

# ÉLITE GOBERNANTE, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DERECHO DE SUFRAGIO EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA. CÓRDOBA, 1890-1912.

Liliana B. Chaves \*

El proceso que, iniciado en 1890, condujo a la reforma electoral de 1912 significó el pasaje hacia un sistema político sustentado en nuevos criterios relativos a la representación y la ciudadanía políticas, los que tendían a inaugurar una democracia pluralista. Proceso frente al cual y en lo concerniente al ámbito provincial, la élite gobernante de Córdoba debió ofrecer una respuesta.

El propósito de este trabajo es considerar la medida en que, dentro del marco de la élite gobernante<sup>1</sup> y durante ese trayecto, las demandas de apertura se tradujeron en propuestas de cambios parciales o sustanciales de las leyes regulatorias del sistema electoral, centrándonos en el derecho de sufragio y el principio de representación.<sup>2</sup> A partir de ellos, procuraremos ponderar el grado de flexibilidad de ese actor ante la cuestión electoral, en vistas de la resolución de conflictos políticos.

Los cambios en los modos de pensar y hacer política, como así el quiebre del régimen oligárquico aparecen como objetos de interés en la actual historiografía política; sobre todo para una línea de investigación que indaga sobre la construcción de una cultura democrática en la Argentina. Temáticas amplias como la representatividad, la participación, la ciudadanía tienen en la cuestión electoral un punto de referencia ineludible; al tiempo que, el abordaje desde casos regionalmente más acotados devela la magnitud de su complejidad. Precisamente, las perspectivas provinciales y municipales permiten advertir la va-

---

\* Escuela de Historia Facultad de Filosofía y Humanidades UNC.

<sup>1</sup> Suscribimos el concepto de élite gobernante como grupo de la clase política que comprende a aquellos individuos que realmente ejercen en una sociedad un poder político en un determinado momento, incluyendo a miembros del gobierno y de la administración superior, jefes militares y, en ciertos casos, familias políticamente influyentes, intelectuales y empresarios poderosos. Ver: Bottomore, 1995.

<sup>2</sup> Aunque el presente trabajo no lo desarrolla en toda su extensión, en él se ha considerado el esquema analítico propuesto por Nolhen Dieter (1994) que estudia los sistemas electorales a partir de cuatro componentes: principio de representación, derecho electoral, sistema electoral en sentido estricto y organización de las elecciones. Asimismo se adhiere a la hipótesis del autor, que sostiene que los sistemas autoritarios -o semicompetitivos- que permiten una relativa articulación de la oposición política, están más expuestos a los ideales democráticos y de elecciones libres.

riedad de modalidades que asume el cambio político; puesto que los actores, sus ideas y prácticas, las normas y los tiempos que lo configuran no son los mismos ni necesariamente equivalentes en todos los espacios.<sup>3</sup>

Cabe consignar que, esta presentación expone resultados parciales de una investigación en curso y en relación a una de las dimensiones de análisis allí contempladas –la ideológica normativa<sup>4</sup>-. Además, se ocupa de una temática y período de la historia política de Córdoba que registra pocos antecedentes historiográficos. Entre ellos, unos aportan una mirada descriptiva y centrada en lo estrictamente institucional o bien, circunscripta a la coyuntura de 1912.<sup>5</sup> Otros, apelando a marcos teóricos y metodológicos novedosos, han introducido un enfoque de largo plazo en relación a las formaciones ideológicas. Línea en la que se inscriben trabajos donde, combinando el análisis de las estrategias discursivas y de la práctica política, se da cuenta de la continuidad de un proyecto conservador y antidemocrático en la provincia.<sup>6</sup> Más concentrada en el funcionamiento del sistema político, otra perspectiva recientemente desarrollada aborda al roquismo y su crisis desde las prácticas de los sectores dominantes, en particular, las estrategias facciosas de las élites que configuraban un esquema de competencia inter-oligárquica.<sup>7</sup>

### *Consideraciones generales sobre la representación política*

La transmutación de la obediencia en obligación política libremente asumida por parte de individuos que, nacidos libres e iguales, reconocen su lugar y rol en la relación gobernantes/gobernados, constituye uno de los mitos centrales del imaginario liberal que modeló el tránsito a la democracia moderna.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Entre la producción más reciente y difundida, se destacan los estudios sobre la ciudad y provincia de Buenos Aires, como también los que se refieren a la provincia de Santa Fe. Ver: Sábato,(coord.), 1999; Melón Pirro y Pastoriza (edit), 1996; Devoto y Ferrari, (comp), 1994.

<sup>4</sup> Nuestro proyecto considera un nivel de análisis de contexto, centrado en la relación entre estructuras socio económicas e institucionales y cambio político; y dos niveles específicos: la dimensión ideológico normativa y la de la práctica política; ambas referenciadas en el actor político cuyo estudio se privilegia.

<sup>5</sup> Melo,1950; Ortiz, 1992.

<sup>6</sup> Roitenburd, 1989 y 1998.

<sup>7</sup> Moyano, 2000.

<sup>8</sup> José Nun señala que la idea del consenso voluntario constituye uno de los mitos más poderosos del liberalismo, en tanto y en cuanto mantiene plena vigencia en el imaginario democrático a pesar de las distancias históricamente observables entre las condiciones(libertad e igualdad) y mecanismos teóricos de la democracia por una parte, y la realidad política por otra. Ver: *Prefacio*, en: Auyero,(comp), 1997: 7-10.

Dicho imaginario señala en la representación el mecanismo que resuelve la relación entre sociedad política y sociedad civil, mediante el procedimiento electoral. A través de éste, la sociedad interviene en la conformación del poder político como sustento de su legitimidad y de la obediencia basada en el consenso, aplicando una fórmula que procura la coincidencia entre representantes y representados y algún tipo de control, a fin de verificar el principio de responsabilidad del gobernante. Ello habría resultado de un proceso por el que la institución de la representación, ya existente en sociedades de antiguo régimen, se incorpora al Estado asumiendo una doble función: representar y gobernar.<sup>9</sup>

Sin embargo, la opción por un sistema electoral en particular, regulado jurídicamente, comporta una decisión política por excelencia, vinculada a los intereses dominantes y a condiciones sociales imperantes en un espacio y tiempo históricos. El derecho electoral y los procedimientos estatuidos para su ejercicio, por su parte, a la vez que estructuran normativamente la dimensión del universo ciudadano y las posibilidades de participación, potencian determinados tipos de comportamientos y prácticas, dando cuenta de ciertos rasgos dominantes de la cultura política de una sociedad.

En tanto producto histórico, el desarrollo del sistema representativo se vinculó a los procesos de cambios sociales propios de la modernidad, en los que diferentes criterios pugnarón por imponerse a los fines de la instrumentación. La amplitud de los derechos ciudadanos y los mecanismos para su cristalización estuvieron en el centro de ese debate que remitía al rol de las mayorías en la vida política, cuya incorporación sobrevino con la implementación efectiva del sufragio universal, entre fines del XIX y principios del siglo XX.<sup>10</sup>

El sistema representativo argentino del siglo XIX fue construido a partir de una apropiación selectiva del diseño institucional norteamericano -esquema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, mecanismos de elección indirecta- y un marco de referencias ideológicas modernas, en general tributarias de la Revolución Francesa,<sup>11</sup> como principios articuladores de la sociedad política, que sin embargo venían a ordenar una realidad notablemente diferente.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Remitimos a los conceptos vertidos en: Sartori, 1992: 225-242.

<sup>10</sup> Gargarella, 1995.

<sup>11</sup> La soberanía de la nación como base de legitimidad; la representación de la nación; la constitución escrita que expresara el pacto fundante de una nueva sociedad centrada en el individuo; la abolición de los privilegios de status; la igualdad ante la ley; la división de poderes.

<sup>12</sup> Como señala François Guerra, para Hispanoamérica en general, tales elementos se incorporaron a sociedades que en «su conjunto siguen siendo de Antiguo Régimen, con sus corporaciones y órdenes privilegiados, acompañadas del correspondiente imaginario». Si bien las corporaciones fueron dejando de tener una representación reconocida jurídicamente, en términos reales algunas de ellas mantuvieron su influencia y dieron rasgos específicos a los sistemas políticos en construcción. «La metamorfosis de la representación en el siglo XIX,»: Coufignal (comp.), 1993: 39-66.

Ese proceso, según lo caracteriza François Guerra, estuvo signado por el dominio de una “lógica patricia” que a pesar de asumir un radicalismo de principios, mantuvo un ideal social moderado. Tanto el discurso político dominante como las disposiciones electorales mostrarían que más que crear un régimen democrático, se trataba de fundar otro que, asentado en la soberanía popular, reservara el ejercicio del poder a los “más dignos”.

En el caso argentino, esta problemática es abordada en los clásicos estudios de Natalio Botana<sup>13</sup>, en los que analiza la construcción del sistema representativo desde mediados del XIX, a partir del encuentro de dos tradiciones ideológicas: el liberalismo y el pensamiento conservador.

Este último era portador de una concepción “tradicional” de la autoridad, la que en la Argentina del XIX respondía a una estructura de carácter regional. Esta constituyó un factor esencial en el modo en que se articuló el pacto de dominación; siendo preservado en la estructura del Estado mediante la adopción del sistema federal. Hecho ése que supuso resolver, a los fines de la legitimidad del poder político, la definición de la nación y de su representación sobre dos ejes: los ciudadanos y las provincias.

Además, el papel asignado a las mayorías dentro del sistema definió en una dirección los mecanismos de la representación intentando construir un orden estable para la transformación de una sociedad observada como atrasada y disgregada. En virtud de esto, la soberanía no podía recaer sobre sus sectores populares, debido a su ignorancia y dependencia paternalista.<sup>14</sup> Así, con el fin de asegurar a las élites tradicionales el acceso exclusivo a las decisiones, el voto, aunque universal, fue un derecho fragmentado y mediatizado constitucionalmente.

Sobre esas bases se estableció una representación moderna, en cuanto remitía a la nación y era no vinculante y electiva, lo que implicaba un mínimo grado de competencia y también la adopción de un modelo o principio de representación. La opción por el modelo de mayoría -artículo 42 de la Constitución de 1853- explicable en razón de la forma en que se articuló el pacto de dominación y de un modo de hacer política que privilegiaba la uniformidad antes que aceptar la divergencia, habría atendido al mantenimiento de las relaciones de poder existentes, aunque encuadradas en un esquema nacional de decisiones alrededor del poder ejecutivo. Por consiguiente, el sistema electoral resultante, antes que ofrecer un mecanismo de mediación entre sociedad civil y poder político -a los fines de la selección de dirigentes, la canalización del control ciudadano y la expresión periódica del consenso- aportaba una vía de reso-

---

<sup>13</sup> Botana, 1986 y 1984.

<sup>14</sup> Noción fundada en el concepto de “soberanía del pueblo” entendida como “soberanía de la razón” y no como “voluntad popular”, Botana, 1984: 356.

lución controlada de los conflictos internos de la élite y un viso de legitimidad a decisiones tomadas por los carriles propios de los acuerdos de notables. Sin embargo, dejaba una brecha – dada la vigencia de la libertad de prensa y de asociación- para la impugnación al gobierno -o al sistema en general- por parte de aquellos sectores que pretendían eludir el acuerdo y la cooptación como medios para ganar un lugar en los espacios políticos.

Tales características se reprodujeron en Córdoba fundamentalmente a partir de la década de 1870, cuando mediante la reforma constitucional se ajustó la estructura de los poderes provinciales y los mecanismos de representación al modelo nacional. El hecho signó una etapa de fortalecimiento del Estado cordobés que, en estrecha relación con el gobierno nacional, aportó a la élite local canales de resolución para sus conflictos internos y le permitió un activo protagonismo en la política general.<sup>15</sup>

No obstante, desde temprano el sistema dio cuenta de sus propias contradicciones, lo que se advierte en un eje central de los discursos que nutrían la contienda política: el tema de la “verdad electoral”, incluido reiteradamente entre las promesas de los aspirantes a los cargos y argumento privilegiado de la crítica opositora que cuestionaba la legitimidad de los gobiernos. A pesar de ello y al igual que en el orden nacional, hasta 1912 el régimen electoral y el principio de representación en la provincia no experimentaron cambios.

Al respecto, el lapso comprendido entre 1890 y 1912 constituyó, en el caso argentino, una fase de transición entre el sistema representativo creado a mediados del XIX y su significativa transformación a partir de la última fecha; fase que daba cuenta de los cambios operados en la realidad socio cultural del país y en la que se cuestionaron los fundamentos del poder político. Desde 1890 emergió y se articuló progresivamente una oposición externa al régimen, portadora de nuevas nociones de espacio político tendientes a la instalación de los partidos orgánicos como modelo de nucleamiento y mediación entre ciudadanía y Estado. Asimismo, desde el interior de la élite gobernante comenzó a diferenciarse una línea de opinión proclive a reconsiderar los cimientos legales y políticos del sistema en un sentido semejante.

En tal dirección, el proceso que entre 1890 y 1912 condujo a la reforma electoral nos plantea muchos interrogantes en relación a su especificidad cordobesa. Cabe preguntarse si el cambio político se vinculó a demandas de participación de mayorías sociales; si fue una salida ante el estrangulamiento de las pautas tradicionales de resolución del conflicto político, promovido éste por sectores de la propia élite “automarginados” de las decisiones. Igualmente, si la reforma provincial, simplemente, fue una adaptación de la élite a la orientación señalada por la esfera nacional de las decisiones, continuando con ello una

---

<sup>15</sup> Chaves, 1997.

tendencia que, desde la caída del rosismo,<sup>16</sup> constituyó uno de los componentes de su estrategia de conservación del poder. Cualquiera sea el caso, es pertinente indagar sobre los diagnósticos, enfoques y objetivos que modelaron el resultado final.

### *La élite gobernante frente a la apertura del proceso de cambio político*

Desde 1890, luego de la caída del juarismo, más allá de la tradicional característica coalicionista de una oposición nucleada en torno a afinidades negativas y de la proclividad de varios de sus componentes a la negociación con el oficialismo, un sector importante de ella planteaba dificultades al roquismo para reordenar la política local en términos de *evolución pacífica*, *fusionismo* o *conciliación*.

El hecho se manifestaba, por una parte, en la negativa a recibir cargos públicos como prenda de intercambio y en la tendencia a exigir lo innegociable, que comenzaba a instalarse como comportamiento de algunos sectores que desconocían la legitimidad de un gobierno no nacido del voto popular.

Por ejemplo, esos problemas eran transmitidos al general Roca por el ministro de gobierno Benjamín Dominguez:

...“La pretensión de estos señores es que el ministerio se pondrá como ellos lo digan, como tu comprenderás, es una imposición difícil de aceptar. Garzón ya antes de ir ellos (...) les ofreció presentarles una lista de hombres conceptuados ante los dos partidos por su independencia y no aceptaron, si no les dejaban designar también al Jefe de Policía y el Directorio del Banco (...) Tu comprenderás que aceptar el que impongan, lleva el peligro que nombren individuos mas aparentes para poner dificultades al gobierno que para adoptar una marcha sana y bien intencionada”...<sup>17</sup>

Asimismo Felipe Diaz, cívico convocado por Roca para la negociación en Córdoba, expresaba su fracaso en procurar abatir «el espíritu de intransigencia» que dominaba a sus correligionarios y explicaba:

...“En cuanto a la no aceptación de los puestos que se han ofrecido a Eduardo y a mi hijo Emilio debo manifestarle lo que Ud. ya debe saber, que por acuerdo celebrado en la “Unión Cívica” ninguno de sus miembros podrá aceptar ningún puesto en la administración”...<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Pavoni, 1993.

<sup>17</sup> Benjamín Dominguez a Julio A Roca, Córdoba 28 de agosto de 1890, en: A.G.N., FDJAR, C.R., 1890, Leg.59.

<sup>18</sup> Felipe Diaz a Julio A Roca, Córdoba 17 de Setiembre, en: A.G.N., FDJAR, C.R., 1890, Leg.60.

Por otra parte, algunos planteaban la pretensión de organizar agrupamientos políticos que, como un deber moral prescindieran del apoyo oficial y desplegaran una acción tendiente a instalar una presencia popular en las calles, que excediera el tiempo electoral. Ambos elementos eran difícilmente comprensibles para los miembros de la élite gobernante.

Tras la caída de Marcos Juárez, en agosto de 1890, los comités cívicos proliferaron en la ciudad, tanto en el centro como en los barrios -San Vicente, Pueblo General Paz, Alta Córdoba- organizando manifestaciones callejeras que, frecuentemente, terminaban en enfrentamientos violentos con la policía y los grupos de choque del oficialismo:

...“La Unión Cívica es una agrupación permanente en la calle ancha, antigua casa de Warcalde, nunca salen antes de las 12 de la noche, hora en que empiezan a dispersarse en grupos ebrios, dando gritos por las calles de Viva la Unión Cívica!. Hay veces que la Unión Cívica vuelve a la casa de reunión, noches pasadas regresaron tantos, que a la una mandé recoger los soldados de parada, formé 40 hombres armados, mandé situar 20 en cada bocacalle y al sentir la gente salieron de dentro de la casa más de 100 (...) El último domingo hubo manifestación en San Vicente, la consintió Astrada [jefe de policía] prohibiendo que viniesen en manifestación a la ciudad, en San Vicente atacaron el mercado para quitar el letrero (...) y después vinieron en manifestación a la ciudad, anduvieron por donde se les antojó, con banderas desplegadas, le balearon en la esquina de casa a un comisario (...) Antes de ayer, después de la procesión de la Merced, se retiró la tropa de línea, pasó por casa, tras de la tropa, pisándole los pies a los soldados, iba otra banda de música de la Unión Cívica con cinco banderas y más de 80 personas de muchedumbre, también en manifestación”...<sup>19</sup>

Esta presencia popular en las calles alarmaba a los hombres del gobierno al considerar que se trataba de un protagonismo no controlado y por ende peligroso:

...“Es preciso que antes sepa UD. que la chusma de la Unión Cívica como la de los demás clubs, se han creído que son un *Don Precioso* y se han insolentado, y como no hay trabajo se ocupan de andar por las calles gritando unos que viva la Unión Cívica y otros que viva la Unión Nacional, etc., etc.”...<sup>20</sup>

Pero lo que más enervaba a la élite gobernante era que hombres de su misma condición social, susceptibles por ello a formar parte de la clase dirigen-

---

<sup>19</sup> Benjamín Domínguez a Julio A. Roca, Córdoba 26 de setiembre de 1890, en: A.G.N., FDJAR, C.R., 1890, Leg.60.

<sup>20</sup> Felipe Díaz a Julio A. Roca, Córdoba 25 de noviembre de 1890 en: A.G.N., FDJAR, C.R., 1890, Leg.61.

te, se involucraran en agrupamientos que despreciaban una organización articulada desde el poder:

...“No se quieren convencer que sólo en torno al poder pueden formarse partidos vigorosos y de acción. No sé cómo pueden hacer política totalmente disociados del Poder Ejecutivo, de las Cámaras Legislativas, de la Municipalidad, etc., etc.”<sup>21</sup>

Por el momento es dificultoso establecer la relación entre el complejo proceso de formación de la UCR -en virtud de las diferentes facciones que convergieron en ella, portadoras de distintos intereses, posicionamientos ideológicos y aún de prácticas políticas- y la progresiva instalación y asimilación en la opinión pública de un discurso que modificaba, ampliando, la noción de espacio político a cuyo efecto se requería de la reforma electoral. Pero sí se advierte que, desde los sectores más genuinamente liberales de esa agrupación se elaboró una prédica que resaltaba la corrupción de las instituciones representativas, cuya regeneración dependía de la reformulación del derecho de sufragio. Este fue el caso de los hermanos Molina, quienes a través de La Libertad hicieron del régimen político el eje central de sus reflexiones. En ellas no sólo aludieron a las responsabilidades de los gobernantes sino que, también, extendieron sus críticas a una sociedad que en su pasividad otorgaba consenso a la situación imperante:

...“Y bien, qué pensar de actos como este [fraude electoral], no excepcionales por desgracia, sino generalizados a todas las provincias y demostrativos de una profunda y sistemática perversión que se extiende lo mismo a nuestro sistema representativo de gobierno, que a las personas de nuestros funcionarios de alto y bajo rango, que al mismo pueblo en cuyo beneficio se ha establecido el Derecho Electoral? (...) *Para cuándo las reformas tan anheladas?* (...) Lo que falta es el propósito sincero de nuestros gobernantes de levantarse a la altura de las circunstancias (...) de adoptar sin espíritu de partido preconcebido, medidas rígidas y eficaces para castigar a los infractores.

Lo que falta es un pueblo viril, altivo, celoso de sus derechos, dueño de sus destinos, interesado en la gestión de sus propios intereses, que oponga tenazmente su voluntad a la corriente oficial (...) Cuando esto suceda, cuando el principio moral y el sentimiento y el concepto de la dignidad humana se extiendan hasta los actos del comicio, que ahora se rigen por el principio de moral convencional, eminentemente transitorio y utilitario, entonces es probable que las cosas pasen de otro modo”...<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> E. Palacios a Julio A. Roca, Córdoba 20 de Diciembre de 1890 en: A.G.N., FDJAR., C.R., 1890, Leg.61

<sup>22</sup> *El fraude electoral*, en: La Libertad, Córdoba 15 de marzo de 1898, p.1, c.1.

Sin duda la élite gobernante reaccionó frente a estos fenómenos que a lo largo del período se manifestaron con diferentes formas e intensidad. Dicha reacción es apreciable en medidas de carácter represivo,<sup>23</sup> otras de intencionalidad conciliatoria de viejo estilo<sup>24</sup> y, finalmente, en las consideraciones que mereció la regulación del sistema electoral. Aunque, reiteramos, hasta 1912 las leyes mantuvieron los mecanismos esenciales que constituyeron la base del control oficial sobre los comicios.

### *La legislación electoral hasta 1912*

Un rasgo distintivo de la legislación electoral de Córdoba se encontraba en su minuciosa reglamentación constitucional, siendo menores los aspectos que podían ser regulados por la ley. Hecho que significaba que todo cambio al respecto debía pasar por una instancia de negociación por excelencia: la convención constituyente.

En el período que nos ocupa, dicha legislación estuvo sujeta a los lineamientos fijados por la Constitución de 1870. De la enmienda que ella sufriera en 1883 surgió un nuevo orden numérico de los artículos correspondientes pero su contenido, vigente hasta la reforma de 1912, se mantuvo persistentemente.

En otro lugar hemos caracterizado el sistema electoral referido a partir de su naturaleza restrictiva,<sup>25</sup> en virtud no sólo de ciertas definiciones jurídicas sino también del tipo de prácticas y comportamientos que potenciaba una normativa que perseguía la finalidad de un acceso restringido al poder político, para lo cual se implementaron mecanismos de fragmentación y mediatización del sufragio.

La diferenciación entre voto activo y voto pasivo escindía al universo ciudadano entre quienes podían elegir y ser elegidos. Distinción que se fundaba en la

---

<sup>23</sup> La Ley 1208 del 29 de noviembre de 1890 declaraba leyes de la provincia veintidós edictos policiales del período juarista. Entre ellos los relativos a: «Reuniones políticas», prohibiéndose las mismas como así las manifestaciones públicas de las que no se hubiera dado parte a la policía, las que sólo podrían realizarse entre las 10 a.m. y 12 p.m.» «Desórdenes y Escándalos», falta en la que incurrirían quienes dirigieran reuniones o tumultos al objeto de hacer manifestaciones contra determinadas personas. En: *Leyes de la Pcia. de Córdoba-Leyes N° 1135 a 1210 1/2-Años 1889/1890*, T.IX, Establecimiento Gráfico Los Principios, Córdoba, 1917, p.275. Otros testimonios dan cuenta de la utilización de agentes de «policía secreta» colocados como inspectores de tranway para introducirlos en los comités cívicos, v.gr.: Benjamín Domínguez a Julio A. Roca, Córdoba 3 de febrero de 1891, en: A.G.N., FDJAR, C.R., 1891, Leg.62.

<sup>24</sup> Además de los intentos de cooptación mediante el ofrecimiento de cargos en el gobierno se agregan las amnistías por delitos políticos, tal fue el caso de la ley 1211 del 3 de julio de 1891 que perdonó a los implicados en el movimiento del 21 y 22 de mayo de ese año.

<sup>25</sup> Chaves, 1997: 49.

determinación de condiciones de elegibilidad según la edad y ejercicio de la ciudadanía para los diputados –art. 45 en las Constituciones de 1883 y 1900- y electores del poder ejecutivo –art. 103-. A ellas se agregaban criterios censatarios para la designación de los senadores –art. 92- y del gobernador y vice –art. 94-.

El voto indirecto -art. 103- para la selección del ejecutivo, considerada como una de las decisiones cruciales del sistema político, sugiere la asignación de un plus al sector que, en el imaginario de la época, reunía las capacidades habilitantes para la resolución de las cuestiones públicas: status, educación y riqueza. Muy lejos de la moderna noción de sufragio igual, característica de las democracias liberales y pluralistas, ello suponía además una modalidad materialmente indirecta que liberaba al colegio electoral de todo supuesto mandato de sus electores.

En tales circunstancias, el derecho electoral del ciudadano común -nativo o naturalizado-, regulado por el art. 167 de la Constitución, estaba sujeto a la inscripción en el registro cívico -inc.2- y a una residencia no menor de tres meses en el lugar de emisión del voto -inc.17-. Inscripción que se acreditaba con una boleta de calificación que, no obstante, no era de presentación obligatoria en el comicio.

Otro de los rasgos del derecho electoral era la definición formal del voto secreto -inc.10-. Sin embargo, tanto las condiciones socio culturales como los mecanismos establecidos para su cristalización distaban mucho de concretar ese componente del sufragio libre moderno. Esto es un derecho ejercido sin coerciones y con plenas garantías.

La forma jurídica en que se determinaba el derecho a sufragio activo y secreto nos introduce en la problemática específica de la organización de las elecciones, es decir, en los aspectos de su ejecución administrativa; cuya importancia radica en que a partir de determinados procedimientos se dejaba abierta la puerta a una serie de prácticas que neutralizaban la noción “implícita” de sufragio universal vigente desde 1855<sup>26</sup> y más aun la de voto secreto, acotando de hecho el universo ciudadano.<sup>27</sup>

Antes de tratar lo que distintas leyes agregaban a la definición del derecho electoral, cabe destacar que, hasta 1902 el régimen electoral de Córdoba se pautó según lo establecido en ley de 1864. Producto de una adaptación de la

---

<sup>26</sup> Pavoni, 1995: 107-123.

<sup>27</sup> Por ejemplo, el “turno”, que implicaba el orden de ingreso al recinto de votación por grupos de partidos que presentaban candidatos, el que era decidido por las autoridades de mesa, a veces por sorteo. El “voto secreto”, que consistía en consignar por escrito en la papeleta el nombre del candidato, sin identificar al votante, cuya relatividad se deduce al considerar a los electores analfabetos.

ley nacional de 1863 y cuyo contenido fue luego reproducido en la Constitución provincial de 1870.

Entre 1890 y 1902 se trataron tres proyectos de ley electoral<sup>28</sup> que enfatizaban especialmente los aspectos administrativos, sin que promovieran una discusión más abierta sobre una definición amplia y clara del derecho de sufragio. Los contenidos de tales proyectos<sup>29</sup> fueron considerados en la ley 1635 de 1902 impulsada por el poder ejecutivo, quien reconocía que a pesar de que la reforma era «una aspiración unánime en la opinión de la Provincia», ella debía ajustarse a los estrechos límites impuestos por la carta fundamental.<sup>30</sup>

En tal sentido el art. 6 de esa ley, al igual que la anterior, configuraba por descarte la dimensión del electorado, precisando quienes no podían ser inscriptos y por ende votar: los que no lo solicitaran personalmente, los menores de 18 años; los sordomudos que no supieran leer ni escribir; los fallidos no rehabilitados legalmente; los procesados por cualquier delito a menos de haber sido absueltos o amnistiados; los condenados mientras durase su pena; los inhabilitados para ejercer cargos públicos; los eclesiásticos regulares; los miembros de la policía y el ejército nacional. Un agregado en esta lista de excluidos era el jefe político de departamento.<sup>31</sup>

Los proyectos anteriores y la ley de referencia parecen sustentarse en una visión del ejercicio del derecho electoral como resultado de una decisión personal o acto voluntario del ciudadano, correspondiendo al Estado garantizar las condiciones básicas para su desempeño. En esta dirección la legislación sugiere como punto de partida la concepción del voto en tanto derecho.

### *Los derechos políticos en la producción académica (1898–1907)*

Hasta el momento, las fuentes legislativas resultaron bastante remisas a ofrecer precisiones sobre las convicciones filosófico políticas de la élite gobernante. No

---

<sup>28</sup> Senador Ramón Figueroa, "Proyecto de reforma electoral de la Provincia, Córdoba 1 de setiembre de 1890", en: AHLPC., Senado/Archivo, 1890, fs. 191-213. «Poder Ejecutivo, Dpto. de Gobierno y Hacienda de la Provincia, Proyecto de ley de elecciones, Córdoba 19 de octubre de 1893», en: AHLPC., Senado/Archivo, 1893, fs. 483-487. "Diputado José del Viso, Proyecto de ley de elecciones, Córdoba 27 de mayo de 1893" en: AHLPC., Diputados/Archivo, 1894, fs. 99-119. Este último fue tratado a lo largo de 1894.

<sup>29</sup> Tales contenidos remiten a los aspectos formales de la formación y custodia del registro cívico, a las penas por contravenciones y reiteran los criterios constitucionales relativos a la designación de autoridades de mesas de inscripción y recepción del sufragio bajo control del poder legislativo.

<sup>30</sup> El PE., Juan M. Alvarez a la H.L.P.C., Córdoba 11 de agosto de 1902, en: AHLPC, Diputados/Archivo, 1902, fol.387-424.

<sup>31</sup> Ley N° 1635 en: Leyes de la Pcia. de Córdoba-Leyes N° 1590 a 1697. Años 1902 y 1903, T.XIX, Establecimiento Gráfico Los Principios, Córdoba, 1918.

obstante, a partir de las tesis doctorales referidas al sufragio, presentadas en la Facultad de Derecho entre 1898 y 1907, podemos aproximarnos al clima de las ideas circulantes respecto de los derechos políticos en la época y en un espacio tradicional de la reproducción social de la élite. Cronológicamente, dichas tesis se incubieron en un momento particular de la elaboración jurídico intelectual en el que, como destacan N. Botana y E. Gallo<sup>32</sup>, se prolongó el debate político provocado por la irrupción de sublevaciones radicales en las provincias desde 1893, justificadas ellas a partir de las libertades políticas conculcadas y de la necesidad de depurar el sufragio. Tales fenómenos, por su parte, evidenciaban un cuestionamiento abierto a los regímenes vigentes en el ámbito local como así la disposición a impugnar las prescripciones constitucionales provinciales también afectadas por la distorsión. Si bien en el plano político ello derivó en el debate en torno al problema del federalismo versus la centralización a fin de dirimir el rol que correspondía al estado central en conflictos provincianos, en el campo jurídico intelectual alentó reflexiones sobre la legitimidad institucional, los mecanismos de representación y de ejercicio del sufragio para dar respuestas al problema de la estabilidad política.

En tal contexto, el eje común de las siete tesis analizadas es la necesidad de reformar el sistema electoral; puesto que de las precarias condiciones en las que se ejercía el sufragio se desprendía una dudosa legitimidad de las instituciones políticas.

Si bien se justificaban las líneas generales de la reglamentación vigente, en razón de las circunstancias históricas en que fueron establecidas las instituciones y de la juventud de las mismas, en general la adscripción al paradigma del “progreso evolutivo” exigía el reajuste del sistema según una legislación susceptible de ser puesta en práctica, perfeccionando lo existente.

El diagnóstico de los tesisistas hablaba de gobiernos elegidos por minorías a causa del alto grado de abstención, consecuencia de prácticas que expulsaban a los ciudadanos concientes de la actividad política y de la generalizada ignorancia de las masas, lo que contribuía, según los enfoques, a: el dominio oficialista (Felipe A. Yofre); la persistencia del caudillismo, residuo de épocas pasadas (Sofanor Novillo Corvalán) y a la exclusión de los “virtuosos”, con la consiguiente amenaza de «degeneración de la Nación» (José Garzón Funes).

La conquista de la verdad electoral dependía, entonces, del replanteo del derecho de sufragio, el que fue abordado desde diferentes perspectivas doctrinarias, según fuera visualizado como derecho natural, cargo o función y según debieran ser su extensión social y el objeto de su estatuto.

Cuatro de las tesis<sup>33</sup> sostienen expresamente el sufragio restringido y voluntario, a partir del argumento del voto como función, destinada a cubrir la nece-

---

<sup>32</sup> Botana y Gallo, 1997: 57-62.

<sup>33</sup> Yofre, 1901. Ferreyra, 1904. Novillo Corvalán, 1905. Garzón Funes, 1907.

sidad imprescindible de existencia y organización del gobierno y como deber moral que respondía a imperativos colectivos y no a intereses individuales. Por ello urgía su reglamentación, limitando su ejercicio, a partir del criterio capacitario.

Llegados a este punto se puede, en rasgos muy generales, señalar dos enfoques contrapuestos, en virtud de distintos presupuestos ideológicos, según que aquella propuesta se referenciara en la necesidad de operar una evolución progresiva en las instituciones políticas o en la de evitar la decadencia social.

Desde la primera perspectiva primaba una consideración del derecho electoral a partir de los supuestos planteados en El Gobierno Representativo por Stuart Mill, quien privilegiaba las condiciones en que la función del voto debía ejercerse. Hecho que destacaba el rol del Estado, como garante del libre comicio y agente constitutivo del ciudadano; pero solamente a través de una adecuada educación, que permitiera a aquel acceder a la capacidad necesaria para participar en la actividad política.

Esa postura, también refractaria al voto obligatorio, entendía que el sufragio universal era una meta a alcanzar por la sociedad a partir de la voluntad de los individuos, de cuya decisión dependía o no adquirir las condiciones requeridas.

Siguiendo a Stuart Mill, esas condiciones estaban dadas por el conocimiento de la lectura y la escritura y de las primeras reglas de la aritmética y además, para los noveles doctores, por “una enseñanza teórico-práctica de los deberes y derechos políticos”.<sup>34</sup>

Si bien la percepción de la realidad social permitía advertir los adelantos operados en el país, al igual que en 1870, se seguía considerando el problema de la educación como una asignatura pendiente que afectaba directamente el orden político. Por consiguiente, se cuestionaba la participación de las masas ignorantes en tanto “causa de todos nuestros disturbios políticos”<sup>35</sup> y en razón de la manipulación de que eran objeto por parte de las minorías gobernantes

...“Un pueblo ignorante será juguete del primer audaz que sepa alagar acertadamente sus pasiones, seguirá con ojos vendados al que así lo conduzca siendo criminal y apóstata, valiente y generoso, según sean los defectos y virtudes de su señor”...<sup>36</sup>

...“Qué significa el voto para esa parte de nuestra población, ignorante hasta los rudimentos del saber humano, cuya inteligencia completamente inculta se asemeja más al instinto, qué significa ese voto dado por un ser sin conciencia

---

<sup>34</sup> Yofre, 1901: 29

<sup>35</sup> Yofre, 1901: 33

<sup>36</sup> Yofre, 1901: 36

de esa facultad? (...) El decir que el conjunto de esos votos representa la voluntad popular, no es un sarcasmo? y cuando esos votos pueden influir o decidir de los destinos del país, no es peligroso? (...) El rudo campesino (...) qué hará con ese voto, cuya importancia no conoce, ni cuya santidad alcanza a comprender? O movido por el interés del momento lo entrega a su patrón; o movido por sus afecciones, lo cederá al que haya logrado adquirir prestigio en él, o llevado de un sentimiento más bajo, lo venderá a quien más le ofrezca”...<sup>37</sup>

Es de destacar que bajo tales consideraciones se expresaba la intención de ampliar la base electoral de los gobiernos, pero a partir de la creación de condiciones que estimularan la participación de la “ciudadanía conciente”, única capaz de proveer legitimidad.

Un dato llamativo era la introducción de la temática del voto femenino, cuestionándose la exclusión de la mujer de la actividad política, a fin de reforzar la hipótesis de la vigencia de hecho de gobiernos de minorías que, como consecuencia de “ecos patriarcales”, desconocían en su formación a un alto porcentaje de la población.<sup>38</sup>

No obstante, se reconocía que las condiciones socio culturales obstaculizaban una evolución de esa naturaleza. En función de operar un progreso gradual en los derechos políticos y de evitar consecuencias en el orden social, cuyo fundamento seguía siendo la familia, Nicandro Ferreyra proponía que se otorgara el derecho a sufragar a las viudas y solteras que cumplieran con los requisitos de edad, domicilio y capacidad intelectual. No así a la mujer casada:

...“Creemos que la mujer casada debe ser excluida de la facultad de elegir si el voto es público, por proclamarlo así el orden social cuyo fundamento se encuentra en la familia, estando en este caso opuesto a la opinión de Mill. Porque, qué sucedería si la mujer casada pudiese ejercer el sufragio? Sucedería que ella votaría en el mismo sentido o por los que el marido creyese conveniente elegir, o daría su voto por otras personas y entonces el sufragio vendría a ser medio de aumentar las discusiones y las discordias domésticas”...<sup>39</sup>

Desde el enfoque de la situación social como una realidad decadente, José Garzón Funes<sup>40</sup> analizaba el derecho de sufragio posicionado en una ideología conservadora del orden socio político que, sustentada en el pensamiento aristotélico y de los teólogos jesuitas españoles, rechazaba las tesis liberales de la igualdad, el pacto social y la soberanía popular como fundamentos del gobierno representativo, por ser incapaces de crear un orden inmutable.

---

<sup>37</sup> Ferreyra, 1904: 26-27

<sup>38</sup> Novillo Corvalán, S., 1905: 43

<sup>39</sup> Ferreyra, 1904: 40

<sup>40</sup> Garzón Funes, 1907

Conforme a la noción de origen divino de la soberanía que, por consiguiente, era derivada y no absoluta, ella debía respetar las manifestaciones innatas en el individuo y otras sociedades de naturaleza y rol ajeno al Estado: la familia y la iglesia. Todas debían coexistir y ninguna podía invadir la jurisdicción de las otras a fin de mantener el equilibrio orgánico y funcional mandado por los designios celestiales.

Desde tal perspectiva, las instituciones eran esencialmente un motivo de orden, libertad, seguridad y moralidad y el objeto del gobierno contribuir al orden y a la conservación social; a lo que también debía responder la función pública del voto.

En virtud de una concepción jerárquica de la sociedad, donde cada individuo, sector o clase tenían un rol señalado y que asignaba a las masas una tendencia natural al caos y al despotismo, el ideal democrático se limitaba a “*la preponderancia de los elementos de orden*”, es decir: .. “*los que han de tener por derecho propio las riendas del Gobierno y la dirección de la sociedad*”.<sup>41</sup> Ellos eran los capaces de frenar las pasiones del populacho por la posesión de cualidades morales y una formación intelectual que los hacía responsables, en consecuencia, todo sistema electoral debía excluir a las masas anónimas.

El análisis de Garzón introducía otra variable al tratar las condiciones de las instituciones políticas argentinas, a las que reputaba de excesivamente democráticas:

... “Nosotros comenzamos a sentir los extravíos de la democracia. Pueblo joven aún, el cosmopolitismo nos ha infiltrado las ideas viejas y vicios de pueblos viejos. Social, religiosa y políticamente se hace necesario salvar nuestro organismo nacional de la degeneración”...<sup>42</sup>

A su entender, la solución residía en ajustar la constitución y leyes según el carácter propio de la sociedad interesada, a partir de sus necesidades naturales, los rasgos particulares de su suelo, raza, religión, desarrollo intelectual y sobre todo moral. Las ideas útiles para otros pueblos eran inaplicables aquí, por lo que su objetivo era formular principios “eminentemente argentinos y sólo para la Argentina”.<sup>43</sup>

El país, por su desarrollo histórico, carecía de una raza esencialmente nacional y construyó una sociedad sobre la base de la absorción de agregados, sin instituir una ley social y política que previniera las consecuencias del cosmopolitismo y preservara el principio conservador, representado en el predominio de la sangre española.

---

<sup>41</sup> Garzón Funes, 1907: 65

<sup>42</sup> Garzón Funes, 1907: 21

<sup>43</sup> Garzón Funes, 1907: 35

Una ley histórica inmutable daba a la región la misión de conservar el “es-  
píritu de orden y progreso moral y material -moral más que todo-”,<sup>44</sup> lo que  
requería la eliminación de los elementos agregados y asimilados imprevisora-  
mente. Porque ellos habían operado una rápida transformación en el alma argenti-  
na, convirtiendo al criollo de principios de siglo, orgulloso e individualista, en  
un ser subyugado y colectivista.

Para Garzón la inmigración masiva y la legislación de una élite demasiado  
proclive a la imitación extranjerizante, dieron por resultado que el país sufriese  
los extravíos del viejo continente en decadencia. Todo ello reforzado por la  
naturaleza propia de la raza latina, excesivamente abierta a las novedades.

Por su parte, las masas ya habían cumplido su rol en la construcción de la  
nacionalidad, desde la Independencia hasta la caída del rosismo. En esos tiem-  
pos, aunque ignorantes, constituyeron una entidad patriota, abnegada y noble,  
cualidades que por entonces habían dejado de poseer.

Partidario del voto restringido, la solución de Garzón se diferenciaba de las  
anteriores en un solo componente, en que a la capacidad resultante del domi-  
nio de un saber mínimo sumaba la virtud aristotélica:

...“Yo exigiría un cierto grado de instrucción para ser admitido al comicio,  
instrucción que no puede ser separada de la educación moral”...<sup>45</sup>

Pero deliberadamente no desarrollaba esa cuestión, limitándose a proponer  
la exclusión de los analfabetos; de todos modos, en relación a su posiciona-  
miento ideológico podemos inferir que esa educación moral estaba directa-  
mente vinculada a la enseñanza religiosa, portadora en la época de las nociones  
de sociedad orgánica, jerárquica y de estructuras inmutables y también , de las  
nociones de Estado que entendían que su rol fundamental era el mantenimien-  
to y no la transformación del orden social.

En cuanto a las tres tesis que aluden al sufragio sin restricciones,<sup>46</sup> corres-  
ponde a Rodolfo Deheza la exposición de las ideas más taxativas al respecto,  
que expresaba -en 1904- las que serían las bases de la posterior reforma electo-  
ral de 1912.

Partiendo del concepto del sufragio como *deber* y que debiera ser así defini-  
do por ley, suscribía a la tesis del voto universal. Este tenía por finalidad formar  
un gobierno con la intervención de “todas las fuerzas sociales», a los efectos de  
dotarlo de «suficiente ascendiente moral y [que] sus leyes sean respetadas”.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Garzón Funes, 1907: 30

<sup>45</sup> Garzón Funes, 1907: 90

<sup>46</sup> Barreto, 1898. Deheza, 1904. Luque, 1906.

<sup>47</sup> Deheza, 1904: 31

Obedecía este enfoque a un principio de justicia, por el que Deheza se posicionaba críticamente frente a Stuart Mill y sus supuestos sobre la restricción del sufragio. Herbert Spencer y su *Essais de Politique* le aportaron, al respecto, el soporte doctrinario:

...“El sistema que defiende Mr. Mill, adolece del mismo inconveniente que tiene aquel que exige para ser elector la calificación de propietario; que el Estado se priva de una gran parte de sus miembros eliminándolos con toda injusticia, y negándoles toda clase de privilegios políticos, a esos mismos ciudadanos que el Estado reclama en los momentos de peligro para que vayan a defenderlo, y que siempre se destinan a los puntos más arriesgados para que sirvan de *carne de cañón*”...<sup>48</sup>

El autor concluía en que era la práctica del sufragio la que consolidaba la cultura política de un pueblo.

Dicho enfoque respondía, igualmente, a un objetivo de tranquilidad pública, por el que entendía que todo sistema restrictivo instalaba por sí mismo el conflicto; puesto que tendía a dividir el pueblo entre patricios y plebeyos. Es decir, entre quienes gozaban de la plenitud de los privilegios civiles y políticos y los que sólo disfrutaban de los primeros, como si fueran extranjeros. Esta división, máxime si era legitimada por una ley, configuraba dos fuerzas antagónicas de derivaciones peligrosas para las instituciones, ya que toda clase subyugada procuraba independizarse del dominio que le ha sido impuesto.

Deheza adhería a una noción amplia de «pueblo político», la que reforzaba no sólo desde el punto de vista de su extensión social, sino también desde la perspectiva del género. Postulaba la inclusión de la mujer, suscribiendo para ello a las tesis de Stuart Mill, sobre la base del reconocimiento de las aptitudes comunes con los hombres y del desempeño femenino en el gobierno a lo largo de la historia.

Al mismo tiempo, como desprendimientos inherentes al sufragio universal, se manifestaba partidario del voto secreto y obligatorio, en tanto mecanismos depuradores del sistema político; porque -además de estimular la participación- ofrecían garantías a la independencia del elector y eliminaban una causa de corrupción, posibilitando constituir gobiernos elevados por las verdaderas mayorías del país.

Lo antes expuesto nos permite identificar, por lo menos en el ámbito universitario, la presencia de dos grandes líneas de pensamiento en torno al derecho de sufragio.

Por una parte una corriente elitista, presumiblemente dominante, en la que convivían posiciones ideológicas divergentes en razón de distintas percepcio-

---

<sup>48</sup> Deheza, 1904: 40

nes de lo social, según se desprende de las diferentes concepciones sobre el origen y fundamento de la soberanía política y sobre los fines del gobierno.

Desde ninguna de ellas se objetaba un aspecto sustancial del régimen electoral como era la organización de las elecciones, que afectaba directamente a la práctica y ejercicio del derecho en cuestión; en la medida que éste estaba condicionado por los procedimientos de conformación de los registros cívicos, de composición de las autoridades comiciales -de atribuciones no demasiado definidas-, por los sistemas de escrutinios y las instancias de justicia electoral.

Pero en la tendencia liberal conservadora -para diferenciarla del ultra-conservadorismo de Garzón Funes, en la que subyacía un cuestionamiento al orden creado por las instituciones liberales- advertimos que a la necesidad de restringir “socialmente” el sufragio se adjuntaban las propuestas de cambiar el principio de representación a través de diversos mecanismos.<sup>49</sup> Todos los cuales tendían a dar un lugar institucional a la oposición en el poder legislativo, al entender que el obstruccionismo del sistema también era una causal de abstención y, sobre todo, de inestabilidad política.

Esto significa una variación importante respecto del imaginario de la dominación oligárquica, en el que se privilegiaba el requisito de uniformidad en el poder político. Uniformidad que inspiraba las fórmulas de reducción a la unidad propias del régimen y que se consideraba una base esencial de su estabilidad, sobre la que descansaba el principio de representación de mayorías.

Aquella es la línea que podemos encontrar en el proyecto de reforma constitucional del gobernador Ortiz y Herrera, presentado en mayo de 1907, el que sugiere una noción más amplia de espacio político, como ámbito de convivencia y competencia, aunque no respecto del universo ciudadano según veremos oportunamente.

Dentro de otra línea de pensamiento puede reconocerse una corriente democrática, que privilegiaba la construcción institucionalizada de una amplia ciudadanía a partir del involucramiento de todas las fuerzas sociales en la cosa pública; y a ese efecto, proponía los mecanismos básicos que la ley debía fijar para su genuina expresión. Tales elementos pueden ser identificados, posteriormente, en el proyecto de reforma constitucional del gobernador Félix T. Garzón, presentado en junio de 1911, y en el contexto del movimiento impulsado por el presidente Saénz Peña.

### *La reforma electoral. Proyectos y resultados (1907–1912)*

En mayo de 1907 el gobernador Ortiz y Herrera envió a la legislatura de

---

<sup>49</sup> Representación proporcional de cociente -Bartolomé Barreto-, doble cociente -Felipe A. Yofre-, circunscripción uninominal -Nicandro Ferreyra y Sofanor Novillo Corvalan-.

Córdoba su propuesta de ley de reforma de la constitución provincial, alegando una situación propicia en razón de la ausencia de divergencias económicas, sociales y políticas, que posibilitaba un estudio sereno de las bases esenciales del gobierno, según las que el pueblo ... “crea más justas, más equitativas, más en consonancia con su estado actual de adelanto y progreso”.<sup>50</sup>

La justicia y equidad, según el gobernador, pasaba por instituir la proporcionalidad de la representación ya como mecanismo que reflejara las diferentes opiniones en que se dividía la sociedad, ya como medio que contribuyese a la organización y funcionamiento de partidos; y los desviara entonces de las prácticas conspirativas:

... “que no pueden ni es conveniente, y al contrario es de vital importancia para el juego regular de las instituciones, que permanezcan indiferentes, debiendo concurrir a discutir con lealtad el triunfo de sus ideas (...) El principio de proporcionalidad (...) ha sido siempre un fuerte derivativo dando ingreso en la vida pública a hombres de matices políticos distintos”...<sup>51</sup>

El texto advertía sobre la necesidad de quitar al sistema político uno de sus principales elementos de fricción, dado por la valla de exclusión que afectaba al interior de los sectores socialmente habilitados a participar de la decisión política, justificada por la noción de homogeneidad, sin divergencias, del espacio político que pretendía el régimen de mayorías en la Argentina. Al mismo tiempo, expresaba un cambio en la percepción de dicho espacio, reconociendo las diferencias en tanto elemento dinámico del funcionamiento institucional y abandonaba la antigua noción facciosa de la oposición como componente de naturaleza esencialmente perturbadora.

Cabe recordar que en febrero de 1905 la UCR, principal agrupamiento opositor, había dado muestras de una especial operatividad para desestabilizar el orden político local por la vía armada, cuyo control por parte del oficialismo sin embargo, no prometía poner fin a un virtual estado deliberativo de ciertos sectores de la ciudadanía. Marco en el cual, un grupo de la élite gobernante nacional, comenzó a pergeñar el camino que desbloquearía al sistema.

Por otra parte, resulta sugestivo que el proyecto de representación de las minorías de 1907, fuera promovido por uno de los dirigentes provinciales reputado como uno de los más férreos apoyos locales del roquismo, en general refractarios a aceptar la reforma política. Se plantean, por consiguiente, una serie de interrogantes sobre cómo surgió, dentro de tal agrupamiento, esa línea de opi-

---

<sup>50</sup> El PE. a la H.L.P.C., Córdoba 31 de mayo de 1907, en: AHLPC, Senado/Archivo, 1911, fs.412-427.

<sup>51</sup> El PE. a la H.L.P.C., Córdoba 31 de mayo de 1907, en: AHLPC, Senado/Archivo, 1911, fs.412-427.

nión proclive a cierta flexibilización de las relaciones políticas que, por el momento, no estamos en condiciones de responder.

De todos modos, el proyecto de Ortiz y Herrera fue frenado por las cámaras legislativas, en especial por el senado<sup>52</sup> que sin demasiadas consideraciones lo reprobó en el curso del mismo año. Al término del cual comenzó la ofensiva del presidente Figueroa Alcorta contra las instancias institucionales (congreso, gobiernos provinciales) que, bastiones del roquismo, obstaculizaban la realización de su programa político. Córdoba también fue escenario de esa tensión, cuya máxima expresión estuvo dada por la intervención nacional en 1909, la que motivó la renuncia de Ortiz y Herrera.

Diversos autores coinciden en señalar que el tránsito a la reforma electoral de 1912, promovido desde la gestión nacional de Figueroa Alcorta, se caracterizó por el uso de los mecanismos del régimen, aunque con una nueva justificación: la moralización de las prácticas políticas.<sup>53</sup>

Atento a ello, la intervención federal en Córdoba debía responder al objetivo de establecer en el gobierno de la misma a grupos adictos a la orientación presidencial que, oportunamente estuvieron representados por la Unión Provincial. Según la caracterización de Gardenia Vidal, tal agrupación constituyó un conglomerado de facciones locales, integrado fundamentalmente por conservadores modernistas y dirigentes radicales católicos -contrarios al abstencionismo revolucionario de Yrigoyen-, aliados por su común aversión a Roca.<sup>54</sup> El hecho significó el ascenso de Félix T. Garzón -antiguo juarista- y Manuel Vidal Peña -cívico radical- al poder ejecutivo de Córdoba.

Resta conocer si la fórmula referida, en virtud de sus convicciones íntimas, era real portadora del programa de reforma electoral. Mientras que, resultarían más visibles las presiones ejercidas desde el gobierno nacional, por entonces liderado por Roque Saenz Peña,<sup>55</sup> que se tradujeron en el argumento recurrente de la necesidad de ajustar la legislación electoral a las “exigencias del presente”.<sup>56</sup>

No obstante, es de destacar que el mensaje del gobernador Garzón, solicitando la reforma constitucional, fue la primera manifestación oficial registrada que hacía referencia a los problemas de fondo del régimen electoral, relativos a la organización de las elecciones como factor limitante del derecho de sufragio.

---

<sup>52</sup> La Comisión de Negocios Constitucionales del Senado al Senado de la Pcia., Córdoba 25 de Setiembre de 1907, en: AHLPC, Senado/Archivo, 1907, T.II, fol. 136.

<sup>53</sup> Botana, 1986. Cárcano, 1965.

<sup>54</sup> Vidal, 1995: 21.

<sup>55</sup> Roque Saenz Peña a Félix T. Garzón, 30 de Enero de 1911, en: Melo, C., 1950: CXLII-CXLIV

<sup>56</sup> Mensaje de asunción del gobernador Félix T. Garzón, Córdoba 17 de mayo de 1910, en: Melo, C., 1950: CXLV. El P.E. a la H LPC, Córdoba 30 de junio de 1911, en: AHLPC., Senado/Archivo, 1912, fol.381.

A los fines de operar una sustancial ampliación del universo ciudadano y de promover su concurrencia a los comicios sostenía:

...“Procurar la existencia de un padrón completo, tomando por base a ejemplo de lo que actualmente se proyecta en el orden nacional, el padrón militar en la Provincia, completándolo con uno adicional y permanente de los ciudadanos que excluidos de formar parte del padrón militar, tengan sin embargo la calidad de electores (...) al mismo tiempo que permitirá el establecimiento del voto obligatorio que sería, sin duda, el mejor complemento de la nueva forma de empadronamiento”...<sup>57</sup>

Y agregaba a esas consideraciones la admisión, a la inscripción y al voto, de los extranjeros ...“que se hallen en determinadas condiciones de radicación en la Provincia, de posición, de cultura”. Elemento sin duda novedoso porque la propuesta no contemplaba el cambio de ciudadanía, con el objeto de no afectar el sentimiento de nacionalidad, sino que procuraba incorporar a las ...“fuerzas vivas y elementos de prosperidad en nuestro medio, que se han creado intereses que los vinculan a la Provincia”.

Para producir esa transformación, el mensaje postulaba la reforma del artículo 167 de la Constitución, del que resaltaba sus nocivas regulaciones vigentes, como eran los procedimientos de formación del registro cívico y designación de las autoridades electorales:

...“Limitándolo a los ciudadanos y encomendándolo a una comisión formada con la intervención inexplicable de las municipalidades y de la Cámara de Diputados, en cuanto hace depender del Senado la formación de las mesas receptoras de sufragio”...<sup>58</sup>

Una consecuencia lógica de los cambios debía ser la reforma del artículo 44, referido a la representación legislativa. Al respecto el gobernador remitía al proyecto de 1907.

La ley que aprobó la reforma constitucional de la provincia se promulgó el 16 de febrero de 1912 y su contenido no expresaba las precisiones encomendadas por el ejecutivo, quien pretendió que la propia ley marcara la orientación que debía seguir la reforma. Por el contrario, aquella se limitó a referir los artículos que serían modificados.

El intrincado camino y las obstrucciones legislativas que enfrentó el proyecto impulsado desde el poder ejecutivo contrastan notablemente con el proceso

---

<sup>57</sup> El PE. a la HLPC., Córdoba 30 de junio de 1911, en: AHLPC., Senado/Archivo, 1912, fol.381

<sup>58</sup> El PE. a la HLPC., Córdoba 30 de junio de 1911, en: AHLPC., Senado/Archivo, 1912, fol.381

más llano recorrido, paralelamente, por la ley 2194 de Elecciones Provinciales, cuyo tratamiento y sanción se verificó entre el 14 de agosto y el 31 de octubre de 1911. Significativamente, mientras se trataba la reforma más trascendente del régimen electoral, según la tendencia decidida para el orden nacional, la legislatura de Córdoba sancionó una ley que mantenía en esencia los rasgos del antiguo régimen.

Ella introducía cambios menores en la ejecución administrativa de las elecciones, sin alterar la naturaleza voluntaria del derecho de sufragio y configurando al electorado de la misma forma que la anterior de 1902. Sólo agregaba la exhibición obligatoria de la libreta de enrolamiento militar, para acreditar la identidad del ciudadano que solicitaba su inscripción.<sup>59</sup>

Aun no nos es posible precisar qué conflicto de intereses o entre diferentes convicciones filosófico políticas subyacía en ese hecho, en el que, sin embargo, se daba cuenta de la inexistencia de un consenso más o menos generalizado en torno a la reforma en el seno de la élite gobernante.<sup>60</sup> Lo que también es posible advertir en la Convención Constituyente de 1912.

Por su parte, la reforma consagró el voto obligatorio y secreto para todo ciudadano, nativo o naturalizado, inscripto en el padrón cívico, con un año por lo menos de residencia o domicilio. Y creaba, como máxima autoridad electoral a una junta, formada por tres altos funcionarios judiciales, a la que correspondería la formación del padrón, el nombramiento de las autoridades electorales menores, la organización del comicio y la realización del escrutinio.<sup>61</sup>

Con ello se cumplía el objetivo propuesto por la comisión redactora del proyecto de reforma, de quitar al poder político las tres operaciones fundamentales: inscripción, recepción del sufragio y escrutinio.<sup>62</sup> Al mismo tiempo, el excesivamente regulatorio artículo 167 quedaba reducido de veinticinco a seis incisos y se libraba a una futura ley electoral, las reglamentaciones relativas a los procedimientos administrativos.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Ley N° 2191, Córdoba 31 de octubre de 1911, en: *Leyes de la Pcia. de Córdoba- Leyes N° 2085 a 2253 - Años 1911 a 1912*, T.XVIII, Establecimiento Gráfico Los Principios, Córdoba, 1919, p.85

<sup>60</sup> Aun entre los radicales católicos había quienes se oponían al sufragio universal; ver: Vidal, 1995: 35-36.

<sup>61</sup> Reformas del 4 de setiembre de 1912, en: Melo, C., 1950: 266-270.

<sup>62</sup> Ezequiel Morcillo, Córdoba 16 de agosto de 1912, Sesión 4, en: *AHLPC, Diario de Sesiones de la H. Convención Reformadora de la Constitución - Año 1912*: 46-54

<sup>63</sup> Un dato a destacar es que el inciso 1 del artículo en cuestión, si bien definía el voto como un derecho y obligación de todo ciudadano para «todas las elecciones provinciales», dejaba lugar a las “excepciones que determine la ley”. Es pertinente observar en ello un resguardo del espacio municipal, donde desde 1855 regía el sufragio calificado sobre la base de la calidad de contribuyente del elector, y cuyo régimen electoral (artículo 153 de la Constitución) no fue alterado.

De todas maneras, hasta tanto dicha ley no fuera promulgada por la legislatura, una serie de disposiciones transitorias ordenaba que las elecciones provinciales se sustanciaran por el padrón nacional y la ley nacional 8871, a la que se hicieron las adaptaciones necesarias a la estructura judicial de la provincia. Además, se configuró un nuevo esquema de distritos electorales -agrupando departamentos- a los fines de la representación en la cámara de diputados.

A este respecto, la reforma no consagró explícitamente un cambio del principio de representación, según fuera la aspiración de la comisión redactora. Ella pretendió fijar a la población como base de la representación y un mecanismo «que asegure la representación de las minorías» con el objeto expreso de promover el sistema de lista incompleta.<sup>64</sup>

Este fue uno de los temas más debatidos en la convención, el texto resultante del artículo 44 fue el propuesto por Justino César, quien defendió férreamente el carácter de los departamentos en tanto distritos electorales, con derecho a representación y una redacción de dicho artículo, que dejase a la ley la posibilidad de decidir, entre distintos modelos, la forma de incorporar las minorías al legislativo, siempre y cuando fueran compatibles con “nuestra democracia”<sup>65</sup>. Desde esta perspectiva, la lista incompleta, la representación proporcional, la circunscripción uninominal eran todas habilitadas por la Constitución, aun ... “*el actual sistema [que] cumple a su modo el objeto de representar las minorías*” porque había uno solo que no las incluía: ... “*la lista única en distrito único*”<sup>66</sup>. De esta forma el artículo 44 sólo eliminó de su texto la fórmula decisoria -simple pluralidad de sufragios-, que determinaba el triunfo o la derrota electoral y la relación habitantes/representantes, que debían ser fijadas por la ley.

### *Reflexiones finales*

En este trabajo nos hemos limitado a registrar, en un proceso de mediano plazo, el discurso legalizado y algunos supuestos doctrinarios y políticos referidos al derecho electoral. Quedan abiertos muchos interrogantes relativos a los modos en que las nuevas formas de pensar y hacer política se fueron incorporando, en este caso, a la élite gobernante; sobre cómo ellas incidieron en sus pautas organizativas y se adaptaron a sus intereses; habida cuenta de los rasgos tradicionales de la clase política cordobesa -que aun luego de la reforma de

---

<sup>64</sup> Ezequiel Morcillo, Córdoba 16 de agosto de 1912, Sesión 4. Guillermo Rothe, Córdoba 20 de agosto de 1912, Sesión 7, en: AHLPC, Diario de Sesiones de la H. Convención Reformadora -Año 1912-: 46-54 y 79-92.

<sup>65</sup> Justino César, Córdoba 17 de agosto de 1912, Sesión 5, en: Idem anterior: 68-78.

<sup>66</sup> Justino César, Córdoba 17 de agosto de 1912, Sesión 5, en: Idem anterior: 68-78.

1912 parece no superar totalmente-, dados por su tendencia a la fragmentación y la persistencia del faccionalismo en la articulación de sus alianzas y agrupamientos políticos. En ellas, además, la heterogeneidad ideológica dificultaría la posibilidad de diseñar, tanto dentro como fuera del poder, modelos alternativos claros para la conducción de la sociedad.

De todos modos, la filiación de datos expuesta si bien da cuenta de la existencia de una tensión entre propuestas conservadoras y otras más democráticas, nos permite observar en la élite gobernante, la primacía de una tendencia reticente a democratizar el sistema político, por lo menos en algunos componentes fundamentales del mismo.

En principio y a la luz de la producción universitaria, ella parecía más dispuesta a aceptar la representación de las minorías antes que la efectivización del sufragio universal, lo que podría significar una solución que seguiría preservando los espacios políticos como una cuestión propia de notables.

Mientras que, la representación de las minorías más el voto universal, obligatorio y secreto no aparecen como una fórmula de general y clara aceptación, sino que podrían expresar dos opciones diferentes.

Esto se desprendería del modo en que la reforma de 1912 resolvió la cuestión electoral. Aquella consagraba la ampliación del derecho de sufragio pero dejando inconcluso el debate sobre las formas de incorporación de la oposición al sistema político.

Por otro lado, la reforma en Córdoba, a diferencia de Buenos Aires, en sus disposiciones transitorias adscribió a los lineamientos fijados por la ley nacional 8871. Hecho éste que también sugiere otros interrogantes sobre la incidencia del factor nacional en el proceso provincial y sobre la dinámica de la relación entre la élite gobernante local y el gobierno federal.

#### REPOSITORIOS CONSULTADOS:

#### ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN:

\*Fondo Documental Julio Argentino Roca, Correspondencia Recibida, Años 1890-1891, Legajos N° 59, 60, 61 y 62.

#### ARCHIVO DE LA HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

\*Actas de Sesiones de la Asamblea Convencional Constituyente de 1882.

\*Actas de Sesiones de la Asamblea Convencional Constituyente de 1900.

\*Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Año 1912.

\*Cámara de Senadores, Archivo (Notas/Proyectos), Años: de 1890 a 1912.

\*Cámara de Diputados, Archivo (Notas/Proyectos), Años: de 1890 a 1912.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES, U.N.C.

Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales:

\*Barreto, Bartolomé, *La representación de las minorías*, 1898.

\*Yofre, Felipe A., *Estudio de la representación*, Imprenta La Patria, Córdoba, 1901.

\*Ferreyra, Nicandro, *El sufragio*, Imprenta Argentina, Córdoba, 1904.

\*Deheza, Rodolfo, *El sufragio*, Imprenta Argentina, Córdoba, 1904.

\*Novillo Corvalan, Sofanor, *El voto uninominal*, Imprenta Argentina, Córdoba, 1905.

\*Luque, Julio M., *Estudio de la representación*, Imprenta Del Viso & Cia., Córdoba, 1906.

\*Garzon Funes, José, *Principios fundamentales sobre sufragio*, Imprenta Mitre, Córdoba, 1907.

FUENTES ÉDITAS:

\**Leyes de la Provincia de Córdoba*, Años 1890 a 1912, Tomo N° IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, Impresas en el Establecimiento Gráfico Los Principios, Córdoba, entre 1917 y 1919.

PRENSA:

*LA LIBERTAD*, Córdoba, Año 1898.

ABREVIATURAS

A.G.N.	Archivo General de la Nación
A.H.L.P.C.	Archivo de la Honorable Legislatura de la Provincia de Córdoba
C.R.	Correspondencia Recibida
FDJAR	Fondo documental Julio Argentino Roca

BIBLIOGRAFÍA

Agulla, Juan, 1968, *El eclipse de una aristocracia. Investigación sobre las élites dirigentes de la ciudad de Córdoba*, Ed. Libera, Buenos Aires.

Annino, Antonio, (comp.), 1995, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, F.C.E., Buenos Aires.

Ansaldo, Waldo, "La oligarquía en América Latina: esa frívola casquivana mano de hierro en guante de seda", *Revista Socialismo y Participación*, N° 56.

- Ansaldi, Waldo, 1994, “Mediaciones política y construcción de la democracia argentina”, *Revista Estudios*, N° 3, Centro de Estudios Avanzados de la U.N.C.Córdoba.
- Auyero, J. (comp), 1997, *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires.
- Botana, Natalio, 1986, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Botana, Natalio, 1984, *La tradición republicana*, Edit. Sudamericana, Buenos Aires.
- Botana, N., Gallo, 1997, E., *De la República Posible a la República Verdadera (1880-1910)*, Ariel, Buenos Aires.
- Bottomore, Tom, 1995, *Elites y sociedad*, Talasa, Madrid.
- Carcano, Ramón J., 1965, *Mis primeros ochenta años*, Pampa y Cielo, Buenos Aires.
- Cárcano, Miguel A., 1965, “Ensayo histórico sobre la presidencia de Roque Sáenz Peña”, en: Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea, 1862 – 1930*, Vol. I, El Ateneo, Buenos Aires.
- Chaves, Liliana, 1997, *Tradiciones y rupturas de la élite política cordobesa. La clave conservadora de la modernización política (1870-1880)*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- Devoto, Fernando, Ferrari, Marcela (comp), 1994, *La construcción de las democracias rioplatenses. Proyecciones institucionales y práctica política. 1900-1930*, Biblos, U.N.M.P.
- Dieter, Nolhen, 1994, *Sistemas electorales y partidos políticos*, F.C.E., México.
- Gargarella, Roberto, 1995, *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*, Ciepp, Buenos Aires.
- Guerra, François, 1993, “La metamorfosis de la representación en el siglo XIX”, COUFIGNAL George (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, F.C.E., Buenos Aires.
- Melo, Carlos, 1950, *Constituciones de la Provincia de Córdoba*, Imprenta de la Universidad, Córdoba.
- Melón Pirro César, Pastoriza Eliza (editores), 1996, *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Biblos, Buenos Aires.
- Moyano, Javier, 2000, “Competencia interoligárquica en Córdoba ante la crisis del predominio roquista. 1900 – 1908”, Spinelli, M., Servetto, A. y otros (comp.), *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, U.N.C., U.N.C.P.B.A., U.N.M.P., Córdoba.
- Pavoni, Norma, 1995, “El derecho de sufragio y algunas prácticas electorales en Córdoba, 1852-1862”, *Revista Estudios* N° 5, Centro de Estudios Avanzados de la U.N.C., Córdoba.
- Pavoni, Norma, 1993, *Córdoba y el gobierno nacional. Una etapa en el proceso fundacional del Estado Argentino, 1852-1862*, Bco.Pcia. de Cba., Córdoba.
- Rock, David, 1992, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

- Roitenburd, Silvia, 1989, "El papel de las mayorías en el proyecto global del Nacionalismo Católico (1900-1919)", *El reformismo en contrapunto. Los procesos de modernización en el Río de la Plata (1890-1930)*, CLAEH, Montevideo.
- Roitenburd, Silvia, 1998, *Nacionalismo católico cordobés. Educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo (1862 – 1943)*, Tesis de doctorado, FFyH, U.N.C..
- Sábato, Hilda (coord.), 1999, *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, FCE-CM, Méjico.
- Sartori, Giovanni, 1992, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Vidal, Gardenia, 1995, *Radicalismo de Córdoba -1912/1930-. Los grupos internos: alianzas, conflictos, ideas, actores*, U.N.C. Dir. General de Publicaciones, Córdoba.