

# LOS CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA

## El derecho al voto en las primeras leyes electorales nacionales

Susana Luchesi \*

### Resumen

El tema propuesto para el presente trabajo configura una parte de los avances de una investigación en curso *Sistemas Electorales en Argentina. Pasado y Presente de una construcción de una legitimidad*, que comprende el análisis retrospectivo de los sistemas electorales nacionales vigentes en nuestro país desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853/60 hasta la actualidad. Los resultados preliminares sobre este período pusieron en tensión estereotipos se repitieron a lo largo del tiempo. Sobre la base de estos estudios, presentaremos una reseña y análisis del derecho a voto en las primeras leyes electorales nacionales desde 1853 hasta la sanción de la reforma electoral de 1912; teniendo en cuenta dos dimensiones: los límites al sufragio universal y las garantías del ejercicio de ese sufragio.

### Abstract

The topic proposed for this paper configures a part of the advances of an ongoing research called *Electoral Systems in Argentina. Past and Present of a construction of a legitimacy*, which includes the retrospective analysis of the national electoral systems in force in our country since the sanction of the National Constitution in 1853/60 until today. Preliminary research results on this period put into tension stereotypes were repeated over time. Based on these studies, we will present an overview and analysis of the right to vote in the first national electoral laws from 1853 until the enactment of the electoral reform of 1912; considering two dimensions: the limits to universal suffrage and the guarantees of the exercise of that suffrage.

### Introducción

El tema propuesto para el presente trabajo configura una parte de los avances de una investigación en curso denominado *Sistemas Electorales en Argentina. Pasado y Presente de una construcción de una legitimidad*, que comprende el análisis retrospectivo de los sistemas electorales nacionales vigentes en nuestro país desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853/60 hasta la actualidad a los fines de responder a la pregunta si las normas electorales que constituyen estos sistemas electivos cuentan con los suficientes fundamentos históricos y valorativos para construir legitimidad suficiente para afianzar la confianza social en el régimen institucional e impactar favorablemente en las bases de la vida política; y se encuentra radicado en

Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales Dra. Ada Lattuca de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Para qué votar. ¿Cuántas veces hemos escuchado esa frase en los últimos años? Después del entusiasmo electoral de 1983, sucesivas desilusiones políticas han llevado a cuestionar y a menospreciar uno de los instrumentos principales de las democracias representativas: el voto de los ciudadanos. Votar, a pesar de todo, ha sido una forma significativa de intervención popular en momentos claves de nuestra historia.

El ejercicio del sufragio y las prácticas electorales no han sido siempre iguales a sí mismas; una mirada retrospectiva nos muestra una historia de cambios en las formas y significaciones del acto de votar; de manera semejante podemos apostar también a que habrá transformaciones en el futuro.

Definir a quiénes se les confiere el derecho al sufragio y las garantías en torno a su ejercicio ha sido una de las cuestiones centrales en las disputas políticas desde fines del siglo XIX. La gran discusión, que involucraba un debate ideológico de fondo, se dio entre quienes postulaban el sufragio universal -que siempre alguna limitación implica- y quienes sostenían restricciones más complejas que la simple barrera de la edad. Y, por supuesto nuestro país, en tiempos de la formación del Estado nacional y del régimen político que lo hizo manifiesto no quedó afuera de ese debate.<sup>1</sup>

Si bien en la Constitución Nacional sancionada en 1853 no se encuentran referencias específicas al derecho de voto, el sufragio universal se considera implícito en su texto y a partir de él quedó establecido ese derecho para todos los hombres adultos nacidos o naturalizados argentinos. Así lo ha resaltado Pérez Guilhou: “(...) lo cierto es que en oportunidad de discutirse todas las leyes electorales hasta 1912, el tema se debate

---

\*Especialista en Gestión Educativa, Abogada, Profesora Superior en Derecho y Ciencias Sociales. Vicedirectora del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales Dra. Ada Lattuca Profesora Adjunta en Historia Constitucional Argentina, Cátedra B; facultad de derecho, Universidad nacional de Rosario

<sup>1</sup>Desde 1853 se consideró que el voto universal masculino estaba implícito en el texto constitucional, pero en ocasión del tratamiento de las leyes electorales nacionales en el Congreso varias veces se planteó la discusión sobre la extensión del derecho al sufragio. Ya con la primera ley de 1857 el tema dio que hablar. El senador Zavallía presentó una extensa argumentación a favor de restringir ese derecho, de la cual extraeremos algunas líneas: “El voto universal entre nosotros es un anacronismo, es una violación de las leyes de la naturaleza. Nosotros, pueblo en la infancia ¿aspiramos a un grado de libertad que no han alcanzado las naciones más cultas y libres de la Tierra? Los Estados Unidos, la Bélgica, la Gran Bretaña, la Suiza, la España han restringido el uso del sufragio con condiciones de propiedad o inteligencia (...) En países como el nuestro donde la educación está reducida un porción impalpable de la sociedad es menester restringir el sufragio para el sensato y deliberado de esa clase diminuta e inteligente no sea sofocado por el voto ciego de una muchedumbre autómata”. BONAUDO, Marta "Argentinos, ciudadanos, electores. Legisladores y publicistas en la búsquedas de alternativas para la construcción y representación de una comunidad política”, en Marta Bonaudo (coord.), *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario 1850-1930*, tomo II Protohistoria, 2005, pp. 20-22

con idénticos resultados. Se incorpora a nuestra constitución formal e histórica el sufragio universal”<sup>2</sup>

Su regulación, entonces quedó a cargo de la legislación ordinaria, y las leyes dictadas en consecuencia compartirían un amplio derecho de sufragio. Dicho esto, podríamos preguntarnos entonces si desde 1853 regía el voto universal masculino<sup>3</sup>, ¿cuál es la novedad de la ley Sáenz Peña de 1912 que se conoce como ley de sufragio universal? Esta pieza legislativa fue fundamental no porque innovara en cuanto a la amplitud del derecho, sino que introdujo modificaciones en otras dimensiones que eran decisivas para el ejercicio efectivo del mismo.

Los resultados preliminares de la investigación sobre este período pusieron en tensión estereotipos se repitieron a lo largo del tiempo. Las generalizaciones realizadas sobre este período desconocen la multiplicidad de criterios que se sucedieron para definir los niveles de exclusión y exclusión del derecho a voto en nuestro país, simplificando u obviando el análisis de otras cuestiones que explicarían los múltiples y contradictorios sentidos que pueden asumir las tramas electorales en la sociedad a través del tiempo.

Sobre la base de estos estudios, presentaremos una reseña y análisis del derecho a voto en las primeras leyes electorales nacionales desde 1853 hasta la sanción de la reforma electoral de 1912; teniendo en cuenta dos dimensiones: los límites al sufragio universal y las garantías del ejercicio de ese sufragio.

La primera dimensión, fue desglosada en las siguientes categorías: autonomía, pertenencia comunitaria y condición moral. Se refieren a directamente a la capacidad de votar y por lo tanto a quienes la ley consideraba ciudadanos y con derecho a voto.

La segunda se dividió en estas categorías: empadronamiento previo al acto eleccionario y la forma de emitir el voto por considerar que éstas se relacionan con las garantías del ejercicio de éste y favorece la calidad del voto.

El recorte realizado en la presentación de los resultados de la investigación podría evaluarse como no significativos; sin embargo, es un deseo y una obligación mostrar este aporte que, aunque fragmentado pretende realizar una contribución al estudio de la historia constitucional argentina con relación a una institución clave en el contexto de una

---

<sup>2</sup> PÉREZ GUILHOU, Dardo *Participación y control en las leyes electorales argentinas*. En: *Todo es Historia*, No 197, Oct. 1983, pág. 10

<sup>3</sup> Cabe destacar que la universalidad a la que se refieren las leyes del siglo XIX y principios del XX no es la misma que la que concebimos en nuestros días. Esto es así, porque al igual que sucede con otros conceptos, la idea de universalidad está históricamente condicionada y no siempre y en todos los momentos significa lo mismo.

república representativa, cual es, la elección de representantes y autoridades por medio de comicios competitivos.

### **El marco normativo**

Como ya expresáramos, la Constitución Nacional de 1853 nada dice respecto a los sistemas a utilizar para la elección de las diversas autoridades de los distintos poderes, por considerar que no es materia del poder constituyente<sup>4</sup>; por lo que la regulación de los mecanismos electores le correspondió a la legislación ordinaria.

También, expresamos que la Ley Fundamental implícitamente establecía la universalidad del sufragio, cuyos alcance y limitaciones fueron reguladas por el Congreso Nacional.

De esta manera, gobierno de la Confederación Argentina, con sede en Paraná, reguló el proceso electoral mediante la sanción de las leyes N° 140 y 207, de 1857 y 1859, respectivamente. Tras la unificación nacional<sup>5</sup>, las principales normas en este sentido aprobadas por el Congreso Nacional antes de la reforma electoral de 1912 fueron la N° 75, 623, 893, 4161, 8129 y 8130 y 8871 las que se corresponden con los años 1863, 1873, 1877, 1902, 1911 y 1912.

Sobre un patrón compartido que incluía un amplio derecho de sufragio, la publicidad del voto y su no obligatoriedad, la legislación regulatoria que analizaremos, las variantes introducidas en cada reforma dan cuenta de las concepciones sobre la sociedad, la autoridad legítima y las formas de expresión popular.

---

<sup>4</sup> BAEZA, Carlos, *Sistemas electorales argentinos*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Ediuns, 2009, p. 25

<sup>5</sup> En 1852, la provincia de Buenos Aires se levantó contra las disposiciones que contenía el Acuerdo de San Nicolás, se declaró Estado autónomo y negó su participación en la Convención Constituyente. En este estado de división, la Confederación, prosiguiendo con sus planes, apuraba el dictado de la Constitución —bajo un sistema de gobierno representativo, republicano y federal— haciéndolo realidad en 1853, y eligiendo primer presidente constitucional a Justo José de Urquiza. Al año siguiente, siguiendo sus pasos, el Estado autónomo de Buenos Aires sancionaba su propia Constitución, y nombraba gobernador a Pastor Obligado. Por esta circunstancia la capital de la Confederación se asentaría en la ciudad de Paraná. De esta forma, Argentina quedaba formalmente dividida en dos estados independientes. En 1859, las tropas porteñas y las de la Confederación —unas al mando de Bartolomé Mitre y las otras al mando de Urquiza— se enfrentaban nuevamente en Cepeda, y siendo derrotada Buenos Aires debió acceder a reingresar a la Confederación, lo que se acordó en el Pacto de San José de Flores. El triunfo que habría de devolver a Buenos Aires la hegemonía perdida se produjo con la batalla de Pavón, en 1861, cuando las tropas porteñas se adueñaron del territorio tras el repliegue de las confederales bajo el mando de Urquiza. Entonces, Santiago Derqui, presidente de la Confederación debió renunciar, y Mitre asumió como Presidente provisional. Unos meses más tarde, ya en 1862, Mitre fue nombrado Presidente constitucional, desde donde lograría imponer su peculiar proyecto de unidad nacional y por tanto el Congreso nacional, sesionaría en Buenos Aires y, las leyes dictadas a partir de entonces serían numeradas nuevamente.

## **El sufragio universal y sus límites**

Nuestro país, desde sus inicios de vida independiente, se rigió por leyes electorales suficientemente inclusivas; basta recordar como ejemplo; el Estatuto Constitucional de la provincia de Santa Fe en 1819<sup>6</sup> o la ley electoral de la provincia de Buenos Aires en 1821<sup>7</sup>. Aunque hubo marchas y contramarchas, las leyes electorales rioplatenses otorgaron el derecho a voto a amplísimos sectores de la sociedad masculina y sobre este principio de inclusión no hubo marcha atrás y quedó implícitamente registrado en la Constitución de 1853 de la que ya hablamos.

Sin embargo, la universalidad del voto no está reñida con ciertos requisitos que buscan en términos y según Sabato<sup>8</sup>, asegurar tres condiciones en la persona del elector: su autonomía, la pertenencia a una comunidad política y su condición moral y a los que seguidamente nos referiremos.

### *a) Autonomía*

El primer límite estaba relacionado con una edad mínima para votar, la dependencia personal de quienes forman parte de estructuras jerárquicas o quienes por incapacidad no fueran autónomos, como los sordomudos que no supieran leer y escribir y los dementes.

Para asegurarla, la primer ley electoral de 1857 excluyó a los menores de 21 años, esto fue modificado en 1863 cuando se estableció como límite los 18 años hasta llevarla a los 17 años en 1873. Fue en 1916 con la reforma electoral del presidente Sáenz Peña, que el mínimo requerido para emitir el voto fue de 18 años.

---

<sup>6</sup> Fue la primera constitución provincial argentina y estableció el sistema republicano representativo (...) “residiendo originalmente la soberanía en el pueblo, éste expedirá el órgano de su representación”. Reconocía a todos los ciudadanos el derecho a votar la integración de una Junta de Representantes y además elegir de forma directa al gobernador, siendo “uno de los actos más esenciales de la libertad del hombre el nombramiento de su caudillo” HILLAR PUXEDDU, Leo De los orígenes toponímicos de los símbolos e instituciones en la historia de Santa Fe, Ediciones culturales santafesinas, 2003 Disponible en [http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140). [Fecha de consulta 3-5-2023]

<sup>7</sup> El sufragio era oral y público (...) El sufragio activo era universal, reservado para los hombres libres, naturales del país o avecindados en él desde los veinte años o antes si eran emancipados. PETROCELLI, Héctor, Historia Constitucional Argentina, Rosario, Editorial Keynes, 2009; Disponible en [http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=1&doc=57&cap=96](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=1&doc=57&cap=96) [Fecha de consulta 3-5-2023]

<sup>8</sup> SABATO, Hilda, TERNAVASIO; Marcela; de PRIVITELLO, Luciano; PERSELLO, Virginia, Historia de la elecciones en Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015.

Al contrario de lo que sucedió con la edad, que los límites fueron disminuyendo, las normas electorales mantuvieron su estrictez respecto de quienes padecieran alguna disminución física o mental que les privara de su autonomía a la hora de votar.

En concordancia con el Código Civil sancionado dos años antes que, únicamente consideraba incapaces a los sordomudos que no supieran expresarse por escrito, la ley 623 estableció que, en el caso de los sordomudos, la inhabilidad afectaría solamente a aquellos que no supieran leer y escribir.

La ley 8871 que integra la reforma de 1912, es mucho más precisa y de acuerdo con la lógica de los tiempos que corrían, en cuanto a restricciones por incapacidad; así no podrían votar los dementes declarados en juicio; y los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito.

Por su estado y condición, los legisladores en 1857 consideraron que los eclesiásticos regulares no estaban en condiciones de ejercer con independencia su voto por formar parte de estructuras jerárquicas de dependencia personal. Esta categoría se amplía en 1863 al incorporarse a los enrolados en la Guardia Nacional<sup>9</sup>, los soldados, cabos y sargentos de la tropa de línea, y los que debiendo estar enrolados en la Guardia no lo estuvieran. Una modificación en 1877 se dejó sin efecto la exclusión para quien no hubiera cumplido su tiempo en la Guardia Nacional y debía hacerlo.

La reforma de 1912, amplía la prohibición a los miembros de la armada y agentes o gendarmes de policía; los dementes y mendigos, mientras estén recluidos, en asilos públicos y en general, todos los que se hallen asilados en hospicios públicos o estén habitualmente a cargo de congregaciones de caridad.

#### *b) Pertenencia a la comunidad política*

De acuerdo con una definición clásica, la ciudadanía es un vínculo político y jurídico que une a la persona con un Estado, por eso la segunda circunstancia, es la pertenencia a la comunidad política, estableciendo la condición de haber nacido en el territorio o estar naturalizados, ya que la Constitución de 1853 había establecido el principio de *jus solis*.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Salvo que fueran menores de 18 años

<sup>10</sup> *Jus Solis* implica que se constituye la nacionalidad por el lugar de nacimiento en contraposición al *Jus Sanguinis*, cuyo vínculo se establece por la ascendencia.

Si bien los extranjeros podían adquirir la ciudadanía política luego de dos años de residencia en el país <sup>11</sup> fue una proporción mínima de ellos quienes optaron por ella.

### *c) La condición moral*

La preocupación por la condición moral se manifestaría en los condenados por pena infamante en las primeras leyes electorales que venimos mencionando en las condiciones para votar o que la excluyen – 140, 75 y 893; pero la reforma en 1912 con la ley 8871 enumera taxativamente quienes se encuentran excluidos del derecho a voto: a) Los reincidentes condenados por delito contra la propiedad, durante cinco años después de cumplida la sentencia; b) Los penados por falso testimonio o por delitos electorales durante cinco años; c) Los que hubieran sido declarados, por autoridad competente, incapaces de desempeñar funciones políticas; d) Los quebrados fraudulentos hasta su rehabilitación; e) Los que hubiesen sido privados de la tutela o curatela, por defraudación de los bienes del menor o del incapaz, mientras no restituyan lo adeuda; f) Todos aquellos que se hallen bajo la vigencia de una pena temporal, hasta que ésta sea cumplida; g) Los que hubiesen eludido las leyes sobre el servicio militar, hasta que hayan cumplido la pena que le corresponde; h) Los que hubiesen sido excluidos del ejército con pena de degradación o por deserción, hasta diez años después de la condena; i) Los deudores por apropiación o defraudación de caudales públicos, mientras no satisfagan su deuda; j) Los dueños y gerentes de prostíbulos.

Relativamente menores, los recortes y discusiones a que dieron lugar muestran con elocuencia que existieron acuerdos básicos sobre los alcances de la comunidad política y la ciudadanía, y si bien los límites podrían haber sido objeto de disputas o revisiones posteriores, lo cierto es que el derecho al voto fue amplísimo y constituyó la regla para representación de las autoridades nacionales.

### **Escenarios para los comicios. Cómo votar**

El cambio más importante se produjo en el plano de la habilitación de los potenciales votantes, que en la primera mitad del siglo XIX se efectuaba el momento mismo de la emisión del sufragio por decisión de la mesa.

---

<sup>11</sup> Art. 20 Constitución Nacional

*a) Empadronamiento previo al acto eleccionario*

La ley 140, en tiempos de la Confederación y el país dividido, los ciudadanos debían inscribirse en las Juntas Calificadoras que determinaba la ley, que llevaban a cargo el padrón o registro electoral; estaban eran integradas por funcionarios o por vecinos notables del lugar, con una actuación destacada del Juez de Paz. La inscripción era obligatoria pero no había sanción en caso de no hacerlo, esto conformaba lo que hoy sería un padrón electoral, este padrón o registro de electores se llevaba adelante antes de cada elección

Esta ley fue modificada por la ley 207 determinando el voto no obligatorio, pero su vigencia sería corta, en noviembre de 1859 en la batalla de Cepeda Buenos Aires, se reincorporaba a la Confederación, una incorporación traumática, y justamente por la impugnación de los títulos de los diputados electos en 1861 y su rechazo por el Congreso Nacional al no haberse aplicado las leyes electorales vigentes a nivel nacional y utilizado las leyes provinciales, llevaron a un nuevo conflicto que culminó en la batalla de Pavón el 17 de septiembre de 1861. La nueva organización de la República que impuso un nuevo modelo de nación en contraposición al modelo de la Confederación Argentina que venía desarrollándose, tan es así que las leyes comenzarían a enumerarse nuevamente.

La ley 75 que reemplazó las normas imperantes hasta entonces, continuó con las inscripciones no obligatorias antes las Juntas Calificadoras que confeccionarían el Registro Cívico, en caso de denegatoria el ciudadano podía recurrir ante la propia junta y llegar hasta la apelación al juez federal de su provincia.<sup>12</sup>

Una modificación importante introdujo la ley 893 respecto de la admisión de los ciudadanos inscriptos en el Registro, puesto que ya no era necesario presentar la boleta que confirmaba su inscripción ante la Junta Calificadora. Baeza considera que esta reforma a la normativa electoral vigente, aunque mantuvo en líneas generales el anterior régimen, fue la que posibilitaba el fraude electoral, puesto que por la misma se admitirían los votos de los ciudadanos inscriptos en el Registro como las anteriores, “pero sin que la boleta de calificación sea necesaria para la recepción del voto”, con que quedaba abierta la posibilidad del fraude, ya que era factible sufragar en varios lugares en un mismo comicio al no existir constancias de la emisión del voto<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> BAEZA, Carlos, *Sistemas electorales argentinos*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Edius, 2009, p. 28

<sup>13</sup> BAEZA, C, *Ibidem*, p 30

Hacia 1902, se buscaría una alternativa al sistema electoral y al voto que permitiera oxigenar al régimen conservador, permitiendo el ingreso de representantes de las minorías políticas que a la fecha no tenían expresión, modificando el sistema de lista completa imperante. Finalmente se convirtió en la ley 4161, la misma estableció el sistema minoritario uninominal por circunscripciones.

Este hecho de por sí impondría una modificación en el mecanismo de inscripción en los padrones, ya que quitaba a los municipios la tarea de empadronamiento para dejarla en manos de comisiones ad hoc que estarían compuestas ciudadanos sorteados entre los veinte máximos contribuyentes de cada circunscripción uninominal.<sup>14</sup> y la legitimidad como elector se acreditaba con la libreta cívica.

En 1905 se impulsó un retorno a la antigua ley derogándose la ley 4161 por la ley 4578 complementada por la ley 4719 volviendo al sistema de lista completa, derogando las circunscripciones uninominales, además el elector al emitir su voto, presentando su libreta cívica, adjuntaría una lista o boleta que contendría los nombres de las personas por quienes votaba, así se mantenía el voto público y se pensaba que se evitaba el fraude al no poder ser influido el elector si venía con los nombres ya escritos de sus elegido.

A partir de 1912, las cosas tendrían un cambio profundo. La denominada “Reforma Sáenz Peña” no es realidad una ley sino tres. Las dos primeras tenían por objetivo dar por tierra uno de los aparatos de manipulación electoral.

El cambio requería de varias leyes se comenzó con la ley **8129** de enrolamiento general de todo ciudadano nativo o naturalizado a partir de los dieciocho años, a cargo de las autoridades militares y del Registro Civil, con una libreta de enrolamiento de que servía para identificarse y con un domicilio real válido consignado, a la que se sumaba la ley **8130** de formación del padrón electoral encargando la formación del mismo a los jueces federales, quienes designaban a un comisario de padrón, que no era empleado público y estaba encargado de llevar adelante el mismo, tomaba como base cada año el registro de enrolamiento militar, había un periodo de impugnaciones y rectificaciones del padrón por parte de particulares, se autorizaba a utilizar la libreta de enrolamiento para ejercer el voto y de las resoluciones que dictaren los jueces federales cualquiera fuera su resultado, se podrían apelar ante la Cámara Federal correspondiente.

---

<sup>14</sup> de PRIVITELLO, Luciano, “Las elecciones entre dos reformas” en SÁBATO, Hilda et al. *Historia de las elecciones en Argentina*, 2ª edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015, 135-234

Ambas leyes llevaron a un nuevo registro o padrón electoral amplio de la ciudadanía, lo que posibilitó tratar por el Congreso ahora el proyecto que se convertirá en la ley **8871**.

*b) Responsabilidad y Libertad*

En este apartado se desarrollarán dos cuestiones: el voto público o secreto y si el mismo debe ser facultativo u obligatorio, cuyos argumentos, paradójicamente a favor de uno u otro, giraban en torno a dos principios republicanos: responsabilidad y libertad.

I. El voto público

En la legislación que venimos analizando y hasta 1912 con la ley 8871, el voto siempre fue público. El votante podía ejercer su derecho en forma verbal -voto cantado- o por escrito consignando el voto en forma pública, al ser leído por la autoridad de mesa en voz alta dejando constancia en una cedula electoral o lista al efecto. El voto cantado.

No todos estaban de acuerdo con la publicidad del voto. Pero el debate se centraba en dos cuestiones: responsabilidad o libertad.

En torno a la primera norma se congregaban quienes consideraban las bondades del voto público, así lo expresó el informante, de la Comisión de negocios constitucionales de la Cámara de Diputados, Agustín Delgado en ocasión de los debates de los debates de introducir el voto secreto en 1863,

“No es extraño que haya discutido mucho en la comisión, puesto que aún las inteligencias muy elevadas no están de acuerdo en la forma más conveniente de dar el voto. La Comisión (...) optó por el voto público; porque si bien el voto secreto garante la libertad, es más propio que una vez que los individuos tienen toda la libertad que necesitan voten públicamente. Además, el voto público es más propio de las libertades y los derechos que deben tener los países republicanos (...) (ya que) no solamente es un derecho, sino que implica también un deber (...) El voto secreto (...) no puede regir sino en las dictaduras.”<sup>15</sup>

El criterio de la publicidad se sostuvo en parte con el argumento de la responsabilidad -quien vota debe hacerse responsable de su decisión, la que no debe ocultarse, porque es propio de un sistema republicano la libertad.

Aun así, existía el debate público en torno a esta cuestión<sup>16</sup>, como el que se dio en torno a la ley electoral de 1863 y que en parte transcribimos en párrafos anteriores; y

---

<sup>15</sup> SÁBATO, Hilda et al, Op. Cit p. 79

<sup>16</sup> El debate no sólo se dio en el recinto de la Cámara de Diputados; la prensa repetía en general las posiciones de sus partidarios: La Nación y La Prensa en favor del voto secreto, y el Nacional, del público. *La Tribuna*, en cambio, mostraba una mayor fidelidad a sus ideas que a su grupo político - el

que con anterioridad ya se había planteado con motivo de los proyectos de las leyes electorales de 1857 y 1859.<sup>17</sup>

En este sentido, fue significativa la disputa parlamentaria durante el tratamiento de la ley 893 en 1873 en la Cámara de Diputados, que duró varios días y giro alrededor de la introducción del voto secreto. En ese marco, los diputados mitristas defendieron el voto secreto en estos términos

“el voto secreto es lo que verdaderamente representa la mayoría del sufragio, es decir, la verdad del sistema democrático. Un ciudadano que ejerce el derecho a votar cumple un deber y un derecho correlativo, del que no tiene que dar cuenta a nadie de cómo lo cumple”<sup>18</sup>

Los autonomistas, por su parte, consideraban que renunciar al voto público es desestimar una práctica que es estimable, que revela el progreso moral del país y el desenvolvimiento del espíritu democrático sobre la responsabilidad. Y se pregunta Bernardo de Irigoyen, en defensa de éste “¿Qué debemos al voto público? Le debemos lo que somos”<sup>19</sup>

Como consecuencia de este debate, en esta reforma electoral se introdujo una urna en reemplazo de las actas votantes y el voto debía darse por escrito “en boletas de papel blanco (...) que expresen el nombre y apellido del sufragante, el número de inscripción y el nombre de las personas por quienes se dé (art. 24). Era una forma de suprimir el voto cantado. Estas boletas se entregaban al presidente de la junta receptora, quien las depositada en la urna; solo al final de la jornada, cuando se cerraban los comicios, se realizaba el recuento de votos y votantes, y se procedía al escrutinio.

En 1902, en ocasión del debate parlamentario que a fines de ese año diera lugar al sistema de circunscripciones de voto uninominal ley N° 4161, la reforma acerca la implantación del voto secreto fue rechazada por el Senado a instancias de Carlos Pellegrini, quien hace encontraba distanciado de Roca<sup>20</sup>.

---

autonomismo- y, en disidencia con el posición predominante en el partido, continuó favoreciendo el voto secreto. BOTANA, Natalio, *El Orden Conservador, La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1985

<sup>17</sup> SÁBATO, Hilda et al; *ibidem*, pp 78 y 79.

<sup>18</sup> *EL PARLAMENTO ARGENTINO 1854-1947*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación 1948, p. 35

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.36

<sup>20</sup> de PRIVITELLO, Luciano, “Las elecciones entre dos reformas” en SÁBATO, Hilda et al. *Historia de las elecciones en Argentina*, 2° edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015, 135-234.

La reforma electoral de 1912 instituyó el voto secreto con la introducción de la figura del cuarto oscuro. Hacia un objetivo inmediato buscaba la libertad del elector, sin imposiciones; pero también implica, en según de Privitello, la consagración del sufragio como un “derecho esencialmente individual”<sup>21</sup> .

## II. El voto voluntario

Otra característica controvertida del voto de esta época fue su carácter voluntario.

La primer ley electoral N° 140, nada decía acerca de este tema, sin embargo, imponía la obligación de todos los mayores de 21 años de anotarse en el Registro Cívico a los efectos de votar. Aunque, los autores concuerdan en que no existían sanciones para quien no lo hiciera.<sup>22</sup>

Las reformas electorales subsiguientes, en cambio explicitaron la voluntariedad de este, bajo la premisa de que el ejercicio del sufragio era un derecho y no un deber del ciudadano.

En función de una preocupación creciente de las dirigencias políticas por las formas que fue adoptando el sistema electoral y las consecuente falta de interés de los ciudadanos de concurrir a las urnas.

Esta cuestión que, aunque no fue debatida en el ámbito nacional, no dejaba de preocupar, especialmente por la indiferencia o “falta de espíritu cívico” como dijo el diputado en Eduardo Costa en la Convención reformadora de Constitución de la provincia de Buenos Aires en 1873<sup>23</sup> y en igual sentido se pronunció Luis Saénz Peña cuando proclamaba que el voto debía ser obligatorio por ser una “función pública y obligatoria en los gobiernos representativos y democráticos”<sup>24</sup>

En el proyecto de reforma del sistema electoral de 1902, se estableció el voto secreto, pero esta cláusula fue rechazada por el Senado a instancias de Carlos Pellegrini.<sup>25</sup>

Será, nuevamente la reforma de 1912 que introduzca la obligatoriedad del sufragio, bajo el argumento que, si la virtud pública no bastaba para que todos votaran, entonces hay que obligarlos a votar.

---

<sup>21</sup> de PRIVITELLO, Luciano, *Ibidem*, p 160.

<sup>22</sup> Cfr. BAEZA, C Op. Cit, p. 25; SÁBATO, Hilda, Op. Cit, p. 75

<sup>23</sup> SÁBATO, Hilda et al, OP. Cit, p.80

<sup>24</sup> MAYOCHI, Ernesto. P. La Ley Saénz Peña, una cuestión de familia [en línea], *Prudentia Iuris*, 74, 2012 Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/ley-saenz-pena-cuestion-familia.pdf> [Fecha de consulta:3-5-2023]

<sup>25</sup> de Privitello, Op. Cit, p. 141

### **A modo de conclusión**

Cada reforma electoral importa una mirada sobre la persona, la comunidad política, la autoridad legítima y las formas de expresión de esa comunidad. Ninguna ley electoral, cualquiera sea la fortuna de su aplicación, agota el problema de la representación política. Pero también es cierto que a lo largo del siglo XIX se fue imponiendo en muchos países de occidente la idea de que los comicios eran un factor clave, tal vez el más importante, en el proceso de representación política.

La reforma de 1912 vino a coronar una visión del mundo precisamente en el momento oportuno que ese mundo que sostuvo filosófica y políticamente a los sistemas electorales de fines del siglo XIX se desvanecía en pos del desarrollo de enfoques que exigían alternativas muy diferentes. A esta coyuntura internacional, se le sumaría la necesidad en nuestro país de una visión más progresista de la democracia.

La construcción de la historia electoral entonces fue vista como una evolución progresiva cuyo punto de llegada ha de ser la de un sistema inclusivo, transparente y verdadero; y esto, determinaría las visiones y prácticas sobre las elecciones pasadas. Bajo este concepto, las elecciones ocurridas en el siglo XIX fueron vistas como imperfectas o estadios preliminares de lo ocurriría en el siglo XX.

Esta manera de pensar impidió comprender cabalmente a las elecciones en el siglo XIX porque se simplificaron u obviaron los análisis de otras dimensiones que explicarían los diferentes y paradójicos sentidos que pueden asumir la representación política resulta en elecciones comiciales.

La revisión de estos presupuestos permitiría nuevos puntos de partida para futuras investigaciones

### **Referencias Bibliografías**

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 140, 16 de septiembre de 1857, Registro Nacional Tomo 1857-62, Página 25

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 207 de Paraná, 1859, Registro Nacional, Tomo 1857-62, Página 200

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 75, 7 de noviembre de 1863, Registro Nacional Tomo 1870-1873, Página 473 - la numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10366 sancionadas por el Honorable Congreso Nacional en la

actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 623, 18 de septiembre de 1873, Registro Nacional Año 1903, Tomo 1 Página 9 - la numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10366 sancionadas por el Honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917

ARGENTINA, Régimen Electoral, Ley 893, 8 de octubre de 1877, Registro Nacional Año 1903, T 1, Página 207 - la numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10366 sancionadas por el Honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917

ARGENTINA, Régimen Electoral, ley 4161, 29 de diciembre de 1902, Publicada en el Boletín Oficial del 28-ene-1903 Número: 2802 Página: s/r

ARGENTINA, Enrolamiento de Ciudadanos Nativos y por Naturalización, Ley 8129, 4 de julio de 1911, Registro Nacional Año 1911 - Tercer Trimestre, Página 224.-

ARGENTINA, Padrón Electoral, Ley 8130, Registro Nacional Tomo 1911 Tercer Trimestre, Página 13.

ARGENTINA, Sistema electoral, Ley 8871, 13 de febrero de 1912, Publicada en el Boletín Oficial del 26-mar-1912 Número: 5475 Página: 1

BAEZA, Carlos, *Sistemas electorales argentinos*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Ediuns, 2009

BONAUDO, Marta "Argentinos, ciudadanos, electores. Legisladores y publicistas en la búsqueda de alternativas para la construcción y representación de una comunidad política", en Marta Bonaudo (coord.), *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario 1850-1930*, tomo II Protohistoria, 2005

BOTANA, Natalio, *El Orden Conservador, La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1985

HILLAR PUXEDDU, Leo *De los orígenes toponímicos de los símbolos e instituciones en la historia de Santa Fe*, Santa Fe, Ediciones culturales santafesinas, 2003 Disponible en [http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=25&doc=64&cap=140). [Fecha de consulta 3-5-2023]

EL PARLAMENTO ARGENTINO 1854-1947, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación 1948

MAYOCHI, E. P. La Ley Saénz Peña, una cuestión de familia [en línea], Prudentia Iuris, 74. (2012) Disponible en:

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/ley-saenz-pena-cuestion-familia.pdf> [Fecha de consulta:2.5-2023]

PÉREZ GUILHOU, Dardo *Participación y control en las leyes electorales argentinas*.  
En: *Todo es Historia*, No 197, Oct. 1983.

SABATO, Hilda, TERNAVASIO; Marcela; de PRIVITELLO, Luciano; PERSELLO, Virginia, *Historia de la elecciones en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015.

SABATO, Hilda, *Pueblo y Política: la construcción de la República* 1° ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005.