

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **Apuntes teóricos e historiográficos sobre el proceso de democratización en la provincia de Buenos Aires (1912-1930).**

Fernández Irusta, Pablo (UNQ).

Cita:

Fernández Irusta, Pablo (UNQ). (2007). *Apuntes teóricos e historiográficos sobre el proceso de democratización en la provincia de Buenos Aires (1912-1930)*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/593>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eU8X/d5x>

*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>.*

XIº Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia

Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

Título: Apuntes teóricos e historiográficos sobre el proceso de democratización en la provincia de Buenos Aires, 1912-1930.

Mesa Temática: nº 67, "Pensar la Política desde la Historia"

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

Autor/res-as: Pablo Fernández Irusta, Doctorando de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

Dirección: Palestina 507 "1", Capital Federal.

TE: 4-931-6739

Email: [irustapablo@infovia.com.ar](mailto:irustapablo@infovia.com.ar); [pfernandez@unq.edu.ar](mailto:pfernandez@unq.edu.ar)

## *Apuntes teóricos e historiográficos sobre el proceso de democratización en la provincia de Buenos Aires, 1912-1930*

Pablo Fernández Irusta (UNQ)

En las últimas décadas, una serie de trabajos estudiaron el proceso de democratización iniciado 1912, focalizando el análisis en los espacios políticos provinciales.<sup>1</sup> Siguiendo una tradición largamente asentada, estos trabajos se interesaron en un conjunto de variables habituales en la ciencia política contemporánea, tales como la evolución del electorado, la emergencia de nuevas prácticas políticas y discursivas, o las formas de ejercicio del sufragio. Esta aproximación teórica permitió, entre otros aportes, comparar procesos desarrollados en algunas provincias con las tendencias y evoluciones registradas en el plano nacional; y, de forma general, ofreció elementos empíricos valiosos para comprender la construcción de la ciudadanía en Argentina.<sup>2</sup>

Tomando como punto de partida ese corpus historiográfico, esta ponencia presenta una serie de premisas teóricas e historiográficas a fin de avanzar en el análisis del proceso de democratización en la provincia de Buenos Aires, abordando aspectos todavía insuficientemente contemplados. La idea que guía nuestro enfoque sostiene que las variables utilizadas para analizar el *régimen político* y el *sistema de competencia interpartidaria* sólo captan un aspecto parcial del proceso de democratización en la provincia; y que, para una comprensión global del proceso, es preciso contemplar también los efectos provocados por la Ley Sáenz Peña en el *sistema político provincial* –esto es, el entramado de relaciones de fuerza que vinculaba a los diferentes agentes e instituciones políticas provinciales–. El aporte principal de esta aproximación teórica no radicaría tanto en la posibilidad de sumar nuevos datos empíricos al cuadro conocido, sino más bien en poder reinterpretar bajo nuevos parámetros algunos de sus procesos y tendencias históricas.

La ponencia consta de tres secciones. En la primera señalaremos algunos clivajes y condicionamientos estructurales de la política bonaerense cuyo origen inmediato remite a la consolidación del Estado nacional en 1880. En la segunda sección señalaremos los cambios que, en dicho entramado de oposiciones, generó la implementación de la reforma electoral. Y por último presentaremos una conceptualización teórica de los cambios operados en la acción los agentes políticos locales durante el período.

---

<sup>1</sup> Fernando Devoto y Marcela Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Biblos-Univ. Mar del Plata, Buenos Aires, 1994; Marcela Ferrari, Cecilia Servetto y otros, *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, UNC, Córdoba, 2000; Julio César Melón Pirro y Elisa Pastoriza (edit.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Buenos Aires, 1996.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Fernando Devoto, “La construcción de la primera democracia argentina. Legislación y prácticas políticas”, en Torcuato Di Tella (comp), *Argentina – Chile ¿Desarrollos paralelos?*, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires, 1997.

## **El sistema político bonaerense**

### *-En el sistema político provincial tras la federalización de la ciudad de Buenos Aires*

La derrota militar del gobernador bonaerense Carlos Tejedor en 1880 y la consiguiente federalización de la ciudad de Buenos Aires modificaron de forma radical tanto la vinculación de la provincia con los poderes nacionales, como el funcionamiento de su política interna. Respecto a la primera cuestión, la ostensible subordinación impuesta por el Estado Nación sobre los poderes provinciales tendió a acaparar la atención de muchos observadores calificados de la época. Algunos, como Rodolfo Rivarola, creyeron encontrar en dicho acontecimiento el fin de una larga historia de pujas interprovinciales, en las que los intereses porteños habían rivalizado exitosamente con los del interior. “El sentimiento localista porteño –señalaría en 1908– ha desaparecido. La gran ciudad civilizadora, como se la llamó en el Congreso de 1853, ha multiplicado varias veces la población que tenía en 1880, y es la gran ciudad de los argentinos, la tierra común en la que no quedan ni huellas remotas de las antiguas pasiones localistas”.<sup>3</sup>

Contando con una perspectiva temporal más amplia, investigadores posteriores advirtieron más claramente las huellas de las antiguas rivalidades interprovinciales en la dinámica política del régimen instaurado por Roca. Así, por ejemplo, desde la perspectiva abierta por Natalio Botana, los sucesos de 1880 no implicaron tanto el fin de las tensiones regionales preexistentes como su redefinición bajo parámetros acordes con la existencia de un poder nacional hegemónico. Un dato clave en este análisis es que la federalización de la ciudad de Buenos Aires no evitó que provincia y ciudad permanecieran estrechamente vinculadas “en términos políticos, económicos y sociales”.<sup>4</sup> De hecho, según Botana, ambas, tomadas en conjunto, constituyeron la “región hegemónica” dentro del orden conservador, y ese potencial económico y social no podía sino traducirse en una fuerte gravitación en la dirección del Estado (lo que se desprende, por ejemplo, de la abultada representación de los bonaerenses en los gabinetes ministeriales). En otras palabras: la división entre Buenos Aires y el interior no desapareció; sólo redefinió sus términos bajo la autoridad consolidada del gobierno nacional.

Ahora bien, esto implicó, en principio, que los intereses de Buenos Aires resultaran mediatizados por el complejo andamiaje institucional de orden oligárquico. Así, por ejemplo, producto de las cambiantes relaciones de fuerza entre el interior y Buenos Aires, su representación en los gabinetes no la inmunizó contra la injerencia del poder federal: efectivamente, como destaca Botana, Buenos Aires se contaría entre las provincias intervenidas un mayor número de veces

---

<sup>3</sup> Rodolfo Rivarola, *Del régimen federativo al unitario*, Talleres Jacobo Peuser, Buenos Aires, 1908, pág. 322.

<sup>4</sup> Natalio Botana, *El Orden Conservador*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1977, pág. 139.

entre 1880 y 1916.<sup>5</sup> En este sentido, puede decirse que la posición de Buenos Aires en el orden nacional resultó paradójica. En términos de Halperín Donghi:

(...) pese a la federalización de la que había sido hasta entonces su capital a la vez que la de la Nación, Buenos Aires sigue siendo la primera provincia argentina, pero halla difícil traducir plenamente en influjo político su maciza presencia económica y demográfica.<sup>6</sup>

Por otro lado, como se indicó, la pérdida de la capital provincial conllevó cambios no menos abruptos en la dinámica política interna. Ya Nicolás Matienzo, a comienzos del siglo XX, había destacado la particular situación de Buenos Aires, provincia “que había perdido el centro urbano e intelectual que hasta entonces la dirigía, sin que la ciudad de La Plata (...) haya logrado sustituirlo”.<sup>7</sup> Esto introducía en el sistema político provincial algunos rasgos singulares. Como señalaría Rivarola:

Su política, fuera de las revueltas íntimamente aldeanas de sus municipalidades, se hace en la ciudad y desde la ciudad (Capital Federal). Salvo los intendentes municipales que ascienden a legisladores, sus senadores y diputados son frecuentemente vecinos de la ciudad; vecinos de la ciudad son sus gobernadores, hasta el día en que toman posesión del mando; vuelven a serlo al día siguiente de su cese; y mientras ejercen el cargo viajan todo lo que pueden a la ciudad, cuyo alejamiento les causa nostalgia.<sup>8</sup>

En rigor, la contradictoria posición de Buenos Aires en el plano nacional respondía también a la estructura representativa y administrativa surgida de las reformas realizadas en la provincia durante la década de 1880, que acentuaron los efectos de la pérdida de la capital provincial. Cabe recordar que, siguiendo premisas afines con el liberalismo clásico, Buenos Aires promulgó en 1889 una reforma de la constitución provincial que establecía un sistema representativo semiparlamentario, el cual distaba de establecer condiciones favorables para convertir al Poder Ejecutivo en el vértice de una estructura fuertemente centralizada. A ello contribuía también la amplia autonomía otorgada a las comunas en todo lo referido a gobierno local, que las convertía de hecho en bases de potenciales liderazgos locales, así como el sistema electoral proporcional que al operar dividido en seis secciones electorales facilitaba la fragmentación de las fuerzas políticas y, de ese modo, favorecía las tendencias descentralizadoras.

Como advirtió Halperín Donghi, este andamiaje institucional puso al gobernador de Buenos Aires en una “situación excepcional” respecto de las otras provincias:

---

<sup>5</sup> Botana, op. cit., págs. 137-147.

<sup>6</sup> Tulio Halperín Donghi, “El populismo de Manuel Fresco a la luz de su impacto electoral”, en D. Cantón y J. R. Jorrot, *La investigación social hoy. A cuarenta años de la recreación del Instituto de Sociología*, Instituto de investigaciones Gino Germani (UBA), Buenos Aires, 1997, pág. 98. Sobre este punto, puede consultarse el trabajo de Jorge Balán, “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, vol. 18, No. 69, abril - junio 1978.

<sup>7</sup> Nicolás Matienzo, *El Gobierno Representativo Federal de la República Argentina* (2ª Edición), Editorial América, Buenos Aires, 1916, pág. 207.

<sup>8</sup> Rodolfo Rivarola, “Crónica y documentos”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas (RACP)*, Tomo VI, año 1913, p. 225.

(...) la hegemonía política del gobernador no puede apoyarse en la que en la sociedad provincial tiene su capital. Sencillamente, para dominar la política provincial, su gobernador no puede utilizar lazos sociales que no ligan subordinadamente a los distritos sobre cuya administración aspira a ejercer influjo decisivo con la capital desde la que los gobierna sino con la que la provincia ha perdido.<sup>9</sup>

#### *-Clivajes estructurales de la política bonaerense*

Este marco político e institucional, definido durante la década de 1880, estableció una serie de tensiones y clivajes que involucraron la acción de todos los agentes políticos provinciales hasta avanzado el siglo XX. Es en este sentido que un análisis exhaustivo de los efectos de la Ley Sáenz Peña en el territorio bonaerense no debiera restringirse solo al plano de las luchas partidarias y las prácticas electorales, en la medida en que éstas no constituían los únicos ejes a partir de los cuales se libraban las luchas políticas. De hecho, la reforma electoral, en la medida en que alteró las pautas de selección del grupo gobernante, modificó también el equilibrio de fuerzas que, en torno a estos clivajes, habían trabado diferentes agentes e instituciones. Sus consecuencias se constataron a lo largo del periodo de ampliación democrática.

Ahora bien, ¿cuáles eran esos clivajes? El primer lugar, se cuenta lo que algunos historiadores conceptualizaron como el “problema de Buenos Aires”;<sup>10</sup> problema que, como se indicó, la consolidación del Estado Nación no había logrado erradicar. En Buenos Aires esto solía interpretarse bajo un discurso que proclamaba la necesidad de volver a dotar a la provincia de instituciones y organismos que restauraran su peso político en el plano nacional.<sup>11</sup> De forma más frecuente, este clivaje resurgía cuando un grupo requería la injerencia de los poderes federales, mientras que otro, levantado las banderas de la autonomía provincial, rechazaba ese tipo de influencias. Desde luego, al igual que en otras provincias, no se trataba de una división permanente. Bajo otras circunstancias, los papeles se intercambiaban, y los otrora autonomistas buscaban el amparo nacional (o, incluso, una intervención federal), mientras que sus oponentes se presentaban como defensores de las instituciones provinciales.

Un segundo clivaje se derivaba del andamiaje político y administrativo de la provincia, y dividía a quienes propiciaban una mayor centralización de las instituciones representativas provinciales y a quienes, en diferentes grados, defendían la distribución existente de las facultades políticas entre las distintas instancias del poder público (municipalidades, Legislatura,

---

<sup>9</sup> Halperín Donghi, op. cit, pág. 99.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 99.

<sup>11</sup> Marcelino Ugarte fue uno de los líderes políticos de la provincia que utilizó explícitamente este argumento a fin de legitimar su obra de gobierno. En su mensaje a la Legislatura de 1906, al terminar su mandato, afirmaba: “Mi obra ha obedecido al criterio de reintegrar a la Provincia, en su prestigio y en todas las funciones de su vida interna y de relación. Para cumplir este pensamiento, debía mantener, en primer término, la autonomía del gobierno, sin recelos para aceptar concordancias, pero dispuesto a resistir sometimientos. (...) Debía promover el más amplio desenvolvimiento de la ciudad de La Plata, a fin de completar la personalidad política de la Provincia, truncada por la federalización de la gran ciudad”, citado por José Arce en José Arce, *Marcelino Ugarte, 1855-1929: El hombre, el político, el gobernante*, Buenos Aires, 1959, pág. 55.

Gobernación, etc.). Aunque, en ocasiones, variaron los contendientes, durante nuestro período de estudio los principales antagonistas fueron, por un lado, los representantes de los poderes comunales –los caudillos locales– y, por el otro, las más altas autoridades políticas provinciales, especialmente, la gobernación. Un punto de partida clave para dicho conflicto fue la implementación en la década de 1890 de las reformas promulgadas los años precedentes. Las elites políticas bonaerenses no tardaron en percibir las dificultades que dicho andamiaje institucional introducía en sus relaciones con los agentes locales: estos habían pasado a controlar un conjunto de recursos políticos y materiales que, bajo ciertas condiciones, les procuraban una notable autonomía. No es extraño, pues, que a partir de entonces, uno de los objetivos de todas las gobernaciones (más allá de su filiación partidaria)<sup>12</sup> fuera recortar tales atribuciones. El objetivo principal siempre fue promulgar una reforma de la Constitución que limitara las facultades de las comunas y, por consiguiente, redujera la influencia política de quienes las controlaban. Ante el fracaso reiterado en esta empresa, las distintas gobernaciones se contentaron con aprobar leyes parciales que apuntaban en esa dirección, incluso a veces violentando la Constitución provincial.<sup>13</sup>

En este sentido, es importante destacar que al momento de promulgarse la Ley Sáenz Peña, quienes propugnaban por una mayor centralización institucional habían obtenido dos triunfos significativos: la reforma de la ley orgánica municipal en 1910, que había puesto la elección de los intendentes bajo la órbita del Ejecutivo provincial, y la reforma de la ley electoral promulgada a comienzos de 1912 (conocida como Ley Ahumada), por la cual se introducían una serie de restricciones a las atribuciones políticas de las comunas. En suma: por entonces, se habían dado pasos fundamentales en el camino de la centralización política.

Por último, el tercer eje de tensiones se relacionaba con el habitual conflicto existente entre los comités centrales de los partidos políticos, y sus comités de base; el cual, en la provincia de Buenos Aires, asumía rasgos específicos en virtud del papel que desempeñaba la Capital Federal desde 1880. Básicamente, el centro de la disputa era el control que las elites metropolitanas tendían a ejercer en la designación de los cargos y las candidaturas. Un control que, incluso, había delineado un cierto reparto de tareas según el cual los cargos públicos más importantes tendían a ser desempeñados por “notables” radicados en la metrópoli, mientras que los cargos restantes eran dejados mayormente en manos de dirigentes reclutados en las estructuras políticas provinciales.

Esta división de funciones resultó natural al menos en un comienzo: los altos dirigentes partidarios residían en la ciudad con anterioridad a la federalización; allí tenían el núcleo de sus redes políticas –que comprendían a miembros de los poderes nacionales, como de los poderes

---

<sup>12</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de los gobernadores Udaondo (UCN), 1894-1898; Bernardo de Irigoyen (UCR), 1898-1902; y Ugarte (Partidos Unidos), 1902-1906.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la reforma de la ley orgánica municipal, impulsada por el gobernador Arias hacia fines de 1910, fue considerada por algunos medios de prensa platenses como una medida abiertamente inconstitucional.

provinciales—; además, mantenían contactos con los principales órganos de prensa, e integraban los círculos de sociabilidad más selectos en cuyo marco concertaban las designaciones partidarias. Nada más razonable, pues, que desde la Capital Federal se decidiera no ya las candidaturas más apreciadas, sino también otros cargos en la administración y la Legislatura provincial. Ahora bien, estas mismas circunstancias sentaban condiciones para que, tarde o temprano, surgiera un discurso “provincialista” que reclamara una mayor injerencia en la dirección política de los “hombres de la provincia”. En este sentido, la expansión de importantes núcleos urbanos, el crecimiento del aparato estatal provincial, el fortalecimiento de algunas dirigencias locales (al amparo de las leyes promulgadas en la década de 1880) y el propio crecimiento de La Plata fueron factores que contribuyeron a la difusión de este discurso en toda la provincia.<sup>14</sup> He aquí por qué el “provincialismo bonaerense”, como advirtió Rivarola, fue una expresión propia de este sistema político provincial: lo que este discurso planteaba era el traspaso del poder de decisión sobre los cargos y las candidaturas, de las elites metropolitanas a los círculos dirigentes que se legitimaban por su inserción la sociedad bonaerense.<sup>15</sup>

Los tres clivajes impregnaron de diversos modos la vida partidaria de la provincia. Así, por ejemplo, el discurso provincialista se reprodujo en las principales organizaciones bonaerenses (Unión Cívica Nacional, Unión Cívica Radical, Partido Conservador) dado que todas tendían a hacer de la Capital Federal el asiento de su cúpula partidaria; aunque dicho clivaje no asumió la misma intensidad en cada una de ellas, sea tanto por sus características organizativas o por las circunstancias políticas en que se encontraban.<sup>16</sup> Por otro lado, todos los partidos contaron también con detractores y defensores de la relativa descentralización de las instituciones representativas vigente en la provincia. Asimismo, ambos clivajes podían dar lugar a diferentes alineamientos: por ejemplo, si bien la mayoría de quienes defendían el discurso provincialista eran representantes de poderes comunales y, por ende, también defendían las atribuciones políticas de las municipalidades, en La Plata el provincialismo se asociaba con frecuencia a una mayor centralización política (en efecto, en la capital provincial, provincialismo y centralización no resultaban contradictorios, ya que ambos apuntaban a acrecentar la gravitación de la ciudad en el extenso territorio bonaerense y, consecuentemente, a reducir así el influjo metropolitano). Por último, el autonomismo provincial

---

<sup>14</sup> Cabe recordar que, hacia 1910, la ciudad capital albergaba un entramado social relativamente complejo, articulado en torno a la prensa local, la Universidad (creada en 1897) y las oficinas del Estado provincial.

<sup>15</sup> Por supuesto, esto abría un espacio de indeterminación en torno a cómo evaluar esa inserción en la sociedad provincial; de hecho, el criterio para decidir quienes eran “hombres de la provincia” era en sí mismo objeto de pujas políticas. En este sentido, por ejemplo, los caudillos enfatizaban como criterio principal la residencia o la actuación política en el territorio provincial; en cambio, dirigentes vinculados a la clase terrateniente tendieron a reivindicar su calidad de bonaerense a partir de la función económica que desempeñaban o por la posesión de bienes inmuebles en el territorio.

<sup>16</sup> Por ejemplo, con relación al radicalismo durante la década de 1890, véase Roy Hora, “Autonomistas, radicales y mitristas: El orden oligárquico en la provincia de Buenos Aires (1880-1912)”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, número 23, 2001, pág. 56.



también generaba alineamientos muy diversos en la medida en que, como se indicó, se le dio un uso claramente pragmático y oportunista. Así, no solo los papeles se intercambiaron entre los distintos partidos, ya fueran oficialismo u oposición; también, en ciertas circunstancias, fervientes provincialistas no dudaron en apoyar o reclamar la intervención del Estado federal, mientras que dirigentes escasamente insertos en las estructuras provinciales se postularon como defensores de la autonomía provincial.

Por último, a partir de estos clivajes se dieron alianzas y complicidades que cortaron transversalmente las filiaciones partidarias. Por ejemplo, la mencionada reforma municipal del gobernador Arias fue resistida tanto por los conservadores de Mercedes, como por los cívicos nacionales de Saladillo o los radicales de Bahía Blanca. Asimismo, el Partido Provincial creado en 1913 por Atencio, un dirigente conservador de La Plata, aglutinó miembros de distintas organizaciones en torno a un ideario “provincialista”. Y, diez años después, tras haber creado una organización política homónima, el caudillo conservador Alberto Barceló mantendría vinculaciones informales con la gobernación radical, apelando también a un discurso provincialista.

### *El proceso de democratización en Buenos Aires*

Al momento de implantarse en 1912 la llamada la Ley Sáenz Peña, el sistema de partidos bonaerense se caracterizaba por un cuasi monopolio político del Partido Conservador; mientras las otras dos fuerzas más importantes de la provincia, los cívicos nacionales y los radicales, se encontraban reorganizando sus filas. Como es sabido, de dicho proceso los radicales saldrían fortalecidos ya que, bajo la dirección impuesta por Yrigoyen en el plano nacional, lograrían convertirse en pocos años en el principal contendiente del oficialismo provincial en las elecciones nacionales. Los cívicos nacionales bonaerenses, en cambio, no lograron recuperar la gravitación electoral que habían desplegado en la década de 1890 y, por el contrario, se vieron sumidos en la disgregación organizativa del partido, iniciada a mediados de la primera década del siglo; los socialistas, por su parte, tampoco acrecentaron de forma significativa sus estructuras provinciales. También es sabido que, pese a la exitosa reorganización de la UCR, la hegemonía conservadora en la provincia no se vio seriamente amenazada: los radicales optaron por abstenerse de participar en los comicios provinciales, por lo que los conservadores continuaron usufructuando sin dificultad su claro predominio en la gobernación, la Legislatura y las comunas. Esta situación sólo se modificó con el acceso a la presidencia de Yrigoyen y la intervención federal decretada por éste en 1917, que los desalojó del poder ejecutivo provincial.

A continuación definiremos una serie de cambios estructurales cuyo origen remite a la implementación de la reforma electoral en territorio bonaerense. Dichos cambios refieren tanto a la dinámica interpartidaria y al régimen político provincial, como a los clivajes y relaciones de fuerza que atravesaban el sistema político bonaerense.

#### *-La Ley Sáenz Peña y el régimen político bonaerense*

Una perspectiva centrada en el régimen político provincial o en la competencia partidaria encontraría si duda buenos argumentos para relativizar el impacto de la Ley Sáenz Peña en territorio bonaerense, al menos hasta la intervención federal que desalojó a los conservadores en 1917. Quienes adhirieron a esta línea de interpretación, señalaron generalmente la diferente evolución seguida por la política provincial respecto de lo registrado en el plano nacional. Principalmente, ello refiere a: 1) las limitaciones que presentó la reforma de la ley electoral provincial de 1913, la cual no daba suficientes garantías legales a los partidos opositores; 2) el control político que retenían los agentes del oficialismo en la esfera municipal, los cuales, al amparo de las normas provinciales, buscaban restringir la acción política de la oposición; 3) la vigencia de prácticas coercitivas; 4) la abstención del radicalismo a participar en comicios provinciales, lo que hasta 1917 quitó competitividad a tales elecciones.

A partir de estos elementos se desprende la imagen de un proceso de democratización cuyos efectos concretos se constataron de forma mucho más tardía y menos contundentemente que en el orden nacional. En este sentido, la periodización que ubica en 1917 el inicio de la democratización del sistema político provincial se justificaría, no tanto por el acceso al año siguiente de la UCR a la gobernación (ya que se habría dado bajo condiciones establecidas por una intervención federal), sino sobre todo porque, a partir de entonces, las elecciones provinciales contarían con la concurrencia de los partidos de oposición, y –siguiendo el trabajo de Mustapic– por el hecho de que el Partido Conservador se viera forzado a adaptar sus estrategias proselitistas al nuevo marco democrático.<sup>17</sup>

El principal problema de esta interpretación es que establece una corte entre el orden político provincial y el nacional que no resultaba evidente para los agentes políticos ni para muchos observadores contemporáneos. En primer lugar, la implementación de la Ley Sáenz Peña en la provincia conllevó un cambio importante en el clima de opinión pública que, tras más de una década de anquilosamiento de la escena política provincial, comenzó a avizorar un periodo de cambios y reformas estructurales. Las escisiones que sufrió el oficialismo en los dos años siguientes a la implementación de las nuevas leyes electorales (Unión Nacional, Partido Principista

---

<sup>17</sup> Ana María Mustapic, *El Partido Conservador de la provincia de Bs. As. ante la intervención federal y la competencia democrática: 1917-1928*, Instituto Di Tella Documento de trabajo n° 95, Buenos Aires, 1987 .

y Partido Provincial) son, en gran medida, expresiones de ese cambio en el horizonte de los agentes políticos.<sup>18</sup>

Además, las elecciones nacionales influían en las expectativas de los agentes políticos pese a que en ellas no se disputara el control de los organismos provinciales. En efecto, durante los primeros años de la reforma electoral, la prensa platense daba cuenta del estado de agitación política que atravesaba la provincia en cada elección nacional y solía contraponer esta situación con lo ocurrido en la década precedente. Sin duda, a estos observadores contemporáneos no se les escapaba el imperio que aún seguían teniendo algunas de las prácticas políticas tradicionales; sin embargo, estos hechos no constituían el centro prioritario de su atención y solían destacar también las expectativas abiertas por el nuevo marco legal; tales como el posible el abandono de la abstención por parte de los radicales, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas o, incluso, una eventual derrota del oficialismo tras largos años de ejercer el monopolio político. En este sentido, una mirada de mediano plazo sobre todo el periodo comprendido entre 1912 y 1930, puede llevar a soslayar el estado de agitación de la opinión pública surgido en la provincia, y que suele acompañar en sus etapas iniciales a los procesos de apertura democrática.<sup>19</sup>

Por último, no es cierto que tras la implementación de la Ley Sáenz Peña las elecciones provinciales hayan continuado desarrollándose del mismo modo que en la etapa precedente. Básicamente, porque los comicios regidos por la ley nacional establecieron un patrón por el cual ahora podía evaluarse el verdadero capital político de que disponían los partidos en cada distrito y, de forma global, en toda la provincia. En consecuencia, desde 1912 la alta dirigencia conservadora procuró que sus agentes locales alcanzaran el mejor desempeño posible en las elecciones nacionales ya que, si bien en estas no estaba en juego el control político de la provincia, eran las únicas que ahora podían legitimar dicho control. Y otro tanto ocurrió en la esfera comunal. Desde el punto de vista de las dirigencias locales, muchas de las cuales hacía años que manejaban las municipalidades, la Ley Sáenz les impuso la obligación de renovar sus credenciales, pero bajo condiciones más exigentes que las prevalecientes hasta entonces. Quizá no estuviera en juego la Intendencia o el ingreso a la Legislatura; pero sí el “prestigio”, la legitimidad local, así como su posición dentro del partido. Por ello, esta fracción dirigente buscó ajustar sus prácticas al nuevo marco institucional y a las demandas de la opinión pública, al menos lo necesario para evitar la sanción legal. En este sentido, la estadística electoral de la época corrobora cierta interrelación entre comicios nacionales y provinciales, según la cual los resultados obtenidos en los primeros tendían no a ser muy distintos a los obtenidos en los segundos. Probablemente, pocos dirigentes

---

<sup>18</sup> De hecho, en el caso del Partido Principista la retórica dominante fue la de los sectores reformistas afines con la política del presidente Roque Sáenz Peña. Véase María Inés Tato, “Variaciones reformistas: los conservadores bonaerenses ante el desafío de la democratización, 1912-1919”, en: *Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales*, N° 63, México, 2005.

<sup>19</sup> Robert A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Editorial Rei, Buenos Aires, pág. 33.

locales del oficialismo estaban dispuestos, después de una mala *performance* en las elecciones nacionales, a compensar ese fracaso “inflando” sus resultados en las provinciales. En rigor, las diferencias más notables en el caudal electoral de las elecciones provinciales aparecen respecto a la etapa previa a la promulgación de las nuevas leyes.<sup>20</sup>

#### *-La Ley Sáenz Peña y el sistema político provincial*

La reforma electoral conllevó también cambios en el equilibrio fuerza del sistema político provincial, cuyas consecuencias, en algunos casos, fueron evidentes en el corto plazo. De hecho, en diferentes modos, los vínculos comprendidos en cada uno de los clivajes analizados en la sección anterior fueron redefinidos por parte de los agentes involucrados.

Tal es el caso, en primer lugar, de la puja de larga data que había enfrentado a quienes propugnaban una mayor centralización de las instituciones políticas provinciales y aquellos que se inclinaban a preservar el andamiaje institucional dispuesto por la Constitución de 1889. Lo que a principios de 1912 parecía una franca derrota de los agentes políticos locales –la reforma municipal de 1910 y la Ley Ahumada– se revirtió drásticamente poco después de realizados los primeros comicios regidos por la Ley Sáenz Peña. Es que, en el nuevo marco legal la función política de los agentes electorales locales del oficialismo se había revelado imprescindible a fin de obtener un buen desempeño en las urnas.<sup>21</sup> Y en la medida en que estos se contaban entre los principales promotores de la descentralización de las instituciones representativas provinciales, dicha valorización de sus funciones tuvo efectos casi inmediatos. En poco tiempo, las comunas recuperaron su anterior autonomía en la elección del intendente, quedando así abolida la injerencia del Ejecutivo provincial en dicho acto. En cuanto a la Ley Ahumada, no sólo cayó en el olvido sin que llegara nunca a aplicarse: la reforma de la ley electoral de 1913, finalmente promulgada e implementada, adoptó en este aspecto una orientación opuesta, contemplando gran parte de los intereses de los caudillos locales.<sup>22</sup> De hecho, la ley aprobada terminó reproduciendo casi en su

---

<sup>20</sup> De hecho, la simultaneidad con que se celebraban los comicios provinciales y los nacionales en una parte de las secciones electorales inducía a utilizar las mismas prácticas proselitistas en ambas ocasiones.

<sup>21</sup> Como advirtió Walter: “Antes de la promulgación de la Ley Sáenz Peña, el control ejercido por los líderes locales sobre todos los aspectos de la votación, desde el empadronamiento hasta la emisión del voto, facilitaba un tanto estas tareas. Gracias al predominio del fraude y las prácticas consiguientes, al caudillo le era relativamente fácil hacer triunfar a su partido por una amplia mayoría. Se creyó que la reforma electoral podría modificar la situación y, tal vez, socavar la posición de los jefes locales, pero, al parecer, sucedió todo lo contrario. Después de 1912, los caudillos se vieron obligados a observar una conducta más respetable y democrática que en épocas anteriores, al menos hasta 1930; no obstante, a medida que aumentó la importancia del voto, se acrecentó la de los hombres capaces de obtenerlo”. Richard Walter, *La provincia de Buenos Aires en la política argentina. 1912-1943*, Buenos Aires, Emecé, Buenos Aires, 1987, pág. 37.

<sup>22</sup> Véase, Julio César Melón Pirro, “La ley Sáenz Peña de Ugarte, o el éxito de la reforma conservadora en la Provincia de Buenos Aires”, en Devoto y Ferrari, op. cit.

totalidad el proyecto presentado por Florencio Ballesteros, caudillo de Mercedes, uno de los más fervientes opositores de la Ley Ahumada.<sup>23</sup>

Este cambio en el sistema político, favorable a quienes defendían la descentralización institucional, perduraría a lo largo del período de ampliación democrática y, significativamente, sería bajo las condiciones políticas surgidas tras el golpe militar de Uriburu cuando volvería a imponerse con éxito una política centralizadora.<sup>24</sup>

Las mismas condiciones institucionales indujeron a un fortalecimiento relativo de los comités de base respecto de las cúpulas partidarias. Al igual que en el caso anterior, este proceso comprendió a todos los partidos políticos, aunque, probablemente, los primeros efectos se constataron en las estructuras del Partido Conservador. En este sentido, nada evidencia mejor este cambio estructural que la resolución que alcanzaría la crisis organizativa desatada tras las elecciones nacionales de 1912, que mantuvo dividido al oficialismo provincial hasta fines del mismo año (Partido Conservador y Unión Nacional). A diferencia de crisis similares atravesadas con anterioridad, esta vez ni el poder ejecutivo provincial, ahora huérfano del auxilio presidencial, ni la cúpula partidaria pudieron canalizar una solución acorde con sus pretensiones. El gobernador Arias falleció en septiembre de 1912 sin lograr reunificar al partido, y su sucesor, De la Serna, falleció al año siguiendo, cuando los conservadores ya se habían reunificado, pero bajo la conducción de Marcelino Ugarte y en oposición a la línea gobernante. Lo significativo de este proceso es que Ugarte retornó al primer plano de la política provincial recabando por fuera de la organización el apoyo mayoritario de las dirigencias medias. Parafraseando a Max Weber, no sería errado concluir que, a diferencia de sus conflictivos primeros años como gobernador, esta vez Ugarte se convirtió en jefe porque, desde un principio, lo siguió la maquinaria del partido.<sup>25</sup>

Ahora bien, como ya se indicó, como consecuencia de la federalización de la capital provincial, este clivaje solía traducirse en términos de una oposición entre “provincialismo” y

---

<sup>23</sup> Pablo Fernández Irusta, “Los conservadores bonaerenses y la reforma de la ley electoral provincial, 1910-1913”, artículo inédito.

<sup>24</sup> Julio César Melón Pirro, “Legislación y práctica electoral en la década de 1930. La ‘Ley trampa’ y el ‘fraude patriótico’”, en Pirro y Pastoriza, op. cit.

<sup>25</sup> Sin duda, este proceso no constituye una singularidad de la reforma electoral argentina. Max Weber había constatado procesos similares en la democratización de los sistemas políticos europeos: “Lo decisivo es que todo este aparato humano (la ‘maquina’, como expresivamente se dice en los países anglosajones) o más bien aquellos que lo dirigen, están en situación de neutralizar a los parlamentarios y de imponerles en gran parte su propia voluntad. Este hecho es de especial importancia para la selección de la dirección del partido. Ahora se convierte en jefe aquel a quien sigue la maquinaria del partido, incluso pasando por encima del Parlamento. La creación de tales maquinarias significa, dicho con otras palabras, la instauración de una democracia plebiscitaria”. Max Weber, *La política como vocación*, Ed. Atalaya, Madrid, pág. 129-130. Casi en los mismos términos utilizados por el sociólogo alemán, el diputado nacional conservador Francisco Oliver realizaba unos años antes la siguiente descripción de las estructuras políticas conservadoras en la provincia: “(...) de donde resulta que los legisladores y los municipales constituyen una sola entidad, son piezas de una misma máquina, en la cual no puede entrar el Poder Ejecutivo ni la acción de los tribunales, y que tiene tanta fuerza que si el maquinista no le obedece, se lo lleva por delante”. Citado por María Dolores Béjar, en María Dolores Béjar, “los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno”, en *Estudios Sociales*, N° 22-23, Santa Fe, 2002, pág. 100.

”metropolitanismo”. No es extraño, pues, que apenas un año después de aprobada la Ley Sáenz Peña surgiese un Partido Provincial, con base en La Plata, que retomó muchas de las consignas tradicionales del provincialismo y buscó concitar el apoyo de las dirigencias comunales. No obstante, sería en los años inmediatamente posteriores a la intervención federal de 1917, cuando los cambios en la posición de los dos principales partidos, uno pasando a la oposición y otro al oficialismo, generaron condiciones propicias para que estas disputas emergieran a la superficie.<sup>26</sup> El hecho de que se diera un proceso análogo en las dos principales organizaciones partidarias indica que estas tensiones no respondían tanto a factores internos como a condicionamientos más generales provocados por el proceso de democratización.

Por un lado, tras la intervención federal de 1917, en la UCR bonaerense afloró el enfrentamiento entre provincialistas y metropolitanos.<sup>27</sup> De hecho, entre fines de 1917 y comienzos de 1918, esta lucha intrapartidaria se concentró en la designación de los candidatos a gobernador y vicegobernador, y las listas para diputados nacionales. Como señaló Walter, la puja dio lugar a una solución de compromiso: para gobernador se eligió a José Camilo Crotto, representante de la fracción metropolitana, mientras que para vicegobernador se designó a Luis Monteverde, un provincialista. Asimismo, para las candidaturas a diputados nacionales se allegó a una lista en la que las dos fracciones tenían una representación similar. Sin duda, para quienes desde las comunas habían bregado por el triunfo de la UCR, esta apertura de las estructuras partidarias resultaba por demás justificada. Consecuentemente, ello se tradujo en un cambio en la extracción social de sus candidatos. Como señaló Walter:

Lo importante fue, quizá, la composición social de la lista: a diferencia de las correspondientes a las elecciones de 1914 y 1916, esta nómina se caracterizaba por la ausencia total de estancieros y el predominio de los abogados jóvenes, en su mayoría “no aristócratas”.<sup>28</sup>

En el caso de los conservadores, se dieron tensiones similares durante esos años. Encontrándose en la oposición, los votos legítimamente movilizados por las dirigencias locales conservadoras se volvieron aún más apreciados que en los años anteriores. Ello sentaba condiciones favorables para que los agentes locales intentasen reforzar su influencia dentro de las estructuras partidarias; máxime teniendo en cuenta el escaso grado de institucionalización del Partido Conservador y las posibilidades que se abrían para muchos caudillos de mudar sus lealtades partidarias hacia otras fuerzas. Por consiguiente, al igual que en el caso de las listas radicales, las de los conservadores comenzaron a incluir una notable representación de caudillos y dirigentes medios con una clara inserción en las estructuras provinciales; algo inédito en

---

<sup>26</sup> Pablo Fernández Irusta, “El Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires y el proceso de democratización bonaerense”, en *Estudios Sociales*, año XVI, n° 31, 2006.

<sup>27</sup> Véase Rodolfo Rivarola, “Crónica y documentos”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas (RACP)*, Tomo XV, año 1918.

<sup>28</sup> Richard Walter, op. cit., pág. 70.

comparación con las listas presentadas hasta entonces por el partido para cargos nacionales, que contenían una notoria mayoría de “metropolitanos”. Hacia 1922, estas tensiones alcanzaron una intensidad hasta entonces desconocida, en cuyo contexto surgió la escisión liderada por el caudillo Alberto Barceló, que perduraría a lo largo de todo el período de ampliación democrática. Como señaló Mustapic:

Es preciso aclarar que la proclamación de los candidatos (en marzo de 1922) tuvo lugar en un contexto confuso, rodeado de conflictos, presentaciones y retiros de renunciados y acusaciones contra los ‘círculos de tendencias metropolitanas’ que formando listas ‘en los clubs de la Capital Federal’ pretendían ‘imponerlos luego a la convención del partido o contra los ‘políticos de camarilla que, eternamente, con un habano en la boca’ no hacían más que ‘pasearse por los centros de la aristocracia’. Lo cierto es que poco tiempo después, a fines de 1922, se produjo la primera escisión importante en el PC. Encabezada por Alberto Barceló, arrastró consigo un número relevante de senadores y diputados provinciales dando origen al Partido Provincial.<sup>29</sup>

Por último, en torno al clivaje definido por la relación entre la provincia y la Nación, el período de ampliación democrática trajo consigo también cambios sustantivos. Vale, en este punto, la interpretación ofrecida por Halperín Donghi sobre los efectos en el plano nacional del fortalecimiento del Yrigoyenismo en la provincia:

Durante la década de 1920, en un contexto dominado por las tentativas de socavar el predominio de Yrigoyen dentro del radicalismo, que pese al beneplácito cada vez más reciente de su sucesor en la presidencia, Marcelo T. de Alvear, terminarían en un fracaso catastrófico, el problema de Buenos Aires volvió a ocupar, como en vísperas de 1880, el centro mismo de la disputa política nacional; para los gobernadores de la provincia el problema central no estaba dado por las limitaciones de su ascendiente sobre las máquinas municipales (de por sí menos marcadas que para sus predecesores anteriores a 1918, porque contaban para afirmarlo con la mucho más sólida estructura partidaria, tanto provincial como nacional, del radicalismo) sino por sus problemáticas relaciones con un gobierno federal en el que maduró largamente el proyecto (finalmente no llevado a los hechos) de demoler, mediante una intervención federal, la fortaleza política yrigoyenista en la que los años de predominio radical habían transformado a la administración provincial.<sup>30</sup>

Sintetizando: si se atiende los cambios estructurales reseñados, el proceso de democratización de la provincia de Buenos Aires cobra un relieve distinto a la visión ofrecida por el mero análisis de la dinámica electoral (campañas proselitistas, resultados electorales, etc.). La clave radica en que los intereses de agentes políticos provinciales no se regían únicamente por la lógica de la competencia interpartidaria sino que incluso, en algunos casos, sus filiaciones partidarias resultaban un elemento secundario en las estrategias que implementaban. En este sentido, es posible definir, para la provincia de Buenos Aires, el lapso comprendido entre 1912 y 1930 como un período político signado por rasgos estructurales propios y distintivos, más allá de las posibles continuidades que puedan reconocerse del período precedente.

---

<sup>29</sup> Mustapic Ana María, *El Partido Conservador de la provincia de Bs. As. ante la intervención federal y la competencia democrática: 1917-1928*, Instituto Di Tella Documento de trabajo n° 95, Buenos Aires, 1987, pág. 23.

<sup>30</sup> Halperín Donghi, op. cit., pág. 99.

## *Los agentes políticos locales y el proceso de democratización bonaerense*

Los agentes políticos locales de la provincia de Buenos Aires –los “caudillos”– constituían una capa dirigente marcadamente heterogénea, sea por sus cualidades personales como por sus recursos que manejaban. No resulta posible, pues, definirlos a partir de su nivel de instrucción, condición socioeconómica o filiación política. Tampoco puede atribuírseles un conjunto definido prácticas políticas (desde luego, más allá de algunas generalidades), puesto que también en este plano aparecen notables diferencias entre unos y otros (piénsese, por ejemplo, las diferencias entre quienes actuaban en distritos predominantemente rurales y quienes los hacían en distritos industriales).

Un criterio analíticamente más seguro es aquel que atiende a la importancia de las estructuras políticas comunales como instrumento para desarrollar una carrera política y ganar preeminencia en la escena pública provincial. Parafraseando a Robert. K. Merton, podríamos decir que los caudillos locales eran aquellos que habían crecido políticamente “en gran parte en y con la población de su distrito”.<sup>31</sup> Esta definición atiende principalmente a dos factores: por un lado, una *trayectoria* que, signada por la acción en las estructuras locales, favorecía cierta percepción común sobre la actividad política; y por el otro, los *recursos* económicos, sociales y políticos que, en determinadas circunstancias, solo podían movilizar este tipo de agentes en virtud de sus vinculaciones con la población local. Para el caso de la provincia de Buenos Aires, una definición de este tipo resulta pertinente en la medida en que, como indicamos antes, los propios agentes involucrados reconocían que dicha inserción en la esfera local implicaba también una vía de ascenso en las estructuras partidarias claramente diferenciada de aquellas que dependían de los círculos sociales metropolitanos. En este sentido, la calidad de “caudillo local” asume un carácter relacional, definido tanto por la posición y trayectoria en el sistema político bonaerense, como por la valoración que de ella hacían los propios agentes políticos.

Partiendo de estas premisas, nos interesa puntualizar de qué modo el proceso de democratización afectó la posición de estos agentes en el sistema político provincial.

En principio, cabe recordar que durante el régimen oligárquico estos agentes operaron principalmente como *mediadores* entre la elite política y el “hipotético” pueblo elector;<sup>32</sup> de ellos dependía gran parte de la tarea de “producción de sufragios” por la cual se legitimaba la asignación de los cargos electivos. La inserción de estos agentes en las estructuras políticas se daba en un marco patronazgos y reciprocidades políticas, que con frecuencia les proporcionaba un

---

<sup>31</sup> Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 484.

<sup>32</sup> Botana, op. cit., pág. 186.



notable margen de negociación.<sup>33</sup> Como en otras provincias, en Buenos Aires el control de las municipalidades fue un elemento clave a partir del cual estos agentes podían ofrecer sus servicios electorales a las elites provinciales a cambio diversas prebendas, candidaturas y sinecuras burocráticas. Operaba en este sentido una relación de intercambio asimétrico, cuyos términos variaron según las cambiantes circunstancias de la época.<sup>34</sup> En la esfera local, la acción de los caudillos se organizaba en torno a un conjunto variado de prácticas que comprendían la articulación de redes de lealtad personal, diversas formas de clientelismo y venalidad, e incluso prácticas coercitivas. En el marco del régimen oligárquico, las redes políticas trabadas por el caudillo resultaban decisivas en los comicios en la medida en que, en un contexto de reducida participación, el éxito de la jornada dependía del control físico del centro electoral y la manipulación de los resultados.

La producción historiográfica de las últimas décadas ha destacado el hecho de que, como advertían observadores contemporáneos, este andamiaje institucional no redujo la dinámica política a una mera implementación del fraude y articulación de redes de lealtad personal. Así, por ejemplo, la personalidad y el ascendiente de los altos dirigentes era un factor decisivo en la lucha de las elites por la supremacía política.<sup>35</sup> Asimismo, los agentes políticos no operaban en un vacío ideológico sino que, antes bien, procuraban legitimarse apelando a valores y referentes políticos propios.<sup>36</sup> También es sabido que la eficacia electoral de las redes oficialistas, así como sus pautas de funcionamiento, no se mantuvieron constantes en todas las provincias; en el caso de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, pese a la vigencia del fraude y la violencia política, hubo lapsos de intensa competitividad electoral.<sup>37</sup> Por otra parte, también se ha indicado que los vínculos de patronazgo y clientelismo operaban dentro de formas organizativas que fueron variando a lo largo del período. Cabe recordar, por ejemplo, que la creación de la Unión Cívica en 1889 trajo consigo pautas más modernas de organización partidaria –basadas en el sistema de comité y convenciones–, las cuales fueron adoptadas también por el oficialismo (al menos, formalmente); y asimismo, se ha señalado el surgimiento, hacia comienzos del siglo XX, de formas de proselitismo afines con una política de masas.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Véase Botana op. cit., págs. 187-189; Ezequiel Gallo, *La Pampa Gringa*. Sudamericana, 1983, pág. 367.

<sup>34</sup> Sobre el concepto de “intercambio asimétrico”, véase Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, págs. 64-69.

<sup>35</sup> Gallo, op. cit., págs. 365-367.

<sup>36</sup> Paula Alonso, “‘En la primavera de la historia’. El discurso político del roquismo de la década del ochenta a través de su prensa”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y América* “Dr. E. Ravignani”, 3a. serie, No. 15, 1997.

<sup>37</sup> Alonso, Paula, *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2000, cap. 5.

<sup>38</sup> David Rock, *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2006.

Esta producción historiográfica coincide en atribuir dos características importantes a la acción de las dirigencias locales, opositoras y oficialistas, que resultan clave para interpretar el impacto de la Ley Sáenz Peña en el territorio bonaerense. En primer lugar, se destaca el hecho de que las redes políticas y clientelares que éstas articulaban se fundaban principalmente en el propio funcionamiento del sistema político. Esto es: a diferencia de lo ocurrido en otros lugares, estos vínculos no remitían ni a estructuras de parentesco tradicionales, tales como el *clan* en algunas sociedades mediterráneas,<sup>39</sup> ni a relaciones de deferencia social como las existentes en la Europa rural más tradicionalista (en efecto, solo el noroeste recreaba un contexto de *Deferential Society*).<sup>40</sup> En suma: se trataban de lealtades forjadas en la propia dinámica política, y valoradas a partir de criterios también surgidos de dicho sistema.

En segundo lugar, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires, los caudillos no limitaron su acción a la mera articulación de redes políticas sino que, como señalaron diversos autores, procuraron a la vez concitar un consenso más amplio y difuso entre la población local. Sin duda, esto era potenciado por la descentralización de las instituciones políticas provinciales, lo que inducía a autoridades locales a intentar una legitimidad propia en su esfera de acción. Según diversas fuentes de la época, este consenso favorable –el “prestigio”– no era sencillo de obtener; cuando menos, requería ciertos antecedentes de trabajos y servicios ofrecidos a la comuna –desde gestiones ante las autoridades provinciales, pasando por el auxilio a vecinos apremiados por la necesidad, hasta la promoción de obras públicas–. Tal consenso, si bien no necesariamente se traducía de forma directa en las urnas, resultaba muy valioso en momentos críticos; como, por ejemplo, cuando un caudillo intentaba resistir a una intervención del Ejecutivo provincial, algo para lo cual no bastaban las reducidas huestes electorales.

Como es sabido, la Ley Sáenz Peña tenía entre sus objetivos el de debilitar o, directamente, erradicar la gravitación alcanzada por los caudillos en las estructuras políticas, sobre todo, en las del oficialismo.<sup>41</sup> La historiografía también ha puesto en evidencia su paradójico resultado: las nuevas leyes, lejos de debilitar a estos agentes, los volvió más necesarios para las elites.<sup>42</sup> Por consiguiente, tras la reforma electoral, los caudillos continuaron desempeñándose como mediadores entre éstas y un electorado que empezaba a dejar de ser virtual. Ahora bien, con respecto al modo en que cumplieron dicha tarea, es probable que aún no se haya indagado lo suficiente. Ese vacío historiográfico ha permitido que persista la visión, sostenida por algunos contemporáneos políticamente motivados, que planteaba una clara distinción entre los caudillos conservadores, quienes seguían apelando a las prácticas del orden oligárquico (sea fraude, la

---

<sup>39</sup> Véase Gellner y otros, *Patronos y clientes*, Madrid, Jucar Universidad, 1977.

<sup>40</sup> Roy Hora, *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860-1945*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002, págs. 137-138.

<sup>41</sup> Botana, op. cit., cap. VIII.

<sup>42</sup> Véase Walter, op. cit., pág. 37.

violencia o la venalidad) y la de las dirigencias locales opositoras, que recurrían a las prácticas propias del proselitismo democrático. En rigor, existen indicios de que en este aspecto, al igual que en la etapa oligárquica, las diferencias que presentaban las dirigencias oficialistas y opositoras resultaban menos sustanciales de lo sostenido a veces.<sup>43</sup>

Desde nuestro punto de vista, estas dirigencias locales, oficialistas y opositoras, experimentaron a partir de la Ley Sáenz Peña al menos tres cambios estructurales en su lógica de acción. El primero se relaciona con la orientación de sus trabajos electorales. Básicamente, el voto obligatorio, el secreto de sufragio y las garantías legales acordadas a los comicios y al escrutinio, trasladaron el centro de la atención del reclutamiento de reducidas huestes electorales a la captación de nuevos votantes. En efecto: por un lado, el secreto de sufragio introducía un velo de incertidumbre en los vínculos y lealtades personales que, cabe insistir, no tenían otro respaldo que el surgido del propio juego político (esto es, no contaban con un trasfondo étnico, cultural o religioso); por otro lado, el voto obligatorio hizo de los “hombres alejados de la política” el horizonte de todo trabajo electoral en la medida en que su eventual participación podía decidir el resultado.<sup>44</sup> El hecho de que tal participación se concretara o no introducía otro velo de incertidumbre.

¿Qué gravitación tenían, en este nuevo contexto, las redes políticas y los vínculos de clientelismo? Es indudable que estas vinculaciones continuaron ejerciendo un gran influjo político. Sin embargo, cabe destacar que el efecto principal de la democratización quizá no radicó tanto en la permanencia o la expansión de las máquinas electorales, como en la distinta función que éstas pasaban a desempeñar. Antes de la reforma electoral, tales redes hacían posible la participación de los votantes: ejercer el sufragio implicaba, generalmente, integrar una red política.<sup>45</sup> Tras la reforma electoral, en cambio, la máquina electoral pasó a desempeñar una función más acorde con el sistema democrático, esto es: asegurar un caudal mínimo de votantes y procurar la captación de los votos necesarios para obtener la mayoría. La búsqueda de votantes *por fuera* de la máquina electoral –a los que la prensa de la época llamaba “hombres alejados de la política”– pasó a constituir el eje de los trabajos electorales.

Cabe destacar que esta lógica competitiva orientó no solo la acción de los partidos opositores al orden oligárquico sino también la del Partido Conservador; en alguna medida, unos y

---

<sup>43</sup> En este sentido, la provincia de Buenos Aires pareciera seguir un patrón distinto al de la Capital Federal descrito por Aníbal Viguera en “Participación electoral y prácticas políticas de los sectores populares de Buenos Aires, 1912-1922”, en *Entre pasados*, N° 1, 1991.

<sup>44</sup> Sin duda, se podrá argumentar que esto comprendía a las leyes nacionales, que no afectaban directamente la posición de los caudillos en sus comunas. Sin embargo, como se indicó, no existía un abismo entre ambos órdenes: para las dirigencias locales, las elecciones nacionales pasaban a operar como prueba decisiva de su legitimidad política.

<sup>45</sup> De hecho, como señala David Rock, todavía hacia comienzos de 1900 el voto era “más un acto colectivo que una acción individual”. Rock, *op. cit.*, pág. 256.

otros tendían a verse inducidos a dicha competencia. Vale, al respecto, una aclaración conceptual: el hecho de que un partido considerado “de clientela”, como el Partido Conservador, se oriente a captar electores independientes dista de resultar contradictorio. Suele olvidarse que tal denominación alude más a un tipo de estructura organizativa (en oposición, por ejemplo, a los partidos ideológicos) que a una forma de obtener votos.<sup>46</sup> Por consiguiente, que un partido sea “de clientela” no significa necesariamente que obtenga todos o la mayoría de sus votos por medio del clientelismo. De hecho, si durante los primeros años de la reforma electoral, la incorporación de un electorado masivo a las votaciones fue captada con más habilidad por el conservadorismo que por el radicalismo,<sup>47</sup> ello probablemente se debió a que la acción de los caudillos conservadores no se limitaron a la articulación de redes políticas y clientelares sino que, por el contrario, y a diferencia de los *caciques* españoles,<sup>48</sup> también contaban con experiencia en la conducción de las intendencias y, principalmente, en la tarea de legitimarse apelando a su “prestigio” local. Esto, sin duda, los posicionó favorablemente para afrontar el primer impacto de la Ley Sáenz Peña.<sup>49</sup>

En segundo lugar, esta reorientación de la acción de los agentes electorales locales se correspondió con algunos cambios en las prácticas políticas. Básicamente: el abandono de las formas más groseras de fraude y violencia política –aunque no, desde luego, de otras formas más sutiles o indirectas– y la adopción de prácticas proselitistas propias de un régimen democrático. Ahora bien, pese a lo señalado por visión más tradicional, también en este punto se destacan fuertes analogías entre oficialismo y oposición. En rigor, es probable que la propia competencia partidaria, tal como se daba en la provincia de Buenos Aires, los haya hecho confluír en torno a un conjunto relativamente parecido de prácticas políticas. Por supuesto, el control del aparato estatal establecía una diferencia de peso: quien lo controlara tenía a su disposición recursos materiales y coercitivos para apuntalar su acción proselitista, tal como hicieron los conservadores hasta 1917, y con posterioridad los radicales. Más allá de esto, sin embargo, unos y otros apelaron a un conjunto de prácticas en gran medida coincidentes, tales como las conferencias y asambleas públicas, las reuniones con asado y alcohol, el juego de taba, o en el plano discursivo la referencia a valores e

---

<sup>46</sup> Véase Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 1078-1079.

<sup>47</sup> Oscar Cornblit, “La opción conservadora en la política argentina” en *Desarrollo Económico* (enero-marzo 1975), vol. XIV, n° 56, pág. 636.

<sup>48</sup> Véase J. Romero – Maura, “El caciquismo como sistema político” en Ernest Gellner y otros, op. cit., págs. 88-89.

<sup>49</sup> A comienzos de la década de 1930, el dirigente conservador Rodolfo Moreno daba cuenta de esta doble estrategia proselitista que el advenimiento de la Ley Sáenz Peña impuso a todos los agentes políticos: “Cuando se trata de organizar gobiernos eligiendo ciudadanos para desempeñarlos, siendo necesario reunir masas de votantes, se desenvuelven para conseguir las influencias más diversas. Se acciona de dos maneras: en general y en abstracto y en particular y en concreto. Se procede de la primera manera cuando se lanza una propaganda sin tomar contacto con el sujeto cuya adhesión se persigue, esto es, colocando carteles, publicando manifiestos, dando conferencias, usando, en fin, la difusión oral y escrita para convencer y captar. Se actúa del segundo modo cuando se le invita a unirse en la prosecución de un propósito. Los medios combinados crean ambiente y agrupan concursos”. Rodolfo Moreno, *La cuestión democrática*, Buenos Aires, 1933, págs. 142-143.

ideas generales (la excepción, sin duda, es el Partido Socialista, que mantuvo una línea más definida).<sup>50</sup>

El tercer cambio provocado por la democratización en la acción de los agentes locales refiere a su posición relativa dentro del sistema político bonaerense. No se trata solo de la valorización de su función electoral, ya indicada, sino también de una diferenciación dentro de la propia capa dirigente a partir del capital político y electoral que cada uno acumulaba en el nuevo marco institucional. Cabe señalar que este aspecto del proceso de democratización apenas ha recibido la atención de los investigadores, que en general focalizaron sus análisis electorales sea en la evolución general del caudal electoral de cada partido, o en el tipo de inserción que alcanzaban en las distintas áreas del territorio provincial (realizando así cierta “geografía política” de la provincia). La diferenciación a la que aludimos, en cambio, refiere a una redistribución del capital electoral entre los agentes locales provocada por la implementación de la reforma. Básicamente: una vez implementadas las nuevas leyes, no todos los caudillos mostraron la misma habilidad para acumular votos y controlar la intendencia. Sin duda, desde el punto de vista de las autoridades partidarias, el valor de este desempeño sin duda, variaba según la importancia económica y demográfica de los distritos, así como el peso político que el distrito tenía su sección electoral. Ahora bien, más allá de las diversas situaciones particulares, es claro que la democratización tendía a delinear una jerarquía propia entre las dirigencias locales la cual, como nunca antes, se basaba en un principio de legitimidad democrático. Desde luego, ello impactó de modo muy disímil en las diferentes estructuras partidarias.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> En este sentido, resulta difícil reconocer en Buenos Aires un modelo similar al multipartidismo europeo donde, como señaló Maurice Duverger, “cada partido no puede normalmente aumentar su representación más que a expensas de sus vecinos inmediatos (...). Cada cual se esfuerza, pues, por subrayar las diferencias de detalle que lo oponen al más cercano de sus rivales”. Por el contrario, tras la desaparición del mitrismo, en Buenos Aires se delineó un sistema bipartidista, polarizado entre radicales y conservadores; en el cual unos y otros apelaban a una masa de potenciales votantes, débilmente divididos por clivajes sociales o culturales. A su manera, la política bonaerense parece haberse acercado más a sistemas bipartidistas como el norteamericano, donde –como constataba Tocqueville– la lucha partidaria no llegaba a incitar el “odio entre las clases o confesiones” y los tópicos de los discursos podían resultar “a primera vista incomprensibles o pueriles” para el extranjero.

<sup>51</sup> En rigor, hay indicios de que entre los conservadores tal impacto fue mayor que entre los radicales, para los cuales el poderoso influjo de Hipólito Yrigoyen operaba como aglutinador de la organización partidaria. Los conservadores no contaban con un liderazgo semejante. Además, controlaban casi la totalidad de las comunas al momento de promulgarse las nuevas leyes, por lo que el contraste en el rendimiento electoral de sus caudillos entre una etapa y otra resultó insoslayable. Por último, tratándose de un partido muy débilmente cohesionado era previsible que cada agente procurara hacer valer su propio capital político, aun en desmedro del interés colectivo de la agrupación. Y ello, aún más después de 1917, cuando el partido conservador pasó competir electoralmente desde el llano. En ese contexto, no resulta extraña la iniciativa del dirigente Luis Berro –secretario del partido e importante caudillo de Lobos– que, hacia fines de 1920, propuso una modificación de la carta orgánica, por la cual se buscaba dar carácter institucional a esta nueva situación. Básicamente, para la composición y el funcionamiento de las asambleas y convenciones partidarias se fijaba un criterio basado en el capital electoral que poseía cada comité de distrito. Así, entre otras cláusulas, se establecía que cada delegado de comité tendría un voto, “más tantos votos como concejales municipales integran el concejo deliberante respectivo representando al partido conservador”. Y, consecuentemente, se buscaba excluir del acceso a las candidaturas provinciales y nacionales a aquellas dirigencias que no demostraran un mínimo de capacidad electoral. Véase *La Opinión* (Avellaneda), 26/11/1920

## ***Conclusión***

Las premisas teóricas e historiográficas presentadas en esta ponencia tienen como objetivo principal fijar algunos parámetros para el trabajo de indagación empírica sobre la vida política bonaerense durante el período de ampliación democrática. En este sentido, si bien tienen un fundamento histórico, no pretenden tanto describir hechos concretos como definir pautas que permitan ordenar conceptualmente el trabajo de investigación. En este sentido, se destacan dos ideas principales.

En primer lugar, la necesidad de atender no sólo a las prácticas desarrolladas por los agentes políticos provinciales, sino también al entramado de relaciones en el que estos operaban. Dicho entramado (sistema político) tenía una configuración histórica específica, que se relacionaba con la resolución del proceso de construcción estatal en siglo SXIX, y a partir de la cual se definían una serie de intereses y conflictos particulares. Para quienes actuaban políticamente en la provincia, el advenimiento de la Ley Sáenz Peña, implicó un cambio normativo que, entre otras novedades, les procuró nuevos medios y recursos con los cuales buscaron resolver conflictos propios de dicho sistema. En este sentido, si bien la Ley Sáenz Peña distó de cumplir las expectativas de muchos reformistas contemporáneos, no por ello dejó de introducir cambios sustanciales en el equilibrio de fuerzas tal como este se había mantenido en las décadas precedentes. La democratización, en este sentido, generó consecuencias que solo pueden considerarse si se atiende a las particularidades del entramado político provincial.

En segundo lugar, esta misma perspectiva permite afinar el trabajo de interpretación de las agentes políticos durante el período de ampliación democrática. Ello resulta necesario en el caso de las dirigencias locales; especialmente; las vinculadas al Partido Conservador, sobre las cuales ha tendido a predominar más la impugnación moral que la investigación sistemática. Las premisas presentadas en este trabajo sugieren, en este sentido, que no basta con constatar la existencia de ciertas prácticas puntuales, ya sean diversas formas de violencia política o las articulaciones de redes de clientelismo; es necesario también dar cuenta del significado que dichas prácticas tenían para los agentes involucrados, así como su real gravitación política. En este sentido, pese a una visión difundida, las dirigencias locales no operaron como meras “maximizadoras de clientelas”, sino que orientaron sus prácticas y estrategias proselitistas en función de las nuevas posibilidades que la reforma electoral les abría para satisfacer sus intereses. Ello las indujo con frecuencia a diversificar sus estrategias proselitistas.