

# EL RÉGIMEN ELECTORAL SANTAFESINO. UN SIGLO DE UN MARCO HISTÓRICO- INSTITUCIONAL (1856-1962)

---

**Sebastián G. Cortesi\***

Universidad de San Andrés / Universidad  
de Buenos Aires (Argentina)

✉ [sebastiangcortesi@gmail.com](mailto:sebastiangcortesi@gmail.com)

Recibido: 22 de febrero de 2019  
Aceptado: 1º de septiembre de 2019

**Resumen:** Este artículo ofrece un relato histórico de los orígenes y el desarrollo del régimen electoral de Santa Fe. El recorrido describe y explica las diferentes formas en las cuales han interactuado las instituciones políticas y los principales actores, a escala provincial y nacional. A lo largo de un siglo caracterizado por la recurrencia de ciertos núcleos problemáticos, estas interacciones han ido conformando los contornos del régimen electoral provincial.

**Palabras clave:** Santa Fe; historia electoral; reforma política; larga duración

**Abstract:** This article offers a historical account on the origins and evolution of Santa Fe's electoral regime. It describes and explains the different ways in which political institutions and relevant actors have interacted at the provincial and national levels. These interactions have been shaping the contours of the provincial electoral regime, during a century characterized by the recurrence of certain political issues.

**Key words:** Santa Fe; Electoral History; Political Reform; Long-Term Scope

---

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, maestrando en Investigación Histórica en la Universidad de San Andrés. Actualmente se desempeña como Research Assistant para la George Washington Columbian College of Arts and Sciences, y como Investigador en Formación UBACYT.

## I. Introducción

El presente artículo aspira a reponer la historicidad de las instituciones que conforman el régimen electoral<sup>1</sup> de la provincia de Santa Fe. Este objetivo presupone necesariamente un análisis de los vínculos entre las instituciones electorales del distrito y los elencos políticos, tanto provinciales como nacionales, como también respecto a los avatares institucionales de la política nacional. Por este motivo, el trabajo sitúa el foco de atención en los episodios de reforma política, donde resulta posible observar con mayor claridad dichas imbricaciones.

En función del ejercicio propuesto, se han adoptado dos decisiones teórico-metodológicas fundamentales. En primer lugar, se ha optado por una perspectiva de larga duración. La misma resulta adecuada para abordar un objeto que hunde sus raíces en el siglo XIX. Adicionalmente, la larga duración permite identificar tendencias caras a la historia política santafesina que, como se argumentará a lo largo del artículo, se encuentran estrechamente vinculadas a los procesos de cambio institucional trabajados. Por otro lado, el análisis de las reformas políticas correspondiente al período 1856-1962 toma como punto de partida teórico las premisas de aquellos estudios politológicos que proponen considerar las instituciones electorales en tanto variables dependientes (Colomer 2005; Benoit 2007).

La periodización propuesta se sustenta en la noción de que las reformas que tuvieron lugar entre los años 1856 y 1962 se caracterizan por exhibir la continuidad de ciertos núcleos problemáticos en el orden de la vinculación entre las instituciones políticas y los principales agentes; como la producción oficial de las elecciones, el *malapportionment* derivado del carácter departamental de los comicios, la facciocidad intrapartidaria y la cuestión de la autonomía municipal. A su vez, el análisis de los vínculos entre actores e instituciones se halla animado por la hipótesis que sostiene que han sido justamente estas imbricaciones las responsables de cincelar los contornos del régimen electoral de Santa Fe. Buena parte de estos núcleos

---

<sup>1</sup> Aquí recurrimos a la noción de régimen electoral para hacer referencia a la totalidad de los procesos y fenómenos vinculados con la elección. Por lo tanto, esta referencia engloba el sistema electoral, entendido como aquel dispositivo que permite traducir las preferencias en bancas u otros cargos electivos.

problemáticos resultan finalmente abordados por la reforma constitucional de 1962, allanando de esta manera el camino para la conformación de una dinámica político-institucional orientada por otros objetivos en materia de reforma política.

## II. La Santa Fe decimonónica: el legado institucional conservador

La segunda mitad del siglo XIX resulta indispensable para una adecuada comprensión de los problemas que recorren la historia política de Santa Fe. Durante ese período la provincia adquirió su configuración geopolítica y estableció los principales lineamientos de su diseño institucional.

A lo largo de casi un siglo el poder político provincial circuló por el mundo notabiliar capitalino<sup>2</sup>. Controlar y organizar políticamente el territorio se impuso como imperativo fundamental para un Estado provincial que, promediando el siglo, dominaba “poco mas que la ciudad de ese nombre, una franja costera del Paraná al sur de la misma y el área de los caminos que la conectaban con el interior” (Djenderedjian 2008, 133). Finalmente alcanzada hacia fines de la década del ‘80, la soberanía territorial<sup>3</sup> fue secundada por una ingeniería social modernizante. La misma consistió en una acelerada transferencia de las nuevas tierras fiscales orientada a la generación de un esquema de pequeños y medianos colonos-productores, principalmente inmigrantes<sup>4</sup>. Estos habrían de funcionar como

---

<sup>2</sup> Desde fines del siglo XVI la corona española estuvo en posesión de la ciudad de Santa Fe, donde estableció autoridades administrativas permanentes. Es por ello que existía una experimentada elite política con anterioridad a la declaración de la independencia (Gallo 1983, 351).

<sup>3</sup> Iniciada en 1858 con la expedición del gobernador Fraga, la expansión santafesina fue espectacular. En tan solo 11 años el territorio de la provincia se había cuadruplicado, abarcando casi la mitad de lo que llegaría a ser su extensión definitiva. (Gallo 1983, 34)

<sup>4</sup> Para ello se entregó tierra a precios bajos o incluso gratuitamente con la condición de fuese subdividida para la radicación de inmigrantes extranjeros, a los cuales se eximia del pago de la contribución directa (Gallo 1983, 39). Principalmente de origen italiano, estos representaban hacia 1895 el 41,9% de una población provincial que casi se había decuplicado respecto al censo nacional de 1858, de la cual constituían alrededor del 70% de la población potencialmente activa. De hecho, Santa Fe fue la provincia

un vector civilizatorio, motorizando el desarrollo capitalista y operando como agentes de una regeneración moral y cultural (Bonaudo y Sonzogni 2000; Bonaudo 2006b)

Santa Fe se insertó rápidamente en los circuitos económico-sociales que caracterizaron la dinámica transformadora del siglo XIX, a punto tal de convertirse en el principal centro exportador de cereales para la última década del siglo (Cortés Conde 1979, 64). No obstante, la modernización introdujo resultados menos mentados por las elites provinciales. La política colonizadora condujo a procesos de concentración demográfica y económica. El contraste entre el desarrollo del centro-sur y del norte sustentó uno de los clivajes fundamentales de la política santafesina, imprimiéndole un considerable sesgo territorial<sup>5</sup>. Además, la debilidad financiera<sup>6</sup> y la permeabilidad del incipiente aparato administrativo permitieron que los intereses empresarios se interpusiesen entre el colono y el Estado. Aquello condujo a la ampliación y transformación del universo notabiliar<sup>7</sup>. El patriciado periférico se fortaleció y surgieron hombres

---

pampeana que más rápidamente creció en términos relativos durante el período (Sonzogni 2006, 19; Gallo 1983, 269).

<sup>5</sup> Las diferencias en términos de desarrollo socioeconómico y peso poblacional ciertamente dieron lugar a sociabilidades divergentes. Si bien la tensión entre las dos dinámicas sociopolíticas de la provincia fue mutando de acuerdo al contexto histórico, podría argumentarse que el clivaje en cuestión ha consistido en una disputa por la distribución de la representación política y los recursos fiscales.

<sup>6</sup> Gallo (1983, 47) señala la paupérrima situación en la que se hallaba el erario provincial a la hora de atender funciones de seguridad y justicia, y más aún para emprender una campaña contra los indígenas. Por ejemplo, en 1870 el 80% de un presupuesto provincial era destinado al pago de sueldos del personal administrativo. El estado incipiente de la economía imposibilitaba la introducción de nuevos impuestos, y la costosa Guerra del Paraguay impidió cualquier ayuda financiera por parte del Estado Nacional. Frente a esta situación, la administración provincial debió recurrir a empréstitos extranjeros y al concurso de empresarios nacionales. La tierra pública era la única moneda con la retribuir a los acreedores.

<sup>7</sup> Marcela Ternavasio (2002) ha señalado como la notabilidad rioplatense se distingue de la europea, donde la deferencia se basaba en un rol históricamente cimentado. En el Río de la Plata, el prestigio era un atributo que podía ganarse.

nuevos, cuyo éxito como empresarios colonizadores<sup>8</sup> dotó de prestigio y poder social (Gallo 1983; Bonaudo 2006b).

Al frente del Estado se hallaba una reducida red política que “si bien no reprodujo taxativamente las tramas dirigenciales de la vida económica y social, tuvo en ellas su principal sustento” (Bonaudo 2006c, 106). Los elencos políticos y el funcionariado provenían de una compleja trama de relaciones, estructurada a partir de personajes pertenecientes a *familias gobierno* y activada con ocasión de cada coyuntura electoral. Estos referentes recurrían a su capital social para desplegar estrategias personalistas y construirse una red, sumamente móvil y cambiante, de jerarquías subordinadas. El lugar privilegiado para tal empresa lo constituían los espacios propios de la sociabilidad notabiliar<sup>9</sup>, donde se reclutaban los operadores políticos, que reproducían la red sucesivamente hasta alcanzar a todos los referentes políticos, militares, sociales e incluso eclesiásticos. Estos actores establecían consensos vinculados a la concreción de objetivos puntuales. Así comenzó una dinámica política esencialmente facciosa, donde grupos de organización laxa y circunstancial competían por el poder político (Reyes 2009, 72).

Las exigencias provenientes del manejo político y administrativo de un territorio creciente junto con el auge de la actividad electoral post Caseros sofisticaron la red notabiliar, superponiéndole otras formas de gestación y promoción de candidatos (Sábato y Ternavasio 2011, 92). Los partidos políticos comenzaron a aparecer en la provincia hacia los '50, y si bien se definieron en función de tradiciones políticas no rompieron con la gravitación y las pautas propias de los demás espacios de sociabilidad política. Allí se continuó reclutando apoyos y midiéndose los del adversario, quedando reservado a los clubes o comités la definición de la disputa<sup>10</sup>. Esta

---

<sup>8</sup> Se destaca en ese sentido caso de Guillermo Lehmann, quien daría origen a un apellido de fuerte gravitación en la política provincial finisecular. Sin embargo, este no fue el único. Pueden mencionarse otros relevantes políticos provinciales como Iturraspe, Casey o Cabal.

<sup>9</sup> Como el Club del Orden y la Sociedad de Beneficencia, pero también instituciones educativas como el Colegio de La Inmaculada.

<sup>10</sup> Esta división funcional del trabajo político no provenía de un criterio de eficacia, sino que se arraigaba en las concepciones políticas de la época. El término partido solía utilizarse para designar posiciones en el debate público y distaba de señalar cualquier

novedosa forma organizativa fue la herramienta funcional para la resolución de las pujas facciosas, ya fuese por medio de trabajos electorales o la acción revolucionaria. En principio el Partido Liberal dominó la escena política, hasta que la revolución de 1868 desplazó a Nicasio Oroño del gobierno e inauguró un período de hegemonía situacionista, nombre con el que se conoció a la facción dominante vinculada al aparato estatal, de fuerte arraigo en la ciudad capital e identificada al autonomismo nacional.

Las facciones en el gobierno construyeron un esquema institucional centralizado y propenso a su propia reproducción. La Jefatura Política constituyó el primer eslabón del andamiaje conservador. Tomada de la Constitución de Cádiz de 1812, la institución buscaba asegurarle al gobierno de la elite capitalina la presencia y el control territorial, especialmente en aquellas áreas que adquirirían mayor densidad social y política (Bonaudo 2006c, 108). Este agente del poder ejecutivo precedió los órdenes locales, por lo cual asumió un amplio abanico de funciones<sup>11</sup> que ejerció discrecionalmente. Para hacerlo, dispuso de un conjunto jerarquizado de auxiliares, entre los cuales se encontraban jueces de paz y comisarios.

Dentro del abanico había una función primordial, subordinar las tramas facciosas locales mediante el manejo de los resortes administrativos y contenciosos del proceso electoral. Aunque la política notabiliar procurase reservar la selección de candidatos al entorno de su sociabilidad, eso no la libraba de la necesidad de controlar un segundo momento, el de la autorización, donde existía siempre una cuota de imprevisibilidad. En ese sentido, el primer filtro lo constituía el empadronamiento, que se realizaba de forma voluntaria y simultánea al acto electoral. Allí, los jueces de paz o comisarios “invitaban a todos los individuos hábiles para elegir, a concurrir

---

agrupamiento regular o cristalización institucional. Imperaba entonces una visión unitaria del cuerpo político, donde se asumía que las elecciones seleccionaban a los más calificados para perseguir el bien común o interés general. En este horizonte, el partido no podía declarar legítimamente la pretensión de impulsar a los suyos a los espacios de poder. Las disputas se desarrollaban por fuera, donde cada sector se proclamaba representante del conjunto de las aspiraciones legítimas y acusaba al adversario de faccioso y parcial (Sábato 2009).

<sup>11</sup> El Jefe Político dispuso de amplias atribuciones de orden público tales como el control de la recaudación fiscal, del código de policía urbana y rural, además de competencias electorales.

a sus respectivos cuarteles en día y hora estipulados” (Bonaudo 2006a, 129). Si bien en 1871 se creó el primer registro de inscripción oficial<sup>12</sup>, los padrones resultantes eran controlados por Juntas Calificadoras designadas por los poderes provinciales. Estos a su vez designaban las autoridades de mesa, o bien era el juez de paz quien la presidía, erigiéndose en garante de la normalidad del acto.

El sistema electoral fue el segundo pilar institucional de la hegemonía capitalina. Posiblemente este haya sido uno de los motivos por los cuales fue incluido en el texto constitucional. Apenas abordada por la literatura, la constitucionalización del sistema electoral es un dato fundamental de la política santafesina, que condiciona las agendas institucionales hasta la actualidad.

La reforma constitucional de 1856 sentó las bases de la organización política. Al igual que la nación, esta concibió dos órdenes de representación: uno político y otro administrativo. El primero, de inspiración iusnaturalista y consustanciado con la labor legislativa y gubernamental, era el encargado de establecer los fines de la acción estatal. Por ende, se imponía el principio de inclusión<sup>13</sup>.

La reforma modificó la conformación de los poderes. El ejecutivo incorporó la figura del vicegobernador y la legislatura abandonó la unicameralidad de 1841 en pos de una representación mixta. El nuevo diseño legislativo fue la llave del sistema electoral, en tanto habilitó el control político del distritamiento y el consecuente *malapportionment*<sup>14</sup> (Nohlen 1994). Se suponía que los diputados detentaban una representación poblacional, mientras que los senadores respondían a un novedoso espacio jurisdiccional, el departamento. Estos se erigieron en distritos electorales de

---

<sup>12</sup> El mismo exigía una edad que oscilaba entre los 17 y los 21 años, junto con el requisito de haber cumplido con el enrolamiento en la Guardia Nacional. El principal beneficio la institucionalización del registro consistió en la formalización del período de inscripción.

<sup>13</sup> El status de ciudadanía era garantizado a todos los varones nativos o naturalizados mayores de edad.

<sup>14</sup> Desigualdad en la relación de votos que son necesarios en los distintos distritos para obtener una misma cantidad de escaños.

magnitud variable<sup>15</sup>. El criterio poblacional y la propia organización electoral se debieron ajustar al nuevo imperativo territorial, en la medida que “durante casi tres décadas el mapa electoral santafesino mantuvo la división en cuatro departamentos, a pesar de las modificaciones en la densidad de población experimentadas” (Bonaudo 2006a, 128). Culminado mayormente hacia 1890, el proceso de estructuración departamental “dio cuenta de la intencionalidad de consolidar ciertos grupos en el poder, desplazando a otros”<sup>16</sup> (Bonaudo 2006a, 108).

El último aspecto sustancial del diseño institucional decimonónico residió en la dificultosa institucionalización de la representación administrativa. Surgido de las urgencias del Estado y las demandas de los colonos, el municipio no fue concebido como un escalafón más del orden federativo a pesar de que sus atribuciones provenían de una delegación provincial<sup>17</sup> (Bonaudo 2006c; Ternavasio 1991). El enfoque predominante concebía al municipio como una comunidad de *vecinos*, reunidos con el solo fin de administrar asuntos domésticos de natural titularidad. De la apoliticidad de sus funciones se desprendían los criterios de autonomía y de descentralización administrativa. El principio de inclusión desaparecía en favor del imperativo representativo, de los intereses, y la consecuente delimitación censitaria del cuerpo electoral (de Privitellio 2003, 26).

---

<sup>15</sup> “De los 19 departamentos en que se dividía la provincia 7 elegían dos diputados cada uno (pertenecientes a la región sur salvo uno que integraba el centro). Tres departamentos elegían tres diputados (de la región centro); el departamento Rosario 10; y los ocho departamentos restantes elegían uno (de los cuales 7 eran de la región norte)” (Carrizo y Piazzesi 2013, 6)

<sup>16</sup> Una ley subdividió los departamentos existentes y redefinió los límites entre ellos, arrojando un total de 18. Las desfavorecidas eran justamente las redes del centro-sur provincial, donde se concentraba el crecimiento poblacional y económico.

<sup>17</sup> La Constitución nacional dejó un vacío normativo en cuanto a la organización municipal. Los Estados provinciales, una vez suprimidos los cabildos coloniales, fueron quienes llevaron esa tarea adelante. Hacia fines de la década de 1860 todas las constituciones provinciales tenían un capítulo dedicado a la cuestión, dando lugar a un escenario laxo en cuanto a las formas representativas y las funciones otorgadas (Ternavasio 1991).



La institucionalización del régimen municipal no tardó en desfasarse del imaginario administrativo. La reforma de la Ley Orgánica Municipal<sup>18</sup> de 1872 fue la primera válida para todo el territorio provincial. A diferencia de la provincia de Buenos Aires, la legislación santafesina identificó al municipio con la ciudad, excluyendo a la campaña de su jurisdicción (Ternavasio 1991, 73). Se estableció un umbral de 1500 habitantes como criterio para el reconocimiento municipal<sup>19</sup>, el cual implicaba la obtención de un poder ejecutivo y otro deliberativo, con atribuciones administrativas y electorales, junto con la transferencia de la justicia de paz, devenida electiva. Todo contribuyente mayor de 17 años podía elegir y ser electo.

Las elites provinciales comenzaron rápidamente a experimentar problemas con el municipio, lo que acabó desatando un conflicto de competencias. El problema residía en el potencial desestabilizador de los influyentes locales, algunos de ellos hombres nuevos, que rápidamente hegemonizaron la vida electoral municipal (Bonaudo 2006c, 117). Estos podían exhibir una gran cohesión y negarse a participar de la trama mayor del partido notabiliar o, peor aún, entablar coaliciones con sectores desplazados de la elite.

En consecuencia, se comenzaron a adoptar medidas tendientes a recortar la autonomía municipal y, sobre todo, a mantener el control de la producción electoral<sup>20</sup>. La tendencia alcanzó un punto álgido para 1890, cuando una

---

<sup>18</sup> Santa Fe fue la primera provincia en darse una Ley Orgánica Municipal en el año 1858 (Ternavasio 1991, 66). La misma únicamente regía para la ciudad de Rosario, aunque unos pocos años después Santa Fe, San Lorenzo, San Jerónimo y San José fueron también convertidos en municipios (Bonaudo 2006, 116).

<sup>19</sup> Aquellas por debajo de la magnitud poblacional establecida debieron esperar hasta 1885 para constituirse en Comisiones de Fomento, siempre y cuando aportasen al tesoro provincial una renta anual de \$10.000. Estas comisiones eran conformadas por “vecinos respetables” designados por el Poder Ejecutivo.

<sup>20</sup> Además de emprender de gestiones para incorporar a los nuevos notables a su entramado jerárquico, las facciones capitalinas sofisticaron su organigrama. Crearon la figura del Subdelegado Político e incrementaron el número de Jefaturas.

Una nueva reforma en 1883, coincidente con la experiencia del Partido Constitucional, revirtió significativamente las pautas de la norma anterior. La barrera poblacional se elevó a 5000 habitantes y se exigía ser mayor de 20 años y estar alfabetizado para ser reconocido como elector. Estos nuevos parámetros fueron implementados recién a partir de los resultados del censo de 1887, debido a las presiones ejercidas por las

nueva reforma constitucional privó del voto al extranjero y eliminó el carácter electivo de las intendencias. El recrudescimiento del antiguo régimen coincidió con la implementación de una doctrina fiscal que incorporaba a todos los habitantes al mantenimiento del Estado<sup>21</sup>. Mientras esto sucedía, se socavaba el único espacio donde buena parte de esos contribuyentes podían decidir sobre el destino de sus aportes (Bonaudo y Sonzogni 2010, 241). Todo aquello se producía en el marco de un sistema político que atravesaba una crisis de legitimidad. Episodios como la Revolución del Parque expresaban la insatisfacción que producía el desajuste entre los principios constitucionales y un régimen excluyente, donde el vínculo representativo resultaba falseado por las prácticas de la clase política (Persello 2000, 244).

En este contexto se comprende el apoyo alcanzado en 1898 por la nueva escisión del autonomismo, que llevaba como candidato al ex unionista José Bernardo Iturraspe<sup>22</sup>. Esta victoria inauguró un breve período de gobiernos ajenos al círculo estrecho de la capital. Su gestión implementó, e incluso superó, las promesas y reivindicaciones realizadas por su antecesor: devolvió el voto al extranjero, consagró el secreto del sufragio y redujo el impuesto a los cereales. Sin embargo, la derrota del situacionismo no fue producto de una estrategia electoral de bases ampliadas. La labor de casi una década de la incipiente dirigencia radical fue fundamental para el corrimiento de las relaciones de fuerza. Conformada originalmente por

---

poblaciones y las facciones disidentes, que hicieron dar marcha atrás la puesta en vigencia de la norma en los principales municipios (Bonaudo 2016). Adicionalmente, otra enmienda en 1886 inhabilitó al extranjero a ocupar la Intendencia.

<sup>21</sup> Se trasladaron al consumo las cargas que el menguado comercio exterior ya no podía afrontar (Bonaudo 2006, 189). Además, el gobierno transfirió el cobro del impuesto a empresarios que “muchas veces ejercieron su función en forma brusca y desconsiderada” (Gallo 1983, 404). Si bien el gravamen no era excesivo, este fue acompañado por nuevas contribuciones fiscales nacionales sobre mercancías que comenzaban a valorarse en el mercado, como el cereal o el quebracho.

<sup>22</sup> Iturraspe fue candidato de la Unión Provincial, una “coalición electoral de las fuerzas opositoras al autonomismo (radicales, iriondistas, cívicos nacionales e «independientes»)” (Reyes 2009, 86), en “las famosas” elecciones de 1894. Este personaje también integró la Comisión de Notables que gobernó brevemente la provincia a partir de la renuncia del gobernador Cafferata, motivada por la revolución de julio de 1893.

miembros del patriciado excluidos del reparto del poder, esta participó junto con otras facciones de la elite en el armado de redes de comités opositoras. Su fortalecimiento organizacional y público, logrado al calor de las revoluciones del '93 y el '95, les permitió penetrar los engranajes de la maquinaria electoral y comenzar a inclinar el fiel de la balanza (Reyes 2009).

### **III. El siglo XX: una provincia entre dos reformismos**

El siglo XX ha sido sumamente prolífico en materia institucional. Razones de economía argumental y textual impiden un abordaje en profundidad de cada reforma. Por ello, se han ponderado los principales lineamientos de una historia electoral organizada en función de dos grandes momentos reformistas (de Privitellio 2011, 136).

La Santa Fe finisecular no resultó ajena a la creciente volatilidad que atravesaba la Argentina desde 1890. Un sistema de equilibrios demasiado inestable atentaba contra la estabilidad presidencial y del gabinete, como también al control de las elecciones (de Privitellio 2011, 140). Aquello conllevó al debilitamiento de los gobiernos autonomistas ajenos al estrecho círculo social capitalino. Estos debieron procurarse mayores lealtades locales, redundando en un incremento de la facciocidad intra elite (Pauli 2016, 149). A su vez, la crisis se montaba sobre una sociedad complejizada por la inmigración y la modernización económica. Esta desplegaba un conflicto social potencialmente desestabilizador, a la vez que generaba nuevas estructuras para la acción colectiva (Roldan 2012; Karush 2006).

Este contexto permitió la circulación y consolidación de un diagnóstico. Los males que acuciaban la vida pública eran la expresión de una política autonomizada de la sociedad. Una representación artificial, cuyas disputas implicaban una creciente cuota de violencia. Por ende, la solución consistía en reintroducir a la sociedad en la representación, asumiendo que su mera presencia erradicaría los vicios (de Privitellio y Persello 2009). De estas premisas generales partían las iniciativas que caracterizaron el primer

período reformista del siglo XX, coronado con la sanción de la denominada Ley Sáenz Peña<sup>23</sup>.

Santa Fe fue sin lugar a dudas un campo de prueba para la apuesta saenzpeñista (Karush 2006, 39; de Privitellio 2011, 172). La provincia, intervenida a pedido de sus poderes públicos<sup>24</sup>, celebraba elecciones a tan solo una semana de sancionada la reforma. De todos modos, esta no representaba una amenaza para un andamiaje sustentado en legislación y autoridades distritales. Para desmontar la máquina local, Sáenz Peña debió intervenir personalmente (de Privitellio 2011, 167). Instruido por la primera magistratura, el interventor A. Gil procedió a adoptar el nuevo padrón nacional, reemplazar a los 19 jefes políticos, retirar a los comisarios de sus respectivas jurisdicciones y prohibir la participación electoral de los empleados públicos.

Aunque en esa importante ocasión Sáenz Peña logró garantizar una elección considerablemente transparente<sup>25</sup>, la política santafesina mostró continuidades que contrariaban las aspiraciones de la reforma. Si bien resultaba difícil volver a montar un andamiaje electoral como el decimonónico, no por ello dejaron de resultar decisivas las prácticas vinculadas a la producción del sufragio como los corralones<sup>26</sup>, la venalidad, la sustracción de libretas, el reemplazo de electores, etc. Ni las campañas electorales ni las discusiones parlamentarias se convirtieron en escenarios deliberativos, capaces de relevar la voluntad del cuerpo político. La política continuó siendo definida por la circunstancial colaboración o competencia

---

<sup>23</sup> La reforma saenzpeñista consistió en tres leyes diferentes: la Ley de Enrolamiento General (8129), la de Padrón Electoral (8130) y la Reforma Electoral (8871).

<sup>24</sup> La intervención federal al gobierno de Ignacio Crespo fue motivada por la escalada de su conflicto con el Congreso, dominado por La Coalición. Este conglomerado de fracciones opositoras ejerció una férrea oposición desde el inicio del mandato de Crespo, exigiendo el juicio político días después de que este no diera el mensaje inaugural del período legislativo. El gobernador procedió ordenando la ocupación de la legislatura por parte de la policía y exigiendo la intervención federal. Ambas Cámaras respondieron realizando igual pedido al gobierno nacional.

<sup>25</sup> La historiografía señala esta iniciativa como el principal factor explicativo de la llegada del radicalismo al gobierno.

<sup>26</sup> Los corralones eran largas veladas organizadas por los partidos en la noche previa a los comicios. Luego de pernoctar, los participantes se dirigían conjuntamente a ejercer el derecho electoral (Macor y Piazzessi 2009, 27)

entre facciones, de un mismo o diferente partido, atentándose contra el normal funcionamiento institucional. De hecho, la intervención federal y las intrigas institucionales aparecieron como las únicas fórmulas para la alternancia durante buena parte del siglo.

Las gobernaciones radicales resultan arquetípicas de esta tímida hibridación. Hasta 1932 Santa Fe asiste a la predominancia electoral de una identidad que cobija en simultáneo al oficialismo y a la oposición (Piazzesi 2009, 2). La heterogeneidad de visiones y estrategias, que caracterizaba al partido en el llano, no tardó en proyectarse una vez ganadas las elecciones. Las facciones al frente del gobierno no dudaron en utilizar los resortes estatales para generar lealtades e influir en las elecciones. Tampoco lo hicieron aquellas situadas en la legislatura o la estructura partidaria. Estas o bien abandonaron sus cargos para construir coaliciones estratégicas con la oposición, o los utilizaron para obstruir la sanción de leyes y disputarle al gobierno la identidad radical. Estos roles se invertían una vez que los recursos de poder cambiaban de manos (Carrizo 2014; Karush 2006).

El período radical no generó mayores cambios en el régimen electoral. Se introdujeron modificaciones en el padrón y las Comisiones de Fomento pasaron a ser electivas<sup>27</sup>. El aspecto más destacado de la agenda institucional de esos años fue, sin lugar a dudas, el intento de reforma constitucional en 1921<sup>28</sup>. El texto apuntalaba las funciones del legislativo, otorgaba los principales municipios<sup>29</sup> la potestad de confeccionar sus propias cartas

---

<sup>27</sup> Lo cual contrastó con las permanentes intervenciones por parte del gobierno radical, especialmente de los sectores Yrigoyenistas (Ternavasio 1991, 88).

<sup>28</sup> La constituyente comenzó fuera del plazo previsto y encontró serias dificultades para sesionar. Un proyecto de reforma electoral, favorable al oficialismo, provocó el ausentismo sistemático de los convencionales demoprogresistas, que acabaron por renunciar colectivamente. La asamblea recurrió a la fuerza pública para forzarlos a sesionar. La medida fue finalmente depuesta frente al bochornoso espectáculo que hizo el periodismo de las detenciones (Mauro, 2007:93). Frente al descrédito de la política y el reformismo liberal, la fracción radical menchaquista encargó al PDP la redacción de la nueva carta. Sin embargo, ni el gobernador Mosca ni las demás facciones radicales estaban dispuestas a enfrentarse al peligro electoral que representaba enfrentar la movilización alcanzada por la militancia católica, nucleada en los círculos católicos de obreros (Mauro 2007; Roldán 2006).

<sup>29</sup> Solamente aquellos correspondientes a las ciudades de primera categoría, es decir aquellas con más de 25.000 habitantes.

orgánicas, volvía electivas todas las intendencias y los consejos escolares, consagraba la estabilidad del empleo público, incorporaba el sufragio femenino y, por último, buscaba recomponer el notable *malapportionment* del diseño departamental. A pesar del fracaso, el episodio marcó a fuego las identidades políticas y delimitó una agenda de problemas ineludibles (Mauro 2007, 104). Por un lado, expuso la incapacidad de la Unión Cívica Radical y del Partido Demócrata Progresista para acordar la sanción de una norma consustanciada con preceptos supuestamente compartidos. Además, demostró la vitalidad de una identidad católico-conservadora, cuya capacidad para movilizar y generar opinión explica la derogación de la carta y abre interrogantes en torno del consenso social alcanzado por el ideario liberal en la provincia (Mauro 2007, 101; Carrizo 2011, 72)

En contraposición, la década del 30 presenta abundantes cambios en materia electoral. En esos años, las visiones delimitadas al calor del conflicto de 1921 tuvieron la oportunidad de plasmarse institucionalmente. De este modo, Santa Fe asiste, en un breve lapso, a un nuevo ejercicio reformista seguido por una ingeniería inspirada en la crisis de las convicciones liberales. Estos vaivenes fueron posibles gracias al golpe del 30, que desestructuró el funcionamiento de una política armada alrededor de la predominancia electoral del radicalismo (Macor, 1998; Piazzesi, 2004; Macor y Piazzesi, 2009).

El PDP fue el primero en aprovechar el nuevo escenario. El partido capitalizó el vínculo entre su líder y Uriburu durante la intervención<sup>30</sup>, para luego sorprender a todos formando una alianza opositora<sup>31</sup> de cara a 1931. Como partícipe central del debate político de los '20, el PDP comprendió el potencial electoral de una oferta planteada en términos de progresismo vs conservadurismo. La victoria de la fórmula Molina-Carrera se explica solo en parte por la efectividad del planteo, atractivo para buena parte del electorado yrigoyenista<sup>32</sup>. Resultó fundamental la prescindencia de la

---

<sup>30</sup> Uriburu deseaba que Lisandro de la Torre accediese a la Presidencia encabezando una coalición conservadora. Es por ello que algunos demoprogresistas santafesinos fueron incorporados al gobierno durante la intervención federal.

<sup>31</sup> La Alianza Civil era un frente electoral entre el PDP y el Partido Socialista.

<sup>32</sup> Tanto el PDP como la UCR Antipersonalista apelaron al electorado del radicalismo durante su abstención. Los resultados electorales del período, analizados por Macor y Piazzesi (2009), dan cuenta de la efectividad de la estrategia. Al respecto, de Privitellio

concordancia respecto al destino del distrito. El nuevo interventor podría haber nombrado, al igual que Saavedra, nuevos jefes políticos. Sin embargo, los guarismos ya preveían un colegio electoral propio, y por ello no desearon favorecer a un antipersonalismo que aún no se declaraba favorable a Justo.

Una vez en la Casa Gris, Luciano Molina puso en marcha un ambicioso programa de democratización institucional (Macor 1998, 112). En lo referido al régimen electoral, la sanción de la Constitución del 21 fue acompañada por una reforma electoral presentada como la continuación de la obra saenzpeñista (Macor y Piazzesi 2009, 26). Además de consagrar el padrón nacional, posibilitar la emisión de certificados electorales supletorios<sup>33</sup> y prohibir los corralones<sup>34</sup>; la reforma introducía innovaciones sustanciales en cuanto a las formas de procurar la verdad del sufragio. A diferencia de 1912, la reforma demoprogresista contemplaba en su articulado la existencia material de los partidos y les otorgaba un rol institucional en la administración y control del proceso electoral. Los afiliados, en calidad de tales, pasaron a desempeñarse como autoridades de mesa y a integrar el flamante organismo electoral provincial<sup>35</sup>.

El impulso reformista debió enfrentar varios escollos. La legitimidad que aspiraba a construir fue jaqueada, desde afuera, por el abstencionismo

---

(2011, 202) sostiene que la estrategia abstencionista otorgó resultados marginalmente decrecientes al radicalismo. La política marcada por un universo ampliado de votantes hacía que la abstención ya no fuese, como antes de 1912, una práctica de minorías decidida y controlada por dirigentes. La maquinaria y las bases radicales se habían complejizado, dificultándose su control efectivo. Además, Justo y el antipersonalismo buscaban fragmentar el partido haciendo uso de sus recursos materiales, necesarios para sostener el patronazgo.

<sup>33</sup> El robo de libretas fue una práctica difundida durante las gestiones radicales. El miembro informante del proyecto oficialista hacía eco de las 600 libretas que se encontraban en poder de la policía en el departamento de San Javier al momento de estallar la revolución del 6 de septiembre.

<sup>34</sup> La legislación prohibía la organización de comidas o reuniones en los comités el día anterior a los comicios.

<sup>35</sup> La reforma previa la creación de una Junta Central, conformado por un presidente proveniente de la Cámara de Apelaciones de la 1° circunscripción judicial y dos vocales designados por los dos partidos más votados en las últimas elecciones.

radical, como también por voces disonantes dentro de la alianza<sup>36</sup>, que se disolvió antes de que la ley electoral fuese implementada en 1934. La marcha cotidiana del gobierno tampoco resultó sencilla para el PDP, que rápidamente cayó presa del conflicto intestino. El sesgo territorial de la política santafesina, particularmente caro al partido, dio lugar al surgimiento del Antelismo<sup>37</sup>, que privó sistemáticamente de quórum al gobierno.

El reacomodamiento del escenario político nacional marcó el final de la breve experiencia demoprogresista. El triunfo del sabinismo en Córdoba impulsó a Justo a reconsiderar su postura acerca de Santa Fe y finalmente hacer eco de los largos reclamos antipersonalistas de intervención. Trasladar allí el fraude resultaba una opción más atractiva y menos costosa que Buenos Aires. Esta ofrecía un importante número de electores y un interesante contrapeso al conservadurismo, sin un impacto semejante en la opinión pública (Macor 1998; Macor y Piazzesi 2009). Pero el fraude en Santa Fe no bastaba, por lo que ese mismo mes presentó un proyecto de reforma electoral que reimplantaba el sistema de mayoría y quitaba a la Cámara de Diputados la potestad de juzgar sus diplomas (de Privitellio 2011, 205).

Manuel María de Iriondo, líder del antipersonalismo, fue el encargado de montar la maquinaria fraudulenta y tenerla ajustada al detalle para las cruciales elecciones de 1937. Si bien esto fue una tarea compleja, que implicó distintas etapas y escalas de intervención, no produjo como resultado una manipulación electoral temporal y espacialmente homogénea. No todos los departamentos eran igualmente manipulables, y las órdenes presidenciales también podían variar<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Waldino Maradona, único diputado por el Socialismo, criticó duramente el proyecto durante su tratamiento legislativo al considerarlo insuficiente y violatorio del programa de la Alianza Civil.

<sup>37</sup> Facción identificada con el ex Ministro de Gobierno y poseedora de la mayoría legislativa.

<sup>38</sup> Por ejemplo, Justo se abstuvo de ejercer el fraude en 1936, donde el radicalismo finalmente participaría, con miras a “evitar una reacción de la opinión pública y para mantener las críticas enfocadas exclusivamente en el caso bonaerense” (de Privitellio 2011, 204). Algo similar ocurrió en 1940, cuando “la política reformista del presidente Ortiz parece imponerse al poder provincial habilitando el triunfo opositor” (Macor y Piazzesi 2009, 52)



Reinstaurar el fraude luego de las reformas del PDP requirió trabajar en diferentes planos. Por un lado estaba el partido, que había apuntalado considerablemente su capacidad de movilización a partir de la incorporación de Cepeda y Caballero. Sin embargo, estas figuras también representaban una amenaza para Iriondo a la hora de conducir y coordinar el fraude concordancista<sup>39</sup>. Para evitarlo fueron manipuladas las internas del antipersonalismo, se intervinieron departamentos para remover intendentes y presidentes comunales díscolos, e incluso se llegó a desafiliar a varios diputados. Adicionalmente, Iriondo procedió a cooptar dirigencias extrapartidarias con presencia territorial en las jurisdicciones intervenidas. Una vez normalizada la situación partidaria se pasó al plano institucional, donde la primera medida consistió en derogar la Constitución de 1921. Luego sancionó una nueva ley electoral que reinstauraba el sistema de mayoría simple, devolvía a la policía el custodio de los comicios, hacía de la abstención electoral del empleado público una causal de despido y preveía la pérdida de personería para aquellos partidos que se abstuviesen de la competencia.

Sin embargo, el Iriondismo fue más que fraude y coacción. Como fenómeno político representó la puesta en marcha de una forma diferente de concebir la democracia, la vinculación Estado-sociedad civil y de atender el déficit representativo<sup>40</sup>. Los imperativos del mundo de posguerra no podían ser asumidos por facciosas asambleas deliberativas. Había llegado la hora de un ejecutivo responsable y eficaz, que contase con una estructura administrativa ajena al *spoils system*<sup>41</sup>. Solo la burocracia técnica, portadora

---

<sup>39</sup> Las disputas por las borrratinas amenazaban con descoordinar del fraude e incluso complicaron la candidatura de Ortiz. Cepeda, caudillo electoral de gran relevancia en la maquinaria antipersonalista, renunció temporalmente a su banca y al partido, para luego impulsar una candidatura alternativa a la de Ortiz. La inestabilidad que esto generó expuso lo endeble del armado concordancista, que debió recomponerse por intermedio de la presencia de figuras nacionales y del nombramiento de su hijo en la jefatura política de Rosario.

<sup>40</sup> Aquí adoptamos el criterio utilizado por de Privitellio (2011, 187). La noción de déficit resulta más conveniente que la de crisis de representación, ya que ilustra mejor la noción de permanencia de un fenómeno inherente a la democracia representativa. El termino crisis, en cambio, da la impresión de una situación temporalmente acotada.

<sup>41</sup> Esto no impidió que el gobernador obligara a los miembros de la administración pública a aportar al tesoro partidario un porcentaje de su haber mensual.

de un saber científico y neutral, aparecía en condiciones de asimilar la voluntad general y alcanzar la unanimidad como manifestación de la pura razón (de Privitellio 2011, 212). El ensayo consistía en vincular la legitimidad a la efectividad de la gestión gubernamental, disociándola así de los problemas de la aritmética política. De hecho, “la lógica argumentativa del iriondismo se niega a asociar el concepto de democracia con la calidad y transparencia de la práctica electoral” (Macor y Piazzesi 2009, 7). Iriondo y sus voceros señalaban la necesidad de reformar las bases mismas del sistema representativo, tarea que consideraban privativa del presidente. La ausencia de medidas concretas opera, al igual que en la argumentación justista, como una justificación del fraude.

La proyección política de Iriondo<sup>42</sup> fue frustrada, paradójicamente, por la revolución de la cual surgiría el presidente que emprendería la requerida reformulación representativa. En ese sentido, el peronismo se distinguió de las experiencias liberales precedentes justamente por haber proporcionado una respuesta coherente a la cuestión electoral (de Privitellio 2011, 216). Esta consistió en un bloque de reformas, guiadas por la búsqueda de la unanimidad y de la encarnación de la voluntad general en la figura del conductor (Ajmechet 2016, 21), que alteraron radicalmente el mapa electoral argentino<sup>43</sup>.

En Santa Fe, la coalición peronista fue el resultado de una construcción silenciosa y efectiva (Badaloni 2006, 132). El patrocinio de las nuevas agencias del Estado nacional<sup>44</sup> permitió el desarrollo de dos espacios cruciales de sociabilidad política en el sur de la provincia, los sindicatos y los centros cívicos y culturales. Estos proporcionaron un caudal electoral decisivo, apuntalado por la presencia en el norte de la UCR Junta Renovadora (Prol 2005; 2012). El conflicto, que caracterizó la coalición peronista desde un comienzo, devino en fractura cuando un sector del

---

<sup>42</sup> El desarrollo del aparato estatal y el dominio de un distrito importante posicionaron a Iriondo como una figura política nacional, llegando incluso a proyectárselo como vicepresidente en la próxima fórmula oficial.

<sup>43</sup> Conforman el bloque la sanción del sufragio femenino (1947), la reforma de la Constitución nacional (1949), el primer estatuto de partidos políticos (1949), la extensión de derechos políticos a los habitantes de los territorios nacionales, varias provincializaciones y, por último, la reforma electoral de 1951.

<sup>44</sup> La Secretaría de Trabajo y Previsión y la Dirección de Propaganda del Estado.

laborismo se apoderó de la estructura del flamante Partido Peronista<sup>45</sup>. Los sectores excluidos formaron un bloque en la legislatura, desde donde exigían, junto con el radicalismo Junta Nacional, la intervención federal al gobierno, mientras conformaban un partido propio<sup>46</sup>. La división fue aprovechada por el gobernador Waldino Suarez, que hizo de ella una forma más de resistirse a la concentración decisoria de Perón<sup>47</sup> (Macor y Bacolla 2013). La estrategia facciosa del presidente de los Círculos de Obreros Católicos condujo a la parálisis legislativa y a la presencia de dos listas peronistas en las elecciones de 1948.

Esta clase de situaciones provinciales se volvieron inaceptables con el anuncio de la reforma constitucional. El control del proceso constituyente determinó la intervención del partido y de los poderes provinciales, marcando un punto de inflexión en el desarrollo del peronismo local. A partir de 1949 se verificó una tendencia a la centralización, no exenta de desaceleraciones ni reflejos de indisciplina (Prol 2009, 331). La “constitución de Perón” era un objetivo político fundamental y una pieza clave en la construcción del imaginario oficial (Macor 2004, 51). Por un lado, incorporaba instrumentos que autonomizaban al Poder Ejecutivo, aminorando el impacto de los problemas de gobernabilidad en las provincias (Prol 2005, 11). Pero, sobre todo, significaba la consagración del régimen político de la nueva Argentina. Las viejas convicciones liberales eran removidas de la Constitución dogmática. La larga tensión entre la unanimidad y la aritmética política dejaba de tener sentido frente a la extraordinaria naturaleza de un conductor capaz de encarnar al pueblo uno e indivisible (Ajmechet 2012; 2016).

---

<sup>45</sup> La facción del Partido Laborista era liderada por el ex ferroviario y senador nacional D. Figueiras, y el presidente de la cámara de diputados M. Díaz. Esta acaparó las juntas partidarias departamentales, con las cuales pudieron controlar el proceso de afiliación y las listas de convencionales. De hecho, los sectores disidentes no pudieron siquiera oficializar su lista Azul y Blanca.

<sup>46</sup> Crearon la Junta Peronista del Sur, que luego se convirtió en el Partido Obrero de la Revolución.

<sup>47</sup> Se destaca en este sentido la creación de un Ministerio de Trabajo y Economía y su intervención directa en el conflicto laboral, tendiente a limitar la intermisión nacional en materia laboral. Suarez además lanzó, casi en paralelo al Plan Quinquenal, un Plan Trienal para articular a nivel local las nuevas directrices en materia de política pública.

Ese mismo año, Santa Fe hizo a un lado la autonomía que caracterizaba su tradición constitucional<sup>48</sup> para adaptarse al nuevo marco legal nacional. La delegación justicialista, seleccionada por el interventor Lasciar, apenas e introdujo cambios al proyecto oficial<sup>49</sup>. Este extendía los mandatos ejecutivos y legislativos a 6 años, replicando el régimen de simultaneidad nacional (Molinelli 1991, 36). Para acceder a la gobernación se establecía una elección directa, en distrito único y a simple pluralidad; sin reelección inmediata. La Cámara de Diputados alteró parcialmente su fórmula poblacional<sup>50</sup>. Por último, se incurrió en una nueva reducción de la autonomía municipal. El gobernador volvió a atribuirse la designación de los intendentes. La Legislatura absorbió las funciones del Concejo Deliberante de la ciudad capital, que dejó de existir, y pasó a dictar ella las cartas orgánicas municipales.

#### **IV. Lidiando con la herencia. El radicalismo intransigente y la reforma constitucional de 1962**

Finalmente, la enmienda constitucional de 1962, al lidiar con una herencia institucional centenaria, permitió que el sistema electoral santafesino adquiriera su formato contemporáneo. El éxito en la labor constitucional, particularmente cara a la tradición política santafesina,

---

<sup>48</sup> La tradición constitucional santafesina remite a las Constituciones de 1900 y 1921, ambas desligadas de un proceso reformista nacional (Macor 2004, 52). En contraposición, el decreto ejecutivo que convocaba la apertura de las sesiones constituyentes reconocía al “gobierno provincial como agente natural del gobierno federal, que debe arbitrar las medidas para que se cumpla con lo dispuesto por la Constitución Nacional” (Macor 2004, 58).

<sup>49</sup> El único aspecto que se apartó del proyecto original fue el judicial. El debate público logró instaurar la noción de que la reelección de los jueces cada 6 años implicaba un retraso institucional. La concesión a la opinión pública consistió en la creación de una Corte Suprema de Justicia, cuyos integrantes solamente podían destituirse mediante juicio político. Los demás magistrados eran equiparados al empleado público, con la diferencia de que gozaban de estabilidad laboral.

<sup>50</sup> Para las magnitudes de cada distrito se establecía, de acuerdo al cálculo poblacional del 1º de enero de año 1949, la *ratio* de una banca cada 40.000 habitantes o fracción superior a los 20.000. De todos modos, la Cámara no podía superar los 50 escaños.

contrasta con la volatilidad de reglas y estrategias que caracterizan a la política argentina a partir de 1955 (Persello 2011).

La necesidad de revisar, una vez más, la carta provincial se impuso cuando el nuevo interventor<sup>51</sup>, Carlos Garzoni, abolió la constitución del '49, dejando vigente una vez más el texto de 1900. La Revolución Libertadora dismanteló los instrumentos con los que el peronismo cimentó su poder (Spinelli, 2001). Sin embargo, su reemplazo no resultó posible por la divergencia de opiniones y el oportunismo del gobierno militar y de los partidos<sup>52</sup>. Aquello condujo a que la reapertura electoral de 1958 se rigiese por la fórmula saenzpeñista, potenciando aun más la polarización provocada por el acercamiento al gobierno de los radicales del pueblo y los rumores de un acuerdo entre Frondizi y Perón.

La disciplinada actuación del electorado peronista permitió al radicalismo intransigente obtener mayorías legislativas y casi todas las gobernaciones. Aquello resultó particularmente notorio en Santa Fe, donde la fórmula Begnis-González dobló el caudal obtenido por la intransigencia en 1957, en la cual el distrito había exhibido un voto en blanco superior a la media nacional<sup>53</sup> (Macor 2011, 435). De esta manera, la situación del gobernador quedó atada al destino político del presidente. Las expectativas que este supo generar lo beneficiaron electoralmente, como también el desencanto político posterior le costó importantes deserciones<sup>54</sup> (Arminda y Filiberti 2006, 137). Hallándose aislados, ambos ejecutivos trazaron sus respectivas estrategias alrededor de las elecciones venideras. Frondizi decidió adelantar, para diciembre del '61, la renovación de las gobernaciones de Santa Fe, Catamarca y San Luis. De esta forma, el

---

<sup>51</sup> Santa Fe ya se encontraba intervenida, la Revolución únicamente nombró un nuevo delegado.

<sup>52</sup> Ni la Junta Consultiva Nacional, ni la Convencional Constituyente de 1957 alcanzaron los consensos necesarios para redefinir las reglas del juego político.

<sup>53</sup> La UCRI pasó del 14,81% al 41% en tan solo un año. A su vez, el voto en blanco se descendió del 31.5% al 7.83%.

<sup>54</sup> La concesión de contratos petroleros, la polémica laica-libre y el plan de estabilización acordado con el FMI provocaron la renuncia del vicepresidente A. Gómez y el alejamiento de otros sectores. A nivel provincial, la renuncia del Min. De Educación R. Alcalda fue seguida al mes siguiente por la del Vicegobernador.

presidente buscaba ensayar la integración neoperonista allí donde daba por descontado el triunfo (Persello 2011; Macor 2011).

Por su parte, Carlos Sylvestre Begnis aprovechó el tramo final de su mandato y convocó a elecciones constituyentes simultáneas. El gobernador parecía haber tomado nota de la experiencia del '57 al establecer que la Convención se integrase conforme al principio de representación propuesto para el texto constitucional<sup>55</sup>. Esa astucia institucional favoreció notablemente a la delegación intransigente, que así dispuso de quórum y mayoría propia. El cuerpo sesionó entre el 16 de enero y el 14 de abril en un clima de enorme tensión política. Los triunfos de 1961 no habían calmado las expectativas sobre la participación peronista del año próximo. La elección bonaerense de marzo acabó por ratificarlas, marcando el final para la presidencia de Frondizi. Santa Fe fue intervenida tan solo 10 días después de culminadas las deliberaciones. El recambio de interventores y de Ministros del Interior, al calor de las disputas militares, echaron un manto de dudas acerca de la validez de lo obrado. Finalmente, el 16 de mayo el Poder Ejecutivo Nacional resolvió la nulidad de los comicios y reconoció el accionar de una Convención culminada con anterioridad a la intervención federal.

De esta manera se logró constitucionalizar un sistema electoral orientado a la gobernabilidad. Aquello supuso lidiar con buena parte de la tradición institucional provincial, proclive al surgimiento de gobiernos divididos. La reforma congració al Poder Legislativo con la representación mixta prevista en 1856. La influencia territorial de la jurisdicción departamental fue finalmente reducida al Senado, donde se continuaron eligiendo 19 representantes en circunscripciones uninominales. En cambio, la Cámara de Diputados adoptó una conformación fija de 50 representantes electos en su totalidad a distrito único. La fórmula elegida para la asignación de escaños fue, al igual que para la Convención Constituyente, la de premio a la

---

<sup>55</sup> Esta inferencia se fundamenta en el hecho de que las deliberaciones de la Convención Constituyente de 1957 tuvieron lugar en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral. La fórmula electoral D'Hondt permitió que la representación se fragmentase entre 15 partidos, muchos de los cuales eran abiertamente opositores a la reforma. Estos expresaron su desacuerdo retirándose y dejando un saldo de 85 escaños vacantes.

mayoría. Según esta, le corresponden 28 bancas (56%)<sup>56</sup> a la lista que alcanza la simple pluralidad de sufragios. Los 22 curules restantes (44%) se asignan proporcionalmente a las minorías utilizando la fórmula D'Hondt. Ambas Cámaras se renuevan cuatrienalmente y de forma simultánea a la elección, directa, del Gobernador. En conjunto, la concurrencia electoral y el premio a la mayoría apuntan a generar gobiernos con respaldo parlamentario. Adicionalmente, la reforma estableció la creación de una nueva autoridad electoral, el Tribunal Electoral Provincial<sup>57</sup>.

Si bien la reforma redefinió el sistema electoral, sus disposiciones no tuvieron completa operatividad hasta 1983. Dos décadas de reaperturas democráticas, pautadas por normas nacionales ad-hoc, colocaron al nuevo sistema provincial en una zona de ambigüedades político-institucionales (Macor, 2011:408). Las medidas del Ministro C. Adrogé en 1963 condujeron a la reedición del Colegio Electoral. Allí se reunieron, respetando el nuevo tamaño de Diputados, 69 electores para ungir la fórmula Tessio-Malaponte. Los 19 departamentos provinciales debieron ser agrupados en 3 distritos electorales, para así disponer de una magnitud que permitiese aplicar la fórmula D'Hondt. Algo similar ocurrió durante la salida electoral de 1973, organizada por A. Mor Roig. En esta ocasión, el Senado debió recurrir nuevamente al improvisado esquema distrital. Además, se impuso un sistema de doble vuelta para las categorías de Gobernador y Senador Nacional.

## V. Consideraciones finales

Como hemos adelantado, un recorrido de larga duración focalizado en los vínculos entre las instituciones electorales y los principales actores políticos, los cuales trascienden los límites estrechos de la geografía

---

<sup>56</sup> El proyecto original de la UCRI preveía un premio de 34 escaños para la fuerza más votada. El número final resultó del compromiso de la oposición, que bregaba por un sistema proporcional mixto (Lodi 2017, 147).

<sup>57</sup> El art. 29 indica que su conformación y atribuciones deben ser establecido mediante legislación ordinaria. En cuanto al primer aspecto, la ley 4990 indicó que se integrase por altos miembros del Poder Judicial, con un año de duración en funciones, y un Secretario Electoral designado por el gobierno (Torres 2016, 135).

política provincial, permite identificar una serie de núcleos problemáticos, en donde prima un vector de continuidad histórica.

Es decir, cuestiones tales como la autonomía municipal o la facciocidad intrapartidaria exhiben la particular característica de trascender ampliamente la coyuntura inmediata de su origen. Estas problemáticas, inicialmente vinculadas a la producción oficial del sufragio, demostraron su resiliencia durante períodos durante los cuales la competencia electoral resultó considerablemente más transparente. El argumento podría ejemplificarse también con cualquier otra problemática identificada durante nuestro recorrido, como el clivaje territorial entre el norte y el centro-sur provincial, que aún persiste en la actualidad política santafesina a pesar de haber nacido al calor de la modernización social del orden conservador.

La autonomía municipal constituyó en un problema político para el orden situacionista una vez experimentado su potencial electoral disruptivo. Sin embargo, el advenimiento de períodos caracterizados por una competencia más transparente no implicó su desaparición como problema político. A modo de ejemplo, puede mencionarse la notable improductividad de las gobernaciones radicales de principio del siglo XX. Estas, a pesar de las posturas expresadas por la UCR en su Carta Orgánica y sus diversos programas, mantuvieron prácticamente intacta la legislación municipal situacionista. Algo similar puede aseverarse con respecto a la tendencia facciosa al interior de los grupos políticos. Inicialmente vinculada a la laxitud y al personalismo característico de las incipientes redes del partido notabiliar decimonónico, la propensión al conflicto intestino no resultó sustancialmente apaciguada por la creciente institucionalización y regulación de las organizaciones partidarias a lo largo del siglo XX.

La persistencia histórica de estos núcleos problemáticos no solamente nos informa acerca de la historia política santafesina, permitiéndonos identificar tendencias que le son caras, sino que esta aparece como el principal factor explicativo de las reformas que le han dado forma a las instituciones que, en su conjunto, integran el régimen electoral de la provincia.



## Referencias

- Ajmechet, Sabrina. 2016. "La ley electoral de 1951, de la representación a la encarnación". *Estudios Sociales* 52: 35-63.
- Arminda, M. y B. Filiberti. 2006. "Política y sociedad entre 1955 y 1966". En *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*, compilado por Oscar R. Videla. Rosario: Prohistoria.
- Badaloni, Laura. 2006. "Políticas de bienestar y control de la movilización social 1943-1955". En *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*, compilado por Oscar R. Videla. Rosario: Prohistoria.
- Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions". *Annual Review of Political Science* 10: 363-90.
- Bonaudo, Marta. 2006a. "Hacer política en Santa Fe". En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por M. Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- . 2006b. "La tierra y el sueño de *fare l'América*". En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por M. Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- . 2006c. "Ordenar y controlar". En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por M. Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- Bonaudo, M. y E. Sonzogni. 2000. "Cuando disciplinar fue ocupar (Santa Fe, 1850-90)". *Mundo agrario. Revista de estudios rurales* 1 (1).
- . 2010. "Las resistencias y demandas ciudadanas frente a las lógicas del mercado y las políticas del Estado (Santa Fe, Argentina, 1890-1912)". *América Latina en la historia económica*, (34), 235-267.
- Carrizo, Bernardo. 2011. "Tormenta de verano. Proyectos de educación laica en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1912-1916". En *Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-209)*, coordinado por Eric Alberto Lazarte, Bernardo Carrizo y Juan Cruz Giménez. Santa Fe, Argentina: María Muratore.

- . 2014. “Partidos políticos, campañas electorales y comicios en un momento fundacional: el triunfo de la Unión Cívica Radical de Santa Fe (1912)”. *Papeles del Centro de Investigaciones* 15: 81-102.
- Colomer, Joseph. 2005. “It’s parties that choose electoral systems (or, Duverger’s laws upside down)”. *Political Studies* 53: 1-21.
- Cortés Conde, R. 1979. *El progreso argentino 1880-1914*. Buenos Aires: Sudamericana.
- de Privitellio, Luciano. 2003. *Vecinos y ciudadanos: política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- . 2011. “Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955”. En *Historia de las Elecciones en Argentina*, págs. 135- 233. Buenos Aires: El Ateneo.
- Djenderedjian, J. C. 2008. “La colonización agrícola en Argentina, 1850-1900: problemas y desafíos de un complejo proceso de cambio productivo en Santa Fe y Entre Ríos”. *América Latina en la historia económica* 30: 127-157.
- Gallo, E. 1983. *La Pampa Gringa*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Karush, Matthew B. 2006. “Radicalismo y conflicto obrero urbano 1912-1930”. En *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*, compilado por Oscar R. Videla. Rosario: Prohistoria.
- Lodi, María Lourdes. 2017. *La política de la reforma electoral: instauración y derogación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. UNR Facultad de Ciencia Política y RR.II
- Macor, Darío. 1998. “Competitividad interpartidaria y sociabilidad política. Santa Fe, 1930-1943”. *Estudios Sociales* 14 (1): 105-127.
- . 2004. “Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe”. *Quinto sol* 8: 51-72.
- (ed.). 2011. *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Consejo Federal de Inversiones.
- Macor, Darío y Natacha Bacolla. 2013. “Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950”. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 20 (2): 115-138.
- Macor, Darío y Susana Piazzesi. 2009. “La competencia por el poder político en la Santa Fe de los años treinta”. En *Territorios de la política*

- argentina, Córdoba y Santa Fe 1930-1945*, editado por Darío Macor y Susana Piazzesi. Santa Fe: UNL.
- Mauro, Diego. 2007. "Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa fe 1920-1923". *Boletín Americanista* 57: 87-106.
- Molinelli, N. G. 1991. *Clase política y reforma electoral*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Pauli, M. G. 2016. "Las representaciones en torno a la idea de patria en el discurso periodístico santafesino de comienzos de siglo XX". *Épocas. Revista de Historia* 13: 141-170.
- Persello, Ana Virginia. 2000. "Acerca de los partidos políticos, 1890-1943". *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales* 15: 239-266.
- . 2011. "Las elecciones en la segunda mitad del siglo XX". En *Historia de las Elecciones en Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo
- Persello, Ana Virginia y Luciano de Privitellio. 2009. "La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)". En *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, compilado por Bertoni, Lilia Ana y Luciano de Privitellio, págs. 89-123. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Piazzesi, Susana. 2004. "Una democracia electoral imperfecta. Santa Fe en la primera mitad de la década de 1930". *Estudios Sociales* 27: 145-169
- Piazzesi, Susana. 2009. "La trastienda de un estreno. Las elecciones presidenciales de 1916 en Santa Fe". *Estudios Sociales Contemporáneos*, Universidad Nacional de Cuyo 3: 103-122.
- Piazzesi, Susana y Bernardo Carrizo. 2013. "Instituciones y prácticas políticas en la hora de la democracia electoral. Santa Fe, 1916-1920". *Revista de Historia* (Universidad del Comahue) 14.
- Prol, María Mercedes. 2005. "El Partido Peronista en Santa Fe (1946-1951)". Trabajo presentado en las X Jornadas Interescuelas departamentos de Historia. Rosario, Argentina.
- . 2009. "El Partido Peronista en Santa Fe. Transformaciones internas y vínculos con las instituciones de gobierno, 1946-1955". *Desarrollo Económico* 49 (194): 307-334.

- . 2012. *Estado, movimiento y partido peronista: la ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*. Siglo Veintiuno Editores.
- Reyes, Francisco. 2009. “¿Virtud cívica o política facciosa? El lugar de las revoluciones radicales en la cultura política de fin de siglo Santa Fe, 1893”. Ponencia presentada en la *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Noviembre, Buenos Aires.
- Roldán, D. 2012. “Dos instantáneas locales del ciclo liberal reformista. El municipio de Rosario, 1920-1935”. *Estudios del ISHiR* 2 (3): 101-116.
- Sábato, H. 2009. “El pueblo ‘uno e indivisible’. Prácticas políticas del liberalismo porteño”. En *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, compilado por Lilia Ana Bertoni y Luciano de Privitellio, págs. 25-44. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Sábato, Hilda y Marcela Ternavasio, 2011. “El voto en la república. Historia del sufragio en el siglo XIX”. En *Historia de las elecciones en la Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Sonzogni, Élica. 2006. “Un mundo en cambio”. En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por Marta Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- Spinelli, M. E. 2001. “El debate sobre el orden político durante los primeros gobiernos antiperonistas, 1955-1958”. *Anuario IEHS* (16): 13-37.
- Ternavasio, M. 1991. *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de maestría. FLACSO, Buenos Aires.