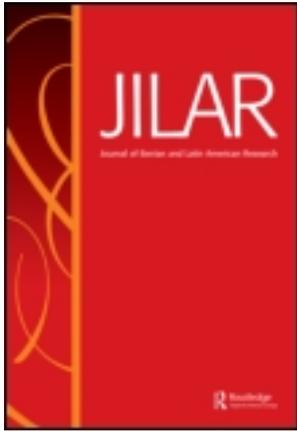


This article was downloaded by: [168.96.15.8]

On: 11 April 2014, At: 07:30

Publisher: Routledge

Informa Ltd Registered in England and Wales Registered Number: 1072954 Registered office: Mortimer House, 37-41 Mortimer Street, London W1T 3JH, UK



## Journal of Iberian and Latin American Research

Publication details, including instructions for authors and subscription information:

<http://www.tandfonline.com/loi/rjil20>

### Los dilemas del sufragio y la representación en Argentina durante el reformismo notabiliar finisecular

Marta Bonaudo<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universidad de Rosario-CONICET-ISHIR, Argentina

Published online: 27 Mar 2014.

To cite this article: Marta Bonaudo (2014) Los dilemas del sufragio y la representación en Argentina durante el reformismo notabiliar finisecular, *Journal of Iberian and Latin American Research*, 20:1, 83-97, DOI: [10.1080/13260219.2014.888939](https://doi.org/10.1080/13260219.2014.888939)

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/13260219.2014.888939>

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

Taylor & Francis makes every effort to ensure the accuracy of all the information (the "Content") contained in the publications on our platform. However, Taylor & Francis, our agents, and our licensors make no representations or warranties whatsoever as to the accuracy, completeness, or suitability for any purpose of the Content. Any opinions and views expressed in this publication are the opinions and views of the authors, and are not the views of or endorsed by Taylor & Francis. The accuracy of the Content should not be relied upon and should be independently verified with primary sources of information. Taylor and Francis shall not be liable for any losses, actions, claims, proceedings, demands, costs, expenses, damages, and other liabilities whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with, in relation to or arising out of the use of the Content.

This article may be used for research, teaching, and private study purposes. Any substantial or systematic reproduction, redistribution, reselling, loan, sub-licensing, systematic supply, or distribution in any form to anyone is expressly forbidden. Terms & Conditions of access and use can be found at <http://www.tandfonline.com/page/terms-and-conditions>

## Los dilemas del sufragio y la representación en Argentina durante el reformismo notabiliar finisecular

Marta Bonaudo\*

*Universidad de Rosario-CONICET-ISHIR, Argentina*

This article explores, through the issue of representation, changes and redefinitions in the relationship of institutions with social actors and the relationship of politics with Argentinean society at the end of the nineteenth century. The analysis focuses on a series of unsuccessful attempts of electoral reform from 1891. These attempts of reform would be, according to our hypothesis, the last attempts of the notabiliar world, to face, on its own terms, the deep crisis of legitimacy that had opened in 1890. In this way, the electoral law enacted in 1902 may be understood as an epilogue of the previous cycle rather than as a prologue of the next.

**Keywords:** suffrage; representation; liberalism notabiliar order; political culture; electoral reforms

El presente artículo pretende observar—a través de la problemática de la representación—los cambios y redefiniciones en la relación de las instituciones con los actores sociales y de la política con la sociedad argentina finisecular. El análisis se centra en una serie de intentos frustrados de reforma electoral desarrollados a partir de 1891, los cuales implicarían, de acuerdo con nuestra hipótesis, los últimos intentos del orden notabiliar para enfrentar, en sus propios términos, la profunda crisis de legitimidad que se había abierto en 1890. En esta dirección, la ley electoral sancionada en 1902 operaría más como un epílogo del ciclo precedente que como un prólogo del siguiente.

**Palabras clave:** sufragio; representación; liberalismo; orden notabiliar; cultura política; reformas electorales

Cuando iniciamos esta línea de investigación sobre las culturas políticas en clave comparada a través del análisis de experiencias europeas y latinoamericanas hace ya varios años atrás,<sup>1</sup> partíamos de diversos presupuestos para abordar el problema. Tal vez, el más relevante fue privilegiar un enfoque orientado a recuperar ciertas dimensiones de aquéllas enraizadas en diversas realidades, a partir de los significados que emergían del diálogo y del debate decimonónico. La atención prestada a esas redes de significación nos introducía en espacios de conflicto o de construcción de consensos que operaban como verdaderos ‘hechos políticos’ y que respondían a sus transformaciones sociales y culturales, dando forma y sentido al devenir de la política.<sup>2</sup> Por ende, también reiterábamos nuestro convencimiento de que lo que se producía en estas tramas no traducía sólo registros políticos propios de cada sociedad sino que expresaba visiones mucho más complejas del orden social configurado.

---

\*Email: [mbonaudo@tower.com.ar](mailto:mbonaudo@tower.com.ar)

Algunas conclusiones del debate sobre el régimen electoral desarrollado en Argentina entre 1857 y 1877 nos sirven para trazar sus rasgos centrales.<sup>3</sup> En tal coyuntura, más allá de las urgencias y de las resistencias de un conjunto de actores (algunos de los cuales no dejaron de apelar a salidas violentas) la República definió institucionalmente sus herramientas electorales básicas. Sus legisladores, inmersos en un clima de ideas que se encarnó en un *corpus* de lecturas comunes—las cuales operaron como criterios de autoridad—expresaron sus argumentaciones, sus consensos y sus disensos al interior de una matriz liberal que, como en otros espacios, mostraba su capacidad de multiplicar alternativas y dificultaba todo intento de reducirla a una concepción modélica única.<sup>4</sup> De ese universo de ideas y conceptos y de los espejos en los que se miraron, fueron extrayendo sugerencias, reflexiones, pautas que intentaron traducir institucional y normativamente a la hora de imaginar la construcción de su propia comunidad política. Ellos partieron del presupuesto de que el sistema electoral condicionaba y podía determinar el sistema político, pero comprendieron, a costa de frustraciones y enfrentamientos, que éste debía además hacer frente a los desafíos que sus propias sociedades le imponían.

En primer lugar, se configuró una representación asentada en una idea moderna de la ciudadanía política derivada de la concepción de un hombre, un voto. Si el referente previsible fue el individuo, no desaparecieron ni del imaginario social ni de las prácticas las tramas grupales a las que éste se integraba. Concomitantemente se evidenció que, más allá de la sanción del sufragio universal,<sup>5</sup> existía una notoria resistencia a su instrumentación. No pocos actores estuvieron dispuestos a reafirmar, ya en la teoría, ya en la práctica, criterios de distinción, de capacidad que desequilibraban la ecuación libertad-igualdad. Ciertas voces incluso impugnaron la idea del voto como derecho natural y aunque no lograron revocar la norma, recuperaron la perspectiva de aquél como función que podía otorgarse o derogarse, con miras a ser ejercida según los imperativos de un ‘interés general’.

En segundo lugar, tampoco hubo total consenso en torno a la unidad territorial del distrito o de las circunscripciones o secciones. En una coyuntura en que ni el Estado Central ni los Estados Provinciales garantizaban aun el control jurisdiccional de sus respectivos territorios, tampoco se podía recurrir a las administraciones locales. La reducida implantación de las estructuras municipales gestó, en consecuencia, un mapa electoral de las secciones asentado en las jurisdicciones eclesíásticas (las parroquias) o a las militares (los cuarteles), lo que reforzó los vínculos entre el votante y su comunidad vecinal. Pero la cuestión central—que incidiría notoriamente en la concepción y las formas que adoptaría la representación, multiplicando o reduciendo las voces en el parlamento—residió en adoptar un sistema plurinominal, con la base en el distrito-provincia, o una alternativa uninominal que incrementara las circunscripciones electorales y consolidara la cercanía entre elector y representante. Si bien esto último no prosperaría, dejó la puerta abierta a nuevas lecturas.

En tercer lugar, primó el criterio de la pluralidad de sufragios. Por ende, aunque ciertos parlamentarios apelaran al pluralismo y a la tolerancia del disenso, esa sociedad no estaba en condiciones de aceptar, frente a las mayorías, la representación de las minorías. Temerosos de las rupturas y divisiones del pasado, bajo el paraguas de la soberanía del pueblo, un importante núcleo de legisladores pretendió alcanzar una verdadera agregación de individuos-ciudadanos en el interior de la nueva comunidad. Por ende, no sólo rechazó la posibilidad de listas incompletas sino también la idea de un mandato imperativo que vinculara al representante con el territorio o con el partido. Ante el fantasma de las fracturas, de los quiebres de la unidad del pueblo, si bien eligieron localizar al elector y al elegido en el interior de las configuraciones distritales, el objetivo final fue

desterritorializarlos y convertirlos a todos en miembros iguales y libres de una única comunidad política.

Mientras algunas voces acentuaban los vínculos entre sufragio y democracia, entre representación y participación, importantes actores individuales y colectivos continuaban profundizando en sus discursos y en sus prácticas las visiones tutelares, recuperando frente al individuo a la nación, el pueblo, la unidad política; ante los criterios de igualdad diferentes formas de capacidad; ante la tolerancia y el pluralismo los códigos de la unanimidad y la configuración de minorías excluyentes.

Estas tramas se vieron conmocionadas en los noventa, tanto fruto de la crisis como de la reaparición recurrente del debate, sin traducirse en una nueva reforma hasta 1902. ¿Cuál sería entonces el interés del tratamiento de este ciclo de frustraciones? Por una parte, porque nos enfrenta a los dilemas que conmovían a esa comunidad y que condujeron al gobierno a reflexionar sobre las relaciones entre la política y la sociedad, a analizar las lógicas de la representación y de la libertad del sufragio, con miras a recuperar no sólo la legitimidad sino el orden y la paz interna; por otra, porque condujo a publicistas y políticos a profundizar debates precedentes y a avanzar sobre ellos; finalmente, porque aspectos nodales de los proyectos de 1893–95 se plasmarían en la ley de 1902 que Joaquín V. González, Ministro de Gobierno, logró aprobar en un último intento del orden notabilizar para enfrentar, en sus propios términos, la profunda crisis de legitimidad que se había abierto en 1890.<sup>6</sup> Ese es el núcleo que este artículo se plantea explorar.

### **¿Incluirlos o excluirlos? Dos asignaturas pendientes**

El proyecto encarnado en el grupo liderado en 1880 por Julio Argentino Roca—expresión de la alianza intraoligárquica que configuró el Partido Autonomista Nacional (PAN)—intentó, sin duda, avanzar en la transformación de su entorno con miras a alcanzar el progreso, impulsando un reformismo regulado desde el poder. Con el objetivo de ‘afianzar la soberanía de la nación’ y avanzar en las instancias de secularización, se gestaron diversos proyectos que ampliaban, en algunos casos, el universo de derechos ciudadanos (educación común, matrimonio civil, laicización de cementerios)<sup>7</sup> y, en otros, condicionaban la identidad de aquéllos (ley de territorios nacionales). Esa activación del cambio en forma controlada, con sus asignaturas pendientes, potenció en las dos décadas finales del siglo intensos debates.

Uno de ellos se desarrolló ligado a la emergencia creciente de posturas críticas hacia el hecho inmigratorio—como si esa ‘muchedumbre asfixiara’<sup>8</sup>—al interior de una comunidad que había colocado entre sus prioridades la integración de tales actores. Políticos y publicistas comenzaban a alarmarse frente a dos procesos paralelos. Por una parte, esto se debía a la reticencia notoria de los inmigrantes a naturalizarse e integrarse a la comunidad política argentina.<sup>9</sup> Por otra, devenía de las transformaciones que se estaban produciendo en el contexto mundial, particularmente fruto de la denominada ‘expansión colonialista’ y las teorías que la sustentaban. En esta dirección, las experiencias de la colonización agrícola ofrecían una brecha interesante a través de la cual una potencia extranjera podía producir un acto de anexión como simple ‘consagración de un derecho natural’.<sup>10</sup>

Entre 1883 y 1889 la discusión adquirió enorme densidad y dejó al descubierto las hondas tensiones que experimentaba esa dirigencia, ya que mientras algunos reiteraban sus perspectivas de tolerancia e integración, otros marcaban desde sus reticencias a su rechazo. Ciertos dirigentes, temerosos de tener que enfrentar un proceso de disolución social, comenzaron a operar hacia afuera y hacia adentro, tratando, por un lado, de ratificar la soberanía nacional y el poder jurisdiccional del Estado frente a otros estados, y, por el

otro, de consolidar la integración de los contingentes arribados. Aunque siempre se había partido de criterios amplios en el ejercicio de ese acto de voluntad que implicaba la naturalización y su consecuente adquisición de ciudadanía, se intentó avanzar no sólo acelerando los tiempos del trámite sino incluyendo—en algunos proyectos—el acto de voluntad en sentido inverso, no para solicitarla sino para rechazarla.

La tarea legislativa fue discutida a través del ensayo o la prensa. Desde el diario *La Nación*, Bartolomé Mitre—afirmando que el cosmopolitismo sólo era uno de los problemas políticos que afrontaba la Argentina—interpelaba a los inmigrantes de la siguiente forma: ‘La ciudadanía, pues, no se puede imponer; pero sí limitar la prodigalidad de nuestra legislación para con los extranjeros que vienen al país. [...] Si quieren gozar de todos los beneficios acordados a los naturales, es preciso que se naturalice’.<sup>11</sup>

Su prédica iba en paralelas a la de Domingo F. Sarmiento. Hacia 1887 ni Sarmiento ni Mitre estaban convencidos de la inviabilidad del Derecho Natural y de Gentes para regular las relaciones entre sociedades. Mitre, frente al dilema de los inmigrantes que vivenciaban la ruptura del vínculo con su patria como una traición, tensó aquel derecho a través de una propuesta que retornaba, de algún modo, a las fuentes del mismo. Siguiendo el debate y las pautas de la legislación norteamericana, planteó la necesidad de consagrar el derecho de expatriación como natural:

El derecho de expatriación es realmente un principio derivado de la misma naturaleza humana. Aunque el hombre conserve en su alma el amor del suelo en que ha nacido, sería, no obstante, una verdadera tiranía, y según la frase americana, un estado contrario a la libertad, la retención forzada de la nacionalidad de origen, desde que le impedía adoptar una nueva patria, cuando necesidades legítimas o nobles aspiraciones lo obligasen a la naturalización.<sup>12</sup>

Meses después, en enero de 1888, a instancias de Jacobo Peuser y Joaquín Crespo se formó una *Asociación Patriótica* para estimular la naturalización de los extranjeros y, entre otros objetivos, promover la reformulación de la última ley de ciudadanía (1869). Sarmiento, sumado inicialmente al proyecto, desistió al observar la prevalencia, entre los asociados, del argumento de concesión de la ciudadanía sin requerirla. Ya hacia fines de 1887, *La Prensa* se mostraba a favor de la postura de acceder a la naturalización de manera automática, debiendo el individuo explicitar su rechazo en caso de rehusar el derecho.<sup>13</sup> El debate fue involucrando a algunos periódicos y corporaciones que argumentaron a favor de eliminar las cartas de ciudadanía y permitir a los extranjeros adquirir derechos políticos sin nacionalizarse.<sup>14</sup> No sólo intervinieron las asociaciones étnicas preexistentes sino que se gestaron nuevas instancias de representación como el denominado Centro Político de Extranjeros (CPE). Contestes de la profundidad de la crisis económica y política de 1890, preocupados por sus consecuencias, los extranjeros nucleados en él pretendieron abrir nuevos canales de participación:

Si vuole sangue nuovo, perchè il vecchio minascia cancrena; si desidera introdurre alle Cammere qualche elemento straniero de conosciuta competenza, perchè le cose tutte e gli interessi stranieri non vadano a rompicollo. E’ una fatua e sciocca insinuazione il credere chelo straniero voglia prender parte attiva nelle cose pubbliche, per poi rendersi padrone dela situazione.<sup>15</sup>

Mientras algunos publicistas presentaban al CPE como una ‘Unión Cívica Extranjera’,<sup>16</sup> sus gestores ‘modesti elementi dell’industria, del comercio, delle scienze e delle arti’, lo consideraban el instrumento imprescindible para ‘uniformar’ la opinión extranjera en la búsqueda de una ley de naturalización.<sup>17</sup> El CPE, dirigido por un extranjero naturalizado, Julio Schelkly, tomó prácticamente a su cargo la campaña desde la Capital Federal que, si bien naufragó entre las presiones gubernamentales y las tensiones desplegadas en el interior de los grupos involucrados, dejó en pie la organización operando bajo dos

consignas: la naturalización ‘automática’, protegiendo ‘el afecto hacia la patria de origen’, y la defensa de un sufragio universal, masculino, sin restricciones de ningún otro tipo.<sup>18</sup>

¿Se estaba pensando en un ciudadano de dos naciones? ¿Había dejado de operar el vínculo que se establecía bajo la jurisdicción del Estado Nación? Evidentemente la identidad ciudadana, desde esas miradas, se vinculaba sólo con el ejercicio del derecho electoral.

Sin embargo, éstos no eran los únicos excluidos de la comunidad política. El parlamento definió también la condición de los habitantes de los territorios nacionales. Si el pacto constitutivo de 1853 colocó a esos espacios, aún no controlados jurisdiccionalmente, como prolongaciones de ciertos estados provinciales, la ley 1532 (1884) les impuso la calidad de divisiones geográfico-administrativas dependientes en forma directa de la nación.<sup>19</sup> Bajo la impronta de la tradición norteamericana, dicha norma generó—para habitantes precedentes o futuros—una condición asimétrica con respecto a sus pares provinciales.<sup>20</sup> Aquellos pobladores, anteriormente ‘ciudadanos’, vieron cercenados sus derechos y garantías al convertirse en meros ‘habitantes’. Se producía en este caso la pérdida de la ciudadanía política por la modificación jurisdiccional, concediéndoseles sólo participación en la todavía virtual esfera municipal cual vecinos o ciudadanos territoriales. En el parlamento ciertas voces alertaban sobre tal pérdida de derechos políticos y la conversión de esos hombres en parias al interior de la comunidad.<sup>21</sup> No obstante, la configuración de las nueve gobernaciones territoriales convalidó la distancia que separaba a los ‘habitantes’ de los ‘ciudadanos’.

### **El contexto de producción de una reforma**

El régimen político de los ’80—impregnado de las tesis alberdianas—había ratificado las fronteras de ese actor legitimante que era el pueblo definiendo también los márgenes de la comunidad política prescriptos por sus predecesores. Pero varios frentes de tormenta se abrían ante él.

El poder central, imbuido de un discurso en el que el progreso y la paz operaban como fuentes de legitimidad, había afectado considerablemente la división de poderes, la autonomía de las provincias así como la propia dinámica del sufragio, distorsionando la configuración de las representaciones.<sup>22</sup> En ese universo, presidentes y gobernadores no sólo subordinaron a sus respectivos parlamentos sino que convalidaron prácticas que convertían a las instituciones en espacios de mera competencia entre maquinarias políticas, descuidando el reconocimiento de ‘los verdaderos intereses sociales’ en un mundo de cambios crecientes. Esto había profundizado, a su vez, uno de los rasgos persistentes de la dinámica electoral: el retraimiento en la participación electoral de los ciudadanos, lo que incidió notoriamente en las condiciones de legitimación de las representaciones.

La gestión de Miguel A. Juárez Celman—sucesor de Roca—agudizó estos procesos. Alrededor de 1890, el deterioro de las condiciones económicas, los altos niveles de corrupción y especulación, sumados a una profundización de los rasgos más negativos del régimen, no sólo demostraban la ‘ineficacia’ del mismo para resolver los problemas ciudadanos y legitimarse, sino que terminaron conduciéndolo a una doble crisis: económica y política.

¿Cuál fue el impacto de esta situación sobre el rol hegemónico desplegado por el PAN en la década? Este experimentó una exacerbación de las competencias previas que puso en riesgo la unidad. Roca, convertido por entonces en Ministro del Interior de Carlos Pellegrini, el vice-presidente a cargo, intentó restablecer ciertos equilibrios y alianzas a fin

de garantizar la sucesión. El juego de candidaturas alteró notoriamente las tramas partidarias y dejó al descubierto el fuerte enfrentamiento existente entre dirigentes del PAN y sus aliados reales o potenciales. En tanto Roca buscaba reforzar una alianza con Mitre, otros referentes como José E. Uriburu, Bernardo de Irigoyen o Roque Sáenz Peña colocaban al partido ante el riesgo de la disolución. El propio Roca plantearía la necesidad de mantenerse unidos:

El partido nacional es una fuerza considerable al servicio de las autoridades constituidas y seguirá siéndolo si mantiene su cohesión y disciplina también en peligro por la iniciativa del gobernador Costa, que nos ha querido imponer un candidato de sorpresa sin miramiento alguno y casi en son de guerra contra los hombres que nos hemos envejecido sirviendo en sus filas.<sup>23</sup>

La incertidumbre condicionaba las alternativas futuras del PAN. Algunos dirigentes, no sólo tenían la sensación de que el liderazgo de Roca se debilitaba, perdía ‘habilidad’ frente a adversarios que, ‘sin esfuerzo, ni sacrificio’,<sup>24</sup> parecían haber ganado la partida, sino de que se enfrentaban a la urgencia de repensar la lógica partidaria desplegada hasta entonces. Desde la oposición se alzaban con fuerza las voces provenientes de los mitristas o nacionalistas y de los autonomistas porteños. Unos y otros recuperaban en la confrontación los que consideraban principios básicos conculcados por el gobierno: el derecho soberano a la libre elección y el federalismo. Más allá del peso diferencial que cada uno atribuyera a tales banderas, la convergencia de sus referentes porteños con sectores católicos creó el escenario propicio para la revolución de julio de 1890. Revolución fallida que, sin embargo, marcó el punto de no retorno del juarismo y la emergencia de la Unión Cívica (UC). Sus principales líderes—Leandro Alem y Bernardo de Irigoyen—no sólo retomaron programáticamente la defensa del sufragio libre, de las autonomías provinciales y de la moralidad administrativa sino que se alejaron de un mitrismo, quien aliado con Roca, estaba dispuesto a intervenir en las negociaciones internas del PAN. En 1891 aquéllos organizaron la Unión Cívica Radical (UCR). Mientras en el PAN, el juego cruzado de negociaciones, rupturas y enfrentamientos—particularmente el gestado por los ‘modernistas’ ligados al juarismo—terminó alumbrando, en 1892, la candidatura ‘imprevista’ de Luis Sáenz Peña. Una organización resquebrajada, alcanzaba así un triunfo que tenía mucho de pírrico.

Tanto el régimen político como el partido habían perdido su capacidad de representación y mediación. Aires reformistas comenzaron a atravesar tanto las tramas del poder central como provincial entre 1890 y 1900.<sup>25</sup> La situación impelía a avanzar tanto en la consolidación de la libertad del sufragio como en la discusión de la estructura y capacidad de la propia comunidad política para redefinir sus estrategias de representación.

En julio de 1892 a través del diputado Rufino Varela y del senador Rafael Igarzábal, se introdujeron algunos planteos. Mientras desde la mirada del diputado el debate debía centrarse en el acto de producción del sufragio a fin de perfilar las mejores herramientas para hacerlo libre,<sup>26</sup> el senador retomaba su proyecto de 1891 y proponía una modificación profunda de la lógica electoral vigente. Afirmaba que no se debía culpar a las costumbres por los males electorales. Para él, la raíz de estos estaba en la ley vigente que partía ‘del principio de que el sufragio es un derecho inherente a la condición ciudadana’.<sup>27</sup> Igarzábal venía reiterando desde los setenta su postura en contra del sufragio como derecho universal y retomaba su criterio discriminador formulándolo como función obligatoria que ejercerían idóneos.<sup>28</sup> Se instituía así el concepto del voto como ‘servicio’ que sólo podían prestar individuos competentes, abriendo una nueva brecha de exclusiones que incrementaba el nivel preexistente. Paralelamente, sumaba la obligatoriedad, incorporando severas penas en caso de incumplimiento. Rediseñaba, a su vez, el mapa electoral,

multiplicando distritos de los que emergería un único representante, el cual, ‘más que el interés de los votantes’ debía representar a la ‘opinión pública’.<sup>29</sup> Presuponía que de este modo los electores no sólo elegirían ‘a los mejores’ sino que se abstendrían de involucrarse ‘en un comercio indigno, traficando con el voto’.<sup>30</sup>

Para garantizar la elección, Igarzábal establecía la conformación de un padrón con una vigencia de cuatro años (art. 10), la inscripción simultánea domiciliaria de votantes en un solo día (art. 22) y la aplicación de disposiciones penales ante las transgresiones a la norma, con penas de prisión no conmutables por dinero (arts 78–85). Le preocupaba, sin duda, incrementar la participación de los electores por lo cual la abstención era pasible de ser penalizada (art. 38). Pese a la incorporación de una serie de garantías, el control del proceso restaba en manos de los notables locales, particularmente en lo relativo a la inscripción y a la composición de las juntas escrutadoras. Al parlamento, también bajo la égida notabiliar, le cabían las decisiones finales sobre la legalidad del acto electoral.<sup>31</sup> Las expectativas puestas por el senador en la norma no se concretaron por ausencia de debate.

### 1893–1895, Una reforma bajo el signo de la inclusión

El presidente Luis Sáenz Peña—conteste tanto de la fragilidad y labilidad de la alianza gubernamental que lo había catapultado al gobierno cuanto de las urgencias que convulsionaban el horizonte político—decidió impulsar la creación de una nueva comisión reformadora presidida por Carlos Pellegrini.<sup>32</sup> Sus miembros trabajaron bajo múltiples condicionamientos: la presión conjunta de los desequilibrios gubernamentales, la intransigencia de la UCR y una reactivada campaña en pos de la naturalización de los extranjeros.<sup>33</sup>

A medida que avanzaban en el análisis perdía entidad el presupuesto de que la ley era el instrumento idóneo para configurar lo social. En este sentido invertían los argumentos de Igarzábal y evaluaban que la falta de respeto al derecho electoral derivaba de los malos hábitos de Argentina, de ‘sus entrañas sociales’, de su ‘medio ambiente’.<sup>34</sup> Sus planteos comenzaban a perfilar una interpretación de la crisis asentada en un desfasaje entre el orden político y el estado de la sociedad. No obstante, y, aunque percibían la insuficiencia de la norma para modificar tal situación, pensaban en ella con capacidad para

iniciar la reacción, que será completada por la acción conjunta de los poderes públicos y partidos políticos, cuando todos se convenzan de que la legalidad es la única garantía segura para todos los intereses y que las malas prácticas electorales hacen casi siempre de los opresores de hoy, las víctimas de mañana.

Al intentar despejar tanto los males políticos como ‘una atmósfera propicia a la anarquía’,<sup>35</sup> el grupo recuperó algunas banderas opositoras y se abocó al tratamiento de ciertos núcleos básicos: la reformulación de los márgenes de la comunidad política, los alcances de la representación, la producción del voto y las garantías imprescindibles para liberarlo. El proyecto, presentado en junio de 1893, no llegó a discutirse. Pese a los acercamientos presidenciales a la UCR, incorporando incluso al gabinete a un hombre de la talla de Aristóbulo del Valle, Sáenz Peña no pudo evitar el estallido de movimientos revolucionarios encabezados por dicho partido en julio y en setiembre. En 1894 se acentuaron los enfrentamientos al interior del PAN y con el presidente, quien terminó dimitiendo en enero de 1895 y dejando el gobierno en manos del vice: José Evaristo Urriburu. En ese mismo momento, un parlamento signado por la injerencia de los sectores afines a Roca, Pellegrini y Mitre comenzó a analizar la reforma.<sup>36</sup> Algunos radicales, en consonancia con las perspectivas del partido—especialmente Barroetaveña y Alem—insistieron en avanzar en su tratamiento.<sup>37</sup> Sin embargo, luego de postergaciones y de un

breve debate, retornó a comisión *sine die*, lográndose solo sancionar un proyecto de Alem para modificar aspectos de la inscripción y empadronamiento de la ley de registro cívico electoral vigente.<sup>38</sup>

Los reformadores de 1893 partieron de un diagnóstico preciso que seguramente convalidaron sus pares de 1895:

Cuando la urna electoral no atrae a todos los ciudadanos, cuando no da con verdad el fallo de la mayoría, los poderes públicos pierden su prestigio popular; el pueblo, el necesario respeto por la autoridad; los partidos, su disciplina y hasta su razón de ser; todos los vínculos políticos se relajan o desaparecen, la opinión se divide y se anarquiza, y día a día aumenta esa masa de descontentos y retirados, que con anhelos indefinidos y nunca satisfechas, vaga sin rumbo político en la incertidumbre y en la dura formando una atmósfera propicia a la anarquía, que llega en definitiva a reagravar todos los males.<sup>39</sup>

Ese diagnóstico instaba con urgencia a una mayor participación. En esta dirección, se desestimaron los planteos de Igarzábal vinculados a la exigencia de ‘capacidad’ del elector y ratificaron la vigencia del sufragio universal frente a un elevado nivel de indiferencia, de abstencionismo cívico. Si bien no tenemos una dimensión exacta de su impacto, los indicadores de 1902—planteados por el diputado Gouchón—no debieron ser extraños a los parlamentarios de esa coyuntura. Frente a los niveles de abstención francés de 1885 (30%) o alemán de 1898 (20%), las provincias argentinas mostraban porcentajes elevadísimos: 78% en Buenos Aires; 86% en Santa Fe, 81% en Entre Ríos; 80% en Corrientes; 94% en Córdoba; 91% en Mendoza; 89% en Tucumán, y así en más<sup>40</sup>

En consecuencia, la reforma debía recuperar el voto como derecho pero también como deber. Esta doble perspectiva, orientada a efectivizar las condiciones del sufragio, articuló dos registros que las reformas anteriores habían rechazado: el secreto con papeleta (artículo 89) y la obligatoriedad. Aunque esta última se definió indirectamente—colocando entre las disposiciones penales el pago de multas a los ciudadanos que faltaran al deber de inscribirse y de votar sin causa justificada (artículo 182, inciso 1<sup>a</sup>)<sup>41</sup>—debió considerarse tan funcional. Paralelamente, en su búsqueda de la ‘verdad’ del sufragio dirigieron todos sus esfuerzos hacia el campo de las garantías, comenzando por la conformación de los padrones:

el padrón cívico que establece el estado político de cada ciudadano, debe estar revestido de las mismas garantías y formalidades que el registro que establece el estado civil de las personas; que como éste debe ser permanente y estar a cargo de funcionarios especiales, con todas las responsabilidades de su cargo, y que su adulteración es un delito que debe ser castigado con toda severidad y considerado como una falsedad en documentos y registros públicos.<sup>42</sup>

El padrón permanente y la inscripción simultánea y a domicilio en días determinados tenían como objetivo evitar distorsiones y el desplazamiento de los votantes, lo que favorecía también la participación. La pauta agregó atribuciones a esa nueva estructura burocrática que era la Oficina del Registro Civil.

Se aspiró a dominar la compleja dinámica de la producción del sufragio tanto a través de instancias gubernamentales orgánicas como de los partidos políticos.<sup>43</sup> Se prestó particular atención a las intimidaciones e impedimentos para votar o para desarrollar las actividades previas que conducían a la elección, derivadas de funcionarios públicos o de personas o grupos de la sociedad civil. Por primera vez, los reformadores—conscientes de los incidentes vinculados con los rituales electorales—tipificaron delitos tales como el fraude y el cohecho, introduciéndolos en el campo del derecho penal y castigándolos con la prisión y el arresto, no conmutables en dinero.<sup>44</sup> En cambio, un lugar diferencial le cupo a las ‘influencias legítimas’,<sup>45</sup> cuyo reconocimiento revelaba la persistente creencia en un orden social que debía ser validado públicamente.

La presunción de que una mejora en la calidad del sufragio y sus prácticas incrementaría las reducidas filas de votantes, se vio acompañada por la decisión de ampliar, desde otro ángulo, la integración de la comunidad política con la incorporación de los extranjeros:

Es necesario poner un remedio [...] y facilitar la naturalización sin hacerla obligatoria, para que se extienda gradualmente hasta ser generalmente aceptada. [...] El proyecto solo se ocupa de *la parte más interesante de la población extranjera, y de la que puede, con mayor conciencia y mayor interés, tomar parte en nuestra vida política*, ya sea como elector o elegido y les confiera la ciudadanía argentina por el solo hecho de inscribirse en el padrón cívico.<sup>46</sup>

Dicho presupuesto condujo a la comisión a inscribir como electores nacionales a los extranjeros mayores de 21 años, que supieran leer y escribir, tuvieran más de dos años de residencia y fueran propietarios o ejercieran profesión liberal acreditada.<sup>47</sup> La norma, aun restricta, otorgaba la ciudadanía tras el acto de inscripción, lo que producía una verdadera ruptura del vínculo político con el territorio y reformulaba las bases de dicha identidad, incluso las de la propia identidad nacional. Paralelamente, modificó los criterios para habilitar la elección de representantes, ‘Delegados’ a la Cámara de Diputados, por parte de los ‘ciudadanos’ de los territorios nacionales. Los delegados tendrían voz y no voto, careciendo de iniciativa parlamentaria excepto en proyectos relativos a los propios territorios.<sup>48</sup> La figura, creada en 1884, no había operado dada la inexistencia de legislaturas. La insuficiencia poblacional para elegir las obligó a modificar las perspectivas previas y apelar, en esta instancia, a los ciudadanos inscriptos en los registros cívicos de las gobernaciones, considerando a cada gobernación como una única circunscripción electoral. Surgiría así una forma de elección que quedaba a mitad de camino entre el criterio aritmético puro y la representación de intereses colectivos concretos.<sup>49</sup>

Este conjunto de estrategias—al producir simultáneamente, la inclusión selectiva de extranjeros y ciudadanos territorianos y el despliegue de un sufragio ‘secreto’, ‘obligatorio’ y garantido—pretendieron abrir el juego electoral a actores que, desde la mirada de sus gestores, renovaban la vida política, introducían ‘sangre nueva’ e impactaban de lleno tanto en el universo de los electores como de los elegibles.

### **¿Representar a las minorías o alcanzar una mejor y mayor representación de lo social?**

En la medida en que los tópicos anteriores no fueron debatidos, el eje de la discusión de 1895 se centró en el diseño del mapa electoral a través del cual se pondría en juego toda la trama representacional. Se retornó a la ‘elección uninominal por distritos’ con el argumento de que ella garantizaría ‘más la independencia de los electores’ y permitiría ‘a las minorías tener alguna representación en el seno del parlamento’.<sup>50</sup>

El disparador fue el artículo 2, que otorgaba al poder ejecutivo nacional la atribución de subdivisión en circunscripciones de acuerdo con los datos del censo nacional de 1869.<sup>51</sup> Más allá de la preocupación por el crecimiento poblacional y las modificaciones que éste proyectaría sobre la representación, el mayor interrogante giró en torno a ella. El diputado Morel, quien reivindicaba su reformismo pero se mostraba temeroso del impacto de éste en un momento crucial, interpelaba dubitativamente a sus pares:

¿Qué significa la representación? ¿Qué significa cada uno de los señores diputados sentados en estas bancas? ¿Representan a los hombres o representan las ideas, los principios, la

colectividad como entidad moral y política? Si representan la colectividad, como lo significa la constitución, parecería que el escrutinio de lista debería quedar subsistente; si representan el mapa político y social del país, entonces el escrutinio por distritos está aconsejado.<sup>52</sup>

En cambio, opositores como el cordobés Almada recurrían el artículo por inconstitucional, centrandlo su interpretación en el vínculo 'indisoluble' que la constitución establecía entre la provincia como distrito y la elección por lista y a pluralidad de sufragios.<sup>53</sup> Ya el miembro informante de la Comisión, Daract, intuyendo o conociendo potenciales objeciones al respecto, se había orientado en sus sucesivas intervenciones a desestimar tanto los temores de la inconstitucionalidad cuanto los relativos a las fracturas de la nación.<sup>54</sup> Al desplegar sus argumentos, relativizaba la indivisibilidad de los distritos y volvía a recuperar el concepto de 'pueblo', aun en el espacio menor, para, concomitantemente, reconfigurar la dimensión nacional:

justifica aún más entre nosotros la propiedad de tomar la población de una circunscripción como el pueblo a que se refiere el artículo 37, y es que por nuestra constitución, de una manera expresa, como no lo está en la norteamericana, el carácter de la representación no se subordina al lugar donde ha nacido el electo, ni al lugar donde se verifica la elección. Si las provincias no eligen como tales sino como partes de la nación, como fracciones de la población nacional, como agrupaciones nacionales, ¿por qué hablar de diputados electos por una provincia o por una parte de esa misma provincia?<sup>55</sup>

Estaba presente en él la presunción de que al incrementar el número de representantes se acrecentaba la posibilidad de una representación más fidedigna de la sociedad. Esa nueva circunscripción, que daba una mayor densidad al concepto de 'pueblo' al tiempo que lo convertía en un verdadero continente de intereses políticos, garantizaba un ejercicio más consciente del derecho electoral al tener que seleccionar a un único representante.

A su vez, utilizando como criterio de autoridad, entre otros, los planteos de Alberdi, volvía a definir las características de la representación de las dos figuras centrales del parlamento:

¿Por qué los senadores son senadores de las provincias, y los diputados son diputados de la nación? Porque los primeros representan á las provincias en su entidad política, en su entidad de estados que han entrado á formar el gobierno federal; mientras que los segundos no proceden como tales entidades, sino como partes de un solo todo, del pueblo de la nación.<sup>56</sup>

A su lado, no pocos continuaban pensando a la representación en clave descriptiva. Arguían que ésta debía dar cuenta más de los 'lugares' que de los 'individuos'.<sup>57</sup> De última, éstos, al compartir circunstancias e intereses de un territorio, alcanzarían representación—votaran o no—si éste estaba representado.<sup>58</sup> A medida que Daract desplegaba sus argumentos se percibían las urgencias y las dudas detrás de sus palabras, como al afirmar, matizando incluso el objetivo de la representación de las minorías:

la comisión no ha entendido con su proyecto resolver el problema de la representación de las minorías [...] no se ha considerado constitucionalmente habilitada para entrar en ese terreno. Si hubiese creído que estaba en su mano dar representación a las minorías, probablemente habría aceptado el sistema de Borelyn u otro cualquiera que llenase ese objeto.<sup>59</sup>

El asumir que no se podía avanzar más no quitaba la expectativa de que con el nuevo diseño de las circunscripciones, los diferentes partidos tendrían la chance de alcanzar representación parlamentaria, especialmente la UCR, eje de la mayoría de sus ejemplificaciones: 'No dará de una manera segura, de una manera matemática la representación de los partidos, pero establece una probabilidad que hoy no existe, para que esa representación tenga lugar'.<sup>60</sup>

Se apelaba de este modo a una nueva forma de producción de la representación que cumpliría, desde la mirada de sus promotores, diversas finalidades. En primer lugar, garantizaría la ‘transparencia’ en el espacio local, al poner en contacto directo al elector con el elegible, alejando al primero de las instancias de mediación tradicionales que distorsionaban voluntades y condicionando al segundo—a través de una relación cara a cara—a mayores niveles de compromiso personal. Una de las aspiraciones debió ser producir una apertura para el ingreso de otros actores sociales al campo de la política. Esto coadyuvaría en la mejora de la calidad y competitividad electoral y, por ende, de la representación. Paralelamente, esto contribuiría a establecer una relación diferente entre mayorías y minorías aunque no se saldara la cuestión. Aquí jugarían un papel importante los partidos, considerados no exclusivamente como grupos de opinión sino también aportando aspectos organizativos. Sin embargo, no se estaba aún en condiciones de llevar a cabo la sustitución de la representación territorial por la de los partidos políticos como formas de encuadramiento dotados de ‘una enorme capacidad de representación virtual’ o ‘simbólica’.<sup>61</sup>

Finalmente, subyacía la presunción de que la sanción de la normativa ayudaría a neutralizar una de las principales amenazas al orden: el comportamiento faccioso y la recurrencia a las salidas violentas.<sup>62</sup> No podían afirmar, sin embargo, que la misma produciría el tan deseado objetivo madisoniano. Es decir, si coadyuvaría al quiebre definitivo y al control de los diversos intereses facciosos a fin de lograr el equilibrio y estabilidad de la nación.<sup>63</sup> ¿Podría ser el parlamento el espacio de convergencia y de configuración de una nueva forma de organización política?<sup>64</sup>

Los reformadores tenían la urgencia, con miras al futuro, de volver a articular esa nueva legitimidad, asentada en las tramas locales, de configurar desde las periferias al centro un nuevo tipo de organización política y de representación, una mayoría atenta a los intereses de la nación. La legitimidad de la autoridad política que se pretendía alcanzar a través de tal reforma residía justamente en esa capacidad de encarnar el interés general de la nación.

¿Qué hizo viable que el proyecto se reflotara en 1902 y que fueran sancionados aspectos nodales del mismo? Los doce años transcurridos no habían saldado las fracturas al interior del PAN ni habían neutralizado las presiones desde la oposición. El gobierno, con aliados más lábiles y conteste de las fuertes tensiones que atravesaban el mundo notabiliar, no podía tampoco descuidar el clima de alta conflictividad obrera. Ante ese contexto el presidente Roca apeló a un conjunto de reformas, entre las cuales se destacó la electoral.<sup>65</sup> ¿Qué lo impulsó conjuntamente con su Ministro del Interior a recuperar la propuesta de 1893–95? Incidieron, sin duda, tanto el grado de conocimiento que ambos tenían de la misma, particularmente Joaquín V. González, así como la convicción de que era necesario mejorar la percepción social sobre la eficacia de la política, estimulando el incremento de los índices de participación para legitimar el sistema. Pero, el argumento de peso debió girar en torno a la urgencia de fortalecer el gobierno y afianzar el orden. Si bien no analizaremos el debate,<sup>66</sup> cabe señalar que éste recortó significativamente la ampliación del universo de electores al rechazar la incorporación de los extranjeros y de los habitantes de los territorios, haciendo primar el peso de la extranjería sobre la población potencialmente electora.<sup>67</sup> Condicionó, a su vez, el secreto del sufragio al dar lugar a diversas estrategias de voto y al imponer al votante alfabeto la firma de la boleta pero conservó el padrón permanente, las garantías electorales y el criterio de la circunscripción uninominal.<sup>68</sup>

Señalábamos al principio de nuestra exposición que considerábamos a este ciclo reformista como un último intento del orden notabiliar para enfrentar, en sus propios

términos, la profunda crisis de legitimidad que se había abierto en 1890. En este sentido analizamos a la reforma de 1902 más como un epílogo del ciclo precedente que como un prólogo del siguiente. ¿Cuáles serían las claves para esta lectura?

En primer lugar, su mirada sobre el sufragio. Si bien se ratificó a través de los proyectos la vigencia de la ‘universalidad’ del voto así como de las otras libertades y garantías para su ejercicio, los parlamentarios no pudieron desprenderse definitivamente del ‘voto público’, reiterando una concepción del mismo no tanto como derecho individual sino como responsabilidad colectiva, de ‘opinión’ que debía ejercitarse ante la comunidad.

En segundo lugar, la estrategia dominante para rediseñar el mapa electoral a través del distrito uninominal. Desde la propuesta ‘inaugural’ de Sarmiento en 1869<sup>69</sup> hasta el planteo de González de 1902 se asumió que aquella delimitación territorial traduciría mejor en clave representativa ‘las afecciones’ o ‘las afinidades políticas’ del elector, otorgando garantías de conciencia al ejercicio del derecho de voto. De acuerdo con esta perspectiva, ella permitiría un aglutinamiento de intereses que podría asegurar una mejor expresión representativa de la sociedad. Tal concepción, al ratificar la primacía de la comunidad—concebida con alto grado de ‘homogeneidad’—volvía a desplazar al individuo como actor central de la dinámica política. Esta particular rearticulación del vínculo entre representante y representado que de hecho producía una fragmentación del espacio social, concomitantemente estimularía—desde la mirada de sus promotores—la necesidad de armonizar los diferentes intereses, de generar en la propia dinámica parlamentaria experiencias partidarias internas que propenderían a alcanzar ‘el bien común’. Desde la óptica de sus defensores, el proyecto permitiría superar la larvada crisis de representación sin poner en riesgo el orden existente ya que al combinar el distrito uninominal con criterios de mayoría y no de representación proporcional bloqueaba la multiplicación de experiencias representativas plurales.

¿Recursos defensivos frente a los cambios societales, la movilización social y política? Posiblemente, pero también consecuencias de una cultura dominante en la que la política era pensada como una acción racionalizadora y articuladora del ‘orden’ en la comunidad, que no podía desprenderse aun de la lógica de los ‘intereses’ locales para traducir—de la mano del individuo, del número y del partido—otras formas de representación.

La década que conduce a la reforma de 1912 se abrirá plena de desafíos, se pondrán en ella nuevamente en tensión las tramas notabliarias pervivientes en la búsqueda de alternativas superadoras. Sin que desaparezcan los fantasmas del pasado, dicha reforma proyectará su mirada hacia una futura sociedad de masas y, en consecuencia, planteará sobre otras bases la problemática del sufragio y la representación.

## Notes

1. *La idea de la representación política en España y Latinoamérica: modelos e intercambios (1840–1880)*, Proyecto del Ministerio de Educación y Ciencia (HUM2006-00819) dirigido por María Sierra e integrado por María Antonia Peña Guerrero, Rafael Zurita Aldeguer y Marta Bonaudo.
2. María Sierra, María Antonia Peña, y Rafael Zurita, *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 19.
3. Marta Bonaudo, ‘Argentinos, ciudadanos, electores. Legisladores y publicistas en la búsqueda de alternativas para la construcción y representación de una comunidad política. Una mirada exploratoria’, en Marta Bonaudo (ed.), *Instituciones, conflictos e identidades. De lo ‘nacional’ a lo local*, Rosario, Prohistoria, Tomo II, 2010, pp. 11–40.
4. María Sierra, ‘El espejo inglés de la modernidad española: el modelo electoral británico y su influencia en el concepto de representación liberal’, *Historia y Política*, 21, 2009, pp. 139–67.

5. Posiblemente esto fue fruto de la necesidad de acrecentar el consenso hacia la constitución entre unitarios y federales a la salida de la crisis del rosismo. Manin aplica una reflexión similar al caso norteamericano. Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 120, 129.
6. Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación (en adelante DSCD), Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1895, 26 agosto 1895, p. 696. La comisión informante la conformaban Daract, González y Villamayor.
7. DSCD, Buenos Aires, Imprenta de Sudamérica, 1889, 18 octubre 1888, p. 382.
8. Sarmiento afirmaba en *El Diario* (Buenos Aires) de 10 septiembre 1887: 'Cuando se ven llegar millares de hombres al día, todos sienten el malestar de la situación, como una amenaza de sofocación, como si hubiera de faltar el aire y el espacio para tanta muchedumbre'.
9. *La Prensa* (Buenos Aires), 25 octubre 1887: 'No es democrata—republicano un pueblo con 10.000.000 de almas, por ejemplo, de las cuales los dos tercios están privadas del derecho de elegir a sus gobernantes [...]. En ese pueblo ejercerían más influencia los gobiernos extranjeros que el argentino, porque sus dos tercios serían de súbditos extranjeros, quienes ven en sus ministros residentes en el país a los representantes políticos de los únicos soberanos que reconocen'.
10. Lilia Ana Bertoní, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Buenos Aires, FCE, 2001.
11. Archivo Zeballos, Complejo Museístico Enrique Udaondo, Luján (en adelante AZ). Caja *La Nación* (Buenos Aires), 26 octubre 1887.
12. *La Nación* (Buenos Aires), 30 noviembre 1887.
13. *La Prensa* (Buenos Aires), 13 noviembre 1887.
14. *La Prensa* (Buenos Aires), 28 noviembre 1890.
15. *L'Operaio Italiano* (Buenos Aires), 1 y 2 septiembre 1890.
16. *L'Operaio* (Buenos Aires), 24 septiembre 1890. La denominación apelaba al símil nacional, la Unión Cívica, principal gestora de la revolución de 1890.
17. *L'Operaio* (Buenos Aires), 25 septiembre 1890.
18. A principios de 1892 poseía no menos de 60000 asociados y 118 centros. *La Unión* (Esperanza), 10 enero 1892. Un análisis detallado del proceso en Marta Bonaudo, 'De representantes y representados. Santa Fe finisecular (1883–1893)', en Hilda Sabato (ed.), *La ciudadanía política en América Latina en perspectiva histórica*, México, FCE, pp. 270–94.
19. DSCD, tomo I, Buenos Aires, Litografía, Imprenta y Encuadernación de Stiller & Laass, 1885, 17 septiembre 1884, pp. 1063–67.
20. DSCD, 17 septiembre 1884, p. 1068. El diputado Cárcano plantea con claridad los argumentos de la transferencia 'dictar la ley [...] que consagre los mismos derechos y garantías de que gozan los habitantes de las provincias de la República, que, como la ordenanza norte-americana de 1787, sea la incubadora de nuevos estados, que más tarde han de incorporarse á la Unión argentina, para seguir las manifestaciones de su engrandecimiento [...]. Ninguno de ellos, dice Story, tiene título alguno para reclamar un gobierno individual, y no deben tampoco estar dependientes de la jurisdicción particular de un estado; deben colocarse bajo la autoridad y jurisdicción de la Unión, porque de otra manera no estarían sometidos á ningún gobierno, y la administración de ellos, está librada, enteramente, a la voluntad del Congreso'. También el diputado Calvo, 19 septiembre 1884, p. 1133.
21. DSCD, 19 septiembre 1884, p. 1125.
22. Natalio Botana, *El orden Conservador*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986; Paula Alonso, *Jardines secretos, legitimaciones públicas*, Buenos Aires, Edhasa, 2010.
23. AZ. Caja 64. Carta de Roca a Zeballos de 31 diciembre 1891.
24. AZ. Caja 64. Carta de Roca a Zeballos de 31 diciembre 1891.
25. Roy Hora, 'Autonomistas, Radicales y Mitristas: el orden oligárquico en la provincia de Buenos Aires (1880–1912)', Buenos Aires, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, III, 23, 2001, pp. 39–77; Dardo Ramírez Braschi, 'La legislación electoral correntina a fines del siglo XIX. Características, modismos, prácticas locales', Corrientes, Mimeo, 2011; Liliana Cháves, 'Sistema electoral y electorado urbano en la transición a la democracia ampliada. Córdoba, 1890–1912', en Hilda Sabato y A. Lettieri (eds), *La vida política en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 2003, pp. 311–31.
26. DSCD, Buenos Aires, Imprenta General Belgrano, 4 julio 1892, p. 392.
27. DSCS, 5 julio 1892, p. 133.

28. DSCS, julio 1892, pp. 124–25, artículos 1, 2 y 3. Definía como idóneas a las personas, que fueran ciudadanos en ejercicio, mayores de 17 años, supieran leer y escribir, y pagaran impuestos generales o municipales por una suma anual no menor de 100 pesos (art. 23), p. 126.
29. DSCS, 5 julio 1892, p. 133.
30. DSCS, 5 julio 1892, p. 133.
31. DSCS, 5 julio 1892, pp. 124–32.
32. Los restantes eran Estanislao Zeballos, Federico Pinedo, Tomás Cullen, Leopoldo Basabilbaso, Luis Lagos García y Santiago Alcorta, integrantes del PAN. *El Nacional* (Buenos Aires) del 22 de junio de 1893 hacía referencia a las dificultades para conformarla.
33. Entre otros, *La Nación* (Buenos Aires), *El Nacional* (Buenos Aires), *El Diario* (Buenos Aires), *Tribuna* (Buenos Aires), *La Capital* (Rosario) de febrero a abril de 1893.
34. Similar era el planteo en *El Nacional* (Buenos Aires), 22 junio 1893 ‘Se diría que estamos todavía en el período de organización de los pueblos niños’.
35. *La Nación* (Buenos Aires), 19 junio 1893.
36. Se pasa a las sesiones ordinarias iniciadas en junio. DSCD, 26 agosto 1895, p. 707: ‘la Comisión, salvo en detalles, ha retomado el proyecto del 1893 y lo hizo suyo, considerándolo como del poder ejecutivo y deja de lado el del diputado por la capital Abella por ser ineficaz’.
37. DSCD, 7 enero 1895, p. 1314: ‘Pertenezco a un partido político que ha prometido al país la reforma de la ley electoral, en puntos capitales, concretados en el proyecto cuya sanción aconseja la comisión de legislación’.
38. DSCD, 30 setiembre 1895, p. 1214.
39. *La Nación* (Buenos Aires), 19 junio 1893.
40. DSCD, tomo II, 20 octubre 1902, p. 149.
41. DSCD, 26 agosto 1895, pp. 689 y 695.
42. *La Nación* (Buenos Aires), 19 junio 1893.
43. DSCD, 26 agosto 1895, pp. 689–90, arts 83 y 100.
44. DSCD, 26 agosto 1895, pp. 694–96, Título V, arts. 160 a 189.
45. DSCD, 26 agosto 1895, pp. 687–91, arts 66, 94, 110, 112, 114, 115, 116 y 117. En el artículo 116, se establecía que ‘la influencia fundada en la posición social o política, en las cualidades morales o intelectuales o en otra causa legítima que constituya la diversa importancia electoral de los ciudadanos no será considerado cohecho’. Las pautas contra la corrupción electoral habían tenido experiencias previas en Francia (1849), Inglaterra y Portugal (1852), España (1864–70) y Bélgica (1867). Sierra; Peña, y Zurita, *Electores y elegibles*, p. 298.
46. Énfasis de la autora.
47. AZ, Caja Proyecto Ley de Electoral, 17 de junio de 1893. Art. 34, p.7. DSCD, 26 agosto 1895, p. 685, art. 34.
48. AZ, Caja Proyecto, art. 161. Los delegados podían no ser naturales del territorio ni residir en él, no eran remunerados y para acceder al cargo debían poseer las mismas calidades que para ser diputados (art.162). Se consideraba ciudadanos a los inscriptos en el Registro Cívico de la Gobernación de acuerdo con el art. 30 de la Ley Orgánica (art. 164), p. 28.
49. Ni la inclusión de los extranjeros ni la elección de los delegados fueron motivo de debate en las sesiones de 1895. En 1900, en cambio, se profundizaría la concepción de una representación que expresara—a través del delegado—los intereses colectivos realmente existentes pero la figura fue rechazada en la Cámara por inconstitucional. Lisandro Gallucci, *Revisar el orden para impulsar el progreso. El proyecto de reforma de la ley de territorios nacionales de 1900*, Buenos Aires, Mimeo, 2011, pp. 13–14.
50. *La Nación* (Buenos Aires), 19 junio 1893. En 1873 el propio Luis Sáenz Peña sostuvo tales argumentos.
51. DSCD, 9 setiembre 1895, pp. 767–86.
52. DSCD, 2 setiembre 1895, p. 726. Morel era diputado por la capital.
53. DSCD, 9 setiembre 1895, pp. 772–77. Se basaban en los artículos 37 y 40 de la constitución de 1853.
54. DSCD, 26 agosto 1895, p. 709. Era diputado por San Luis y ratificaba la no contradicción con los artículos 37, 40 o 42 de la Constitución, basada en su símil estadounidense.
55. DSCD, 26 agosto 1895, p. 710.
56. DSCD, pp. 712, 779 y 782. El espejo en el que se miraban era el de ciertos cantones suizos, algunos estados norteamericanos, el inglés de 1872 o el español de 1870 aunque no debían desconocer la experiencia de 1890.

57. Hanna F. Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 65–100.
58. Sierra; Peña, y Zurita, *Elegidos y elegibles*, p. 93.
59. DSCD, 9 septiembre 1895, p. 783.
60. DSCD, 9 septiembre 1895, p. 783.
61. Sierra, Peña, y Zurita, *Elegidos y elegibles*, p. 103. En esa coyuntura, fuera de los agrupamientos desprendidos del PAN o anteriormente cercanos a él, se encontraba la UCR y una incipiente organización que daría vida al partido socialista en 1896.
62. Nuevamente la mirada se volvía hacia Suiza, algunos estados norteamericanos, el caso inglés de 1872 o el español de 1870. Ella convalidaba a aquéllos que pensaban que ‘la designación de un solo candidato, a quien el elector ve de cerca, ofrece más garantías de la conciencia con que ejercita su derecho’.
63. Pitkin, *Concepto*, p. 216. En Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, México, FCE, 1987, X, p. 36. Madison define la facción como ‘cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en su conjunto’.
64. Natalio Botana sugiere que este tipo de perspectiva estaba presente en Joaquín V. González en 1902. Botana, *El orden*, p. 266.
65. Las más destacadas fueron la ley de Residencia, orientada en última instancia a expulsar a los extranjeros que pretendieran ‘subvertir’ el orden y el Código de Trabajo, cuyo objetivo fue otorgar al Estado un rol regulador de las relaciones entre capital y trabajo. Este último no fue sancionado.
66. El mismo ha sido abordado por diversos historiadores. Ver, entre otros, Botana, *El orden*; Luciano de Privitellio, ‘Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902’, *Política y gestión*, Buenos Aires, UNSAM, 2006, vol. 9.
67. DSCD, 17 octubre 1902, p.131.
68. El debate en diputados se extiende, luego de la presentación inicial, desde el 1º de septiembre al 29 de diciembre de 1902. Pasó por el Senado entre el 9 y el 20 de diciembre de 1902.
69. Domingo Faustino Sarmiento, *Obras completas*, Buenos Aires, Imprenta y Litografía Mariano Moreno, 1900, tomo 32, pp. 339.