

El peronismo como momentos de reformas (1946-1955)*

SABRINA AJMECHET

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

sabrina_ajmechet@yahoo.com.ar

El trabajo propone pensar la cuestión electoral durante los años del primer peronismo (1946-1955). A partir de un estudio de las reformas implementadas (sufragio femenino, reforma constituyente, ley de partidos políticos, ley electoral y provincializaciones) se plantea que durante el período ha habido un bloque reformista en referencia a la cuestión electoral comparable con el momento de la ley Sáenz Peña.

Los últimos años han sido testigos de la aparición de gran cantidad de trabajos sobre diversos aspectos de la política, la cultura, la sociedad y la economía durante los dos primeros gobiernos de Juan D. Perón. Estos estudios han coincidido en su propósito de centrarse en alguno de los rasgos particulares del peronismo clásico, tales como las obras públicas, la arquitectura, las políticas sanitarias, la educación, las movilizaciones populares, los partidos políticos, la prensa, los intelectuales, las segundas líneas en el poder o los acontecimientos en las provincias del interior. Cada una de estas investigaciones ha ayudado a tener un mayor conocimiento sobre el período. Sin embargo, pese a la gran cantidad de trabajos disponibles, aún sobreviven algunos temas que no han recibido suficiente atención. Un ejemplo de esto es la cuestión sobre la cual se ocupa este artículo: la modificación de las reglas del juego electoral por parte del primer peronismo.

Es abundante la literatura sobre la Ley 13010¹, mediante la cual se otorgó el voto a las mujeres. Sin embargo, las otras transformaciones en el sistema electoral implementadas durante los años del primer peronismo aún no han sido suficientemente estudiadas. Este hecho resulta especialmente llamativo cuando se tiene en cuenta que los dos primeros gobiernos peronistas

* Esta investigación se lleva adelante en el marco de la beca doctoral tipo II de Conicet y forma parte del PICT ANPCYT 00420/2004, del PICT ANPCYT 0309/2010 y del PIP 11220090100391/2010-2012.

¹ Entre los numerosos trabajos existentes, vale la pena destacar Bianchi (1986), Barrancos (2001, 2004), Palermo (1998, en prensa) y Valobra (2010).

han sido los que más profundamente modificaron el régimen electoral a lo largo de toda la historia argentina.

Luego de la ley de sufragio femenino, los siguientes cambios en materia electoral fueron la introducción de la reelección del Poder Ejecutivo Nacional y la supresión de los colegios electorales, tanto para elegir presidente como para elegir senadores. Ambas medidas fueron tomadas en el marco de la reforma constituyente de 1949. Aquel año también se sancionó la ley de los partidos políticos, que se ocupó de reglamentar a todas aquellas fuerzas que quisieran competir en elecciones. Dos años después, en 1951, se promulgó la ley electoral nacional. Además de todas estas transformaciones electorales, durante los años peronistas se provincializaron siete de los ocho territorios nacionales existentes en aquel entonces. Esta modificación tuvo consecuencias directas en los procesos electorales ya que, conjuntamente con el sufragio femenino, hizo que el padrón de ciudadanos habilitados para votar se duplicara en muy pocos años.

Este artículo se propone comenzar a trazar una historia electoral de la época peronista. Para ello se buscará comprender cada una de las reformas implementadas y se planteará un modo de pensarlas en forma conjunta. En este sentido, aquí planteamos que las reformas en el sistema electoral durante la primera década del peronismo en el poder han sido tantas y tan profundas que nos permiten pensar a aquellos años como un bloque reformista, de igual forma a como se ha pensado a la época de Sáenz Peña². Entendemos que las reformas electorales no son meros cambios técnicos, sino que en ellas se despliega una visión concreta sobre la política y la sociedad (De Privitellio, 2010). Las reformas introducidas durante el peronismo no representan una excepción en este sentido. De este modo, a lo largo de las siguientes páginas se intentará, a partir del estudio de las transformaciones electorales, comprender la concepción de lo político que imperó en las primeras dos presidencias de Perón.

La concepción política del peronismo

Los trabajos sobre la introducción del voto femenino y las provincializaciones han llevado a caracterizar al peronismo como un período de apertura ciudadana o de ampliación de la participación y de los derechos políticos

² Los trabajos más clásicos sobre los años reformistas a comienzo del siglo XX son Botana (1986), Devoto (1996), Devoto y Ferrari (1994) y Malamud (2000). Entre los trabajos de elaboración más reciente es preciso mencionar a De Privitellio y Persello (2009), que, en línea con las intenciones aquí explicitadas, se ocupa tanto de la ley en sí como del mundo de ideas sobre el cual intervino y al que se pretendió modificar con aquella reforma.

(Palermo, 1998). Incluso algunas investigaciones han afirmado que mediante el otorgamiento del voto a la mujer, el peronismo se ocupó de materializar de una forma completa las ambiciones de la ley Sáenz Peña (Palermo, 1998).

Estas interpretaciones han hecho que se pensara en la época peronista como un momento de ampliación de la ciudadanía. Si bien es indiscutible que el peronismo amplió la cantidad de votantes —con la incorporación de las mujeres y de los habitantes de los territorios nacionales los padrones electorales se duplicaron—, resulta insuficiente la idea de ampliación para comprender las intenciones del régimen. Para lograr formar una imagen completa sobre las ambiciones del peronismo en materia electoral es necesario en todo caso pensar los datos cuantitativos —cuántos electores hay— en relación al aspecto cualitativo.

¿Qué es un ciudadano? ¿Cuáles son las formas en las que los ciudadanos deben participar del mundo político? ¿Cuál es el sentido de las elecciones? ¿Qué se busca representar? ¿Qué es lo que debe ser representado? Estas preguntas básicas de todo debate político son puestas en cuestión por el peronismo.

La ley Sáenz Peña fue producida en el contexto de un mundo de ideas que el peronismo logró quitar del centro político. Las ideas liberales dominantes en los primeros años del siglo XX se encontraron con un quiebre definitivo a partir de la concepción sobre la política que el peronismo logró consagrar como hegemónica.

Quienes imaginaron la ley electoral de 1912 estaban resignados frente a la realidad de que el voto fuera universal (De Privitellio y Persello, 2009). Para ellos, esta universalidad no era un atributo positivo, sino simplemente un hecho ineludible, propio de las transformaciones de la democracia en el país y en el resto del mundo occidental. Los legisladores y los sectores influyentes en la política de aquella época consideraban que era un problema que todos pudieran votar ya que no creían que todos estuvieran preparados para hacerlo. Frente a la realidad que se imponía por sí misma, lo deseable entonces era que la clase dirigente se ocupara de educar a los ciudadanos, para que mediante la experiencia y la enseñanza éstos aprendieran a votar.

El peronismo clásico tuvo una mirada diferente sobre esta cuestión. Para Perón el pueblo había demostrado en las elecciones del 24 de febrero de 1946 —en las cuales fue consagrado como presidente— que ya sabía votar, que si algo debió aprender al respecto en algún momento, para aquella época ya lo había hecho (Perón, 2008). Por lo tanto, si dentro del imaginario político de Perón estaba presente la idea de educar al ciudadano, el énfasis ya no estaba puesto en los momentos de votación.

Sin embargo, en 1946 aún quedaban amplios sectores que creían que se debía educar al ciudadano en materia electoral. Las diferentes concepciones tenían que ver con modos específicos de entender la participación polí-

tica. Mientras que para el mundo de ideas plasmado en la ley Sáenz Peña las elecciones debían funcionar como una escuela de ciudadanía, Perón consideraba que eran otras las formas en la que mejor podía expresarse en el mundo público cada habitante. Su objetivo consistía en organizar a la sociedad, en otorgarle a la masa inorgánica existente un orden. El ciudadano ideal ya no era aquel que, gracias a estar informado e involucrado en los asuntos públicos, podía tomar de forma individual las mejores decisiones, sino que era el que estaba organizado y le mostraba obediencia y lealtad al conductor. El modelo de ciudadano en ambos casos se relacionaba directamente con la persecución del bien común. Es decir, mientras que para aquellos pensadores de comienzo de siglo el bien común podía y debía ser un objetivo que alcanzara cada individuo, para el peronismo el bien común sólo era alcanzado cuando la comunidad estaba encolumnada detrás de un líder que representara la voluntad general.

De esta forma, la voluntad general ya no era entendida como la suma de las voluntades individuales. Por el contrario, la voluntad general era una verdad preexistente, que en todo caso era tarea y posibilidad de uno sólo aprehenderla y a partir de ella representar al todo³. Si bien la idea de “una verdad” también estaba presente en el imaginario liberal, la gran diferencia consistía en que para quienes se encontraban dentro de aquel universo la verdad era el resultado del debate de ideas. La consecuencia de este modo diferente de entender la realidad fue el reemplazo del lugar de la discusión por las figuras de la conducción y la obediencia. Veremos a continuación que la consecuencia práctica de esta concepción política pudo verse en la redefinición institucional que llevó a cabo el peronismo.

Las reformas del sistema electoral bajo el peronismo

Las reformas electorales llevadas a cabo bajo el primer peronismo fueron concebidas y orientadas por un mundo de ideas claramente definido, en el que la búsqueda de unanimidad representaba el ideal político. En mayor o menor medida, todas las reformas electorales impulsadas por los dos primeros gobiernos de Perón estuvieron determinadas por esta concepción de la política. A continuación analizaremos una a una las reformas —sufragio femenino, reforma constitucional, ley de partidos políticos, ley electoral y provincializaciones— para pensar cada caso en particular.

³ Es preciso tener en cuenta la formación y experiencia militar de Perón para comprender su concepción de la política, ya que ésta se encontraba absolutamente ligada a figuras castrenses, tales como la idea de un jefe, de la obediencia y de la lealtad. En este sentido, se sugiere la lectura de Fernández Vega (2005), Halperín Donghi (1993) y Plotkin (1993).

El sufragio femenino

El reclamo por el sufragio femenino en Argentina comenzó en los primeros años del siglo XX y estuvo vinculado, principalmente, a reivindicaciones del Partido Socialista y de organizaciones feministas. El primer representante legislativo que presentó un proyecto para establecer el sufragio obligatorio para las mujeres fue el diputado de la Unión Cívica Radical Rogelio Araya en 1919. Su iniciativa ni siquiera fue tratada. Le siguió a ésta la que presentó el diputado socialista Mario Bravo en 1928, que tampoco fue discutida. En 1932, Alfredo Palacios impulsó un proyecto para establecer el sufragio universal y obligatorio para las mujeres que logró la aprobación en Diputados pero nunca fue tratado en el Senado. En los años siguientes, hasta el gobierno de la Revolución de Junio, se presentaron varios proyectos más que no tuvieron una resolución exitosa.

Cuando Perón pronunció su discurso de inauguración del período de sesiones en el Congreso, en julio de 1946, se expresó a favor del sufragio femenino. La consecuencia de esto fue la presentación que hizo un diputado peronista a sólo una semana de comenzada la labor parlamentaria de un proyecto de ley que contemplaba el otorgamiento de voto a las mujeres. En el mismo momento, la Unión Cívica Radical y el Partido Demócrata Progresista presentaron cada uno de ellos un proyecto, por lo que al comenzar el año legislativo ya se contaba con tres propuestas diferentes y el acuerdo de todos los partidos para llevar adelante esta iniciativa. El proyecto del diputado peronista fue velozmente tratado en la Cámara de Senadores y luego pasó a Diputados para convertirse en ley en septiembre de 1947.

Los argumentos utilizados por el peronismo para impulsar el sufragio femenino se basaron en el pensamiento cristiano y, específicamente, en el de la Iglesia Católica. De este modo, la participación de las mujeres en los comicios se basaba en la igualdad espiritual que se reconocía a personas de distintos sexos en la doctrina religiosa. Así, la postulación de equidad jurídica del peronismo se fundaba en la posición igualitaria de los individuos derivada de la doctrina cristiana. Esta idea era bien diferente a la que sostenían los proyectos que radicales y socialistas habían presentado con anterioridad, en los cuales la equidad jurídica estaba siempre basada en principios constitucionales.

Además de tener una inspiración religiosa, la ley también se basó en los principios del maternalismo (Valobra, 2010). Esta corriente planteaba que hombres y mujeres eran diferentes biológicamente y que, por lo tanto, les correspondían a unos y a otros roles diferenciados en la sociedad. Aplicado al caso del sufragio femenino, su traducción fue la legitimación de la participación política de la mujer como una extensión de su papel maternal.

La creencia en roles diferenciados para hombres y mujeres en el mundo político superaba el momento específico de las elecciones (Barry, 2009). El peronismo consideraba que había una forma de hacer política propia de los hombres y otra diferente propia de las mujeres. A partir de esta percepción se estimaba que las mujeres le otorgarían al mundo político numerosos elementos que contribuirían a mejorarlo. Desde aquel punto de vista, como la mujer era en sí poseedora de ciertos valores superiores —ligados a la familia y a los roles de ama de casa y de madre—, la participación de ésta en la política ayudaría a regenerarla.

El modelo político que tenía el peronismo para la participación política de las mujeres puede observarse no sólo mediante el análisis de la Ley 13010 y su debate en la Cámara de Diputados, sino también a partir de la organización interna del partido. El peronismo estableció la existencia de tres ramas diferenciadas a su interior: la masculina, la femenina y la sindical. El acuerdo electoral de 1946 entre el Partido Laborista y la Unión Cívica Radical Junta Renovadora había demostrado dos modos diferentes de concebir y practicar la política: por un lado el que tenían los dirigentes profesionalizados y, por el otro, el que tenían aquellos que provenían de ámbitos sindicales. Esta experiencia fue tenida en cuenta cuando el peronismo tuvo que plantearse el tema de la participación política femenina e influyó sobre la decisión de que la mujer tuviera una forma específica de participar en los asuntos públicos.

Como señala Carolina Barry, el peronismo consideró que los parámetros según los cuales las mujeres debían guiar su acción en política eran muy diferentes a aquellos existentes para los hombres (Barry, 2009). De esta forma, la incorporación de la mujer a la política ayudó a redefinir —al menos en parte— el rol mismo de la política. Si bien no cambió lo que era o debía ser la política para los hombres, sí se comenzó a pensar en lo que era o debía ser la política para la mujer. Se entendió que la participación de las mujeres en la esfera pública estaba definida a partir de su espacio en la esfera privada, como una extensión del rol doméstico a la vida política. Por ello, se consideró que los locales femeninos debían alentar a las mujeres para que aprendieran a tejer, coser, cocinar y otras tareas que se consideraban propias de su condición sexual. Adicionalmente, las principales preocupaciones de ellas debían estar guiadas por los asuntos sociales y asistenciales, áreas donde ya venían participando con anterioridad. Y una característica tan femenina como la seducción era comprendida como un elemento útil para la actividad política, tanto para convencer a aquellos que pensarán diferente como para reforzar el compromiso de quienes ya apoyaban al gobierno.

Todo esto demuestra que si bien a partir de 1947 la mujer pudo contar con derechos políticos, éstos no alcanzaron para modificar de modo absolu-

to su posición de minoridad. Posiblemente la principal muestra en este sentido la haya dado la primera dama. Durante los años peronistas, Eva Perón supo tener un rol político muy destacado, convirtiéndose en una de las mujeres emblemáticas de la política argentina. Sin embargo, el modo en el que Evita eligió relacionarse con el poder no buscó romper con aquella posición de minoridad femenina. Cada vez que debía pensar en algún referente, Eva encontraba a su marido, a Juan Perón, para llenar ese espacio. Y en cada oportunidad en la que se hacía necesario priorizar un valor, aparecía siempre la importancia de la lealtad. De este modo, la lealtad a Perón era la máxima característica política de Eva y el principal mensaje de todos los que buscaba transmitir.

En síntesis, los modos en los que el peronismo consideró la participación política de las mujeres estuvieron ligados con los valores cristianos, la importancia de la familia y el maternalismo. El peronismo esperaba que el rol de la mujer en la familia se trasladara, sin demasiadas modificaciones, a la esfera pública. La principal tarea de las mujeres consistía en reproducir y difundir las ideas de Perón y Evita para convencer a cada vez más ciudadanos de que apoyaran al gobierno, y así peronizar la sociedad. Es posible argumentar que lo mismo esperaba el peronismo de sus militantes de la rama masculina. Sin embargo, la diferencia residía en que se consideraba que las mujeres, por su rol en la sociedad, contaban con las características más adecuadas para este tipo de tarea.

Esta idea sobre el rol que debían tener las mujeres en la política era complementada por una intuición, tanto de Perón como de sus allegados, que se demostró cierta. Ellos consideraban que las mujeres votarían por los candidatos oficialistas en mayor medida que los hombres, ayudando a aumentar el porcentaje de apoyo al gobierno en los momentos comiciales. La elección de 1951 sirvió como la primera prueba de que esta idea era acertada.

Estos dos elementos recién mencionados —por un lado, la función que el peronismo le asignaba a las mujeres en la política y, por el otro lado, la idea de que las mujeres apoyarían al gobierno en mayor medida de lo que lo hacían los hombres— resultan necesarios para comprender desde el imaginario peronista cuál era la búsqueda que se perseguía con la incorporación de las mujeres a la política.

La reforma constitucional

La más ambiciosa de todas las reformas institucionales llevadas a cabo por el peronismo fue la modificación del texto constitucional. Al poco tiempo de que Perón asumiera como presidente, comenzaron a surgir voces que

insinuaron primero la posibilidad y luego la necesidad de una reforma de la Constitución. Estas expresiones, que tuvieron su correlato parlamentario en la presentación de cuatro proyectos de ley entre 1946 y 1947, planteaban que la Carta Magna sancionada en 1853 había hecho grande a la Argentina pero que, a mediados del siglo XX, había quedado desactualizada. De esta forma, quienes defendían una modificación de la Constitución expresaban que era necesario adaptar el texto a la realidad de aquel momento.

La nueva Constitución Nacional se sancionó en 1949 con el voto exclusivo de los peronistas ya que los constituyentes radicales se retiraron de la Convención antes del momento de aprobar el texto. Los peronistas plasmaron en ella su filosofía y su doctrina. A partir del informe de comisión presentado por el ideólogo de la reforma Arturo Sampay, se puede concluir que el énfasis estaba puesto en el estatus constitucional que, a partir de aquel momento, se le otorgaba a todos los derechos sociales que se habían consagrado gracias a las acciones del peronismo (Sampay, 1999). Sin embargo, un análisis detallado de la Constitución de 1949 permite asegurar que la reforma modificó sustantivamente cuestiones ligadas a las instituciones electorales.

En este sentido, la principal modificación fue la introducción de un artículo que permitió la posibilidad de que el presidente de la Nación fuera reelecto de modo inmediato. En el texto constitucional de 1853 había quedado establecido que la duración del mandato del presidente era de seis años. En el caso de que quisiera postularse para ocupar ese cargo por otro período debía de forma obligatoria dejar pasar, como mínimo, un mandato intermedio. Mediante esta cláusula, los constituyentes del siglo XIX habían buscado evitar que alguien se enquistara en el poder y utilizara los recursos estatales para evitar la alternancia política. En 1949 los constituyentes peronistas defendieron la idea de que al existir un mandatario como Perón, la posibilidad de contar con un segundo mandato consecutivo no sólo no era nociva para la democracia sino que incluso contribuiría a su mejoramiento, ya que se le permitiría al primer mandatario consolidar su obra de gobierno y avanzar aún más en la mejora de las condiciones del pueblo argentino (Sampay, 1999).

De esta forma, la alternancia partidaria —planteada como un valor por aquellos que aún se sentían cómodos dentro del universo de ideas liberales que había hegemonizado la política argentina en décadas previas— era vista por los peronistas de aquel momento como un peligro para la continuidad de los logros obtenidos gracias a la acción del presidente.

A diferencia de otras reformas electorales que persiguieron la búsqueda de orden dentro del sistema político, la posibilidad de la reelección presidencial tuvo como objetivo el alineamiento dentro del partido de gobierno. Dentro del pensamiento del peronismo, la presencia de intereses divergen-

tes era tan nociva en el mundo político como en las fronteras partidarias⁴. Las ideas militaristas de Perón creaban un mundo en el que sólo había lugar para un conductor (Perón, 2008). El único modo de que el liderazgo de Perón no fuera cuestionado por sus seguidores era anular la competencia política dentro del partido y la mejor forma de lograr esto era consagrándose a sí mismo como el candidato a ocupar la presidencia durante el siguiente mandato.

Adicionalmente, aparte de introducir la posibilidad de la reelección, la reforma constituyente eliminó el Colegio Electoral para la elección de presidente y suprimió la designación de senadores nacionales mediante las legislaturas provinciales. De este modo, a partir de 1949 las elecciones de todos los cargos de gobierno pasaron a ser directas. Esta modificación respondió principalmente al carácter obsoleto que ya hacía tiempo vendría demostrando tener el Colegio Electoral. Sin embargo, hubo otras modificaciones del sistema institucional que al igual que la posibilidad de la reelección presidencial sí respondieron a una visión específica de la política.

Una de ellas tuvo que ver con el otorgamiento del derecho a elegir al presidente de la República a los habitantes de los territorios nacionales. Esta ampliación del voto, al igual que la de las mujeres, se basaba en la creencia de que aquellos que obtuvieran la ciudadanía política en aquel momento apoyarían al gobierno en las urnas, lo que serviría para aumentar el porcentaje de seguidores y disminuir el de detractores. De esta forma, ya que los tiempos dificultaban la posibilidad de pensar en una forma de gobierno que no contemplara las elecciones como medio legítimo para elegir autoridades, la posibilidad más atractiva que quedaba para todos aquellos que perseguían un ideal unánime que eliminara la expresión de la divergencia era el reducir al mínimo las expresiones diferentes. No era tolerable luego de la segunda posguerra pensar en eliminarlas, por lo que el único modo posible era minimizarlas.

Otra de las reformas introducidas en el texto constitucional tuvo que ver con la modificación en la duración de los mandatos de los diputados nacionales. La nueva constitución estableció que los mandatos de los representantes de la Cámara Baja del Congreso Nacional fuera de seis años, la misma duración que tenían en aquel momento los senadores y el presidente. Como explica Mercedes Prol, los convencionales peronistas consideraban que era necesario renovar la estructura de poderes ya que creían que un Poder Ejecutivo débil significaba un Estado débil (Prol, 2007). Se trataba entonces de lograr una eficaz coordinación de las funciones que compar-

⁴ Para un mayor análisis sobre este tema resulta interesante analizar los casos de Luis Gay en 1946 y de Domingo Mercante a partir de 1949. Para más información ver Luna (2000) y Rein (1998).

tían los distintos organismos del Estado. La idea ordenadora era la de centralizar la toma de decisiones gubernamentales en el Poder Ejecutivo y descentralizar la ejecución de las mismas en los otros cuerpos del Estado. La igualación de los períodos de renovación de los diputados nacionales se inscribió en esta lógica al buscar reforzar el Poder Ejecutivo Nacional.

Los peronistas tenían la voluntad de unificar las elecciones de todos los cargos nacionales por dos motivos. En primera instancia estaba presente el objetivo de realizar la mínima cantidad de elecciones posibles. Con esto no sólo se buscaba evitar los costos materiales que significaba cada elección, sino que también se pretendían reducir a su mínima expresión aquellos momentos en los que la ciudadanía mostraba que existía un treinta por ciento de la población que prefería ser gobernada por otra opción política. El segundo motivo que impulsaba esta modificación era la idea que tenían los peronistas de que la elección de presidente debía ordenar las elecciones legislativas. Esto estaba relacionado con el rol que el peronismo le adjudicaba al parlamento. Dentro de su concepción de la política, el Congreso cumplía un papel menor ya que no se lo valoraba más que como una instancia de negociación de intereses y atenuación de conflictos. Como mencionábamos al comienzo, esto tenía que ver con el lugar de la deliberación. Mientras que el mundo liberal había considerado que el Congreso era la principal institución política ya que era allí donde mediante discusiones se arribaba a la voluntad general, el peronismo consideraba que el único capaz de encarnar y representar a la voluntad general era el conductor. De este modo, dentro de aquella lógica política y gracias a estas modificaciones institucionales, el Poder Ejecutivo de la Nación adquirió una relevancia ordenadora y directriz que previamente no tenía.

La ley de los partidos políticos

La ley de los partidos políticos fue sancionada en 1949, sólo unos meses después de la reforma constitucional, y se aplicó por primera vez en las elecciones nacionales de 1951. El objetivo de la ley consistió en ordenar la vida de las fuerzas partidarias.

De modo particular, las nuevas disposiciones tuvieron como principal meta preparar las condiciones y delimitar las posibilidades de la siguiente elección presidencial. Por un lado, la norma estableció que sólo era posible otorgarle reconocimiento a un partido después de transcurridos tres años desde el momento de su creación. La elección del tiempo con el que se debía contar respondió principalmente a la búsqueda del gobierno de evitar que se formara un nuevo partido político que estuviera en condiciones de

competir en los siguientes comicios. Como la ley se sancionó en la segunda mitad de 1949, el plazo de tres años cumplía con el requisito de ser el tiempo mínimo que asegurara que no se produjera ningún cambio en el sistema de partidos.

La pretensión de que no hubiera modificaciones no tuvo que ver solamente con la búsqueda de que no surgieran nuevas fuerzas políticas, sino que también se decidió impedir la formación de coaliciones. La ley de partidos políticos estableció que los frentes electorales debían poseer por lo menos tres años de antigüedad para que se le permitiera competir en las urnas, tal como pasaba con los partidos. El modo en el que la norma resolvió este aspecto fue considerando que una coalición era un partido nuevo, por lo que debían cumplir los mismos plazos temporales que cualquier fuerza de reciente creación. De este modo se buscó evitar que las agrupaciones de la oposición pudieran unir sus esfuerzos, tal como habían hecho cuando constituyeron la Unión Democrática para la elección de 1946.

Adicionalmente, la ley contó con una disposición que tuvo como objetivo el prohibir la abstención partidaria. La meta del peronismo era la de reordenar el sistema político y, simultáneamente, legitimar las elecciones en las que triunfaba. En este caso, la condena a la abstención estuvo relacionada con la actitud que habían tomado algunos partidos en las elecciones anteriores. La norma pretendió eliminar la posibilidad de que se repitiera el hecho de que partidos políticos llamaran a votar en blanco con el objetivo de deslegitimar el proceso de selección de autoridades, tal como había hecho el socialismo en la elección de constituyentes en 1948⁵. Para ello, la ley determinó que todo aquel partido que decidiera no concurrir a elecciones perdería su personería jurídica.

Estas disposiciones fueron el resultado de la búsqueda por conciliar el ideal político del pensamiento peronista con la coyuntura existente. La realidad política de los años de la segunda posguerra hacía difícil tanto la eliminación de las elecciones periódicas como la existencia de un régimen de partido único. Si bien alguna de estas características podría haber formado parte de las preferencias políticas del peronismo, su implementación práctica no tenía ninguna posibilidad de éxito. De este modo, como las elecciones debían continuar siendo el mecanismo utilizado para elegir gobernantes, el objetivo estaba puesto en legitimar el sistema asegurando que todos los actores participaran, al tiempo que se llevaban adelante numerosas estrategias para que las opciones opositoras obtuvieran un apoyo muy reducido. De esa forma, frente a las denuncias presentes en la oposición que planteaban que el gobierno era una dictadura, la persistencia de las elecciones le permitía al peronismo demostrarle tanto a los ciudadanos argentinos como a los países del exterior que el país vivía bajo un régimen democrático republica-

no. La solución era, entonces, ajustar las elecciones y a los competidores lo máximo posible. A diferencia de la prensa opositora, a la cual el gobierno pudo acallar, no era posible hacer lo mismo con los partidos políticos. En un contexto en el que ni la libertad de expresión ni la de prensa estaban aseguradas y en el que el Congreso había dejado de funcionar como un lugar donde las fuerzas opositoras podían expresar su opinión, las elecciones eran el único momento en el que se podía vislumbrar que la unanimidad permanentemente planteada por el gobierno no era tal. De hecho, los momentos electorales eran la única situación en la que quedaba al descubierto que no todos pensaban igual que el presidente. Por esta razón, era imprescindible regular y ordenar a la campaña electoral, a la elección, a los partidos políticos y a los resultados electorales tanto como la ley lo permitiera.

La ley electoral

El 5 de julio de 1951, el gobierno peronista presentó un proyecto de ley que planteaba la reforma electoral. El mismo fue introducido en una sesión legislativa sobre tablas, sin trabajo previo en ninguna de las comisiones parlamentarias. Para aquella época, el peronismo tenía mayoría absoluta en cada una de las Cámaras, por lo que podía legislar a voluntad, sin tener que llevar adelante una negociación con representantes de otros partidos políticos. Luego de ser aprobado en diputados, el proyecto se trató el 11 de julio en el Senado y fue promulgado por el Poder Ejecutivo en sólo cinco días. La rapidez de este proceso evidenció, por un lado, la capacidad del gobierno de imponer las leyes que deseaba y, por el otro, su interés en que la elección presidencial de aquel año se llevara a cabo bajo los lineamientos de esta nueva normativa.

El principal cambio que introdujo la ley de 1951 fue la modificación del sistema electoral. Mientras que la ley Sáenz Peña de 1912 había optado por el sistema de mayorías y minorías para la elección de diputados nacionales, la nueva reglamentación prefirió el sistema de circunscripciones uninominales. Este nuevo modo de elegir representantes hizo que los distritos únicos existentes se dividieran en circunscripciones para la elección de diputados. De este modo, determinó que los electores de cada circunscripción eligieran a pluralidad de sufragios un diputado. Si bien el proyecto planteaba que el territorio nacional se dividiera en tantas circunscripciones como diputados había en la Cámara, el debate con la oposición obligó al oficialismo a hacer una salvedad. Los representantes radicales plantearon que este nuevo sistema permitía la posibilidad de que todo el Congreso tuviera representantes de un sólo partido político, eliminando de aquella

forma la voz de la oposición. Para salvar esta posibilidad, el oficialismo introdujo una cláusula que garantizó una mínima pluralidad. La modificación consistió en que mientras las provincias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán se dividirían en tantas circunscripciones como diputados les correspondiera elegir, en los casos de Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe el número de circunscripciones sería igual al de diputados que le correspondiera menos dos. Estos cargos excedentes les corresponderían a los dos candidatos de cada uno de estos distritos que hubieran reunido mayor cantidad de sufragios sin resultar electos en sus respectivas circunscripciones. De esta forma se buscaba asegurar que la minoría estuviese representada con al menos diez diputados en la Cámara Baja del Congreso Nacional.

La discusión sobre las intenciones de la introducción de circunscripciones uninominales se basó en diferentes argumentos. Se planteó que el sistema iba a permitir que los electores conocieran de forma directa a sus elegidos y, de esa forma, hacer más intensa e inmediata la consulta al pueblo. También se argumentó que, mediante su aplicación, era posible que tuvieran acceso a la Cámara de Diputados representantes de todos los sectores sociales. Otro de los propósitos esgrimidos tuvo que ver con la intención de igualar a todos los ciudadanos del país, para que cada uno eligiera la misma cantidad de representantes y evitar lo que sucedía en aquel entonces, cuando, por ejemplo, los electores de la Capital Federal elegían 22 diputados mientras que los de Jujuy sólo tenían la posibilidad de votar por 2. También se aseguró que el sistema era el ideal para conjugar los dos elementos que debían estar representados en la Cámara Baja del Parlamento: las voces del terruño y los altos intereses de la Nación. Adicionalmente, los diputados peronistas durante el debate parlamentario aseguraron que el fin máximo perseguido por la reforma consistía en lograr que la representación que resultara de las elecciones mostrara una auténtica comunión entre el pueblo y el gobierno.

De este modo, la idea que con mayor potencia esgrimió el oficialismo fue que el sistema uninominal y sus resultados iban a permitir reforzar al Poder Ejecutivo. Según la división de poderes presente en el republicanismo, a la Cámara de Diputados le correspondía la función de representar al pueblo. Sin embargo, en un régimen como el peronista, en el que el presidente expresaba ser la encarnación de la voluntad popular, la única forma en la que la Cámara Baja podía seguir reclamando para sí la representación del pueblo era demostrando una unidad con el Poder Ejecutivo. Para ello, no alcanzaba que el partido de gobierno ocupara la mayoría de las bancas. No se trataba sólo de tener la capacidad suficiente de legislar a voluntad, sino que la concepción política del peronismo resultaba en la búsqueda de una

comunidad entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El único modo de asegurar este vínculo en un contexto en el que no era posible eliminar institucionalmente a la oposición era reducirla a una expresión no sólo minoritaria sino incluso mínima, casi inexistente. La elección de 1951, regulada por esta ley, cumplió este objetivo: pese a contar con un tercio de los votos, la oposición obtuvo solamente 14 bancas de las 149 existentes.

Además del cambio de sistema electoral para la elección de diputados, la ley impuso mayores penas para todos aquellos que incumplieran la obligación del voto. Así como en 1949 se había prohibido la abstención electoral de cualquier partido político, la ley de 1951 previó un aumento de las penas para aquellos ciudadanos que no cumplieran con sus derechos cívicos. La idea que guiaba ambas determinaciones era la misma: era necesario que todos participaran del juego electoral para que este estuviera fuertemente legitimado.

De todas las reformas de la época, la ley electoral de 1951 fue la que cristalizó de modo más cabal la concepción de Perón sobre la política. Si bien los resultados electorales no permitían mostrar una imagen unánime, de total adhesión al gobierno, existía la posibilidad de manipular los votos de tal forma de que la representación que resultara de éstos le concediera un lugar mínimo a la oposición. Es decir, al no poder aumentar el porcentaje de votos, una solución en la búsqueda de opacar la existencia de cualquier disenso presente fue la de lograr con el mismo apoyo una mayor representación. La ley electoral cumplió este objetivo.

La provincialización de los territorios nacionales

A partir de la reapertura de las sesiones parlamentarias en 1946, legisladores peronistas y radicales presentaron proyectos que perseguían la provincialización de los territorios nacionales. El objetivo buscado era el de incorporar a la vida política nacional a un importante número de ciudadanos.

Este problema no era nuevo en el debate público. Los territorios nacionales se habían organizado a mediados del siglo XIX en respuesta a la incorporación definitiva y la organización de vastas extensiones de superficie al nordeste y sur del país, conquistadas por los militares. Un siglo después, su situación jurídica no había variado. Las jurisdicciones territoriales afectadas eran las regiones pertenecientes a las que luego serían las provincias de Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Una ley de 1884 había establecido la transitoriedad de los territorios nacionales y la posibilidad de pasar al estatus jurídico de provincia una vez

que superaran el umbral de sesenta mil habitantes. Muchos de los territorios sobrepasaron esta cantidad de población pero, pese a que durante el siglo XX se presentaran diferentes proyectos que pretendían otorgarle ciudadanía política a quienes allí residían, los territorios nunca llegaron a provincializarse.

En 1951 el gobierno aprobó el estatus de provincia para los territorios nacionales correspondientes a La Pampa y a Chaco, denominándolas provincia Eva Perón y provincia Presidente Perón, respectivamente. En 1953 se llevó adelante la provincialización de Misiones y en 1955 las de Neuquén, Rio Negro, Formosa, Chubut y Santa Cruz. Desde ese momento el único territorio nacional que continuó manteniendo aquella categoría fue Tierra del Fuego.

El gobierno peronista decidió que las provincializaciones fueran hechas de forma escalonada. Según el censo general de población de 1947 había 1.200.000 habitantes que no tenían el derecho a sufragar, un número lo suficientemente importante como para determinar cualquier elección nacional. Como mencionábamos previamente, aun sin contar con datos concretos, el gobierno creía que los habitantes de los territorios nacionales —al igual que las mujeres— le otorgarían su apoyo en las urnas de forma mayoritaria al partido responsable de otorgarle los derechos cívicos. De este modo, se creía que la creación de ciudadanos se iba a traducir en una mayor cantidad de votos para el peronismo. Si bien la idea de aumentar escalonadamente la cantidad de ciudadanos de los territorios nacionales estuvo relacionada con la posibilidad de evaluar el comportamiento electoral de estos nuevos sufragantes cuya orientación política no estaba claramente definida, la elección de 1951 demostró que el presentimiento del gobierno era acertado: los ciudadanos recientemente incorporados a la vida política optaron por el partido peronista en mayor proporción que aquellos que por género o por residencia ya contaban previamente con la ciudadanía.

Conclusión: el peronismo como momento de reformas

Cada una de las reformas del sistema electoral implementadas por el peronismo persiguió un fin particular. Sin embargo, ha sido la intensión de este trabajo pensar estas modificaciones en forma conjunta, ya que a partir de ellas es posible reconstruir desde un lugar poco transitado por la bibliografía las ideas políticas de la época. Este recorrido también nos permite afirmar, tal como lo hacíamos al inicio, que es posible pensar a los primeros dos gobiernos peronistas como un bloque reformista comparable al de 1912, muy alejado de éste en sus propósitos e ideales, pero posiblemente más estructurado en su andamiaje institucional.

A partir del desarrollo del escrito se puede proponer una clasificación particular de los distintos tipos de reformas. Por un lado, el sufragio femenino y las provincializaciones tuvieron como objetivo la incorporación de una mayor cantidad de votantes a la vida política. Por otro lado, la ley de partidos políticos y la ley electoral fueron creadas con el propósito de delimitar la participación partidaria en las elecciones, de promover en la mayor medida posible la participación electoral de los ciudadanos y de manipular la representación institucional para darle el mínimo lugar a aquel tercio opositor que se expresaba elección tras elección. Por último, las modificaciones electorales introducidas en la reforma constituyente fueron impulsadas con la voluntad de fortalecer el papel del Poder Ejecutivo Nacional. Al pensar cada una de estas transformaciones como parte de un momento reformista es posible comprenderlas mejor en sus intenciones particulares. Esto es así ya que en todos los casos las reformas fueron producto de la concepción de la política que tuvo el primer peronismo, guiada por la búsqueda de la unanimidad y de la encarnación de la voluntad general en el conductor.

Bibliografía

- Barrancos, Dora (2001). *Inclusión/exclusión. Historia con mujeres*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Barrancos, Dora (2004). “Ciudadanía femenina en la Argentina. Debates e iniciativas en las primeras décadas del siglo XX”, en Biagini, Hugo y Arturo Roig (dirs.), *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX: identidad, utopía, integración (1900-1930)*, Buenos Aires, Biblos.
- Barry, Carolina (2009). *Evita capitana. El Partido Peronista Femenino 1949-1955*, Buenos Aires, Eduntref.
- Bianchi, Susana (1986). “Peronismo y sufragio femenino: la ley electoral de 1947”, en *Anuario IEHS*, N° 1.
- Botana, Natalio (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.
- De Privitellio, Luciano (2010). “Los límites de la abstracción: individuo, sociedad y sufragio femenino en la reforma constitucional de San Juan (1927)”, ponencia presentada en las V Jornadas de Historia Política Programa Buenos Aires, Mar del Plata.
- De Privitellio, Luciano y Ana Virginia Persello (2009). “La reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)”, en Bertoni, Lilia Ana y Luciano de Privitellio (comps.), *Conflictos en democracia. La política en la Argentina, 1852-1943*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Devoto, Fernando (1996). “De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el movimiento político de 1912”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera serie, N° 14, segundo semestre.
- Devoto, Fernando y Marcela Ferrari (comps.) (1994). *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos-Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Fernández Vega, José (2005). *Las guerras de la política. Clausewitz de Maquiavelo a Perón*, Buenos Aires, Edhasa.
- Halperín Donghi, Tulio (1993). “El lugar del peronismo en la tradición política argentina”, en Amaral, Samuel y Mariano Ben Plotkin (comps.), *Perón: del exilio al poder*, Buenos Aires, Cántaro.
- Luna, Félix (2000). *Perón y su tiempo*, Tomo I, II y III, Buenos Aires, Sudamericana.
- Malamud, Carlos (2000). “La efímera reforma electoral de 1902 en Argentina”, en Malamud, Carlos (comp.), *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Palermo, Silvana (1998). “El sufragio femenino en el Congreso Nacional: ideologías de género y ciudadanía en la Argentina (1916-1955)”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera serie, N° 16-17.
- Palermo, Silvana (en prensa). “Quiera el hombre votar, quiera la mujer votar. Género y ciudadanía política en la Argentina (1912-1947)”, en Barry, Carolina (comp.), *El sufragio femenino en América Latina*, Buenos Aires, Euduntref.
- Perón, Juan Domingo (2008). “Conducción política”, en *Obras completas*, Buenos Aires, Fundación Pro Universidad de la Producción y del Trabajo.
- Plotkin, Mariano Ben (1993). “La ‘ideología’ de Perón: continuidades y rupturas”, en Amaral, Samuel y Mariano Ben Plotkin (comps.), *Perón: del exilio al poder*, Buenos Aires, Cántaro.
- Prol, Mercedes (2007). “Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, publicación electrónica, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/12592>
- Rein, Raanan (1998). *Peronismo, populismo y política: Argentina 1945-1955*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Sampay, Arturo (1999). “Discurso pronunciado por el convencional constituyente Dr. Arturo Enrique Sampay en la sesión de la Convención Nacional Constituyente del día 8 de marzo de 1949”, en *La constitución democrática*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- Valobra, Adriana María (2010). *Hogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina Argentina, 1946-1955*, Rosario, Prohistoria ediciones.

Palabras clave

primer peronismo – reformas electorales – elecciones – representación – unanimidad

Key words

first peronism – electoral reforms – elections – representation – unanimity

Abstract

The purpose of this paper is to think the electoral issue during the first two peronist governments (1946-1955). Starting from a study of the implemented reforms (feminine vote, constitutional amendment, political parties law, electoral law and provincializations), the main objective of this essay is to show that during these years, Argentina made changes of the electoral matters as profound as those introduced during the Sáenz Peña years.