "hubiera saltado como una pantera herida si un núcleo de porteños hubiera pretendido en esta ciudad de Buenos Aires imponer un gobernador a la provincia de Santa. Fe".

Esta apasionada afirmación, ¿podría mantener en pie una hipótesis según la cual el gobernador de provincia gozaba de lo que en buena jerga constitucional podría denominarse autonomía federal? Las opiniones aparecen más divididas de lo que habitualmente se cree. Si, por ejemplo, exponemos la opinión de un par de autores que analizaron con minucia la oligarquización de ese entonces, como Rivarola y Matienzo, el registro de interpretaciones oscila entre una hipótesis de dependencia casi absoluta (Rivarola) y otra de una autonomía en todo caso peligrosa y susceptible de un mayor control institucional (Matienzo).

La hipótesis de la dependencia, llevada por Rivarola hasta las últimas consecuencias, se traduce en su expresión de fe unitaria: "la República Unitaria pondrá de acuerdo la Constitución formal con el hecho real; el Presidente de la República nombrará oficial y públicamente a los gobernadores de provincia en lugar de nombrarlos subrepticamente, como se ha hecho. Pero la designación impondrá al Presidente otras responsabilidades más que las históricas o morales que surgen de la designación oculta e ilegal".<sup>10</sup>

La designación oculta no parece ser, sin embargo, un acto perteneciente a una suerte de ámbito reservado del presidente; exige, por el contrario, la intervención de otros actores. El mismo Rivarola describe las cosas años después aludiendo, quizá, a la misma experiencia a la que se refería Pellegrini: "de pronto oí que nuestro político decía: 'Pero si a ese X (el gobernador) nadie lo conocía. El gobernador cesante Y no podía entenderse con el senador Z sobre la elección del sucesor. Entonces yo los reuní una noche en que el presidente debía venir para verse con ellos. Aquí en esta misma sala los arreglamos y decidimos que X fuese gobernador'... El político era el doctor Pellegrini, la provincia era Santa Fe y el presidente el General Roca".<sup>11</sup>

La anécdota, lejos de representar un método de designación unipersonal, introduce otros protagonistas y evoca un estilo propio de una colegialidad amparada por el secreto: intervienen, por un lado, el gobernador cesante; por el otro, el senador de esa provincia; y, en el vértice del pacto, el presidente en ejercicio acotado, en esta circunstancia, por otro notable que también había ejercido la primera magistratura. En todo caso, parecería inconveniente disminuir en demasía el peso de la provincia en la decisión y menos descartarlo como ocurre cuando el mismo autor traza su argumento del unitarismo encubierto.

Autor. Natalio R. Botana

Matienzo, más federalista, al menos desde el punto de vista doctrinario, que Rivarola, se inclina a favor de la ortodoxia del 53. Después de la reforma constitucional de 1860, que tradujo las pretensiones autonomistas de la provincia de Buenos Aires, los gobernadores adquirieron más impunidad dentro de los límites de su provincia e hicieron o deshicieron cargos locales, confirmando aquella voluntad ya presente en el Acuerdo de San Nicolás, de "emplear toda su influencia legítima a fin de que fueran elegidos los ciudadanos de más probidad y de un patriotismo más sano e inteligente".<sup>12</sup> Como remedio a esos males de oligarquización, Matienzo recomendaba el retorno al régimen constitucional originario de 1853 que otorgaba al senado la atribución de juzgar políticamente a los gobernadores.<sup>13</sup>

Las figuras de la dependencia y de la autonomía se superponen hasta que sus trazos coinciden en un sector de la imagen. Según los mismos publicistas, el gobernador ejercía control electoral sobre el personal político de su provincia: intervenía en la designación de los legisladores provinciales y nacionales, reservaba para sí una banca en el Senado Nacional y prestaba particular empeño en la confección de la lista de electores para Presidente y vice de la Nación.<sup>14</sup> Tanta influencia habría afectado la jerarquía del régimen si no se hubiese instalado bajo el amparo presidencial. Desde esta perspectiva se explica el intercambio de protecciones recíprocas entre Nación y Provincias, porque sin el apoyo de los gobernadores el poder presidencial carecía de sustento, pero sin el resguardo nacional los gobernadores permanecían huérfanos de la autoridad indispensable para mandar en su ámbito particular. Esta aparente paradoja descubre, en alguna medida, las nuevas relaciones que entablaron los presidentes y los gobernadores después de la federalización del ochenta.

Durante los veinte años que transcurrieron entre la reforma constitucional de 1860 y la primera presidencia de Roca, el gobernador de provincia tenía poder de veto en la elección presidencial. A partir del ochenta, en cambio, el gobernador perdió estatura política y, de algún modo, comenzó a obrar como "agente del presidente para realizar su concepción positiva del gobierno".<sup>15</sup>

Después de Pavón, algunas provincias poderosas como Entre Ríos; donde se recluyó Justo José de Urquiza, o Buenos Aires bajo el imperio del autonomismo alsinista, o aun Santa Fe con Simón de Iriondo, podían todavía oponerse al poder central. Pero la muerte de Urquiza y la derrota del particularismo porteño dieron por tierra con esta pretensión y el caso de Adolfo Alsina rival de Bartolomé Mitre y eficaz elector de Domingo F. Sarmiento, no se repitió más.

Entre 1880 y 1916, las provincias argentinas fueron presididas por 195 gobernadores.<sup>16</sup> Esta cifra resulta de la suma de todos los gobernadores de provincia que desempeñaron este cargo de acuerdo con la secuencia de sucesión prevista en los textos constitucionales que comenzaba con el gobernador elegido, culminaba al término de su período y, si en el intervalo había fallecimiento, renuncia o juicio político, la autoridad ejecutiva pasaba a ser ejercida, según los casos, por el vicegobernador y luego por los presidentes del senado provincial, de la cámara de diputados o del superior tribunal de justicia; no se incluyen, por lo tanto, los interventores designados por el Gobierno Nacional y los gobernadores de facto o las juntas que asumieron el poder en las provincias cuando se produjeron movimientos revolucionarios.<sup>17</sup>

El ritmo de renovación de los gobernadores correspondía a períodos que oscilaban entre los tres y los cuatro años y, a primera vista, no parecía encuadrar un régimen de predominio personal si por

ello se entiende la presencia de un gobernador que se hace reelegir por lo menos una vez, durante los años que se analizan.<sup>18</sup> Sobre la cifra antes mencionada, fueron reelectos 13 gobernadores, y de ellos sólo dos: Francisco Vicente Bustos de La Rioja y Sergio Alvarado de Jujuy, lo han sido por más de un período. Por lo demás, la circunstancia de la reelección no se presentó en todas las provincias: en Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, San Luis y Salta no hay gobernadores reelectos. El retorno al ejercicio de la gobernación se observa, por consiguiente, en Buenos Aires, Catamarca, Tucumán, San Juan, Corrientes, Santiago del Estero, Mendoza, Jujuy y La Rioja.

Cuadro N° 5: Gobernadores Reelectos Por Provincia 1880-1913/14

Provincia	Gobernadores Reelectos	Nº de Períodos	Total de años que es gobernador
Buenos Aires	Marcelino Ugarte	Uno	1902/06 - 1914/17 = 7
Catamarca	Guillermo Correa	Uno	1900/04 – 1915/18 = 7
Corrientes	Juan Ramón Vidal	Uno	1886/89 – 1911/13 = 5
	Juan Esteban Martínez	Uno	1896/01 – 1904/07 = 8
Jujuy	Sergio Alvarado	Dos	1891/93 – 1898/01 1910/13 = 5
	Manuel Bertres	Uno	1895/98 – 1904/07 = 6
La Rioja	Francisco V. Bustos	Dos	1880/83 – 1886/89 1895/98 = 9
Mendoza	Elías Villanueva	Uno	1878/81 – 1901/04 = 6
	Emilio Civil	Uno	1898 – 1907/10 = 4
Sgo. del Estero	Absalón Rojas	Uno	1886/89 – 1892 = 4
	Dámaso E. Palacio	Uno	1898/01 – 1908/10 = 5
San Juan	Carlos Dondel	Uno	1884/87 – 1896/99 = 6
Tucumán	Lucas A. Córdoba	Uno	1895/98 – 1901/04 = 6

Fuente: Academia Nac. de la Historia, Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930, T. IV, 1º y 2º Sección.

Si el predominio personal apenas se atisba, merced a este preliminar análisis acerca de la ocupación formal del cargo ejecutivo en las provincias, es preciso orientar los interrogantes hacia otro campo de la acción política. Es cierto que los gobernadores cambiaban, pero la cuestión reside en saber si la posibilidad de la reelección recreaba en ellos una expectativa ante la cual valía la pena jugarse, cuando se vislumbraban otros cargos más deseables por su cercanía con el centro de decisión del poder político nacional. Además, se sumaba la restricción que impedía a los gobernadores, como a los presidentes, la reelección inmediata y exigía, para ello, el intervalo de un período. El tramo de 3 o 4 años que cubría el ejercicio efectivo de la gobernación era, pues, estrecho comparado con la duración y la consecuente estabilidad que otorgaba el desempeño de otros cargos nacionales. Para muchos, la gobernación podía ser el mojón institucional que

señalaba la culminación de una carrera acotada por las fronteras de la provincia natal y sin más horizonte que el que podían trazar las alianzas y las querellas locales. Para otros, en cambio, la gobernación se constituía en el punto de partida de una carrera nacional que habría de llevar al ex gobernador a intervenir en el sistema de decisiones nacionales.

Los caminos para alcanzar este propósito seguían el trazado de los poderes nacionales que prescribía la Constitución: la presidencia, el gabinete nacional y ambas cámaras legislativas. Pocos gobernadores lograron ejercer el poder presidencial. Roca y Pellegrini, los Sáenz Peña, padre e hijo, José E. Uriburu, Quintana y Victorino de la Plaza, habían llegado a la cumbre de la jerarquía gubernamental transitando por otros carriles como los ministerios, las bancas legislativas y las misiones diplomáticas. Los gobernadores que alcanzaron el poder presidencial no constituyeron el núcleo mayoritario de ese elenco de notables. Sólo dos presidentes, ambos ex gobernadores cordobeses, marcaron la excepción: Miguel Juárez Celman, quizá quien mejor representó, en su vertiginosa trayectoria de ascenso y ocaso, la figura arquetípica del gobernador que conquista ese lugar de preeminencia y José Figueroa Alcorta que accedió a esa responsabilidad por el atajo de la vicepresidencia.

¿Hacia dónde marchaban, entonces, los gobernadores? Quedaba en pie un vínculo importante, y un tramo aquí no expuesto de las carreras de Juárez y F. Alcorta puede hacer las veces de preámbulo al tema; porque ambos provincianos, antes de ejercer la presidencia y después de desempeñar la gobernación, ocuparon una banca en el Senado Nacional.

El Senado, decíamos, fue pensado como una institución conservadora: su composición, entre 1880 y 1916, confirmó este propósito. En primer lugar, porque el Senado acogía un conjunto no desdeñable de ex presidentes.

Cuadro N° 6: Ex Presidentes Que Ocupan El Cargo De Senador Período 1880-1916

Distrito	Titulares	Períodos en que es Presidente	Período en que es Senador
Capital Federal	Julio A. Roca	1880-1886	1888-1891
	José E. Uriburu	1895-1898	1901-1910
Buenos Aires	Bartolomé Mitre	1862-1868	1894-1902
	Carlos Pellegrini	1890-1892	1895-1904
Tucumán	Nicolás Avellaneda	1874-1880	1883-1886
	Julio A. Roca	1880-1886	1892-1894

Fuente: Cámara de Diputados de la Nación. El Parlamento Argentino 1854-1947, Buenos Aires, 1948.

Como podrá advertirse, en este cuadro figuran dos presidentes, Mitre y Avellaneda, cuyo mandato se extendió durante las décadas del 60 y del 70. El hecho es significativo porque corre paralelo



con la trayectoria de Sarmiento, quien no fue electo senador durante el período que arranca del ochenta (falleció en 1888) pero sí lo fue al término de su presidencia, entre 1875 y 1879. Tampoco conviene olvidar que la carrera de los ex presidentes no presentes, luego, en el Senado terminó de manera abrupta, ya sea porque se retiraron de la actividad política —tal el caso de Juárez Celman y Luis Sáenz Peña que renunciaron, respectivamente, en 1890 y 1893— o bien porque murieron en el ejercicio del cargo como M. Quintana y Roque Sáenz Peña. Del resto, sólo José F. Alcorta no retornó al Senado, pero durante la administración de V. de la Plaza se lo designó ministro de la Corte Suprema donde permaneció hasta 1931.

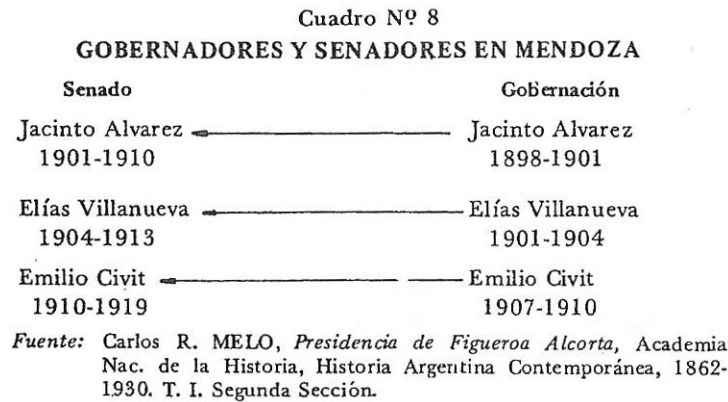
En segundo lugar, el Senado se había transformado en un recinto que acogía al gobernador saliente quien, de esta suerte, velaba sobre los asuntos de su provincia desde ese sitio de preeminencia. Sobre los ciento cuarenta y tres senadores que registra el período 1880- 1916, sesenta y dos habían desempeñado previamente el cargo de gobernador. Si a ello sumamos el número de ex presidentes que llegaron al Senado, excluido el distrito de la Capital Federal que no designaba gobernador, tenemos el siguiente esquema:

Cuadro N° 7: Ex Gobernadores Y Ex Presidentes En El Senado Nacional

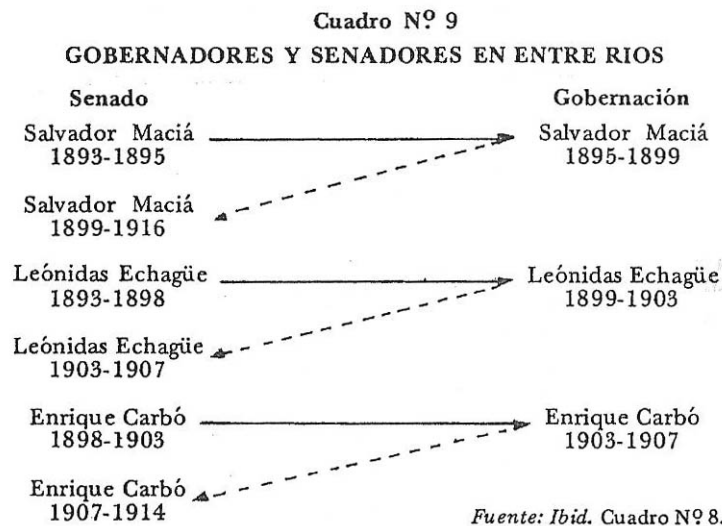
Provincia	I Nº de Senadores 1880-1916	II Nº de ex gobernadores que ocuparon el cargo de senador	III Nº de ex presidentes que ocuparon el cargo de senador	% = II + III
				I
Buenos Aires	12	6	2	67 %
Mendoza	9	6	-	67 %
San Luis	8	5	-	62 %
San Juan	11	6	-	55 %
Entre Ríos	8	4	-	50 %
Salta	12	6	-	50 %
Tucumán	11	3	2	45 %
Corrientes	9	4	-	44 %
Córdoba	15	6	-	40 %
Sgo. del Estero	13	5	-	38 %
Santa Fe	11	4	-	36 %
La Rioja	9	3	-	33 %
Catamarca	7	2	-	29 %
Jujuy	8	2	-	25 %
TOTAL	143	62	4	46 %

Fuente: Academia Nac. de la Historia. Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930. T IV, 1ª y 2ª Sección y El Parlamento Argentino 1854-1947, Buenos Aires, 1948

Los modos de inserción de los ex gobernadores en el Senado Nacional tenían múltiples expresiones, pero por lo general obedecían al carácter instrumental de las legislaturas de provincia y al control que sobre éstas ejercía el gobernador. Los itinerarios de acceso tenían trazados ingeniosos. Algunos respondían a una línea directa e inmediata como en Mendoza.



Otros itinerarios transitaban caminos más originales, de ida y vuelta de un cargo a otro, que revelaban un minucioso resguardo, no menos eficaz, del papel que se abandonaba y que pronto habría de recuperarse. Entre Ríos representa, en este sentido, un caso arquetípico.



El Senado jugaba un papel semejante al que le asignaba el legislador. Era, en lo substancial, una institución que agrupaba a quienes habiendo concentrado poder y prestigio en una circunstancia provincial, volcaban esa experiencia y esa capacidad de control en el ámbito nacional.

El Senado comunicaba oligarquías, las hacía partícipes en el manejo de los asuntos nacionales y las cobijaba con la garantía de un mandato extenso y renovable. Allí convivía un grupo de notables, muchos de ellos consagrados a ejercer una senaturía predominante que hubiera merecido el beneplácito de un Bolívar redivivo. El mandato duraba nueve años; una reelección los

llevaba a 18 años, como es el caso de Francisco C. Figueroa y Antonio del Pino en Catamarca, V. Virasoro en Corrientes y S. Macía en Entre Ríos; y una tercera designación por la legislatura les hacía rondar el umbral del cuarto de siglo, tal como sucedió con E. Mendoza y D. T. Pérez que durante 24 años ocuparon, respectivamente, una banca por San Luis y otra por Jujuy.

Así quedaba consagrada la duración y la permanencia. "Invernada de gobernadores..." llamaba al Senado Nacional un cronista parlamentario que, bajo el seudónimo de Escalpelo, describía sin eufemismos la regla no escrita de la representación en el alto cuerpo legislativo: "Basta ser gobernador de provincia para tener asegurada la banca en el Senado, y basta como consecuencia tener una banca en el Senado para aspirar con éxito a las gobernaciones de provincia... Es un juego de niños. Simple cambio de asientos: yo bajo, tú subes —guárdame esa banca yo te reservo esta gobernación—, bríndame con esa gobernación yo te obsequio con esta banca".<sup>19</sup>

Visto desde esta perspectiva, el Senado puede presentar la imagen, quizá ilusoria, de un viviente pacto federal que defendía con celo las autonomías provinciales consagradas por la Constitución. Sin embargo, este cuadro de estabilidad se yuxtapuso sobre una serie de conflictos que tuvieron lugar entre el poder político nacional y las provincias. Regresó entonces sobre la escena un instrumento de control, conocido décadas atrás, cuya persistencia en aquel tiempo y después le concede, en nuestro país, el raro privilegio de conservar una robusta salud institucional. Es momento, pues, de interrogarse acerca de los avatares del sistema federativo y del destino que tuvo la intervención federal.

## Notas

1 El Federalista, LXIII (Hamilton), México. Fondo de Cultura Económica, 1956, p. 289.

2 La técnica de clasificación es la siguiente: se toma como medida máxima la provincia con mayor número de electores que siempre es Buenos Aires y se divide esta cifra por tres. 1880: Buenos Aires, 54, o sea 18; 1886/92: Buenos Aires 36, o sea 12; 1898/1910: Buenos Aires 60, o sea 20. Distritos Chicos son aquellos situados abajo del primer tercio; Distritos Medianos los ubicados entre el primero y el segundo tercio; Distritos Grandes los que se localizan entre el segundo y el tercero.

3 Para estos resultados ver J. N. Matienzo, *Le gouvernement représentatif fédéral dans la République Argentine*, pp. 154-161.

4 El Federalista, LXII (Hamilton o Madison), p. 263.

5 El Federalista, idem, p. 262.

6 El Federalista, LXIII (Hamilton o Madison), p. 268.

7 El Federalista, idem, p. 267.

8 Conf. M. Duverger, *Institutions politiques et droit Constitutionnel*, Paris. P.U.F., 1966, p. 271.

9 Ver Agustín de Vedia, *Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1907, p. 191 ss.

10 R. Rivarota, *Del régimen federativo al unitario*, p. XXVIII s.

11 R. Rivarola, "El Presidente Sáenz Peña y la moralidad política argentina", en *R.A.C.P.*, año IV, N° 49, 2-10-1914, p. 8.

12 Ver, en este sentido, R. Rivarola, "La 'oligarquía' según los constituyentes del 53".

13 Ver J. N. Matienzo, *Le gouvernement représentatif fédéral dans la République Argentina*, p. 327 ss.

14 Conf. J. N. Matienzo, *idem*, p. 212 s.

15 R. Rivarola, "El presidente Roca y la consolidación del poder nacional", p. 111.

16 De acuerdo con la siguiente distribución: Buenos Aires, 15; Catamarca, 11; Córdoba, 18; Corrientes, 14; Entre Ríos, 11; Jujuy, 11; la Rioja, 12; Mendoza, 14; Salta, 16; San Juan, 15; San Luis, 15; Santa Fe, 12; Santiago del Estero, 15; Tucumán, 16. Esta distribución es lo suficientemente homogénea como para hacer representativa la media de trece gobernadores por provincia.

17 Los gobernadores de facto y las juntas ejercieron el poder provincial durante pequeños períodos. Gobernadores de facto han habido tres: M. Candiotti en Santa Fe (1893); Teófilo Saa en San Luis (1893), y M. Catalán en La Rioja (1898). Las Juntas Revolucionarias tienen una composición variada. Cuatro juntas lograron retener el poder entre el derrocamiento de un Gobernador y el momento en que se hizo efectiva la intervención federal: Triunvirato en Corrientes (1893); Junta de cinco miembros en Santiago del Estero (1892) y de cuatro miembros en la misma provincia (1895); Junta de cuatro miembros en San Juan (1907).

18 El predominio personal habría que buscarlo en un umbral más profundo sobre el cual volveremos en un próximo capítulo: el de las relaciones de familia que controlaban los gobiernos y el poder económico de las provincias. Como muestra registramos las palabras del diputado Araya, *Diario de Sesiones*, 1912, II, p. 845, acerca del dominio familiar sobre el gobierno de Salta, que reproduce D. Cantón en *Elecciones y partidos políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973, p. 100:

"...Don Pío Urriburu, allá por el año 1900, consagró gobernador a Don Ángel Zerda, que era dueño, en unión de Don David Ovejero y Don Félix Usandivaras, del Ingenio azucarero Ledesma ubicado en la provincia de Jujuy; desde entonces el gobierno de Santa se convirtió en un anexo de ese Ingenio.

"Don Ángel Zerda transmitió el gobierno a su sobrino y socio Don David. Ovejero y para no ser burlado por éste colocóse de Presidente del Senado de la Provincia, y colocó a su socio Don Félix Usandivaras como Presidente de la Cámara de Diputados.

"Desde entonces hasta ahora Don Ángel Zerda continúa siendo Presidente de la Cámara de Senadores, o sea Vicegobernador por la Constitución de la Provincia, ya hace dos meses el Sr. Usandivaras ha ocupado la presidencia de la cámara de Diputados. Don David Ovejero, un año antes de cumplir su período renunció para hacerse elegir Senador Nacional, cosa que obtuvo y fue en esa ocasión que se propuso hacer gobernador, y también lo consiguió, al Dr. Luis Linares, su sobrino."

19 Escalpeló, *El Senado de 1890*, Brocha Parlamentaria, Buenos Aires, Joseph Escary Editor, 1891, p. 19 s.