



# LA FRAGUA DE LA DEMOCRACIA MENDOCINA

Reformas electorales y partidos políticos  
entre 1910 y 1922

Andrés Abraham



Editorial CEA ▶ Colección Tesis



cea  
facultad de  
ciencias sociales



unc



La fragua de la democracia mendocina.  
Reformas electorales y partidos políticos entre 1910 y 1922

Andrés Abraham



Colección Tesis

La fragua de la democracia mendocina.  
Reformas electorales y partidos políticos  
entre 1910 y 1922

Maestría en Partidos Políticos

Andrés Abraham

## Universidad Nacional de Córdoba

Rector: Mgter. Jhon Boretto

Decana de Facultad de Ciencias Sociales: Mgter. María Inés Peralta

## Editorial del Centro de Estudios Avanzados

Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales,

Av. Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina

Director: Marcelo Casarin

Coordinación Ejecutiva: Alicia Servetto

Coordinación Editorial: Mariú Biain

## Comité Académico de la Editorial

Magdalena Doyle

Vanessa Garbero

Bruno Ribotta

Darío Sandrone

Coordinadora Académica del CEA-FCS: Alejandra Martin

Coordinadora de Investigación del CEA-FCS: Marcela Rosales

Asesora externa: María Teresa Dalmasso

Cuidado de edición: Mariú Biain

Diagramación de Colección: Lorena Díaz

Diagramación de este libro: Silvia Pérez

Responsable de contenido web: Diego Solís

© Centro de Estudios Avanzados, 2024

---

Abraham, Andrés

La fragua de la democracia mendocina : reformas electorales y partidos políticos entre 1910 y 1922 / Andrés Abraham. - 1a ed - Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, 2024.

Libro digital, PDF - (Tesis)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-631-90353-4-6

1. Partidos Políticos. 2. Democracia. 3. Sistema Electoral. I. Título.

CDD 320.09



# Índice

|   |    |
|---|----|
| Prólogo a <i>La fragua de la democracia mendocina</i><br>Dr. Julio Leónidas Aguirre   | 11 |
| Introducción  | 15 |
| Estado de la cuestión y delimitación del objeto de estudio  | 21 |
| Capítulo I. La legislación electoral mendocina y sus reformas<br>entre 1910 y 1922. Contexto histórico, actores y<br>aspectos principales | 25 |
| I. La economía, la sociedad y la política mendocinas<br>en las postrimerías del Centenario  | 26 |
| a. La economía transformada: implantación del<br>modelo vitivinícola  | 27 |
| b. La sociedad: la Mendoza “aluvial” y sus dos caras  | 29 |
| c. La vida política   | 31 |
| II. Legislación electoral y ampliación de la participación política   | 33 |
| a. La legislación electoral en Mendoza antes del Centenario   | 34 |
| b. Apertura del ciclo reformista: los gobiernos de Ortega y Álvarez   | 37 |
| b.1. Rufino Ortega (h) y el primer impulso reformista   | 38 |
| <i>La fallida Ley N° 567 (1911)</i>   | 41 |
| <i>La “Ley Sáenz Peña” y su adopción en Mendoza: la Ley N° 589</i>  | 45 |
| b.2. Segundo momento reformista: el gobierno de<br>Francisco Álvarez  | 49 |
| <i>La Constitución provincial de 1916 y la cuestión electoral</i>   | 51 |
| <i>El proyecto de 1916 y la representación proporcional</i>   | 53 |
| <i>Aspectos principales del proyecto</i>  | 54 |
| c. Tercer momento: los primeros gobiernos lencinistas (1918-1922)   | 59 |
| c.1. Radicalismo y lencinismo   | 60 |

|   |     |
|---|-----|
| c.2. Un legado de José Néstor Lencinas: la Ley N° 771   | 61  |
| <i>Estructura de la norma y principales innovaciones</i>  | 67  |
| c.3. Reglamentación y derrotero posterior de la norma   | 72  |
| III. Las fuerzas políticas locales y las reformas del período   | 81  |
| a. El sustrato para la movilización partidaria: la ampliación de la participación política  | 81  |
| b. La evolución de la legislación electoral y los partidos políticos locales  | 83  |
| b.1. Agrupaciones y reformismo del cambio de siglo al Centenario  | 83  |
| b.2. El reformismo del Centenario y los posicionamientos partidarios en Mendoza   | 85  |
| b.3. Cambios y realineamientos partidarios con motivo de las reformas electorales en los gobiernos liberales reformistas  | 88  |
| b.4. Realineamientos luego del triunfo radical  | 91  |
| b.5. Partidos y sistemas de partidos en la Mendoza lencinista   | 93  |
| <i>Los partidos mendocinos y la ley electoral de 1920</i>   | 96  |
| IV. Conclusión  | 99  |
| <br>  |     |
| Capítulo II. La representación de las minorías en cuestión. Debates, referencias teóricas, experiencias y propuestas en torno al sistema electoral proporcional | 103 |
| I. La representación proporcional: referencias y experiencias en nuestro país   | 105 |
| a. Orígenes y primeras experiencias del sistema proporcional  | 105 |
| b. Reformas electorales y antecedentes de la proporcionalidad en Argentina  | 108 |
| b.1. La reforma bonaerense: una referencia obligada   | 109 |
| <i>El sistema electoral bonaerense y la obra de Luis Varela</i>   | 110 |
| b.2. De 1873 al contexto del Centenario   | 114 |
| <i>La Reforma electoral de 1902</i>   | 115 |
| b.3. La proporcionalidad en el debate de la “Ley Sáenz Peña” y en la encuesta de <i>La Nación</i>   | 116 |
| <i>Referencias en la discusión parlamentaria sobre el sistema electoral</i>   | 118 |
| <i>El pronunciamiento del Partido Socialista</i>  | 123 |
| b.4. Nuevas propuestas y proyectos parlamentarios sobre proporcionalidad, posteriores a 1912  | 124 |
| II. Los debates sobre la proporcionalidad en Mendoza.   |     |



|   |     |
|---|-----|
| Antecedentes, actores, propuestas y referencias teóricas  | 129 |
| a. Proporcionalidad y reformas electorales: los debates durante el mandato de Francisco Álvarez               | 131 |
| <i>a.1. El debate sobre la representación legislativa en la Convención</i>                                    | 133 |
| <i>a.2. La proporcionalidad dejada en el tintero: el debate del proyecto de 1916</i>                          | 143 |
| b. El radicalismo lencinista, la relación con la oposición y la representación proporcional                   | 155 |
| <i>b.1. Los partidos minoritarios y su prédica posterior en pos de la proporcionalidad</i>                    | 162 |
| III. Conclusión   | 169 |
| <br>  |     |
| Capítulo III. Las preferencias sobre el sistema electoral y su correlación con la escena partidaria mendocina | 173 |
| I. Reformas electorales y partidos políticos. Contexto histórico y anclaje teórico                            | 174 |
| a. Partidos, democracia moderna y representación parlamentaria  | 177 |
| b. La retroalimentación entre sistema electoral y sistema de partidos   | 182 |
| c. Los partidos y sus preferencias sobre el sistema electoral   | 184 |
| <i>c.1. La proporcionalidad como opción preponderante en el escenario europeo</i>                             | 189 |
| <i>c.2. Hipótesis en torno al escenario latinoamericano y argentino</i>                                       | 194 |
| II. Partidos y preferencias de sistema electoral en clave local. Reflexiones en torno al caso mendocino       | 197 |
| a. ¿Lista incompleta o proporcionalidad? Hipótesis indiciarias en torno al caso mendocino                     | 198 |
| <i>a.1. El reformismo del Centenario y la avanzada de Ortega</i>  | 199 |
| <i>a.2. Vaivenes en torno al sistema electoral durante el mandato de Álvarez</i>                              | 202 |
| <i>a.3. El lencinismo: la supremacía de la mayoría y el reclamo mancomunado de las minorías</i>               | 205 |
| <i>a.4. Oficialismo/s y oposición/les en la disyuntiva</i>  | 207 |
| III. Partidos y sistema electoral de la mano del lencinismo: antesala de una década conflictiva               | 211 |
| IV. Conclusión  | 214 |

|              |     |
|--------------|-----|
| Conclusión   | 219 |
| Bibliografía | 229 |

## Prólogo a *La fragua de la democracia mendocina*

Andrés Abraham es un joven historiador con un conocimiento profundo de la historia mendocina de principios de siglo XX. Sus trabajos son referencia en el estudio del leninismo y los albores de la democracia de dicha provincia. En este nuevo trabajo, resultado de su tesis de Maestría en Partidos Políticos, reconstruye la dinámica política que motorizó las reformas electorales desplegadas en las primeras décadas del siglo XX en Mendoza, en el marco de la sanción de la Ley Sáenz Peña, un hito fundamental en la historia política argentina.

El análisis histórico de Abraham despliega una narrativa consistente y muy clara que permite comprender el complejo proceso de reformas electorales y tensiones políticas en el que se forjó la democracia mendocina, marcada por el fuego de conflictos, debates y eventuales consensos que dieron forma a su particular arquitectura institucional.

Este libro sorprende, tanto por la detallada reconstrucción que el autor realiza sobre su objeto de estudio, como por su capacidad de diálogo multidisciplinario entre historia, derecho y ciencia política. Esta mixtura de perspectivas no es a expensas de la claridad de la argumentación, pues el libro permite una lectura fluida y amena para un público amplio, pero sin eludir las categorías conceptuales necesarias para dar profundidad y robustez a sus argumentos.

El primer capítulo es una documentada reconstrucción histórica del período bajo estudio. Abraham comienza con un análisis de las profundas transformaciones socioeconómicas desplegadas en torno al cambio de siglo, motorizadas por cambios en el modelo productivo y la irrupción de la inmigración ultramarina masiva. El autor enfatiza cómo estos cambios generaron las condiciones de posibilidad para el surgimiento de lo que podríamos denominar una nueva matriz sociopolítica

en Mendoza, que incentivó un impulso reformista –cuyas primeras experiencias Abraham vincula a Julián Barraquero– que terminará por derribar el orden político construido por las élites locales durante la segunda parte del siglo XIX. En este contexto, el autor describe meticolosamente los cambios normativos que consolidaron el nuevo régimen electoral en Mendoza, identificando tres períodos diferenciados y en diálogo con los cambios en el régimen electoral nacional. Estos tres períodos se asocian a los gobiernos de Rufino Ortega, Francisco Álvarez y José Néstor Lencinas, respectivamente. En este punto, se destaca cómo el autor logra mostrar el modo en el que los conflictos de intereses y los debates de ideas contrapuestas marcaron el ritmo de un proceso reformista con avances y retrocesos, en los que el nuevo régimen emerge de un complejo juego político.

El capítulo finaliza con un análisis detallado del proceso de organización de las diversas fuerzas políticas que actuaron durante el período. Para que los principios reformistas en boga adquiriesen un horizonte práctico, era necesaria una dinámica organizacional que se nutriera de nuevos partidos que pudieran animar y encauzar la participación política de una ciudadanía en proceso de mutación. Abraham describe en detalle ese complejo proceso que culmina el ocaso del civitismo, el ascenso del radicalismo lencinista y, con él, la conformación de un incipiente sistema de partidos caracterizado por el autor como un sistema de partido predominante con una oposición muy fragmentada que disputaba, sin éxito, el ascenso de Lencinas. Aún con todos sus problemas, sobre los que Abraham pasa revista, este sistema se erigió sobre las ruinas del orden político oligárquico y configuró, tutelado por la amenaza permanente de la intervención federal y limitado por la preponderancia lencinista, el origen de la competencia político electoral en la provincia.

Uno de los tópicos más contestados del período bajo análisis refiere a la cuestión de la representación de las minorías y la proporcionalidad del sistema electoral. Este tema es desarrollado en extenso en el segundo capítulo. Para ello, el autor traza un derrotero que articula debates teóricos, legislativos y periodísticos sobre la cuestión, enfatizando las experiencias en otras provincias y a nivel nacional, lo que le permite contextualizar los debates y proyectos de reforma que, al respecto, se presentaron en Mendoza durante el período. En este capítulo no solo se profundiza en el caso de estudio, sino que este también sirve de marco para introducirse en un tópico fundamental, pues la cuestión de la re-

presentación de las minorías es uno de los dilemas históricamente más significativos del diseño institucional que acompañó el paso de regímenes oligárquicos a democracias de masas en todo el mundo. Abraham continúa con un estilo narrativo que entrelaza perspectivas disciplinares para dar un panorama integral de estos debates, develando estrategias, intereses e ideas que motivaron a los actores participantes y describe el juego de fuerzas en pugna que condicionaron el diseño institucional.

A partir de un encuadre más politológico, en el tercer y último capítulo, Abraham busca abordar un tópico neurálgico en el debate teórico de la ciencia política: la relación de imbricación entre el sistema de partidos y el sistema electoral. Para ello, comienza con un desarrollo conceptual que enmarca los cambios en la lógica de la representación a comienzos del siglo XX, de aquella propia de los regímenes censitarios (oligárquicos) a la de la democracia de masas, proceso iniciado por la universalización del voto y acompañado por el desarrollo de partidos políticos de nuevo tipo (partidos de masas). En este marco, el autor repasa la literatura *mainstream* de la ciencia política que busca comprender la relación entre estos cambios sociopolíticos en la dinámica de organización partidista con los cambios en las reglas electorales, orientados a canalizar las nuevas formas de competencia política emergentes. El enfoque que adopta sugiere que los cambios en las reglas electorales son producto de movimientos estratégicos de los partidos con capacidad legislativa, sobre todo frente al ascenso de nuevas fuerzas políticas populares que presentan un riesgo electoral para los partidos tradicionales, por ello para comprender las motivaciones reformistas es necesario indagar en los intereses, ideas y escenarios a futuro con los que se manejaban los partidos. De esta manera, las conexiones entre las dinámicas partidistas y los cambios en las reglas electorales, desarrolladas a lo largo del libro, encuentran un marco interpretativo que permite hipotetizar las razones que empujaron las reformas que se materializaron en el régimen electoral mendocino de principios del siglo XX.

Para el análisis de esta cuestión, Abraham retoma los tres períodos reformistas y analiza los marcos estratégicos de los partidos en cada uno, logrando evidenciar que la primera ola de reformas, bajo el gobierno de Ortega, obedeció a la necesidad de canalizar el descontento creciente con el carácter cerrado del sistema político, insertarse en el proceso de reformas nacionales impulsadas por Sáenz Peña y debilitar la maquinaria política del civitismo. Ya durante el gobierno de Álvarez, un nuevo factor

se incorpora al escenario estratégico de los conservadores: el potencial electoral del radicalismo unificado; esto, como sugiere la teoría, genera incentivos en el gobierno para propiciar esquemas más proporcionales y cubrirse legislativamente de una derrota electoral contundente, cuestión que no logran llevar adelante. Así, llegamos a la tercera etapa, durante el gobierno de Lencinas, en la que el radicalismo en el poder sostendrá el esquema de lista incompleta para favorecerse del “sesgo mayoritario”, bloqueando mecanismos proporcionales que habiliten una mayor representación de las minorías partidarias.

Con todo, Abraham reconstruye la evidencia histórica que permite sostener las hipótesis sobre la construcción estratégica de las reglas electorales, comprendiendo cómo las contingencias de contextos políticos dinámicos van dando forma a la estructura de incentivos de los actores con capacidad legislativa para reformar el régimen electoral; así, podemos observar cómo se van construyendo las narrativas en las que se sostienen los principios de representación y, con ello, de la democracia local.

Para finalizar, quisiera enfatizar que este trabajo llena un relativo vacío en la producción académica sobre la temática en la provincia de Mendoza, dialogando con las principales narrativas historiográficas respecto al mismo período –tanto a nivel nacional como en otras provincias argentinas– y con los estudios politológicos en la materia. Así, el trabajo se integra exitosamente en la literatura existente y se transforma en un insumo fundamental para los estudios sobre la génesis de la democracia mendocina, arrojando luz sobre cómo la idea misma de democracia se fue construyendo históricamente entre los actores políticos de la época y, junto a ella, cómo la configuración de la cultura cívica mendocina se constituyó tras una compleja trama de debates y disputas. El resultado de esta deriva reformista no puede ser comprendido sin dar cuenta del ruido y la furia de la historia, narrada con maestría en este libro, en la que las ideas y acciones de sus protagonistas se hilvanan para dar sentido histórico a la emergencia de órdenes políticos complejos, muchas veces distintos a los imaginados por las élites de la época.

Dr. Julio Leónidas Aguirre  
UNCuyo / Kellogg Institute for International Studies,  
University of Notre Dame

## Introducción

A partir de la recuperación democrática de 1983, muchos historiadores hicieron hincapié en las transformaciones generadas por la “Ley Sáenz Peña” en el sistema político argentino. Dentro del amplio abanico de reformas político-electorales que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX, se la consideró un hito clave, que abrió camino a la construcción de la ciudadanía política y permitió el paso de un sistema político restrictivo a una “democracia ampliada”.

Por otra parte, distintos académicos han analizado la evolución de los sistemas electorales, advirtiendo su impacto sobre los resultados comiciales y la expresión de clivajes sociales o políticos, pero también han propuesto ampliar la mirada hacia otras cuestiones como el arraigo de los partidos políticos en la sociedad, la morfología del sistema de partidos y el diseño institucional de los órganos de gobierno (Martínez Paz, 2010; De Luca, 2011).

A nivel teórico, es sabido que el sistema representativo implica sustituir al “pueblo” (como entidad soberana abstracta), por elencos numéricamente acotados de mandatarios, que actúan en su nombre y son designados en virtud de un procedimiento comicial. Bajo tal premisa, las normas sobre el sufragio estructuran y moldean –junto con las instituciones políticas– las reglas del juego elementales de la democracia, siendo un argumento frecuente al respecto la idea de que el sistema electoral es una disposición susceptible de ser modificada por parte de los grupos que aspiran a acceder o a conservar el poder.

La permeabilidad a los cambios se explica porque, a diferencia de los componentes que estructuran el sistema político (que suelen estar plasmados en forma rígida en la Constitución), para modificar el sistema electoral suele bastar con una nueva legislación, pudiendo los oficialismos –si consiguen las mayorías necesarias– torcer la balanza a su favor.

La “cuestión electoral” constituye, así, una de las preocupaciones más importantes de los politólogos, tanto en lo que hace a la teoría pura como a los estudios de caso. El tema da lugar, además, a un acercamiento desde la perspectiva histórica, que imbrique –en un marco interdisciplinario– métodos, categorías y despliegues propios de los abordajes teóricos (Pasquino, 2011).

En este marco, el análisis histórico de los sistemas electorales deviene una línea de investigación relevante para comprender el derrotero de la democracia y la evolución del sistema político de un país y de sus jurisdicciones subnacionales.

En lo que respecta al caso argentino, el sistema político se vio paulatinamente transformado merced a reformas que tuvieron lugar entre finales del siglo XIX y 1912. Como señalan Persello y De Privitellio (2006), la revolución de 1890 evidenció que la falta de libertad electoral y los vicios en la conformación de los elencos políticos eran problemas relevantes para la política nacional. Esto traía como corolario la apatía general del electorado, lo que afectaba también la convivencia política y daba lugar a tensiones en los elencos gobernantes.

Frente a tal panorama, en el contexto del Centenario de la Revolución de Mayo, el presidente Roque Sáenz Peña procuró dotar de legitimidad democrática al orden político mediante condiciones mínimas de transparencia, que hicieran efectiva la participación del electorado. Para ello, impulsó una reforma que tuvo como componentes clave al saneamiento del voto y a la modificación del sistema electoral en relación con los cuerpos colegiados (Cámara de Diputados y Colegio Electoral). Tanto el clima ideológico como los diagnósticos de la clase dirigente sirvieron de base para promover dicha transformación, que ya reconocía antecedentes y voces favorables en el siglo XIX, pero que no habían hallado la coyuntura y el consenso adecuados para concretarse.

Fruto de la reforma de Sáenz Peña, se apuntaló la libertad del elector, garantizándole la posibilidad de optar con su voto por varios partidos y permitiéndole inclinarse sin restricciones por el de su preferencia. Asimismo, dicha reforma fue el sustrato para el tránsito de un orden regido de modo excluyente por una oligarquía a una democracia con mayor participación, mediante la redefinición de las formas de representación y la resignificación del voto popular y de sus procedimientos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Recurrimos aquí a la noción de “ampliación democrática”, definida por Lichtmajer (2020) como el proceso de transformaciones vinculadas al incremento en la participación



En forma equivalente, en el plano de los partidos, se produjo el tránsito de un régimen notabiliar a otro de pluralismo partidario y competitividad, o bien –según la caracterización de Sartori (1992)–, a una dinámica de partidos de “pluralismo limitado” (Ansaldi, 2002: 25).

Desde el punto de vista historiográfico, la reforma electoral de 1911/12 ha sido objeto en los últimos lustros de diversos análisis. Autores como Persello y De Privitellio (2006, 2009) han hecho hincapié en las propuestas de reforma posteriores a dicha ley, identificando aspectos que fueron puestos en cuestión luego de su implementación. En esa línea, la primera autora postula que

En el caso argentino, después de sancionada la Ley Sáenz Peña, las leyes electorales supusieron marchas y contramarchas en lo que al tamaño del cuerpo electoral y la traducción de los votos en bancas se refiere (Persello, 2012: 106).

Tal argumento deja entrever que la ley electoral tuvo *a posteriori* cuestionamientos, intentos de reforma y detractores que buscaron reabrir el debate en torno a tópicos como la representación de las minorías, o bien, perfeccionar mecanismos o disposiciones que en la práctica no dieron buenos resultados.

Por otro lado, como advierte Eduardo Míguez, la mayor parte de los estudios de los últimos lustros que analizaron la reforma saenzpeñista se centraron en la escena política nacional pero desconocieron un aspecto clave en el trasfondo de la dinámica político-partidaria que le dio origen:

Para que Sáenz Peña alcanzara la presidencia y la nueva ley electoral atravesara el congreso fue necesario aunar la voluntad de un número suficiente de dirigencias provinciales. ¿Por qué consintieron éstas un cambio tan importante? (...). ¿Es que éstas habían perdido gravitación, subordinándose o integrándose a las dirigencias nacionales (lo que no parece muy probable)? ¿O consideraron –no sin cierta razón, al menos en el corto plazo– que este cambio no era crucial para ellas, regidas por sus normas locales? Estas y otras preguntas sobre la interacción entre cada una de las provincias y los trascendentales procesos de cambio de comienzos del siglo XX guardan aún un tratamiento

---

electoral, abierto en Argentina desde 1910, cuyo puntapié fue la obligatoriedad del voto. Dicho proceso impactó en el derrotero de las organizaciones y las dirigencias partidarias, las campañas proselitistas y las formas de interpelar al electorado.

de síntesis que nos dé una imagen más completa de las causas de la reforma (Míguez, 2012: 66).

Este último planteo va en sintonía con los postulados de otra corriente de estudios, representada por los trabajos de Fabris, Ferrari y Barbero (2002) y Ferrari (2012), que abordaron el impacto de la reforma de Sáenz Peña en las elecciones provinciales en las que el gobierno nacional no tenía injerencia, en tanto se regían por normas locales. Dichos estudios evidencian matices y divergencias en cuanto a la adopción de la legislación nacional o sus preceptos esenciales en las provincias, principalmente por la reticencia de los grupos dirigentes locales a hacer efectivo su cumplimiento. Esto permite elucidar que el impacto de la reforma nacional en los sistemas políticos provinciales fue desigual, existiendo diversas formas de asimilación —e incluso de resistencia— por parte de las oligarquías locales, lo que brinda un panorama variopinto a nivel subnacional<sup>2</sup>.

En el caso de la provincia de Mendoza, la propuesta saenzpeñista entroncó en un itinerario reformista que ya reconocía antecedentes, lo que facilitó la recepción íntegra de sus postulados, dando lugar a comicios ejemplares (López, 2016). Sin embargo, tal proceso afectó otros aspectos del ordenamiento electoral que venían siendo objeto de reformas, como la confección de los padrones, el distritado o la representación de las minorías en los órganos colegiados.

Sobre la base de estas sugerentes líneas de trabajo, se vislumbra que tanto la modalidad de recepción de la reforma nacional como las posteriores propuestas de modificación de la normativa provincial mendocina no han sido abordadas en forma integral, siendo necesario dar cuenta en detalle de las mismas e igualmente de la correlación entre el proceso de ampliación democrática y la evolución de las leyes electorales, más allá de algunas obras señeras que reseñaron el contenido de la legislación en la materia (Nanclares, 1952; Seghesso, 1981, 1988).

Cabe señalar que entre 1910 y 1922 se impulsaron cuatro proyectos

---

<sup>2</sup> Estos estudios deben complementarse con los trabajos que abordan los casos provinciales y sus contextos políticos, por ejemplo Chaves (1997) y Moyano (2006, 2009) para el caso de Córdoba; Fernández Irusta (2006) o Bisso (2021) para la provincia de Buenos Aires; Correa y Quintana Villacorta (2012) sobre Salta, Solís Carnicer (2015) para Corrientes o Motura (2020) para Entre Ríos. Faltan, sin embargo, estudios sobre varias provincias y también sobre los territorios nacionales, necesarios para tener un panorama completo de la cuestión.

de ley con los cuales las dirigencias buscaron incidir o reorientar el proceso de transición hacia la democracia “ampliada”, cuyo indicador principal fue el incremento del número de votantes que terciaron en los comicios del período.

Al respecto, mientras Emilio Civit accedió a la gobernación en 1907 sin oposición y con la asistencia del 5% de los empadronados a votar, la participación aumentó en el contexto del Centenario, registrándose una concurrencia del 60% del electorado en 1912, de la mano de la “Ley Sáenz Peña” (Pérez Guillhou, 1983). Luego, en las elecciones de gobernador de 1918 votaron más de 30.000 mendocinos (63% del padrón), en un marco de competencia polarizada entre dos candidatos (el aludido Civit y el radical José Néstor Lencinas).

El contexto político-ideológico que acompañó tal derrotero estuvo signado primero por la acción reformista de los grupos liberales locales desde el Centenario y, luego, por la supremacía política y el predominio electoral de una rama vernácula del radicalismo, el “lencinismo”.

Las primeras interpolaciones a la legislación se efectuaron sobre el final de la etapa oligárquica –en 1910– cuando se reformó la Constitución local y se dispuso la creación de un Registro Cívico permanente. Luego del Centenario, con el reformismo en el poder, tuvieron lugar dos transformaciones sustanciales del ordenamiento electoral, ambas durante el gobierno de Rufino Ortega (hijo), entre 1911 y 1912.

La siguiente instancia reformista coincide con el gobierno de Francisco Álvarez, que convocó a una convención constituyente (1915-1916) que sancionó una nueva Constitución provincial y luego impulsó también un proyecto de ley electoral, que no fue aprobado (1916-17).

Finalmente, el primer gobierno radical en la provincia –encabezado por Lencinas– promovió una nueva ley electoral en 1920, que rigió hasta 1932 –con algunos cambios sancionados entre 1922 y 1927–.

Cada reforma dio lugar a dinámicas partidarias singulares, que se orientaron –según la coyuntura– al mantenimiento del *statu quo*, o bien, a una reconfiguración del régimen político provincial, marcando una senda que acompañó y puso a la vez cortapisas al derrotero de la ampliación de la participación política. De igual modo, hubo impacto en las trayectorias de los partidos políticos, tanto en lo que hace a su diversidad y carácter orgánico como respecto de los incentivos y su esfera de acción.

En ese marco, la presente investigación se propone como objetivo elucidar, para el caso de Mendoza, las “marchas y contramarchas” de las

leyes electorales a las que alude Persello e igualmente aportar al “mosaico” de escenarios provinciales que reclama Míguez, respecto de las particularidades y vicisitudes de las reformas electorales a nivel subnacional.

En concreto, nos interesa delimitar qué cambios se buscó impulsar en cada oportunidad y cómo se posicionaron frente a los mismos los diversos actores del espectro partidario. El foco está puesto en el sistema electoral, en tanto entendemos que es un condicionante de los incentivos y las posibilidades efectivas de los partidos políticos a la hora de acceder al poder provincial, así como también para quienes aspiran a espacios de representación en el ámbito parlamentario y en otros cuerpos colegiados a nivel provincial o municipal.

En una segunda instancia, se busca correlacionar las reformas de la legislación con la evolución del sistema de partidos local, para determinar la incidencia del marco normativo electoral en la reconfiguración del escenario de fuerzas actuantes en la vida pública, explicar las preferencias de los distintos partidos por determinados formatos de sistema electoral e igualmente esbozar algunas hipótesis relativas a la competencia intra e interpartidaria en las dos fuerzas políticas principales del período (conservadores y radicales).

Finalmente, el estudio busca entablar un diálogo con la historiografía nacional en lo que respecta al impacto de los postulados reformistas promovidos por Sáenz Peña en las provincias, procurando dilucidar –para el caso de Mendoza– qué caminos siguieron los grupos dirigentes locales y los diversos actores del espectro partidario existente frente a ella.

Respecto de este último punto, se hace preciso determinar qué cuestiones fueron objeto de discusión en materia electoral con posterioridad al hito señero de 1912. Tal constatación requiere, asimismo, una aproximación a los debates y modelos teóricos en boga sobre la cuestión electoral e igualmente identificar la noción de democracia sostenida por los oficialismos y las oposiciones del período.

El abordaje detallado de las reformas y del problema de la representación legislativa resulta clave para comprender las dinámicas de partidos del período, sujetas a condiciones de posibilidad provenientes tanto de parte de la normativa electoral como de las prácticas políticas y el grado de desarrollo relativo de las distintas fuerzas políticas. Asimismo, subyacen como trasfondo la cultura cívica y el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzados por la sociedad mendocina en esos años.

De igual modo, este enfoque permite trazar también, con proyección en el mediano plazo, líneas de análisis para la aprehensión de los avances y retrocesos de una democracia en construcción, cuya gestación y consolidación fue diversa de lo que plantearon originalmente los reformistas entre 1910 y 1912, en medio de las vicisitudes económicas, políticas y sociales de la historia nacional.

## **Estado de la cuestión y delimitación del objeto de estudio**

Las reformas electorales que signaron la ampliación democrática en Mendoza han sido abordadas en algunos trabajos, principalmente vinculados a la Historia del Derecho y la Historia Política. Para el siglo XIX y la década previa al Centenario corresponde remitir al estudio sobre el sufragio y la cuestión de la representación en las décadas que siguieron a la Constitución de 1854 (Bragoni, 2003) y a obras que analizaron las reformas constitucionales de 1894 y 1910 (Pérez Guilhou 1980, 1997; y Mateu de Made, 1980). Igualmente, en lo que hace a la dinámica de partidos, la tesis doctoral de Seghesso (1970) analizó el abanico de fuerzas políticas locales, aunque llegó hasta el año 1890.

Las leyes electorales provinciales del período han sido consignadas en el índice legislativo elaborado por Nanclares (1952), e igualmente fueron descritas en los trabajos panorámicos de Seghesso (1981, 1988). Por otra parte, en materia de representación política, Pérez Guilhou (1994) discutió la preferencia de dos de los actores del período –los gobernadores Rufino Ortega (h) y José Néstor Lencinas–, por el sistema de lista incompleta a partir de la necesidad de garantizar la marcha normal de la administración, argumento que entendemos verosímil pero que es necesario contextualizar a partir de la coyuntura política, los debates y las reformas impulsados por esas figuras.

Respecto del plano partidario y la cuestión del sufragio, contamos con la caracterización de las trayectorias individuales de las fuerzas políticas más importantes (conservadores, socialistas y radicales) que ha realizado Lacoste (1991, 1993, 1994), el panorama general que brinda Tello (2010), o bien, la sucinta caracterización de la competencia interpartidaria en parte de ese período, propuesta por Bragoni y Mellado (2012).

En diálogo con este panorama historiográfico, el presente trabajo propone una reconstrucción y análisis de la evolución de la legislación electoral y la dinámica de partidos en la etapa señalada, delimitando

tres fases o momentos de reforma de la legislación electoral, coincidentes con los gobiernos de Rufino Ortega (h) (1910-1914), el primero; Francisco Álvarez (1914-1917) el segundo y con los dos primeros gobiernos del lencinismo (1918-1924) el tercero.

Como tarea previa, se han recopilado las leyes electorales provinciales del período (leyes N° 567, 589 y 771), junto con los debates y el texto resultante de la reforma constitucional de 1916, e igualmente un proyecto de ley reglamentaria de ese año. Por otra parte, se recurre a la prensa periódica de la época para conocer el contexto de cada reforma y los aspectos salientes del debate político-parlamentario.

Sobre la base de dicho corpus, se analizan las propuestas de reforma y los debates suscitados en torno a ellas, además de brindar un panorama más amplio acerca de la recepción del ideario reformista de Sáenz Peña en el caso mendocino, poniendo en cuestión algunas apreciaciones y asertos de estudios ya mencionados, como los de Fabris, Ferrari y Barbero (2002) o Ferrari (2012).

A modo de hipótesis, se postula que los oficialismos provinciales del período impulsaron reformas de la ley electoral en pos de reforzar su propia posición de poder y legitimar su visión de la democracia. Por su parte, los partidos opositores –que vieron reducidos los incentivos y el acceso a la arena parlamentaria merced al impacto del sistema de “lista incompleta”– buscaron mantener espacios de representación y defendieron la pluralidad y su rol en el marco de las particularidades de la escena política local.

Asimismo, se entiende que hubo una estrecha relación entre los cambios impulsados en la arena local y las reformas electorales nacionales. Si bien la elite dirigente local no puso reparos a la hora de aceptar los principios saenzpeñistas y garantizar la pureza del sufragio, con posterioridad a 1912 hubo cuestionamientos y propuestas alternativas respecto de las regulaciones aplicables al espacio provincial, lo que dio pie a un debate transversal en torno a aspectos como el sistema electoral aplicable a los cuerpos colegiados (legislatura, convención constituyente o concejos deliberantes); la modalidad de elección del gobernador; la composición legislativa y el diseño de las jurisdicciones electorales.

El presente libro se divide en tres capítulos. El primero aborda la evolución de la legislación electoral mendocina a lo largo del período 1910-1922, poniendo el foco en las reformas a la Constitución y la ley electoral reglamentaria en la materia. Se brinda un sucinto panorama

de las transformaciones socioeconómicas y demográficas generales del período, para luego profundizar en el contexto de cada instancia de reforma, delimitando las interpolaciones principales a la normativa y el impacto inmediato posterior en los partidos locales.

Un segundo apartado profundiza en el debate relativo al sistema electoral, cuestión que se proyectó a lo largo de todo el período y que fue clave en las reformas de 1916 y 1919/20. Se reconstruyen allí –a partir de las fuentes disponibles– las citas de autoridad, experiencias y argumentos principales con relación al sistema proporcional, alternativa que se mantuvo latente desde 1910 y fue promovida luego bajo diversas modalidades y con distintos motivos.

Finalmente, en el tercer capítulo se retoma el análisis de las reformas del período, los debates relativos a la proporcionalidad y el derrotero de los oficialismos y oposiciones desarrollados en los apartados previos, para correlacionar tal panorama con la evolución del sistema de partidos en la provincia, dando cuenta de las preferencias de los actores principales del escenario político en torno del sistema electoral provincial.





## Capítulo I. La legislación electoral mendocina y sus reformas entre 1910 y 1922. Contexto histórico, actores y aspectos principales

Entre fines del siglo XIX y principios del XX Argentina cambió su fisonomía en los planos económico, social y político. El modelo agroexportador permitió la inserción exitosa del país en el esquema de la división internacional del trabajo como productor de alimentos y materias primas de origen agroganadero. Por su parte, en el plano social la inmigración ultramarina dio pie a una transformación sociodemográfica sin precedentes en la sociedad, modificando tanto su estructura como su tamaño y composición.

En forma concomitante a esas transformaciones, en el plano político se propició la superación de la política de “notables” –restringida a un estrecho círculo que concentraba en sus manos el poder político y económico– y se abrió camino a la “democracia ampliada”, involucrando a las ascendentes clases medias y a los sectores populares en la lucha comicial y en la vida pública.

Dentro de este último plano, la reforma electoral que promovió Sáenz Peña desde febrero de 1911 buscó instaurar una “democracia moderna”, de partidos programáticos y competitivos. Junto con los proyectos de ley enviados al Congreso, hubo otras acciones complementarias orientadas a desarticular el complejo engranaje de mecanismos de conservación del poder cuya cúspide era el propio primer mandatario, pero que también se articulaba en torno a los gobernadores provinciales (López, 2005).

En forma consecuente con lo que sucedía en el país, en Mendoza en pocos años se logró un cambio rotundo en la vida política local de la mano de una reforma encarada “desde arriba” por gobiernos de origen conservador, pero con inclinaciones reformistas. Luego de las elecciones de gobernador de 1918, el radicalismo lencinista ratificó el libre sufragio y los demás postulados de la reforma saenzpeñista –entre ellos el sistema

electoral “de lista incompleta”–, aunque su idea de democracia adoptó una tónica singular, que tuvo consecuencias indelebles en el sistema político y en la dinámica de partidos local.

Posteriormente, en 1922, los hijos de Lencinas revalidaron sus credenciales en las urnas y adoptaron una identidad propia, convirtiéndose en un partido local imbatible, cuyo predominio signó la vida política provincial hasta fines de la década del 20. La contracara del predominio radical-lencinista fueron las recurrentes intervenciones federales, que desplazaron del poder a sus tres gobernadores.

Para comprender cabalmente el proceso de ampliación de la participación política y sus fundamentos, se hace preciso contemplar los principales cambios económicos y sociales acaecidos desde fines del siglo XIX e igualmente los pasos que dio la elite política mendocina para entrar en sintonía con los objetivos de la reforma electoral nacional. Asimismo, es necesario identificar qué reformas posteriores apuntalaron el proceso, qué temas se discutieron y qué cambios introdujeron en el ordenamiento normativo provincial, conforme se evidenciaban en la práctica los resultados de la “Ley Sáenz Peña” a nivel local.

En virtud de ello, este capítulo comienza reseñando las transformaciones económicas y sociales que configuraron el sustrato sobre el cual se comenzó a proyectar la transformación del régimen político en Mendoza. Luego se abordan algunos antecedentes de la legislación electoral local y finalmente se pone el foco en las particularidades de las reformas electorales propiciadas por los gobiernos del período “reformista” (1910-1917), y por el radicalismo lencinista (entre 1918 y 1922).

## **I. La economía, la sociedad y la política mendocinas en las postrimerías del Centenario**

El cambio de siglo primero, y luego el marco del Centenario de la Revolución de Mayo fueron momentos propicios para que los elencos dirigentes hicieran un diagnóstico sobre las falencias del sistema político y propusiesen reformas electorales, que partieron de la necesidad de adaptar el sistema político a una sociedad que había cambiado profundamente.

Tal como resaltaron algunos estudios pioneros, en la etapa que va de 1880 a 1910 la evolución de la vida política tuvo un ritmo diferente respecto de los vertiginosos cambios operados en los planos social y económico, en tanto las elites fueron más cautas a la hora de promover la

apertura política, a pesar de constatar las transformaciones acaecidas en la economía y la sociedad por la inmigración, las nuevas ideas y la inserción del país en el sistema comercial mundial (Botana, [1977] 1986; Romero, 1983; Gallo y Cortés Conde, 1986).

En Mendoza también tuvo lugar este proceso, aunque con ciertas particularidades en los planos económico, social y demográfico a las que se hace preciso remitir en forma sucinta, para comprender mejor el sustento sobre el cual se llevó a cabo la ampliación de la participación política a nivel local.

### **a. La economía transformada: implantación del modelo vitivinícola**

La economía mendocina dio un giro copernicano entre 1870 y 1914 al convertirse la actividad vitivinícola en su principal motor y fuente de recursos para el fisco. Tal como ha demostrado Richard-Jorba (1998) a partir de la crisis del modelo previo –de agricultura subordinada al engorde de ganado para su exportación a Chile–, la elite local adoptó un modelo de desarrollo capitalista con eje en la producción de vino para consumo masivo. Esto acompañó la inserción del país en la división internacional del trabajo mediante el aprovechamiento de las ventajas competitivas locales para el cultivo de la vid (*vitis vinífera*).

Desde la década de 1870 y gracias a las políticas de incentivo del Estado provincial, la vitivinicultura se convirtió en el eje de la economía local, adoptando el formato propio de la agroindustria comercial. Esto se profundizó en 1885 con la llegada del ferrocarril, permitiendo la revalorización de la tierra y la refuncionalización del espacio productivo e igualmente de las comunicaciones con el resto del país. Asimismo, se adoptaron nuevas variedades de vid y técnicas modernas de cultivo y elaboración, orientadas a la producción industrial masiva, retroalimentando la modernización técnica de la industria iniciada a mediados del siglo XIX (Puebla, 2013).

En forma paralela a la transformación económica arribaron nuevos contingentes inmigratorios –principalmente italianos y españoles– que cambiaron la fisonomía de la sociedad local y se integraron en sus distintos estratos, siendo clave tanto el rol de los que aportaron conocimientos técnicos agrícolas o industriales, como el de quienes se convirtieron en mano de obra especializada con salarios bajos (jornaleros

y peones), cuya labor fue indispensable para la implantación de viñedos a gran escala (Richard-Jorba, 2009).

Para el Centenario, el sector productivo mostraba su pujanza: mientras en 1899 había 20.000 hectáreas implantadas de viñedos, ya en 1911 se contabilizaban más de 50.000 y hacia 1914 se llegó a más de 70.000, repartidas entre 6.160 explotaciones (Richard-Jorba, 2009: 3). Asimismo, en materia agrícola se había logrado un cambio fundamental: el sostenido incremento del porcentaje de cepas “francesas”, de mayor aptitud y calidad enológica respecto de las variedades “criollas”, lo que se relaciona con la orientación comercial del modelo adoptado. En forma concomitante, en pocos años se produjo un proceso de sustitución de importaciones de vinos europeos, que completó con éxito la inserción comercial de la producción mendocina en el mercado nacional.

En cuanto a los sectores dirigentes, el rol protagónico de la elite –conformada por familias tradicionales cuyo poder económico descansaba en la posesión de la tierra y en las actividades ganaderas (Lacoste, 1990)–, se vio complementado luego por nuevos núcleos empresariales de origen inmigratorio, que forjaron una burguesía industrial vitivinícola, la cual reorientó la acumulación de capital hacia dicho sector productivo y aprovechó su nexo privilegiado con el Estado para retroalimentar el proceso de transformación económica.

La adopción del nuevo modelo económico provocó también cambios en el mundo del trabajo. Aparecieron múltiples ocupaciones y jerarquías nuevas, tanto en la fase agrícola (viñedos) como en la industrial (bodegas): desde el peón de finca hasta el enólogo de bodega, pasando por los contratistas de viña o los capataces. Asimismo hubo empleos en industrias derivadas, como tonelerías o destilerías, y en el transporte de cargas. En forma general, se amplió el mercado de trabajo pero proliferó una oferta de baja calificación en un marco de extrema precariedad, a la par que crecía la demanda de personal temporario, incluyendo a mujeres y niños (Richard-Jorba, 2009; Cerdá, 2011).

El nuevo panorama trajo consigo cambios en las formas de ocupación del territorio y en la sociedad, surgidos a partir de los requerimientos de la economía. Entre los factores clave que sirvieron de base a dicho cambio estuvieron el dominio del capital productivo sobre el mercantil, la intervención estatal en la promoción de la vitivinicultura, un crecimiento demográfico inédito –fruto de la inmigración ultramarina–, el desarrollo de un mercado de trabajo libre y de tierras, la urbanización

acelerada y la construcción de una red jerarquizada de ciudades y pueblos sobre la base del patrón preexistente de ocupación territorial en torno a los oasis irrigados (Richard-Jorba *et al*, 2006).

Los cambios operados en la economía y el mundo laboral impactaron en las relaciones de poder económico y reconfiguraron las relaciones sociales, dejando abierto el desafío relativo a la integración de los inmigrantes a la vida política y cultural, más allá de su entrada al mundo del trabajo o de los negocios.

Cabe destacar, asimismo, que hubo sucesivas crisis que golpearon a la economía mendocina en general y a la vitivinicultura en particular. La primera crisis vitivinícola fue en 1901 y sus efectos se extendieron hasta 1904. Luego hubo un período de expansión, pero hacia 1914 se evidenciaron serios desajustes, con motivo de la crisis global que desató la Primera Guerra Mundial. Esto afectó duramente a la provincia y particularmente al gobierno de Francisco Álvarez (1914-1917), provocando desempleo y baja de salarios. En cuanto al consumo, hubo una caída generalizada a nivel nacional que impactó duramente en la industria mendocina y mejoró sólo hacia 1919 (Barrio, 2016).

En el marco de estos vaivenes de la economía, los gobiernos liberal-conservadores diseñaron políticas para el sector vitivinícola que apuntalaron los intereses de la oligarquía. Desde el Estado se impulsó un trust forzoso que agrupó a los productores (Barrio, 2015) y se buscó restringir la oferta para evitar la caída del precio de la uva y el vino, flexibilizando, asimismo, el cobro de impuestos. Por su parte, el gobierno lencinista buscó fortalecer a los eslabones más débiles del sector productivo, en detrimento de los grandes industriales, dando lugar a un cambio rotundo en la política vitivinícola acorde a su prédica antioligárquica (Richard-Jorba, 2013b).

## **b. La sociedad: la Mendoza “aluvial” y sus dos caras**

El crecimiento económico se vio acompañado de un incremento demográfico inédito y una transformación profunda de la fisonomía social mendocina, a partir del impacto de la inmigración europea, los cambios en el mundo laboral y los nuevos patrones de ocupación del espacio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Según los censos nacionales, Mendoza pasó de tener 116.036 habitantes en 1895 a 277.535 en 1914. Buena parte del crecimiento correspondió a los grupos inmigrantes (Cerdá, 2011: 44). El promedio de extranjeros llegó a superar el 30% de la población,

Esto permite hablar para Mendoza de la formación de una sociedad “aluvial”, conforme a la caracterización de José Luis Romero (1956). La inmigración acompañó la expansión de la vitivinicultura y la frontera agrícola e igualmente impulsó el crecimiento urbano.

A nivel espacial, por otro lado, se modificó la distribución de la población. Hubo un incremento de la población rural y también de la urbana, ambos en forma intempestiva, lo que dejó en evidencia la falta de infraestructura y viviendas en la ciudad capital y las cabeceras departamentales. Sin embargo, por el patrón de poblamiento en oasis irrigados propio del espacio local, ello no significó una disociación entre los asentamientos rurales y los urbanos (Cerdá, 2011).

Otro aspecto a considerar fueron las condiciones de vida de la mayor parte de la sociedad. El carácter vertiginoso del cambio dio lugar a desfases que signaron la dinámica del cambio económico y social, existiendo sectores que sufrieron en forma desigual el impacto de las crisis económicas. A nivel de las condiciones de vida, la modernización capitalista no produjo beneficios equivalentes para todos los sectores de la sociedad ni tampoco para todas las subregiones de la provincia. Cerdá (2011) y Richard-Jorba (2011) advierten sobre los problemas de salud (especialmente la mortalidad infantil) y las malas condiciones de vida de los sectores populares, merced al hacinamiento, los altos costos de los alquileres y las carencias en materia sanitaria y de infraestructura.

El alto nivel de analfabetismo es otro indicador constante del período, que tendrá una incidencia no desdeñable en las reformas políticas. Conforme a los censos nacionales, la provincia tenía 83,3% de analfabetos del total de la población en 1869, valores que se redujeron a 58% para 1895 y 42% en 1909. Esta distribución, sin embargo, variaba según la zona: la ciudad capital alcanzó índices más bajos y hubo una tendencia decreciente, pero en los departamentos la brecha fue en aumento (Cerdá, 2011: 134).

Por otro lado, la transformación económica y la inmigración trascitaron el mundo del trabajo. Creció el empleo urbano, motorizado por la diversificación del sector de servicios (entre los que se incluían los eslabonamientos del sector vitivinícola, principalmente comercios de insumos y bienes de capital e intermediarios) e igualmente por la paulatina ampliación de áreas como salud y educación.

En lo que respecta al universo vitivinícola, el mercado de trabajo

---

ubicando a Mendoza como uno de los espacios extra-pampeanos de mayor impacto del fenómeno (Gallo y Sigal, 1965).

libre resultó precario y fragmentado, en tanto las condiciones laborales y los ingresos de peones y jornaleros difirieron grandemente respecto de otros grupos. Por la naturaleza del modelo agroindustrial, la transformación de la economía no logró generar empleos para absorber en forma estable toda la mano de obra, por lo que persistieron actividades de subsistencia, indispensables por la inestabilidad de ingresos de los estratos más bajos (Richard-Jorba, 2009).

Inmigración y vitivinicultura dieron lugar también a un proceso inédito de movilidad social en los grupos que capitalizaron rentas, permitiendo el acceso a los estratos medios de los hijos de inmigrantes y también de criollos que se convirtieron en pequeños propietarios, industriales, comerciantes o profesionales. Paulatinamente, estos grupos establecieron vínculos de tipo asociativo y político a través de las colectividades y también mediante su participación directa en la vida política municipal, en entidades sectoriales de tipo comercial/industrial y en los bancos. El paso siguiente fue buscar mayor bienestar y posibilidades de crecimiento económico por medio de la participación política, de la integración a la incipiente burocracia estatal y de su inserción en las redes de sociabilidad de la elite local (Mateu, 1996: 210).

### **c. La vida política**

Hacia 1910 Mendoza había transformado radicalmente su economía y su estructura sociodemográfica, pero seguía aferrada en lo político a un modelo restrictivo. Respecto de los elencos políticos, tal como hemos señalado, hubo entre 1880 y 1905 unas 20 familias que monopolizaron los cargos públicos y construyeron redes –locales y nacionales– que retoolimentaron su capital político y simbólico, dando continuidad a su predominio político (Lacoste, 1990). La provincia estuvo regida por una elite, que instauró su dominio sobre la base de concesiones de derechos de riego, subsidios oficiales discrecionales (por vía de la banca provincial o la entrega de tierras públicas) y del accionar de la policía con fines políticos (Suplee, 2000).

Conforme advierte Heaps-Nelson (1975), la transformación económica impactó fuertemente en el ordenamiento político mendocino y facilitó la concentración del poder político en torno a un estrecho círculo, centrado en los “Partidos Unidos”, coalición partidaria que aglutinaba al grueso de la elite local, donde se hallaban enrolados los

impulsores del modelo económico vitivinícola. Cabe señalar que la estructura de esos partidos era muy rudimentaria y que no es posible hablar para este período de un sistema de partidos en un sentido cabal, sino más bien de agrupaciones desde las cuales los notables disputaban su predominio en el marco de un régimen oligárquico<sup>2</sup>.

Dentro de esa elite política, se destacó –como *primus inter pares*– la familia de Emilio Civit<sup>3</sup>, cuyos vínculos estrechos con las máximas figuras del Partido Autonomista Nacional lo posicionaron como líder indiscutible y “gran elector” en el orden político provincial. Su predominio, insoslayable desde 1898, desarticuló la acción de un incipiente movimiento reformista local que había surgido en 1879 para propiciar el saneamiento de las prácticas políticas, promover el pluralismo partidario y garantizar el respeto por el sufragio libre. Este impulso reformista vino de la mano de figuras disidentes de los elencos gobernantes, entre las que sobresale el constitucionalista Julián Barraquero (Bragoni, 2016)<sup>4</sup>.

En lo que respecta a la participación electoral, la poca concurrencia era la característica saliente de los comicios de entonces, que solían ratificar lo decidido en los cenáculos de notables<sup>5</sup>. Por otro lado, el civitismo puso en

---

<sup>2</sup> En un régimen oligárquico la lucha por el acceso al poder y su ejercicio están restringidos a una minoría, cuya preponderancia descansa en el fraude, las restricciones a la participación electoral y/o en la coerción ejercida a partir del manejo discrecional de los recursos estatales (Moyano, 2006). Para una discusión de la noción de oligarquía con anclaje en el marco histórico latinoamericano, remitimos a Ansaldo (1992).

<sup>3</sup> Emilio Civit (1856-1920) fue un dirigente conservador, hijo del ex gobernador Francisco Civit. Fue diputado nacional (1882-1889), senador nacional (1891-1892) y ministro de Gobierno Provincial (1895-1898). Luego fue electo gobernador en 1898, pero renunció al ser designado ministro nacional de Obras Públicas de Roca. Asumió como gobernador por el período 1907-1910 y de ahí pasó al Senado Nacional (1910-1919). Alineado con el roquismo, fue la figura de mayor ascendiente sobre la clase política local (Pérez Guilhou, 1997; Bragoni, 2007).

<sup>4</sup> Julián Barraquero (1856-1935) fue un destacado jurista, dirigente político, periodista y constitucionalista mendocino. En 1911 se integró al Partido Popular y en abril de 1912 asumió la cartera de Gobierno bajo mandato de Rufino Ortega (h) y luego nuevamente con Francisco Álvarez (de 1914 a 1916). Además fue senador provincial en la Legislatura bonaerense (1888-1890) y fue miembro de la Convención Constituyente de 1898 de esa provincia. En sus últimos años fue procurador de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza y fiscal de Estado (Gobierno de Mendoza, 1926). Como pensador fue discípulo de José Manuel Estrada y adscribió a la filosofía krausista (Roig, 1969; Masi, 1999).

<sup>5</sup> Un claro ejemplo fueron las elecciones de gobernador de 1907, en las que triunfó Civit, sin candidatos opositores. En dichos comicios se abstuvo el 91% de la población (Pérez Guilhou, 1983: 14).



práctica otras argucias que neutralizaron cualquier atisbo de oposición. Conforme denunciaba hacia 1908 el diputado nacional Julián Barraquero, desde el ascenso de Civit los partidos opositores no habían concurrido a ninguna elección (nacional, provincial ni municipal) y reinaba en la Legislatura “la unanimidad absoluta”. Asimismo, refería el legislador a supuestos atropellos a la justicia y denunciaba el excesivo peso presupuestario que tenía la policía provincial (Gobierno de Mendoza, 1926: 449-461).

Sin embargo, en los prolegómenos del ascenso de las ideas reformistas, fue el propio Civit quien promovió mediante una reforma constitucional –sancionada en 1910– algunos cambios, en concreto la adopción de un Registro Cívico provincial permanente y la reimplantación del sistema proporcional para la elección de diputados provinciales. Pero hubo quienes recelaron de las intenciones del gobernador, previendo que las propuestas eran solo una fachada y que la ley reglamentaria volvería ineficaces tales cambios en la práctica. Por otro lado, se consagraron algunos resguardos para el predominio del gobernador sobre los demás poderes y sobre el régimen municipal (Mateu, 1980).

Sin duda la vida política no quedó indemne a la inserción de la vitivinicultura mendocina en el marco del modelo agroexportador ni al aluvión inmigratorio. Estas transformaciones confluyeron en el contexto del centenario con la reactivación de la prédica reformista, dando inicio a un ciclo de reformas electorales que se extendió hasta 1920. El puntapié inicial lo dio un nuevo gobierno provincial, surgido del riñón civitista pero pronto distanciado de él, al promover la ampliación de la participación política por medio del sufragio libre. En ese marco, los sectores populares pasaron a ser interpelados por la clase política y las agrupaciones partidarias, siendo el radicalismo lencinista la fuerza política que logró ganar mayor apoyo y cantidad de adeptos a partir de 1916.

## **II. Legislación electoral y ampliación de la participación política**

A nivel nacional, entre 1910 y 1912 el presidente Roque Sáenz Peña llevó adelante su plan de reformas a la legislación electoral, logrando la sanción de tres proyectos de ley, impulsados de manera coordinada para modificar aspectos sustanciales del orden normativo y garantizar su puesta en práctica efectiva.

En el caso de la Provincia de Mendoza, el derrotero reformista se dio en forma paralela a la modificación de la legislación electoral nacio-

nal y se extendió incluso después de 1912. Tanto la Constitución Provincial como la legislación electoral mendocina fueron objeto, entre 1910 y 1920, de diversos cambios, contabilizándose dos reformas a la carta magna provincial y cuatro proyectos de Ley Electoral, tres de ellos convertidos en leyes reglamentarias en la materia.

Respecto del corpus antes señalado, corresponde advertir que mientras la Constitución consagra garantías y principios esenciales en materia electoral, la especificación de los mecanismos y su regulación se delega al legislador, quien en la norma reglamentaria debe detallar el diseño particular de cada uno de los institutos pautados por la norma de fondo (Nohlen *et al.*, 1998).

Bajo tal premisa, nos proponemos en el siguiente apartado reseñar los antecedentes en materia de legislación electoral provincial, para luego abordar las particularidades de cada instancia de reforma de la segunda década del siglo XX y la morfología de las normas resultantes –tanto en lo que hace a la Constitución provincial como a las leyes reglamentarias correspondientes–.

## a. La legislación electoral en Mendoza antes del Centenario

*El derecho electoral tal cual lo tenemos, que sólo existe para el que maneja la fuerza, nos produce simplemente la representación de unos pocos hombres y entorpece cada día más la difusión del conocimiento del derecho que tiene el ciudadano de hacerse representar en el gobierno (...). Si la fuerza es el mal, el remedio está en privar de toda participación en actos electorales a los ciudadanos que la manejan.*

Manuel Antonio Sáenz, 1870. Citado por Pérez Guilhou (1980: 320).

El año 1912 fue un hito clave para la legislación electoral argentina. Al caracterizar la evolución de la legislación, De Micheli (1991) distingue dos fases, poniendo como bisagra la “Ley Sáenz Peña”.

De 1857 hasta 1912 hubo una primera etapa, caracterizada por la aplicación en cada distrito provincial del sistema de la simple pluralidad de votos y por el carácter voluntario, público y restrictivo del sufragio, limitado a los varones mayores de 18 años. En 1857 se sancionó la Ley 140, que consagró en materia de representación el sistema mayoritario<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> Dicha ley consagró el voto universal (masculino) para mayores de 21 años, “cantado” y de “lista completa” (Sanjurjo, 2000: 112).

criterio que siguió sin cambios hasta la reforma de 1912 –salvo por el período 1902-1904, en que se aplicó el sistema uninominal por circunscripciones–. Bajo ese marco normativo eran frecuentes el abstencionismo, los fraudes y las manipulaciones electorales.

El segundo período se inicia en 1912 con la “Ley Sáenz Peña”, que consagró procedimientos para garantizar la transparencia en los comicios y en los escrutinios y en materia de representación estipuló la distribución de los escaños de diputados nacionales y de electores de presidente y vicepresidente en cada distrito a razón de dos tercios para el partido más votado y un tercio para el que lo siguiera.

En el caso de Mendoza, su primera carta magna se sancionó en 1854 y a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX mantuvo una tónica restrictiva en materia de derechos políticos<sup>7</sup>. Como resabio del derecho hispánico, se estipuló en las primeras reglamentaciones el voto calificado –sobre la base de la condición de propietario, contribuyente al fisco y/o al ejercicio de una profesión liberal–, y en 1860 se añadió la obligación de saber leer y escribir. Esto último fue observado por el Congreso de la Nación, por contradecir la universalidad del voto –que gozaba de rango constitucional– y debió ser modificado.

A pesar de ello, en la reforma constitucional de 1894<sup>8</sup>, este requisito volvió a figurar, junto con otras exigencias como capacidad legal, fortuna o ejercicio de profesión liberal y el ser contribuyente al tesoro público. Asimismo se ratificaron en esa oportunidad restricciones al voto –por entonces comunes– en torno a edad, sexo e incapacidad física o mental. Sin embargo, se consideró al voto como un derecho y a la vez un deber, que debía ejercitarse con amplia libertad y ser reglamentado en detalle por la legislación (Pérez Guilhou, 1980)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Respecto del siglo XIX, Seghesso (1988) señala que el voto tenía carácter público y era voluntario, en sintonía con lo estipulado en la Nación (Ley N° 207, de 1859). Según Bragoni (2003), las elecciones permitieron a los notables articular redes para inducir –o bien inhibir– el sufragio, limitando su función a la ratificación de sus liderazgos a nivel individual.

<sup>8</sup> La primera Constitución de Mendoza se sancionó en 1854. Fue reformada en 1895, 1900, 1910 y 1916. Esta última reforma es la base de la Constitución que rige actualmente (Seghesso, 1997; Egües, 2008).

<sup>9</sup> Conforme señala Segovia (1995), la concepción del sufragio como derecho y a la vez deber remitía a los planteos de John Stuart Mill. En el contexto de las reformas finiseculares este principio dio sustento al voto obligatorio, lo que resultó clave para combatir la apatía electoral.

La reforma fue realizada sobre la base de un proyecto de Barraquero<sup>10</sup>. Este preveía, en el plano de la representación parlamentaria, la implantación del sistema proporcional por “cuociente” para la integración del Poder Legislativo –que se transformaba, además, en bicameral–. Pérez Guillou (1980) señala que tal sistema era adelantado para la época, pues iba en sintonía con las modernas teorías sobre sufragio<sup>11</sup>. Por otro lado, se reconocía la importancia de los partidos políticos y se les daba entidad al otorgarles el derecho a integrar las mesas receptoras de votos.

En los albores del siglo XX, sin embargo, en la legislación se manifestó un cambio de criterio. La convención constituyente reunida en 1898, a instancias del civitismo (Páramo de Isleño, 1979) debatió el carácter restrictivo y en la carta de 1900 se eliminaron las referencias a la alfabetización y la fortuna, siendo el único requisito para votar el ser inscripto en un registro cívico provincial (Seghesso, 1988). Esta innovación impactó en la confección de los padrones, herramienta de control discrecional que tenían en su mano los grupos oficialistas dentro de la elite dirigente. Sin embargo, en los primeros años tal tarea siguió estando a cargo del gobierno y ello en la práctica constituyó un reaseguro a su poder, por ser los padrones la “llave” de los comicios (López, 2005).

La primera ley electoral local del siglo XX fue la N° 157 (de agosto de 1900), que reglamentaba la “sección electoral” de la Constitución provincial sancionada en abril de ese mismo año. Entre otras cosas dicha norma eliminó la representación proporcional para cargos legislativos y reimplantó el sistema de “simple mayoría” (lista completa). Hubo algunas reformas posteriores: parcialmente en 1906 –por Ley N° 360–, luego en 1909 –por Ley N° 476– y finalmente en febrero de 1910, por la norma N° 520 (Nanclares, 1952). Todas estas modificaciones al régimen electoral dieron lugar a intensos debates sucesivos que fueron la antesala del ascenso pleno de las ideas reformistas, lo que tendría lugar recién con posterioridad al Centenario de la Revolución de Mayo.

Se vislumbra así que en las postrimerías del cambio del siglo la elite gobernante comenzó a tomar consciencia de la nueva fisonomía que

---

<sup>10</sup> Civit emuló la argucia de Roca al promover a Luis Sáenz Peña para quitar de en medio a su hijo Roque. Logró con ello que Ortega padre declinase su postulación (Funes, 1942).

<sup>11</sup> En épocas electorales, la policía vigilaba a los votantes y amedrentaba a opositores, sobre todo en zonas rurales. Según Sanjurjo (2000), hacia 1904 se destinaba 50% del presupuesto provincial a los uniformados.

había adquirido la sociedad mendocina merced a la inmigración y a la adopción del modelo vitivinícola, sirviendo de base a la prédica reformista que propiciaba la apertura de la participación política. En ese marco, nuevas figuras dirigentes, actores económicos y grupos —que conquistaban por entonces expectables posiciones en la sociedad local— comenzaron a plantear algunos cuestionamientos al sistema político, que pasó a ser visto como anticuado y restrictivo.

Los hombres que encabezaban el gobierno en la Provincia acusaron recibo de ello y comenzaron a buscar —camino al Centenario y en el marco de las ideas reformistas, en boga desde entonces a nivel nacional— la forma de introducir cambios de fondo en el sistema electoral local. Su interés fue apuntalar su legitimidad como dirigentes y obtener respaldo genuino del electorado, además de evitar las temidas acciones revolucionarias o disruptivas de los grupos opositores.

## **b. Apertura del ciclo reformista: los gobiernos de Ortega y Álvarez**

*El presidente de la República cree haber cumplido su misión gubernamental proporcionando al país una legislación eleccionaria que tiende a la depuración del sufragio; pero parece ignorar que cada provincia argentina, aún dentro de nuestro mentado sistema federativo, es un mundo aparte, en donde una constitución defectuosa puede hacer fracasar, en un solo artículo, el principio fundamental de la democracia (Molins, 1914: 35).*

En el marco del nuevo escenario económico y social que mostraban el país y Mendoza en la época del Centenario, la elite gobernante local impulsó la ampliación de la participación política a los nuevos sectores que se abrían camino en la sociedad local, en sintonía con lo que sucedía a nivel nacional.

La cruzada reformista reafirmó así la voluntad de abrir el juego político y superar la aludida tendencia restrictiva que el voto y la participación política traían desde el siglo XIX. Incidió también en tal giro la acción impugnadora del radicalismo, que hizo llegar su mensaje a la elite y a la opinión pública mediante su prédica a favor del sufragio libre, su abstención en los comicios —que consideraba fraudulentos— y también por medio de la acción revolucionaria.

Esta última estrategia fue exitosa en Mendoza hacia 1905, en tanto el comando revolucionario encabezado por José Néstor Lencinas se hizo

del poder y apresó al entonces gobernador, Carlos Galigniana Segura, huyendo a Chile cuando el movimiento había sido desbaratado en otros puntos del país (Lacoste, 1990). Si bien los revolucionarios debieron exiliarse, se posicionaron desde entonces ante la prensa y la opinión pública como adalides del “libre sufragio”.

En el plano normativo, tal como señalamos, el primer signo de apertura vino de la Constitución de 1910, sancionada al final del gobierno de Civit, que otorgó el sufragio en la provincia a todos los ciudadanos argentinos que figurasen en el Registro electoral y dispuso también el carácter secreto del voto.

En lo que respecta al Poder Legislativo, la reforma mantuvo la bicameralidad, pero introdujo la elección directa de los diputados. En cuanto al Senado se preveía la elección de un representante por departamento y otro por la Capital. Para el primer caso y para los electores de gobernador se rehabilitó el sistema proporcional con la idea de incorporar a las cámaras nuevas “voces” y favorecer un mayor interés de la población en los comicios (Mateu, 1980).

Ahora bien, el proyecto no aclaraba cómo se haría operativa la representación proporcional, pues solo plasmaba el principio de fondo, quedando pendiente para la futura ley la forma para adoptarlo<sup>12</sup>. Esto dio lugar a diversas críticas, pues se entendía que la redacción laxa daba la posibilidad al oficialismo de reglamentar en sentido contrario, tornando ineficaz el principio de la proporcionalidad, siempre en resguardo de sus intereses y su hegemonía.

Luego de esta instancia, las transformaciones de mayor trascendencia y envergadura a la legislación electoral mendocina se llevaron a cabo durante los mandatos de Rufino Ortega (hijo), gobernador entre 1910 y 1914, y de su sucesor Francisco Álvarez (1914-1917). Ambas figuras representan la corriente liberal reformista en la provincia, aunque tuvieron orígenes y trayectorias partidarias diversos.

## **b.1. Rufino Ortega (h) y el primer impulso reformista**

Sobre el final de su mandato, Civit impulsó un candidato propio para

---

<sup>12</sup> Los “Partidos Unidos” fueron una coalición electoral que sirvió de sustento político a Civit, formada por el Partido Cívico (Unión Cívica), el Partido Independiente y el Partido Liberal (civitaista). Se creó en 1898, de cara a las elecciones de gobernador en las que triunfó Civit.

sucederlo en la gobernación. El elegido fue Rufino Ortega (hijo)<sup>13</sup>, por entonces diputado provincial y funcionario de su gobierno, con quien tenía además un nexo familiar indirecto<sup>14</sup>. Su apadrinamiento en el seno de los Partidos Unidos dispuso las aspiraciones de su futuro consuegro, el general Rufino Ortega, cuya candidatura opositora tenía el apoyo del presidente Figueroa Alcorta. La maniobra tuvo éxito y le permitió continuar por el momento como dueño de la situación política mendocina<sup>15</sup>.

En el marco de las prácticas de control que los gobiernos de entonces ejercían sobre la población en general, la jefatura policial sirvió a Ortega para estrechar vínculos con la elite dirigente y acceder a información clave sobre los opositores –asiduamente vigilados mediante tareas de espionaje–. Además, dicha institución concedía a su titular la facultad de manejo de cuantiosos fondos y era el epicentro de control de los comicios por parte del gobierno provincial<sup>16</sup>.

Ortega (h) asumió el 6 de marzo de 1910 junto al vicegobernador Silvestre Peña y Lillo con respaldo de los Partidos Unidos<sup>17</sup>. Pero una vez en el poder, el gobernador se decidió a romper con quien había sido su mentor político y abrazó los ideales reformistas que motorizaba a nivel nacional el presidente Sáenz Peña<sup>18</sup>. Para los festejos del Centenario, conforme señala Pérez Guillhou (1997), ya existía un núcleo de di-

---

<sup>13</sup> Félix Rufino Ortega Ozamis (1872-1933) era el primer hijo del general Rufino Ortega (gobernador entre 1884 y 1887). Egresó del Colegio Nacional de Buenos Aires y de regreso a la provincia regentó –junto a su hermano Roberto– la bodega “La Libertad”, en Rivadavia. Fue comisario en Malargüe, donde su familia poseía un latifundio, entre 1897 y 1902. Luego fue concejal en Rivadavia (1905-1907), diputado provincial (1907-1909) y jefe de la Policía provincial (Correas, 1992).

<sup>14</sup> Los Ortega y los Civit quedaron vinculados por el lazo matrimonial de Julio, el hijo menor del general Ortega, con Josefina, hija de Civit (Correas, 1992: 44).

<sup>15</sup> Civit emuló la argucia de Roca al promover a Luis Sáenz Peña para quitar de en medio a su hijo Roque. Logró con ello que Ortega padre declinase su postulación (Funes, 1942).

<sup>16</sup> En épocas electorales, la policía vigilaba a los votantes y amedrentaba a opositores, sobre todo en zonas rurales. Según Sanjurjo (2000), hacia 1904 se destinaba 50% del presupuesto provincial a los uniformados.

<sup>17</sup> Los “Partidos Unidos” fueron una coalición electoral que sirvió de sustento político a Civit, formada por el Partido Cívico (Unión Cívica), el Partido Independiente y el Partido Liberal (civitista). Se creó en 1898, de cara a las elecciones de gobernador en las que triunfó Civit.

<sup>18</sup> Un hito clave fue la exoneración del jefe de Policía, Arturo Jardel (alfil de Civit) y la reestructuración posterior de la fuerza, en marzo de 1912, que implicó su reducción numérica y la reorientación de sus tareas.

rigentes que estimulaba a Ortega a fortalecer su propio liderazgo y neutralizar la preeminencia de su pariente político<sup>19</sup>.

En un avance de esta investigación, señalamos que el contexto nacional fue propicio para el alineamiento del mandatario mendocino con Sáenz Peña, pues desde fines de 1910 el presidente buscó extender el impulso reformista a las provincias y, entre otras cosas, se encargó de alentar y felicitar en persona a quienes promovían reformas locales (López, 2005).

En el caso mendocino, asimismo, advertimos que hubo vínculos preexistentes entre las familias Ortega y Sáenz Peña que pudieron facilitar el acercamiento y el alineamiento político del mandatario mendocino. En concreto, dimos cuenta del parentesco de la primera dama –Rosa Isidora González Delgado– con un exgobernador (Carlos González Pintos); de la compra que hizo el expresidente Luis Sáenz Peña de una finca en La Libertad (Rivadavia) y sus posibles vínculos con los hermanos Ortega-Ozamis (Rufino y Roberto, empresarios vitivinícolas de esa localidad) y, finalmente, de la entrega de mano de obra que habría realizado el general Ortega al propio Sáenz, proveniente de indígenas capturados en la “Campaña del Desierto” (Abraham, 2021b).

Sin embargo, a diferencia del primer mandatario nacional, quien adoptó una posición de absoluta prescindencia en materia partidaria, Ortega necesitaba apoyo para confrontar con Civit, quien seguía manejando los hilos del partido oficial en Mendoza. En virtud de ese fin, el gobernador se acercó a fines de 1910 al opositor Partido Popular<sup>20</sup> y luego al radicalismo moderado, buscando un respaldo alternativo para neutralizar a su exaliado. Ambas agrupaciones, sin embargo, le fueron esquivas en un principio y le exigieron ser prescindente y brindar pruebas de su voluntad por garantizar comicios limpios<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Si bien en junio de 1910 Ortega se mostró todavía alineado con Civit, comenzó a construir una base de poder propia, seleccionando ministros y colaboradores propios, por ejemplo el abogado Manuel Lemos, doctrinario liberal sin vínculos con el civitismo.

<sup>20</sup> El Partido Popular fue una agrupación de tendencia reformista, opositora al civitismo. Se creó en abril de 1911 e impulsó al bodeguero Pedro Benegas como candidato a diputado nacional en 1912.

<sup>21</sup> Ortega mantuvo hasta el fin de su mandato una posición de prescindencia partidaria que emuló la acción de Sáenz Peña a nivel nacional. Luego se sumó al radicalismo intransigente (anti lencinista) y su carrera política quedó vinculada a este partido, siendo además el candidato predilecto de Yrigoyen a la gobernación en varias oportunidades (Olguín, 1976: 54).



## *La fallida Ley N° 567 (1911)*

La provincia de Mendoza tuvo una modalidad particular a la hora de adoptar los postulados de la “Ley Sáenz Peña” en el ordenamiento normativo provincial. En nuestro trabajo previo señalamos que la adhesión temprana de Ortega al ideario reformista presidencial y su ruptura con Civit hallaron su correlato en el plano de la legislación electoral, lo que dio curso a un proceso ejemplar de adaptación de la normativa local a los postulados impulsados en el orden nacional, aunque hubo algunos obstáculos (Abraham, 2021b).

En el marco del aludido distanciamiento con su padrino político, el gobernador impulsó en abril de 1911 una ley electoral provincial, que se adelantó a la propia reforma electoral nacional y colocó a la provincia en línea con el plan de Sáenz Peña. Entre los fundamentos de su propuesta, remitió a la necesidad de dotar de transparencia el acto del voto y al interés por la gestación de partidos políticos orgánicos e impersonales, cuyo objetivo fuera controlar al Ejecutivo y no “atentar” contra los poderes existentes, referencia dirigida sin dudas a la UCR.

El proyecto quedó sancionado y se convirtió en Ley N° 567 en mayo de ese año, gracias al apoyo de los Partidos Unidos en la Legislatura. La norma constaba de 129 artículos, distribuidos en cinco títulos. Si bien su articulado omitió algunas pautas que se debatían por entonces a nivel nacional, como la obligatoriedad y el carácter secreto del voto, significó un avance importante en relación con el interés de transparentar el sufragio.

Entre los cambios más importantes estuvieron la creación de un Registro Cívico permanente, que serviría de base para los padrones provinciales y que debía ser renovado cada año, quedando su creación y actualización a cargo de comisiones inscriptoras ad hoc y de jurys de tachas, integradas por ciudadanos nombrados por la Junta Electoral. Si bien esta modalidad garantizaba la transparencia del Registro, resultó de difícil concreción en lo operativo (Abraham, 2021b).

En nuestro avance pudimos dar cuenta de otras novedades y aspectos técnicos de la norma, destacándose la adopción de la representación proporcional para diputados provinciales y electores de gobernador por medio del sufragio combinado por listas y “coeficiente electoral” (Abraham, 2021b: 244).

Por otro lado, en la última parte del texto se consagraron penas pecuniarias y de arresto como castigo a las transgresiones al derecho del

voto y se procuró hacerlas efectivas mediante procedimientos expeditivos, lo que da cuenta de la firme intención de hacer cumplir las nuevas disposiciones y la prescindencia de los poderes públicos en la materia.

Un tema no menor fue el del distritado. La ley de Ortega mantuvo el criterio de la Constitución de 1910 para el Senado, que debía integrarse a razón de un senador por cada uno de los 16 departamentos (incluida la capital provincial), siendo estos elegidos a simple pluralidad de sufragios, considerando a cada departamento, a tal efecto, como una sección electoral (Figura 1).

Por otro lado, se establecieron tres “distritos” para nominar diputados y electores de gobernador (Figura 2).

La división tripartita mantenía el criterio impulsado por Barraquero desde su proyecto de 1881, que había sido consagrado en la reforma de 1894. Esto da cuenta de que Ortega buscó mantener el criterio de contigüidad territorial<sup>22</sup>, sin prestar atención al desfasaje poblacional<sup>23</sup> y que no hubo intención de interpolar resguardos o de efectuar un rediseño intencional del distritado para favorecer alguna posición política determinada, mediante la práctica denominada *gerrymandering*<sup>24</sup>.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que muchos miembros de la oligarquía tenían su residencia en la Capital pero incidían igualmente en la escena política por medio de sus vínculos y su influencia en la población de los otros distritos, con lo cual su predominio político podía verse respaldado en otros puntos del territorio provincial, fuera del lugar donde tenían su asiento principal<sup>25</sup>.

---

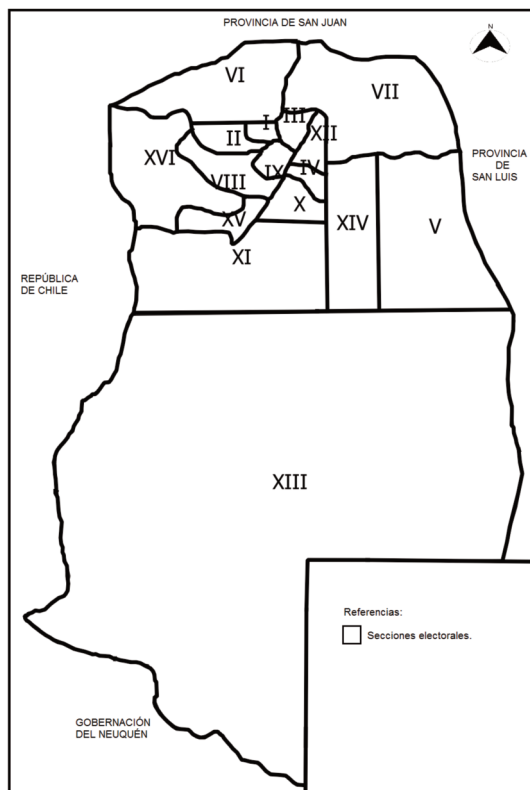
<sup>22</sup> El primer distrito abarcaba la Capital, Las Heras y Lavalle; el segundo a Guaymallén, Maipú, San Martín, Santa Rosa, La Paz, Rivadavia y Junín; el tercero a Godoy Cruz, Luján, Tupungato, Tunuyán, San Carlos y San Rafael (que en ese entonces incluía los actuales municipios de General Alvear y Malargüe).

Se evidencia una contigüidad geográfica en la disposición de los distritos, que mantiene como eje vertebrador de cada jurisdicción los antiguos “carriles nacionales” que unían la capital mendocina con San Juan, Buenos Aires y los departamentos del sur, lo que respetaba también con la distribución poblacional en torno a los oasis irrigados y las microrregiones.

<sup>23</sup> A ese respecto y en virtud de nuestros cálculos, discrepamos con Fabris, Ferrari y Barbero (2002), quienes dan a entender que la norma pudo dar lugar a un ejercicio de distribución arbitraria del distritado o *malapportionment* (Abraham, 2021b: 254).

<sup>24</sup> Por esos años, un caso paradigmático en tal sentido fue el de Corrientes, donde la elite manipuló el distritado para favorecer a determinados caudillos políticos y restar chances a la oposición (Solís Carnicer, 2015).

<sup>25</sup> Varios miembros de la elite dirigente tenían propiedades rurales en el segundo o el tercer



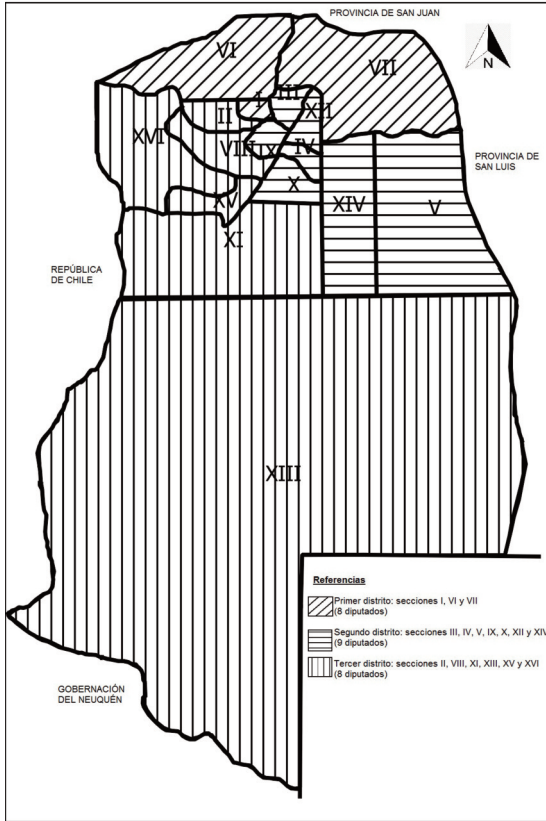
**Figura 1.** Secciones electorales para elección de senadores provinciales, según el artículo 14 de la Ley N° 567, subsistente en la Ley N° 589. Cada sección se corresponde con los departamentos existentes por entonces.

Referencias: I. Capital; II. Godoy Cruz; III. Guaymallén; IV. Junín; V. La Paz; VI. Las Heras; VII. Lavalle; VIII. Luján; IX. Maipú; X. Rivadavia; XI. San Carlos; XII. San Martín; XIII San Rafael; XIV. Santa Rosa; XV. Tunuyán; XVI. Tupungato.

Fuente: Elaboración de la Lic. Andrea Cantarelli, sobre la base de cartografía histórica<sup>26</sup>.

distrito y podían incidir en los resultados electorales, ya fuera a través de la autoridad directa que ejercían sobre dependientes (contratistas, caseros y/o peones) o incluso en forma indirecta, por medio de sus lobbies para conseguir obras públicas u otro tipo de ventajas para cada localidad. Basta mencionar, como ejemplos, la influencia que ejercían clanes como los Ortega en Malargüe o la familia de Angelino Arenas en el departamento de Santa Rosa.

<sup>26</sup> Tanto este mapa como los que siguen han sido elaborados por la Licenciada Andrea Cantarelli sobre la base de un registro oficial de 1910 (Provincia de Mendoza, 1912b:



**Figura 2.** Distribución de distritos electorales para diputados provinciales y electores de gobernador según Ley N° 567, subsistente en Ley N° 589.

Otra discusión relevante es la relativa a la variante de proporcionalidad consagrada en esta norma. Según Seghesso, Ortega adoptó la fórmula de “Hagenbach”<sup>27</sup>, una de las variantes del “cociente”, aplicada en

7). Consideramos importante remitir a la cartografía de la época, en tanto la misma refleja las representaciones del territorio y de la división política de la provincia que tenía la clase dirigente de entonces.

<sup>27</sup> También denominado sistema Hagenbach-Bischoff, es una variante en la que se obtiene un cociente pero se le añade un cálculo correspondiente al “resto” sobrante de cada división. En concreto, se aplica un corrector numérico al divisor, para mejorar la distribución final, por ello se lo llama cociente “rectificado” (Jackisch, 1993).

Corrientes hacia 1890 (Seghesso, 1981: 377). En el mismo sentido se pronuncian Fabris, Ferrari y Barbero para quienes ese sería el sistema que se utilizó en Buenos Aires (Fabris, Ferrari y Barbero, 2002: 74) y también Ferrari (2012).

Sin embargo, entendemos que el sistema aplicado es el denominado “Hare-Borèly”, llamado también “doble cociente” o “fórmula del resto mayor”, que incorpora a la proporción el criterio partidario<sup>28</sup>. En el plano operativo, implicaba dividir el total de votos por el número de bancas a distribuir, de lo que resultaba un primer cociente. Luego, se otorgaba a cada lista un número de bancas equivalente a las veces que sus candidatos individuales lograban el cociente. Por último, las bancas restantes eran asignadas a las listas que alcanzaba el mayor remanente de votos (“resto mayor”), pero sin lograr cubrir el primer cociente<sup>29</sup>.

### *La “Ley Sáenz Peña” y su adopción en Mendoza: la Ley N° 589*

Es sabido que en el orden nacional, el plan de reforma ideado por Sáenz Peña implicó la sanción correlativa de tres proyectos de ley. Los dos primeros –de enrolamiento militar y de involucramiento de la justicia federal en la organización de las elecciones– fueron presentados en el Congreso el 17 de diciembre de 1910 y se promulgaron como leyes N° 8129 y 8130 en julio de 1911. Cumplido ese paso, el 11 de agosto de 1911 se remitió el proyecto de reforma de la ley nacional de elecciones, intertanto se elaboraba en todos los distritos un nuevo padrón electoral, que se pondría a prueba en las elecciones de diputados nacionales previstas para marzo de 1912 (López, 2005).

Luego de las discusiones, el 13 de febrero de 1912, se sancionó la Ley 8871 sobre la base del tercer proyecto, que ratificó el voto universal masculino e introdujo como novedades el voto secreto y obligatorio para todas las elecciones convocadas por las autoridades nacionales y la

---

<sup>28</sup> Se trata de un sistema basado en la propuesta del inglés Thomas Hare en 1857 y modificado luego por el belga Julien Borèly, que contemplaba la proporcionalidad a partir de un cociente a alcanzar por los candidatos, pero teniendo en cuenta su inclusión dentro de listas partidarias (Hirsch, 2016).

<sup>29</sup> La principal diferencia es que no rige aquí –como sí en el sistema de Hagenbach– el corrector numérico. Por otro lado, el sistema Hare-Borèly había sido consagrado en la constitución bonaerense de 1873 y en su ley reglamentaria (Hirsch, 2016), antecedente que Barraquero debió conocer en detalle y cuya referencia está presente en los debates de la década de 1910, como mostramos en el segundo capítulo.

centralización de los escrutinios (a cargo de juntas escrutadoras nacionales a crearse en cada distrito). Estas juntas pasaron a ser integradas en cada provincia por miembros del Poder Judicial federal y local. Asimismo, se dispuso la adopción del sistema electoral de lista incompleta para diputados y electores de presidente y vicepresidente, con lo que se concedía representación fija de un tercio a la primera minoría de cada distrito.

Como advierte Egües (2016:15), hubo un “cálculo previo” de beneficios esperables por parte de la elite dirigente, aunque no se pensaba que la reforma electoral tuviera entidad suficiente para modificar una relación de fuerzas que se daba por natural o normal: los conservadores mantendrían su predominio con la mayoría y se daría espacio dentro de las cámaras a los radicales como oposición. El cálculo que se prefiguraba era mantener los dos tercios para “los viejos” y dejar el tercio restante para “los nuevos” (Botana, 1998: 296).

A partir de febrero de 1912, comenzó un proceso de recepción de los postulados de la Ley 8871 en las normas provinciales, que operó en tres planos: la delimitación del sujeto de derecho electoral, el sistema electoral y la composición y atribuciones de las juntas electorales (Fabris, Ferrari y Barbero, 2002).

En el caso de Mendoza no hubo grandes reticencias, pues para cuando se hizo realidad la nueva ley electoral nacional el gobierno provincial ya había sancionado hacía nueve meses la Ley N° 567, y se estaba elaborando el padrón provincial en vistas de las elecciones de diputados y senadores para la Legislatura local, que se efectuarían en mayo de 1912.

En tal sentido, advertimos que la provincia ya se había adelantado, adoptando los principios saenzpeñistas en su legislación, en el marco del temprano alineamiento de Ortega con Sáenz Peña. Pero la sanción de la Ley 8871 y la marcha exitosa de la elaboración de los padrones por la Justicia Federal dieron pie a un consenso favorable a la adopción íntegra del marco normativo nacional para los comicios provinciales, llevando a los partidos políticos locales a exigir garantías de cumplimiento de la nueva legislación (Abraham, 2021b).

En la coyuntura de marzo de 1912, tanto el Partido Popular como el radicalismo leninista protestaron por las demoras en la confección del padrón provincial contemplado en la Ley N° 567 y –con cierto escepticismo sobre su culminación en tiempo y forma– solicitaron la utilización del padrón nacional y de las demás disposiciones de la normativa nacional para las elecciones provinciales.

Ortega cedió al pedido y envió un proyecto a la Legislatura, estipulando la adopción –por única vez, para las elecciones provinciales de mayo– de los mismos lugares de votación y autoridades de mesa dispuestos para la elección nacional del 7 de abril. Esto era fruto del carácter ejemplificador de los comicios nacionales, pero también una salvaguarda en lo jurídico, para evitar impugnaciones. En tal coyuntura, el mandatario reconoció que el padrón provincial se había demorado más de la cuenta y no brindaba suficientes garantías, aunque defendió la vigencia de la ley provincial y la necesidad de ponerla a prueba.

Sin embargo, en el recinto legislativo se sabotó la intención del gobernador. En forma coordinada, tres legisladores promovieron desde las comisiones de Legislación de sus respectivas cámaras un cambio drástico de rumbo, alejándose de su objetivo primigenio. A partir de ese giro, se terminó sancionando una reforma integral de la ley electoral provincial, que respondió al clima de opinión favorable a la aplicación de la ley nacional y sus decretos reglamentarios para los comicios locales, obligando a Ortega a resignar su interés por ver aplicarse la Ley N° 567.

La nueva norma se aprobó el 22 de abril de 1912 y se promulgó como ley electoral provincial, bajo el N° 589. El texto contenía 11 artículos, que combinaban disposiciones de orden transitorio para las próximas elecciones con otras que salvaban incongruencias entre la adopción del padrón, las autoridades de mesa y los lugares de votación del orden nacional con la normativa local.

Sin embargo, en el artículo quinto –sobre el cual se centró la modificación impulsada por los legisladores mencionados– se dispuso una enumeración de una treintena de interpolaciones al texto íntegro de la Ley 8871, junto con otros agregados y supresiones, que adecuaban la terminología de la ley nacional en lo referente a los procedimientos y tareas asignados a órganos o funcionarios nacionales, para el orden provincial. Asimismo, quedaron subsistentes de la ley anterior los artículos 14 a 16, que ordenaban la distribución de los distritos electorales y la cantidad de bancas o escaños asignados a cada sección.

El resultado fue una ley híbrida, que dio origen a un nuevo régimen electoral, abrogando la Ley N° 567 –salvo tres artículos, relativos al distritado– y que reprodujo el grueso de los artículos de la Ley nacional N° 8871, con mínimos agregados, modificaciones o supresiones de términos –necesarios para su adecuación al marco provincial–.

Merced a la nueva norma, la provincia fue la primera jurisdicción

subnacional en adoptar en forma íntegra para el orden local el voto secreto y obligatorio, la “lista incompleta” para diputados e igualmente el padrón y la distribución de mesas según el criterio nacional.

A efectos de evitar confusiones, el 22 de abril Ortega dispuso por decreto la publicación de una edición ordenada, que compilase el texto de la norma nacional con las interpolaciones que insertaba la Ley N° 589, junto con los artículos subsistentes de la norma anterior y los decretos reglamentarios posteriores (Provincia de Mendoza, 1912a).

Amén de los cambios e innovaciones respecto de la norma anterior (de los que hemos dado cuenta y que recuperamos a continuación en el Cuadro I), nos interesa destacar como principal novedad el cambio relativo al sistema electoral, en tanto se adoptó para diputados y electores de gobernador la lista incompleta.

En tal sentido, el artículo 43 de la ley dispuso el voto restringido en los dos primeros casos, permitiendo que el votante sólo podría sufragar “por las dos terceras partes del número a elegir”, siendo computados los votos para los primeros candidatos en el orden respectivo, hasta completar el número legal. Con ello se dio por tierra con el sistema proporcional y la representación de las minorías, criterio que Ortega había reflotado con la ley de 1911.

Al igual que en el orden nacional, la decisión relativa al sistema electoral implicó habilitar la representación de la primera minoría en la cámara baja local, aunque con ciertas limitaciones. En ese marco, la hipótesis de que hubiera más de un partido representado en ella era factible a partir de la distribución territorial de la representación por distritos, cuando había al menos dos partidos distintos que conseguían la minoría por separado en los tres distritos. Para el caso del Senado, en cambio, esto era más difícil, pues implicaba que –en más de un departamento– un partido minoritario se impusiese al oficialismo en la elección del senador de ese departamento o de la Capital.

Otra modificación relevante fue la consagración de la “lista abierta” (consagrada en los artículos 43 y 45), que reformuló el criterio de la Ley 567, que permitía al votante armar su propia boleta combinando candidatos de distintas listas proclamados por la Junta. Como novedad, se posibilitó “agregar nombres” (sin que estuvieran en listas previamente proclamadas, dando al elector mayor libertad a la hora de modificar las listas y dar curso a sus preferencias electorales).

Igualmente hemos advertido la forma de integración de la Junta



Electoral en la provincia, constituida por cinco integrantes, de los cuales dos eran miembros del poder político (el presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados). Con esta integración, Mendoza se diferenció del orden nacional que excluyó por completo a autoridades de origen político en su seno<sup>30</sup>. Se mantuvo el criterio de la Ley N° 567 (artículo 20) y de la propia Constitución de 1910 (al integrar la Junta que realizaba proclamaba los electores para la designación del gobernador).

Por último, existen otras especificidades que tienen que ver con el acto de votar, entre ellas la garantía de que no podía impedírsele el voto a una persona cuyos datos no coincidieran con los del padrón si había posibilidad de determinar su identidad por otras vías alternativas.

Fabris, Ferrari y Barbero (2002: 78) argumentan, en virtud de esto último, que la ley mendocina dejaba libradas las decisiones a criterio del presidente del comicio otorgándole un poder de decisión amplio e incluso Ferrari (2012) habla de “discrecionalidad” (p. 201).

Sin embargo, debemos aclarar que el sentido de la disposición era no impedir de antemano el voto al elector y que el presidente debía dejar salvedad por escrito de la impugnación identitaria, tanto en el registro como en un papel aparte, que se introducía dentro del sobre de ese votante. Al eliminarse el escrutinio parcial previsto en la Ley 567, la validez de dicho voto era resuelta a posteriori por la Junta en el escrutinio general sobre la base de lo que hubiera consignado el presidente de mesa en la columna “observaciones”.

## **b.2. Segundo momento reformista: el gobierno de Francisco Álvarez**

En oportunidad de su último discurso ante la Asamblea Legislativa, en junio de 1913, Ortega dio cuenta de su adhesión temprana al programa presidencial y se jactó de que la Legislatura de la Provincia fuese la primera en adaptar la ley de elecciones nacionales para los comicios locales, produciéndose luego a su amparo durante dos años la renovación de sus

---

<sup>30</sup> La Ley 8871 preveía que en cada capital de provincia se erigiera de una junta escrutadora nacional, integrada por el presidente de la Cámara Federal de Apelaciones, el juez federal y el presidente del Superior Tribunal de justicia local. Fuera de Mendoza y Santa Fe, donde hubo integrantes “políticos”, las demás juntas provinciales estuvieron integradas por figuras del Poder Judicial.

miembros mediante “las elecciones más libres que hayan podido realizarse en Estado alguno” del país (citado por Molins, 1914: 19).

A Ortega lo sucedió Francisco Álvarez<sup>31</sup>, candidato triunfante del Partido Popular, que venció al civitismo y al radicalismo en los comicios para gobernador de diciembre de 1913<sup>32</sup>. Dicha agrupación había mostrado su inclinación reformista desde su creación y su alineamiento nacional con el presidente Sáenz Peña<sup>33</sup>, resultando los mayores beneficiarios de la nueva legislación electoral.

Álvarez no llegó a culminar su mandato, siendo desplazado por una intervención federal enviada por el presidente Yrigoyen, al mando del exgobernador cordobés Eufasio Loza, quien asumió sus funciones en noviembre de 1917. La intervención aplazó la convocatoria a elecciones para gobernador y favoreció subrepticamente a la Unión Cívica Radical, que triunfó en los comicios del 20 de enero de 1918 y llevó a José Néstor Lencinas a la gobernación.

Durante el mandato de Álvarez hubo dos instancias de reforma de la legislación: la Convención Constituyente que en 1916 sancionó una nueva Constitución provincial y luego hubo un proyecto de ley electoral reglamentaria, presentado en agosto de 1916, y que fue debatido en las cámaras en la segunda mitad de ese año y en algunas sesiones del año 1917, pero sin ser aprobado.

---

<sup>31</sup> Francisco Segundo Álvarez (1868-1934) fue un abogado y dirigente liberal reformista. Se desempeñó como escribano de gobierno y luego como diputado provincial (entre 1903 y 1910). En 1911 integró la “Legión Cívica”, agrupación opositora a Civit y desde esa fuerza participó en la creación del Partido Popular, que lo nominó como candidato a gobernador en 1913.

<sup>32</sup> Álvarez derrotó a Emilio Civit (candidato de la “Concentración Cívica”) y a Diógenes Aguirre (candidato de la UCR). La elección se hizo conforme a la Ley provincial N° 589. Por ser indirecta, correspondió al Colegio Electoral proclamarlo gobernador para el período 1914-1918.

<sup>33</sup> La máxima figura y representante de este partido en el Congreso y en la escena política nacional fue Benito Villanueva González (1854-1933), elegido senador nacional por Mendoza en 1912 gracias a la confluencia de radicales moderados y populares en la Legislatura, cuyo objetivo fue hacer frente a Civit (Peña y Lillo, 1992). Este dirigente era originario de Mendoza pero se había radicado en Buenos Aires, donde regenteaba los negocios ganaderos de su familia y desarrolló una prometedora carrera política de la mano del roquismo.

## *La Constitución provincial de 1916 y la cuestión electoral*

En noviembre de 1914 el gobernador Francisco Álvarez convocó a elecciones de convencionales para reformar la carta magna provincial, en cumplimiento de la Ley provincial N° 627, de junio de ese año, que declaraba la necesidad de la reforma general de la Constitución provincial. Los comicios se celebraron en diciembre, quedando la convención integrada por 30 representantes del Partido Popular, cuatro del Partido Independiente y ocho del socialismo. Sesionó entre 1915 y 1916, dando como resultado una nueva carta magna, que fue jurada en febrero de ese último año (Pérez Guilhou, 1977).

La nueva Constitución de 1916 fue la cristalización de los principios reformistas que se venían debatiendo desde el cambio de siglo y ratificó el rumbo hacia la apertura política. Asimismo, se han ensalzado sus disposiciones de avanzada en materia de derechos sociales (Seghesso, 1997; Egües, 2008).

El anteproyecto que sirvió de base para la discusión en el recinto había sido elaborado —una vez más— por Barraquero, por entonces ministro de Gobierno y convencional por el Partido Popular. En sintonía con sus planteos doctrinarios previos, el borrador estipulaba la calificación del voto de los analfabetos, la adopción del sistema proporcional y la creación de una junta electoral como órgano operativo y tribunal de primera instancia en materia electoral. Las dos primeras cuestiones fueron ampliamente debatidas en el recinto, pero finalmente primaron los principios previamente consagrados por la Ley N° 589.

La cuestión electoral se trató en una sección especial (sección segunda), integrada por los artículos 49 a 63. Se dio rango constitucional a la representación sobre la base de la población y entre otros principios se incorporaron el sufragio como derecho y deber; el voto secreto, obligatorio (no calificado) y con escrutinio público; la adopción del Registro Cívico Nacional para todas las elecciones locales.

Asimismo, se estipuló la integración de la Junta Electoral con predominio de representantes de origen político (retomando el criterio de la Ley 567), se explicitaron en detalle sus atribuciones y se le asignó la tarea de emitir diplomas para los candidatos proclamados, conforme la propuesta de Barraquero. Pero se dejó el juicio definitivo de validez de los comicios a las propias cámaras o cuerpos colegiados, tal como sucedía en el orden nacional.

Finalmente se buscó dotar de rango constitucional a los principios en materia penal que luego servirían de sustento a la ley reglamentaria. Entre ellos se consagraron la acción pública frente a delitos electorales, el procedimiento sumario y la pena de “prisión o arresto inconvertibles”, como castigo a las acciones de fraude, coacción, soborno, cohecho o intimidación, tanto en lo que respecta a los comicios como a sus instancias preparatorias y el escrutinio<sup>34</sup>.

En materia de representación el proyecto de la comisión redactora propuso la proporcionalidad para ambas cámaras en la Legislatura, considerándola como “la última y sana conquista de la ciencia política contemporánea por medio de la cual se da representación en el recinto de las leyes a todos los intereses político y económicos que forman el conjunto social” (Pérez Guilhou, 1977: 205).

Sin embargo, desde las sesiones preparatorias los convencionales debatieron si la Constitución debía plasmar en forma definitiva un sistema electoral determinado o debía dejar el asunto librado al criterio de los legisladores, quienes luego –por medio de la ley reglamentaria– tendrían la responsabilidad de fijar cuál era el sistema que más se adecuaba al “principio democrático” (Seghesso, 1981: 390; Pérez Guilhou, 1997: 184). Luego de algunos contrapuntos, quedó establecida en el artículo 53 una prescripción genérica que garantizaba representación para “la minoría” (en singular), entendiéndose por ello la primera minoría –en sintonía con la Ley N° 8871–, aunque la interpretación de este artículo fue debatida a posteriori, como veremos en el segundo apartado de este trabajo.

La cuestión de la representación fue objeto de un profuso debate, siendo socialistas, radicales intransigentes y algunos conservadores reformistas del Partido Popular los promotores del sistema proporcional. Por su parte, tanto el radicalismo lencinista –que se abstuvo de nominar convencionales– como el “civismo” (que fue derrotado en las elecciones de convencionales, junto a sus aliados, los radicales “orticistas”, nucleados en la Concentración Cívica Regional) defendieron la lista incompleta y procuraron incidir en la opinión a favor de esta desde sus órganos de prensa, dada su ausencia en el recinto de la Convención.

Por otro lado, respecto del sistema electoral, la reforma de mayor

---

<sup>34</sup> Esto quedó consagrado en los artículos 59 y 60 de la Carta Magna (Constitución de la Provincia de Mendoza, 1980). En este punto, los convencionales fijaron en la norma de fondo algo que corresponde usualmente a la norma reglamentaria. Cabe pensar que ello respondió al objetivo de consolidar el libre sufragio, que se venía practicando en la provincia desde 1912.

trascendencia que trajo la nueva Constitución fue la elección directa del gobernador y vicegobernador, a simple mayoría de sufragios. Al respecto, se dispuso en el nuevo artículo 120:

El gobernador y vicegobernador serán elegidos simultáneamente y directamente por el pueblo de la Provincia, cuyo territorio a ese efecto formará un distrito único, mediante una fórmula que presentarán los partidos políticos habilitados, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Electoral Provincial. Se proclamará electa la fórmula de candidatos que obtuviere simple mayoría de los votos emitidos (Constitución de la Provincia de Mendoza, 1980).

Otra reforma clave fue la relativa a la integración del Senado. Cabe aclarar que con la Constitución de 1895 la provincia adoptó un sistema bicameral, creando un Senado provincial cuyos representantes se elegían en forma directa y con criterio territorial (uno por la Capital y uno por cada departamento). Pero con la reforma de 1916 se equipararon las secciones a los distritos de diputados y se dispuso la elección de un número mínimo de seis senadores por cada sección, con un tope máximo de 40 en total para dicha cámara, adoptando su integración igual criterio de representación que para diputados (sobre la base de la población).

### *El proyecto de 1916 y la representación proporcional*

Meses después de la puesta en vigencia de la nueva Constitución, el 2 de agosto de 1916, el gobernador Álvarez envió a la Legislatura un proyecto de ley electoral –elaborado por su ministro Barraquero–, en aras de brindar un marco de reglas de juego claro para la elección de su sucesor, reglamentando las disposiciones estipuladas por los constituyentes en materia electoral.

Uno de los objetivos clave del oficialismo fue garantizar la representación legislativa de los partidos minoritarios, posibilitando el acceso de otras minorías a ambas cámaras mediante la reimplantación de la representación proporcional<sup>35</sup>.

Una vez ingresado en la Cámara de Senadores, fue girado a la Co-

---

<sup>35</sup> En su discurso de apertura de sesiones legislativas de julio de 1916, Álvarez adelantó que impulsaría la representación de las minorías por medio del “cuociente” (*Los Andes*, 1916, 4 de julio, p. 5, “Reapertura del período legislativo. El mensaje del gobernador”).

misión de Legislación (integrada por los senadores populares Pastor Reta y Severo G. del Castillo, y por el radical independiente Ezequiel Tabanera). Allí se analizó en detalle el articulado y se le dio despacho favorable el 31 de agosto de 1916. En su labor revisora, la comisión modificó algunas palabras en el articulado elevado por el gobierno, entre ellas el caso del artículo 46, donde se suprimió la expresión “a fin de dar representación a la minoría” que provenía de la redacción textual de la Constitución provincial (Provincia de Mendoza, s/f: 1166).

Ante la falta de tratamiento, el proyecto fue incluido en el llamado a sesiones extraordinarias que hizo el gobernador en octubre de 1916, llegando a estar primero en la agenda del Senado provincial, cámara donde fue aprobado –con modificaciones– el 3 de noviembre, pasando a Diputados.

En la cámara baja el tratamiento del proyecto se dio en forma paralela a los debates de la Ley Orgánica de Municipalidades, proyecto que ya contaba con media sanción del Senado, pero que había llegado a un punto muerto merced a la poca predisposición de los bloques para acordar puntos fundamentales. Tal situación se hizo extensiva al debate de la ley electoral, que quedó en el tintero.

A lo largo de las sesiones del período 1917 el contexto político general no le fue propicio al gobernador para lograr la sanción de la ley<sup>36</sup> y el tratamiento del proyecto fue postpuesto en varias oportunidades, víctima de la parálisis legislativa provocada por la tensa relación entre populares y radicales en el recinto. La falta de aprobación generó un vacío legal, dado que continuó vigente la Ley N° 589 cuyos principios y mecanismos respondían a la carta magna de 1910, sustancialmente modificados por la nueva Constitución provincial.

### *Aspectos principales del proyecto*

El texto seguía, en general, el orden y reproducía el grueso de las disposiciones del régimen electoral de 1912 pero interpolaba algunas innovaciones, que pasamos a reseñar.

---

<sup>36</sup> Junto con el agravamiento de la crisis económica que afectó la marcha de la administración, Álvarez padeció el obstruccionismo parlamentario del radicalismo lencinista. Luego de varios pedidos de sus correligionarios mendocinos, en noviembre de 1917 el presidente envió una intervención federal que desplazó del poder a Álvarez y cuyo objetivo fue allanar el camino para el triunfo de la UCR en las próximas elecciones de gobernador (véase Abraham, 2019).

En materia de electores se dispone la utilización del padrón nacional actualizado, que debía ser solicitado al Juzgado Federal por la Junta electoral provincial, sin agregados ni cambios respecto de los sujetos excluidos del derecho de sufragio para el orden local.

Respecto de las convocatorias a elecciones, como novedad se explicaban causales de suspensión de un comicio (conmoción, insurrección, invasión de milicias u otra calamidad pública) y su modalidad de reprogramación. En cuanto a los lugares de votación, se mantenía el orden de prelación de la norma de 1912, pero se limitaba la posibilidad de reubicarlos hasta 15 días antes del comicio.

Para las autoridades de mesa se mantenían los requisitos exigidos hasta entonces, junto con la entrega de un viático en dinero para quienes provinieran de otros distritos<sup>37</sup> y la garantía de que no podían ser detenidos mientras cumplían sus funciones, salvo flagrante delito. Como novedad se disponía que los dos suplentes permanecieran como auxiliares del presidente, pudiendo reemplazarlo, aunque aquel debía estar presente en la apertura y la clausura de la elección. Por otro lado, se ratificaba la orden explícita al presidente de mesa de vigilar que no faltasen en el cuarto oscuro las boletas de los diversos candidatos y constatar que el sobre que se introducía a la urna fuera el mismo que se le había entregado<sup>38</sup>.

La máxima autoridad en la materia era la Junta Electoral, a la que se daba ahora carácter permanente y se le concedían otras atribuciones además del escrutinio (convocatoria, actos preparatorios, verificación dactiloscópica de los padrones). Su integración sigue el criterio de la ley de 1911: se elimina al procurador de la Corte y al fiscal del Crimen, pero se añade al resto de los jueces de la Suprema Corte junto a su presidente y a las autoridades del Senado y la Cámara de Diputados o sus representantes legales (art. 39), asignándose la presidencia a la máxima autoridad judicial, con doble voto en caso de empate.

En lo que respecta al sistema electoral para los cuerpos colegiados, el artículo 46 del proyecto disponía:

---

<sup>37</sup> Se extrapoló el criterio de la Ley N° 8871, que preveía dispensar la condición de residencia en un circuito electoral a un ciudadano si faltaban autoridades, permitiendo que otros asumiesen ese rol y asignándoles un viático, e igualmente la posibilidad de que votasen en la mesa donde cumplirían sus obligaciones.

<sup>38</sup> Esta disposición explícita, ya contenida en la Ley N° 589, apuntaba contra el fraude conocido como “voto en cadena”.

(...) a fin de dar representación a la minoría, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, la proporcionalidad a base del cociente [sic] electoral será la regla, a fin de dar a cada partido orgánico una representación proporcional al número de sus votantes (Provincia de Mendoza, s/f: 1178).

Respecto de las jurisdicciones electorales, por el artículo 47 se dividió la provincia en tres “secciones electorales” –equiparadas para la elección de diputados y senadores–, eliminándose la denominación previa de “distritos”.

En cuanto al total de bancas, se disponía que cada sección debía elegir seis senadores y nueve diputados, permitiendo actualizar dicha cifra conforme a los datos del censo nacional, pudiendo ampliarse el piso de bancas para cada sección “en proporción a la población”, pero sin superar el techo de bancas previsto en la Constitución para cada cámara. En cuanto al distritado no se observan cambios, salvo por el agregado del departamento sureño de General Alvear –creado en el año 1914– a la tercera sección (Figura 3).

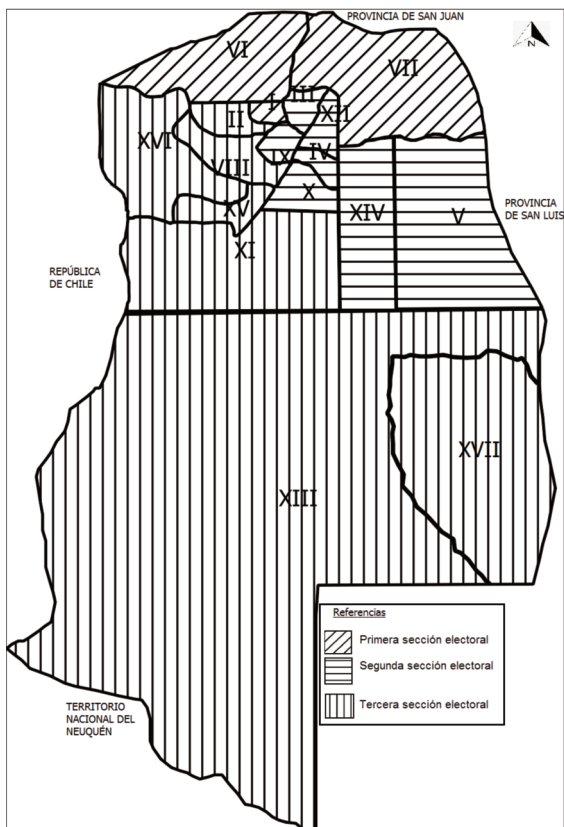
En lo que hace al recuento de votos se acorta el plazo de su inicio, quedando emplazada la Junta Electoral a comenzar dentro de las 48 horas de finalizado el comicio, sin necesidad de tener en su poder todas las urnas de la provincia. Quedaba a cargo de dicha autoridad, además, la resolución de quejas o denuncias de los apoderados, debiendo resolverse tales cuestiones e igualmente la validez de los comicios por sección a partir de la votación de todos sus integrantes, luego del recuento general y de la resolución de impugnaciones.

Se preveía el segundo domingo de abril como fecha fija para los comicios legislativos. Para el escrutinio de los mismos se explicitaban las operaciones matemáticas a realizar, en el marco del aludido sistema Hare-Borèly, haciendo operativa la fórmula de distribución de escaños en dichos cuerpos entre las listas de candidatos y con orden de “residuo mayor” en caso de sobrantes. Finalizado el conteo, se preveía remitir las actas a las respectivas cámaras y duplicados para los candidatos (diplomas). En caso de rechazo de un diploma, se disponía convocar a Asamblea Legislativa para ratificar o rectificar la decisión dentro de los 10 días, por mayoría simple y votación nominal<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Esta última decisión tenía status de juicio definitivo. Para no dilatar la apertura de sesiones ordinarias (que se realizaba en la provincia el 1 de junio) se dispuso la convocatoria





**Figura 3.** Secciones electorales para elección de diputados y senadores según el artículo 48 del proyecto de Álvarez (1916).

Referencias: I. Capital; II. Godoy Cruz; III. Guaymallén; IV. Junín; V. La Paz; VI. Las Heras; VII. Lavalle; VIII. Luján; IX. Maipú; X. Rivadavia; XI. San Carlos; XII. San Martín; XIII. San Rafael; XIV. Santa Rosa; XV. Tunuyán; XVI. Tupungato; XVII. General Alvear.

Para el caso del Poder Ejecutivo, se eliminó la referencia a los electores de gobernador y vice, reglamentándose la elección directa, previéndose la mayoría simple para la fórmula ganadora (artículo 65). Se

---

a sesiones preparatorias de cada cámara, a reunirse durante el mes de mayo, debiendo quedar con los nuevos integrantes incorporados al finalizar las mismas (Provincia de Mendoza, s/f: 1183-1884).

consagró como fecha el primer domingo de enero, explicitándose que tal votación debía verificarse aunque el Poder Ejecutivo no hiciese la convocatoria, si su mandato caducaba ese año. Respecto de la validez de estos comicios, el pronunciamiento correspondía a la Junta Electoral y solo en caso de que esta dispusiera su nulidad, la Asamblea Legislativa debía pronunciarse y podía convocar nuevos comicios.

En lo que respecta a las infracciones y penas por incumplimiento, el proyecto seguía a rajatabla las disposiciones de la “Ley Sáenz Peña”. Las únicas diferencias eran la asignación a los presidentes de mesa de un mandato de autoridad sobre la fuerza policial durante todo el comicio —con mayor énfasis que la norma nacional anterior, que solo colocaba a los efectivos a disposición de aquellos— y la extensión de la prohibición de uso de banderas, divisas o distintivos y la portación de armas de la noche anterior a la noche del día del comicio.

El castigo máximo previsto para los tipos penales de la norma era la prisión o arresto incommutables, cuya variación iba de un año a 18 meses, manteniendo lo previsto en la norma nacional y en el régimen electoral anterior. Con relación a los particulares, se eliminaba el tipo penal referido al secuestro de electores de gobernador y vice, por haber pasado a ser tal comicio directo.

Por otro lado, se mantuvo la prohibición expresa a los funcionarios de evidenciar preferencias y cualquier acto de adhesión ostensible o de oposición manifiesta con relación a los partidos políticos o los candidatos. Conforme al artículo 84, la restricción alcanzaba a funcionarios y empleados públicos, aunque se excluía a senadores, diputados, concejales y funcionarios de tres entidades autárquicas (el Consejo Administrativo de Enseñanza, el Consejo del Departamento General de Irrigación y la Junta del Crédito Público).

En cuanto al ausentismo, en caso de que un elector permaneciera sin emitir su voto —y no se excusase formalmente por ello—, se disponía el mismo procedimiento que en la norma anterior (publicación de su nombre por la Junta Electoral, denuncia por el fiscal público ante la justicia del Crimen y multa de diez pesos moneda nacional —o el doble si era reincidente—). Pero se facultaba a la justicia penal para delegar la tramitación y resolución de la cuestión en los jueces de Paz si el infractor vivía en un departamento alejado. Cabe señalar que respecto de los sujetos exceptuados de este delito, se eliminó la mención expresa a los electores analfabetos —contemplados tanto en la Ley nacional N° 8871

como en la Ley provincial N° 589–, pasando a ser pasibles de sanción si no emitían su voto.

En materia procesal, el proyecto preveía la acción popular para acusar faltas o delitos junto con la posibilidad de realizar denuncias hasta dos meses después de los comicios. Se disponía, asimismo, el carácter sumario del juicio y el plazo de 30 días para su resolución. El resto de los aspectos procesales siguió el criterio del régimen electoral de 1912.

Los dos últimos apartados contienen disposiciones generales y transitorias. En el primer caso se reiteraba la obligación de exhibir la libreta de enrolamiento para quienes tomaran un cargo o empleo públicos; luego se facultaba al Poder Ejecutivo para reglamentar por decreto las especificaciones de los formularios, útiles e implementos previstos en la ley; se asignaban recursos de rentas generales para los gastos que demande la norma y se disponía la colaboración de las oficinas dactiloscópicas del Registro Civil para verificar huellas dactilares, hasta tanto se organizase un cuerpo especial de peritos (se trataba de probar la identidad de los votantes cuando fuera impugnada, modalidad contemplada en la Ley N° 8871).

Sobre el final, entre las disposiciones transitorias se especificaba el cese de mandato y la modalidad de renovación de los senadores –en tanto las bancas correspondían a los departamentos y no a las nuevas secciones– e igualmente para diputados –salvando en este caso la diferencia numérica por tercios, pues la representación por sección pasaba de seis a nueve escaños–.

Finalmente, hubo dos disposiciones reglamentarias que Álvarez estableció por medio de decretos –a la espera de la aprobación de la ley en Diputados y ante la perspectiva de los comicios previstos para el año 1918–, antes de ser desplazado por la intervención federal. Por el primero se incrementó el número de escaños a partir de los datos del último censo nacional (1914), mientras que otro decreto dispuso la denominación de “secciones” electorales en reemplazo de la anterior de “distritos”, conforme a la Ley N° 589 (Seghesso, 1981: 392).

### **c. Tercer momento: los primeros gobiernos lencinistas (1918-1922)**

El triunfo del radicalismo en las elecciones presidenciales de 1916 y el advenimiento de Hipólito Yrigoyen a la primera magistratura nacional

dieron paso a una nueva etapa en la historia política nacional. Luego de varios lustros de luchar desde el llano, este partido asumió responsabilidades de gobierno y, en el marco de su prédica de “regeneración” y “reparación” de los “vicios” del régimen destronado, inició una nueva era en la escena política, amparado por el fuerte respaldo del electorado en las urnas.

En Mendoza sucedió lo propio de la mano de José Néstor Lencinas, caudillo radical que asumió la gobernación en 1918. Su triunfo en las urnas fue el corolario del proceso de ampliación de la participación política iniciado en 1910, continuado merced a las leyes electorales y la Constitución provincial de 1916.

Abordamos aquí el contexto correspondiente al tercer momento reformista delimitado en este trabajo y procuramos señalar cuáles fueron los fundamentos y las principales transformaciones propuestas por el radicalismo mendocino en torno a la “cuestión electoral” —de la mano de José Néstor Lencinas y de su hijo Carlos Washington—.

### **c.1. Radicalismo y lencinismo**

El lencinismo fue un movimiento político hegemónico en la provincia de Mendoza durante los años 20. Primero surgió como la línea interna predominante de la UCR mendocina, acaudillada por José Néstor Lencinas<sup>40</sup> y luego se conformó como un partido político provincial independiente, de la mano de Carlos Washington Lencinas y dos de sus hermanos, reivindicándose como heredero de las ideas de Alem y enfrentado con Hipólito Yrigoyen.

Desde la gobernación, el “Gaucho” Lencinas sostuvo el ideario radical de la “reparación” pero lo dotó de una tónica obrerista y protectora de los sectores populares. Su discurso se asentó en críticas acerbas a los gobiernos anteriores —en particular a su acción en materia política y económica—, buscando como contrapartida presentar al radicalismo como

---

<sup>40</sup> José Néstor Lencinas (1859-1920) era un abogado perteneciente a una familia tradicional pero de posición marginal dentro de la elite local. Comenzó su carrera política de la mano del “juarismo” y luego se sumó a las filas de la UCR. En 1905 encabezó en Mendoza la revolución radical y se exilió a Chile luego de su fracaso. A su regreso al país, retomó la conducción de la facción intransigente de la UCR local y sostuvo una postura abstencionista. Desde 1913 encabezó la acción proselitista del partido y en 1916 fue elegido diputado nacional. En 1918 asumió como gobernador y falleció en el cargo dos años después (Olguín, 1961).

la representación exclusiva y excluyente del “pueblo” mendocino (Richard-Jorba, 2013a).

El mandato de Lencinas fue sumamente polémico y se vio interrumpido a menos de un año de asumir por una intervención federal ordenada por Yrigoyen, que se prolongó entre febrero y julio de 1919 (Rodríguez, 1979).

La muerte del caudillo, acaecida en enero de 1920, dio lugar a una crisis de sucesión política: el entonces vicegobernador Ricardo Báez se negó a convocar a elecciones y procuró permanecer en el poder, disolviendo incluso la Legislatura, hasta que una nueva intervención federal vino a resolver la crisis institucional.

En ese ínterin, el lencinismo se articuló como una línea interna independiente dentro del abigarrado espectro de facciones de la UCR local, bajo el mando de Carlos Washington Lencinas<sup>41</sup>. Este presentó su candidatura a gobernador junto al bodeguero Bautista Gargantini (h), con la sigla Unión Cívica Radical Lencinista (UCRL) y triunfó en las elecciones de gobernador.

El joven dirigente llegó al poder con tan solo 33 años. Su gobierno se extendió entre febrero de 1922 y octubre de 1924. El joven dirigente logró revitalizar el legado de su padre, ratificando un liderazgo sustentado en el apoyo de los sectores populares y se convirtió en líder indiscutido de la fuerza política recientemente creada. Sin embargo, diversos conflictos institucionales y dificultades financieras dieron pie a una nueva intervención federal, sancionada por ley del Congreso, siendo designado interventor el dirigente santafesino Enrique Mosca, quien asumió el mando de la provincia el 12 de octubre de 1924.

## **c.2. Un legado de José Néstor Lencinas: la Ley N° 771**

En 1918, a poco de asumir la gobernación, José Néstor Lencinas convocó a elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados

---

<sup>41</sup> Carlos Washington Lencinas (1888-1929), era el tercer hijo de José Néstor Lencinas. En junio de 1919 fue electo diputado provincial y en marzo de 1920, como diputado nacional. En febrero de 1922 asumió la gobernación con solo 33 años. En 1926 resultó elegido senador nacional en 1926, pero nunca logró la aprobación de su diploma. Murió asesinado en un acto político en Mendoza, el 10 de noviembre de 1929. Diversos autores destacan sus habilidades oratorias y su cercanía con los sectores populares –lo que le valió el apodo de “Gauchito”–, constituyendo un liderazgo carismático singular.

y el Senado. Los radicales lograron todas las bancas en juego en el Senado, mientras que en Diputados obtuvieron ocho escaños por la mayoría, quedando para los conservadores los cuatro correspondientes a la minoría. Pero estos últimos cuestionaron en el plano legal la forma en que se habían convocado los comicios: Lencinas había recurrido en materia de distritado a las “secciones electorales” determinadas por la Constitución de 1916 para los diputados, pero en el caso del Senado y en los demás aspectos organizativos remitió a la Ley N° 589, que los conservadores entendían tácitamente derogada, en tanto era norma reglamentaria de la carta magna de 1910.

La estrategia le permitió al radicalismo obtener mayoría en forma rápida en el Senado, en tanto la elección de senador con el sistema anterior a la carta magna de 1916 se hacía a razón de un senador por departamento y por la capital, asignando la banca en juego al partido que obtuviese más votos.

La disputa se trasladó al seno de la Cámara Baja. En Diputados, los conservadores boicotearon las sesiones preparatorias y tras seis intentos infructuosos, los radicales se reunieron sin quórum y aceptaron los diplomas de los ocho radicales electos. Los opositores adujeron que la cámara se había reunido ilegalmente y que las elecciones estaban viciadas de nulidad, rechazando concurrir a las sesiones ordinarias. Pero los radicales tomaron la protesta como una renuncia tácita a las cuatro bancas, disponiendo convocar a elecciones para reemplazar a tres de ellos. A partir de esta disputa, la oposición solicitó al Congreso la intervención federal a la provincia (Rodríguez, 1979).

Posteriormente, hubo otros dos conflictos institucionales, cuyas implicancias se extendieron a lo largo de ese año<sup>42</sup> y terminaron por decidir al gobierno nacional el envío de una intervención contra Lencinas, que se extendió de febrero a julio de 1919.

En lo que respecta al problema de los diputados opositores, la autoridad federal dispuso en un principio convocar a elecciones para la renovación de dicha cámara. Pero Lencinas hizo propio el argumento de sus adversarios e impugnó también el mandato de los senadores opositores, electos entre febrero de 1916 y marzo de 1918, señalando que habían sido elegidos por departamento y no por “secciones electorales”,

---

<sup>42</sup> Uno de los conflictos se dio con el Poder Judicial a partir de una avanzada de Lencinas sobre la mayor corporación vitivinícola local y el otro con el vicegobernador Delfín Álvarez, a partir del veto de una ley de dietas para los legisladores (Rodríguez, 1979).

como estipulaba la Constitución vigente. Este reclamo fue receptado por el interventor Araya, quien dispuso renovar en su totalidad ambas cámaras y ordenó aplicar la Ley N° 8871, pero remitiendo al distritado y la distribución de bancas por secciones para ambos casos (República Argentina, Ministerio del Interior, 1921).

Las elecciones se realizaron el 22 de junio de 1919 y dieron el triunfo al radicalismo que respondía a Lencinas, quedando la minoría para los radicales disidentes<sup>43</sup>. Con mayoría en ambas cámaras y re-puesto en la gobernación, Lencinas se propuso regularizar la situación de cara a futuras elecciones y encargó al ministro de Gobierno Carlos Puebla la elaboración de un proyecto de ley electoral reglamentaria.

El envío a la Legislatura se concretó en septiembre de 1919. En el mensaje que acompañaba el proyecto, Lencinas manifestó la necesidad de dictar una ley electoral acorde al “espíritu de la Constitución sancionada de 1916”, acción indispensable para la vida institucional provincial, que se había visto demorada por el “impasse legislativo” y el “clima político” del año 1917.

El borrador retomaba el grueso de la propuesta de Álvarez de 1916, pero mantenía en ella varios postulados y principios de la Ley N° 589. En la percepción de la UCR, dicha ley condensaba “todos los adelantos y garantías obtenidas en los nuevos tiempos sobre material electoral”, que el propio Lencinas consideraba conveniente conservar, como “una adquisición definitiva de nuestra democracia” desde 1912 (Provincia de Mendoza, 1925: 1536).

Las modificaciones propuestas apuntaban a sobre todo a aspectos procedimentales, cuyo objeto principal era “dar mayor amplitud y practicabilidad [sic] al acto del sufragio y a los recaudos que lo garantizan”. Sin embargo, hubo también definiciones de fondo sustanciales, entre ellas la relativa al sistema electoral, donde se retomó el debate de fondo sobre el rol de las minorías en los espacios legislativos. Al respecto, Lencinas se mostró a favor de la lista incompleta, desconociendo el reclamo de las agrupaciones opositoras en pos del sistema proporcional.

Otras interpolaciones clave apuntaron al incremento de las penas por infracciones a la ley electoral y a su efectiva aplicación por parte de la Justicia local, mediante procedimientos más expeditivos. Según el mandatario, tales cambios respondían a la necesidad de corregir el “es-

---

<sup>43</sup> Para un panorama de las facciones radicales mendocinas, véase Lacoste (1994).

tado de apatía” que persistía todavía entre muchos electores y, por otro lado, facilitar el cobro de multas en las zonas de campaña.

Entendemos que estas últimas innovaciones en materia penal y procesal tendieron a reforzar la concepción plebiscitaria de la democracia que sostenía Lencinas<sup>44</sup>. Conforme a esta visión, el voto popular asignaba al Poder Ejecutivo el deber de llevar adelante el programa propuesto al electorado, lo que hacía indispensable el respaldo de una posición mayoritaria para el partido oficial en el Poder Legislativo. Bajo tales premisas, se entiende la preocupación de que tal mandato popular fuese suscripto por una amplia mayoría de la población y que fuese numéricamente incuestionable.

Por último, cabe advertir que merced al contexto político que precedió el envío de la propuesta, Lencinas instaba a los legisladores al tratamiento urgente del borrador, calificando a la ley electoral como “una ley fundamental que hace a la esencia del sistema político”, sin la cual “el propio Poder Legislativo no podría constituirse ni renovarse” y cuya sanción resultaba “indispensable para consolidar la existencia de los Poderes y la propia autonomía de la Provincia”.

No hemos hallado los diarios de sesiones del 1920 en la biblioteca de la Legislatura, lo que nos habría permitido conocer los debates del proyecto e identificar las posiciones del espectro de los parlamentarios frente al asunto<sup>45</sup>. Sin embargo, nuestra reconstrucción del trámite parlamentario –hecha sobre la base de la prensa local– da cuenta de que el trámite fue expeditivo y no hubo demasiadas observaciones. Cabe pensar que incidió en ello el apuro de la bancada radical en el marco de los rumores de envío de una nueva intervención federal a la provincia<sup>46</sup>.

El proyecto del Ejecutivo ingresó el 15 de septiembre de 1919 y pasó a la comisión de legislación de la Cámara Baja, que sugirió algunos

---

<sup>44</sup> Remitimos aquí al tipo weberiano de democracia, donde el mandato del líder se concibe como extraordinario, se da un nuevo sentido a la idea tradicional de representación y se concibe a las elecciones como plebiscitos ratificatorios (Serrafero, 2018).

<sup>45</sup> El único ejemplar disponible en ese repositorio corresponde a las sesiones de la Cámara de Senadores que tuvieron lugar entre agosto y noviembre de 1919. Sobre las limitaciones de este acervo documental, véase Luis (2017).

<sup>46</sup> Incluso antes del envío formal del proyecto por parte del Ejecutivo, se creó una comisión especial en Diputados, cuya tarea era estudiar los proyectos de leyes electoral y de irrigación. La misma quedó integrada por Manuel Zuloaga, Pastor Roldán y Eduardo Godoy (*Los Andes*, 1919, 10 de septiembre, p. 6, “Cámara de Diputados. La sesión de ayer”).



cambios en los artículos 43 a 49. En sesiones posteriores, sin embargo, la cuestión se pospuso porque la atención de los parlamentarios estuvo por entonces centrada en otros proyectos urgentes.

El 11 de noviembre se retomó el tratamiento del proyecto en la Cámara Baja. En esa oportunidad se aprobó el despacho de la comisión de peticiones y poderes –luego de su lectura por Zuloaga en el recinto– y el proyecto con las modificaciones interpoladas fue tratado sobre tablas, siendo aprobados en esa oportunidad 50 artículos (*Los Andes*, 1919, 12 de noviembre, p. 6, “Cámara de Diputados. La sesión de ayer”).

En la siguiente sesión, el 17 de noviembre, se hizo foco en el capítulo IV del título V –concerniente al juicio de la validez de las elecciones legislativas por las cámaras– y luego se abordó el resto del proyecto en un debate que se extendió hasta la tarde. La propuesta del Ejecutivo quedó finalmente convertida en ley con “ligeras modificaciones”, relativas al distritado, el plano penal e igualmente disposiciones transitorias para próximos comicios (*Los Andes*, 1919, 18 de noviembre, p. 5, “Cámara de Diputados. Las sesiones de ayer”).

Desde el día 20 se anunció el arribo de una comisión investigadora parlamentaria enviada por el Congreso nacional, para constatar *in situ* la situación mendocina y reunir elementos antes de decidir el remedio federal contra Lencinas. En ese marco, y ante la perspectiva de verse desplazados del poder, el gobierno insistió en el tratamiento del proyecto<sup>47</sup>.

En el Senado, sin embargo, el proyecto no llegó a debatirse en noviembre y figuró en el llamado a sesiones extraordinarias, convocadas para diciembre por el presidente provisorio del cuerpo –Ricardo Báez– en acuerdo con el Ejecutivo<sup>48</sup>.

En la primera sesión del período extraordinario –el 11 de diciembre–, la cámara trató el presupuesto provincial para 1920 y el proyecto electoral quedó relegado nuevamente. En las sesiones inmediatas posteriores hubo dificultades –algunas fueron suspendidas por falta de quórum–, o bien se abordaron otros temas. A principios de enero el

---

<sup>47</sup> *Los Andes* (1919, 21 de noviembre, p. 6, “Senado”). Lencinas se defendió por anticipado, desconociendo atribuciones a la comisión investigadora desde el plano administrativo y arguyó su inconstitucionalidad. Luego envió telegramas a otros gobernadores de provincia, para recabar su solidaridad y pronunciamiento público (Olguín, 1961).

<sup>48</sup> *La Palabra* (1919, 29 de noviembre, portada, “Convocatoria a sesiones extraordinarias”). La ley electoral figuraba en primer lugar en la agenda que había dado lugar a la convocatoria, previéndose su tratamiento en un plazo no mayor a 30 días.

proyecto comenzó a ser analizado en la comisión de Legislación y se produjeron allí algunos debates entre los legisladores.

Uno de esos contrapuntos se generó en torno a la adopción de la representación proporcional, sistema promovido por el senador opositor Jesús Romero (radical intransigente). La comisión entendió que tal cambio implicaba introducir una modificación de fondo, y ello requería un estudio serio y despojado de la premura del momento, sugiriendo a sus colegas no emitir despacho hasta el próximo período de sesiones ordinarias, en el año siguiente<sup>49</sup>.

Vencido el plazo legal, el 10 enero de 1920 el gobierno convocó a un nuevo período extraordinario y se procuró dar curso rápido al tratamiento del proyecto en la comisión de Legislación. La cuestión llegó finalmente al recinto en la sesión del 15 de enero, y dio lugar a un nuevo cruce entre el senador Romero y el bloque oficialista. El primero propuso pasar el proyecto a otras comisiones para revisar en detalle su articulado con suficiente amplitud y debatir algunos cambios trascendentales –conforme a lo acordado en la comisión–.

Sin embargo, el bloque oficialista –por medio del senador Encina– adujo que su bancada en la comisión no había admitido ningún tipo de cambio y que el proyecto tal como estaba cumplía el cometido de sancionar una ley reglamentaria “de acuerdo con la constitución” (*La Palabra*, 1920, 16 de enero, p. 6, “Legislatura”). A partir de ello, el oficialismo se negó a un nuevo estudio y promovió un tratamiento expeditivo, sobre tablas, en el recinto. El Senado provincial aprobó el proyecto el 15 de enero de 1920, con el apoyo unánime del bloque oficialista y el voto en contra de cuatro senadores radicales intransigentes<sup>50</sup>.

Finalmente, la promulgación –como Ley N° 771– tuvo lugar el 24

---

<sup>49</sup> *El Intransigente* (1920, 9 de enero, p. 3, “Régimen Electoral. Representación de las minorías”). En sintonía con los argumentos de Romero, el cronista aseguró que el gobierno buscaba la sanción exprés de la ley electoral a partir de lo aprobado por Diputados, sin debatir ampliamente la cuestión de la representación.

<sup>50</sup> *El Intransigente* (1920, 16 de enero, p. 3, “Ayer en el senado, una sanción absurda”). El cronista cuestionó a las autoridades de la cámara y adujo la prevalencia de las comisiones por sobre el resto de los legisladores, señalando que su labor “predomina autocráticamente sobre la opinión del cuerpo”. Luego se acusó al Ejecutivo de recurrir a una mayoría “regimentada y mentalmente uniformada”, con la cual mancillaba “la independencia y autoridad” del legislativo. Los senadores que votaron en contra fueron Jesús Romero, Vicente Sosa, Manuel Molina y el propio Bález.

de enero de 1920, cuatro días después de la muerte de Lencinas, por el gobernador interino Ricardo Báez<sup>51</sup>.

### *Estructura de la norma y principales innovaciones*

La nueva ley seguía, a grandes rasgos, la estructura de la Ley N° 589, con algunas interpolaciones del proyecto de Álvarez de 1916. El primer título estableció la calidad de elector para los comicios provinciales, remitiendo directamente al Registro Cívico Nacional elaborado por la justicia federal y determinando personas exceptuadas de la obligación de votar (policía y fuerzas de seguridad). Asimismo, disponía el voto obligatorio, concibiéndolo como un derecho a la vez que un deber. Se mantuvo también la disposición relativa a que “ninguna autoridad, ni persona, ni corporación, ni partido o agrupación política” podía obligar a votar en grupos.

El segundo apartado está dedicado a la proclamación de candidatos y al rol de los apoderados de las listas en las mesas, añadiéndose respecto de estos últimos la prohibición de que sean empleados públicos<sup>52</sup>.

El título tercero reglamentó las convocatorias electorales, la división administrativa resultante del distritado, las características de las mesas y el acto del voto. Se consagraron causales de suspensión de un comicio y la forma para reprogramarlo (siguiendo el proyecto de 1916) e igualmente el plazo para dar a conocer la modificación de los lugares de votación.

En lo que hace a las autoridades de mesa, el artículo 18 conservó como exigencias para el presidente y sus suplentes el ser electores que figurasen en el padrón, tuvieran residencia en la jurisdicción de la mesa y fuesen alfabetos, pero se eliminó el requisito de ser contribuyente o diplomado en profesión liberal.

Respecto de las atribuciones del presidente de mesa, se mantuvo la facultad de constatar la identidad del votante por otras vías en caso de

---

<sup>51</sup> Lencinas falleció el día 20 de enero, fruto de una enfermedad renal. Báez (presidente provisional del Senado) asumió la gobernación por figurar segundo en la línea sucesoria, detrás del vicegobernador Álvarez (destituído en septiembre de 1919).

<sup>52</sup> Un editorial de *El Intransigente* destacó la bondad de esta disposición –proveniente del proyecto de Barraquero de 1916–, pero acusó a Lencinas y sus ministros de contravenirlo en la práctica, al concurrir a reuniones políticas e intimar a sus dependientes a vincularse a los comités oficialistas (*El Intransigente*, 1920, 7 de enero, p. 3, “La ley electoral y el gobierno”).

que hubiera errores en el nombre o falte la fotografía del enrolado en su libreta, siempre que figurase en el padrón, de modo tal de no impedirle el voto. Pero se incorporó una salvedad en el caso de los electores omitidos del padrón, previéndose que se le permitiese el voto si en su libreta constaba que había votado en la misma mesa en la elección anterior, debiendo consignarse en ese caso los datos de la persona –en forma manuscrita– al final del listado impreso remitido por las autoridades.

En lo que respecta al cierre del comicio, se añadió la obligación del presidente de mesa de elaborar una lista de todos los inscriptos que no hubieran votado, debiendo la misma remitirse, luego del cierre del acto y en sobre cerrado, por separado a la Suprema Corte y a también al Juez de Paz del distrito, para que se diera curso los procedimientos para el cobro de las multas correspondientes.

El título cuarto estuvo abocado a la Junta Electoral. Se añadió como obligación de la junta la formación de un plantel permanente de peritos identificadores por dactiloscopia, encargados de la labor de identificación de los votantes en caso de impugnación, algo que estaba previsto en el régimen electoral de 1912 y en la ley nacional, pero al parecer no se cumplía.

El título quinto especificó el sistema electoral para designar representantes a cuerpos colegiados, unificando expresamente bajo una misma modalidad la elección de senadores, diputados, convencionales constituyentes y concejales municipales. Se impuso la lista incompleta –por medio del “voto restringido” de dos tercios del total de candidatos, cuando estuviesen en juego tres o más bancas, o una variante en caso de fracción–. Asimismo, se vedó la posibilidad de convocar a elecciones complementarias por menos de tres vacantes en los órganos representativos mencionados (artículo 50). A efectos organizativos, se fijó como fecha para las elecciones legislativas el primer domingo de abril.

Respecto del escrutinio, se preveía el conteo de votos por candidato dentro de las listas, debiendo proclamarse electos los que resultaren con más votos dentro de la mayoría y primera minoría hasta completar las vacantes, resolviéndose los empates por sorteo, a cargo de la misma Junta en caso de elecciones ordinarias o del cuerpo respectivo si se trataba de vacantes extraordinarias.

No se plantearon cambios respecto del inicio del escrutinio ni de los pasos o la forma en que se desenvolvería el conteo de votos. Al igual que en el proyecto de 1916, se preveía la entrega de diplomas a los candidatos proclamados, sujetos a aprobación definitiva por las cámaras.

Del mismo modo, se fijaban sesiones preparatorias a celebrarse durante el mes de mayo, pero se estableció que el rechazo definitivo de un diploma era potestad de la Asamblea Legislativa.

El título sexto contenía disposiciones pertinentes a la elección del gobernador y vicegobernador, que pasaba a ser directa. A tal efecto, se erigía a todo el territorio provincial como una sección electoral única y se fijaba como fecha el primer domingo de enero. En este caso sí se atribuyó a la Junta Electoral el pronunciamiento definitivo sobre la “legalidad” de las elecciones, pero igualmente se daba la última palabra a la Asamblea Legislativa, que tenía la potestad de convocar una nueva elección.

El título séptimo estuvo dedicado a las prohibiciones y penas. Las novedades tuvieron que ver con la especificación de los sujetos de algunos tipos penales, con dar mayor celeridad a cuestiones procesales y con las reparticiones judiciales encargadas de hacer cumplir la ley.

En materia de penas, se mantuvieron las disposiciones contravenionales relativas al acto del sufragio, aunque se hizo extensiva la prohibición de usar armas, banderas o distintivos a la noche correspondiente al comicio. Se mantuvieron también el arresto o prisión –inconmutables– como castigos en caso de las transgresiones tipificadas (fraude, coacción, soborno, cohecho o intimidación) contra derechos y garantías a la libertad electoral, con pena variable de un año a 18 meses. La única novedad fue la eliminación del secuestro de electores de gobernador y vice, por pasar tal elección a ser directa.

Tal como se proyectaba en el borrador de 1916, la limitación expresa a los funcionarios públicos de imponer a sus subordinados afiliaciones o votos en un sentido determinado se extendió a la prohibición de hacer acto ostensible de adhesión o de oposición a determinado/s candidato/s. La novedad estribó en que se amplió la restricción a todos los funcionarios y empleados de todos los poderes públicos de la Provincia y sus reparticiones, incluidos los municipios y entidades autárquicas como Irrigación, sin excepciones.

En lo que hace al castigo por no votar, se duplicó la multa prevista (de 10 a 20 pesos moneda nacional) y se habilitó la tramitación de oficio y la resolución a cargo para todos los casos de los juzgados de Paz con jurisdicción según el domicilio (y no de la justicia del Crimen, como en la Ley N° 589). De modo similar, se prevé destinar lo recaudado en concepto de multas a rentas generales de la provincia y no a un fondo específico (como el Consejo Escolar, según preveía la ley de 1912).

En ese marco, se preveía la utilización de la nómina de electores ausentes (enviada por los presidentes de mesa) para exigir el cobro inmediato –por vía de apremio– de las multas aplicadas a quienes se hallasen en falta. A la eximición expresa de tal castigo se volvió a añadir a los electores analfabetos (no contemplados en el proyecto de 1916) y a quienes residieran a más de 20 kilómetros de la mesa o hubiesen cambiado de domicilio, tal como se preveía en la “Ley Sáenz Peña”. Pero se impuso allí la obligación de denunciar la situación ante Juez de Paz o la autoridad más cercana a su domicilio, lo mismo en caso de enfermedad, de hallarse ausente del país o de existir otra causa legítima.

Respecto de la acción procesal para los delitos previstos, se incorporó la acción popular como medio de inicio de los procesos, y respecto del procedimiento sumario, la obligación de sustanciación y fallo dentro de los 30 días. La otra novedad fue que se acortó el plazo de los tribunales competentes para citar a juicio verbal a acusador y acusado, siendo el mismo de 10 días a contar desde la acusación y no de la citación como preveía la Ley N° 589, procurando con ello mayor celeridad en la sustanciación.

En el octavo título –destinado al distritado–, se dispuso el reordenamiento de la división territorial de la provincia en torno a tres secciones electorales –tal como preveía la Constitución de 1916–, equiparándolas como base territorial para la elección tanto de senadores como de diputados. La primera sección –antes conformada por Capital, Las Heras y Lavalle– sumó al departamento de Guaymallén. La segunda sección quedó con los mismos departamentos que antes (excepto Guaymallén) y en la tercera sección se agregó el departamento de General Alvear, jurisdicción municipal separada de San Rafael desde 1914, tal como preveía el proyecto de 1916 (Figura 4).

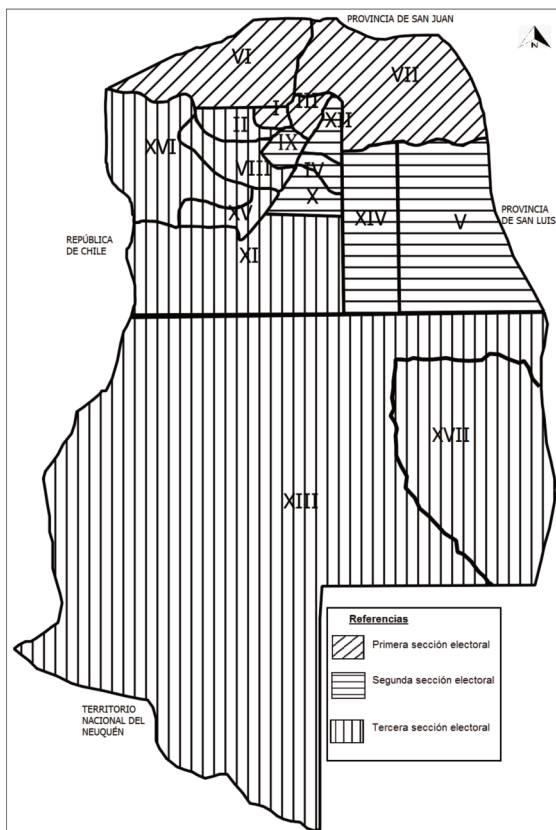
En cuanto al total de bancas, se asignaban nueve diputados y seis senadores por cada sección, habilitando su aumento posterior según datos censales, a razón de un diputado por cada 15.000 habitantes y un senador por cada 22.500 (artículo 99). Al igual que en el proyecto de Álvarez, el piso era de nueve diputados y no de ocho, como establecía el artículo 68 de la Constitución Provincial<sup>53</sup>.

Corresponde señalar que el hecho de sumar a Guaymallén a la primera sección eliminó el desbalance poblacional del distritado anterior,

---

<sup>53</sup> Cabe pensar que la cifra facilitaba la aplicación de la lista incompleta, al igual que la exigencia de tres vacantes como mínimo para la convocatoria de elecciones complementarias en una sección (Artículo 50).

quedando las secciones prácticamente equiparadas, con las siguientes cifras de cantidad de habitantes al 31 de diciembre de 1919: Primera sección: 108.292 habitantes; Segunda sección: 100.302 habitantes; y tercera sección: 101.726 habitantes<sup>54</sup>.



**Figura 4.** Secciones para elección de diputados y senadores según Ley N° 771. Referencias: Primera Sección: I. Capital, III. Guaymallén, VI. Las Heras y VII. Lavalle; Segunda Sección: IV. Junín, V. La Paz, IX. Maipú, X. Rivadavia, XII. San Martín y XIV. Santa Rosa; Tercera Sección: II. Godoy Cruz, VIII. Luján, XI. San Carlos, XIII. San Rafael, XV. Tunuyán, XVI. Tupungato y XVII. General Alvear.

<sup>54</sup> Cálculo realizado a partir de una estadística publicada por el diario *La Palabra* (suplemento especial, abril de 1922, p. 6).

Por último, el título noveno estableció disposiciones generales, algunas ya enunciadas en normas anteriores –como la obligación para los que aspirasen a cargos públicos de exhibir constancias de haber votado–. Además, se ordenaba dar destino a Rentas generales de lo recaudado por multas y no a fondos específicos, se disponía organizar el cuerpo de peritos en dactiloscopia y se asignaba al Poder Ejecutivo la tarea de reglamentar por decreto las características de los formularios y los modelos de los útiles e implementos previstos en la ley (artículo 101).

### **c.3. Reglamentación y derrotero posterior de la norma**

Tal como mencionamos, la Ley N° 771 quedó sancionada luego del fallecimiento de Lencinas. Durante el año 1920 no se puso en práctica, merced a la negativa del gobernador interino Báez a convocar a elecciones y del arribo de una nueva intervención federal enviada por el gobierno de Yrigoyen, en cumplimiento de la Ley N° 11039. Recién se aplicó en las elecciones de gobernador de diciembre de 1921, por orden del interventor Eudoro Vargas Gómez, aunque la discrecionalidad de este funcionario para integrar la junta electoral provincial dio pie a quejas de la oposición conservadora, lo mismo que el marco normativo previsto para los comicios.

En tal instancia, quedaron en evidencia algunas falencias o vacíos legales que fueron subsanados por el siguiente gobierno constitucional. Luego del arribo de Carlos Washigton Lencinas a la gobernación, en marzo de 1922 el oficialismo dictó un decreto para la reglamentación de la norma sancionada en 1920 y ratificó con ello su vigencia (Provincia de Mendoza, 1925: 1580-1583).

La reglamentación puso el foco en la presentación de listas de candidatos y de boletas para su oficialización por la Junta Electoral, estipulando para estas últimas su forma, tamaño y modalidad de impresión. Asimismo, disponía la posibilidad de añadir un “emblema o retrato” siempre que ello sirviera para hacer “más notable la diferenciación de los nombres de los partidos o listas de candidatos entre sí”.

El carácter limitado del decreto dio pie a una crítica del Partido Liberal, que denunció una contradicción entre el decreto y la reglamentación de la Ley nacional N° 8871, que no establecía la posibilidad de incorporar emblemas o retratos<sup>55</sup>. Asimismo, cuestionaban que la tarea

---

<sup>55</sup> Una crítica similar se dio en Santa Fe. Piazzesi (2004) trae a colación la voz de Waldino



de reglamentación quedaba a medias, en tanto el gobernador sólo se pronunciaba sobre la forma de las boletas y los retratos, sin estipular nada respecto de otros asuntos (Seghesso, 1981).

Cabe pensar que la disposición sobre los retratos pudo responder a una estrategia deliberada del mandatario para favorecer a su partido, teniendo en cuenta la cantidad de electores analfabetos que constituían su base de apoyo, e igualmente sirvió a la disputa que lleva adelante el lencinismo con otros núcleos radicales en relación con ciertos símbolos y figuras del partido<sup>56</sup>.

Otras reformas parciales se aplicaron a dicha norma entre 1922 y 1924, hasta que el gobierno de Lencinas hijo fue desplazado por una intervención federal, encabezada por el santafesino Enrique Mosca. Mosca recurrió a la Ley 771 para la convocatoria a la renovación de las cámaras legislativas y a elección de gobernador y vice, efectuadas en noviembre de 1925<sup>57</sup>.

La norma se aplicó también en todas las elecciones locales que tuvieron lugar durante la gobernación del bodeguero Alejandro Orfila (UCRL) entre 1926 y 1928. En diciembre de 1928 arribó otra intervención federal, a cargo del radical personalista bonaerense Carlos Borzani, que desplazó al lencinismo del Ejecutivo y disolvió el Poder Legislativo. Con motivo de la convocatoria a elecciones de gobernador para el 7 de septiembre de 1930, el interventor apeló a la Ley N° 771, aunque los comicios no se concretaron, pues un día antes tuvo lugar el golpe de Estado de José F. Uriburu contra Yrigoyen.

Por su parte el interventor federal José María Rosa (h) –sucesor de Borzani– recurrió a la “Ley Sáenz Peña” para las elecciones de gobernador de noviembre de 1931. Finalmente, el Partido Demócrata Nacional –que triunfó en dichos comicios y accedió a la gobernación en febrero de 1932– promovió en abril de 1932 una nueva ley electoral (Ley N°

---

Maradona, único diputado socialista, para quien el secreto de los triunfos de los partidos tradicionales descansaba en el uso propagandístico de símbolos o retratos de caudillos, cuestiones que adquirirían mayor relevancia que las ideas o los principios.

<sup>56</sup> Conforme a la reglamentación, la Junta Electoral podía terciar con sus actos administrativos en las disputas por las siglas o nombres de las listas e igualmente en torno a símbolos partidarios a colocarse en las boletas. Cabe señalar que las boletas radicales solían llevar impreso en su encabezado el retrato de Alem, símbolo disputado por las facciones radicales en forma paralela a la sigla “UCR”.

<sup>57</sup> Decreto N° 791, del 17 de noviembre de 1925.

977). Tal norma sirvió de base al predominio político del PDN entre 1932 y 1943 (Abraham, 2021a).

A modo de cierre de este apartado, el siguiente cuadro comparativo ilustra los principales aspectos e innovaciones promovidas por cada instancia de reforma de la legislación electoral reglamentaria entre 1911 y 1920, abarcando tanto las leyes aprobadas (1911, 1912 y 1920) como el proyecto trunco de 1916.

Salvando la primera ley, se vislumbra una continuidad desde 1912 en lo que hace al sujeto de derecho electoral, los padrones y el escrutinio. Los mayores cambios se observan en materia de representación legislativa, en la composición y funciones de la Junta Electoral e igualmente en la forma de elección del gobernador y vicegobernador (directa, a partir de la Constitución de 1916). Finalmente, si bien existen matices en materia penal y de distritado (de las que hemos dado cuenta), a grandes rasgos se observa una continuidad en el interés por el castigo de las transgresiones al derecho al sufragio así como también en el mantenimiento del criterio tripartito en el distritado.

**Cuadro I. Cuadro comparativo de leyes electorales (1911-1932) y proyecto de ley del año 1916**

|                        | <b>Ley Nº 567</b><br>(Promulgada 05/05/1911)<br>Gobernador: Rufino Ortega (h) – Partidos Unidos | <b>Ley Nº 589</b><br>(Promulgada 15/04/1912)<br>Gobernador: Rufino Ortega (h) – Partidos Unidos | <b>Proyecto de Ley Electoral</b><br>(Presentado el 02/08/1916)<br>Gobernador: Francisco Álvarez (Partido Popular) (con media sanción en la Cámara de Senadores de Mendoza. No aprobado.) | <b>Ley Nº 771</b><br>Presentación proyecto: 15/09/1919.<br>Gobernador: José Néstor Lencinas (UCR), fallecido 20/1/1920.<br>Promulgada el 24/01/1920.<br>Gobernador interino: Ricardo Báez (UCR) |
|------------------------|---|---|--|---|
| Denominación de la ley | “Ley Electoral de la Provincia”   | “Ley Electoral adoptando la Ley núm. 8871 con algunas modificaciones”                           | “Proyecto de Ley Electoral de la Provincia de Mendoza”   | “Ley Electoral de la Provincia”   |

| Constitución Provincial vigente (norma de fondo)              | Constitución provincial de 1910   | Constitución provincial de 1910   | Constitución provincial de 1916 | Constitución provincial de 1916   |
|---|---|---|---------------------------------|---|
| Normas reglamentarias y/o complementarias; reformas parciales | Decreto creando la Sección electoral dependiente del Ministerio de Gobierno (1/06/1911) | Decreto Reglamentario 12/04/1912<br>Decreto Reglamentario 29/04/1912<br>Leyes 601, 634 y 664 (sobre elecciones municipales) |                                 | Decreto Reglamentario N° 189/22 (11/03/1922) sobre proclamación de candidaturas, confección de boletas, rol autoridades de mesa y apoderados);<br>Ley N° 775 (29/04/1922), apertura padrón municipal complementario;<br>Ley N° 857 (promulgada 28/11/1923).<br>–Modifica artículo 84 de la ley 771–.<br>Ley N° 880 (promulgada 26/02/1926).<br>Mandatos legisladores y renovación parcial de las cámaras. |
| Estructura  | 5 títulos, 13 capítulos, 129 artículos  | 11 artículos (ley) 10 títulos, 93 artículos (Régimen electoral)   | 9 títulos, 109 artículos        | 10 títulos, 107 artículos   |

|                           |   |  |   |   |
|---------------------------|---|--|---|---|
| <p>Calidad de elector</p> | <p>Ciudadano argentino (nativo o naturalizado), mayor de 18 años, inscripto en el Registro Cívico Provincial.</p> <p>Excepciones: dementes, sordomudos, eclesiásticos regulares, dementes o mendigos asilados, miembros de fuerzas de seguridad, condenados a pena infamante o delitos electorales, encausados y fallidos fraudulentos.</p> | <p>Ídem Ley nacional N° 8871: Ciudadano argentino (nativo o naturalizado), mayor de 18 años, que figure en el padrón elaborado sobre la base del Enrolamiento (Ley N° 8129 y 8130).</p> <p>Excepciones: 1) por incapacidad: dementes, sordomudos; 2) por estado o condición: eclesiásticos regulares, detenidos, dementes y mendigos asilados miembros de fuerzas de seguridad; 3) por indignidad: penados por falso testimonio o delitos electorales; cesanteados de funciones políticas, privados de tutela o curatela por fraude, desertores; deudores de caudales públicos por apropiación o defraudación y dueños de prostíbulos.</p> | <p>Aquellos que sean electores del Registro Cívico Nacional (padrón nacional), actualizado y remitido por la Justicia Federal a la Junta Escrutadora.</p> <p>Excepciones: tropas de línea, Guardia Nacional y Policía de Seguridad.</p> | <p>Aquellos que sean electores del Registro Cívico Nacional (padrón nacional), actualizado y remitido por la Justicia Federal a la Junta Electoral.</p> <p>Excepciones: tropas de línea, Guardia Nacional y Policía de Seguridad.</p> |
|---------------------------|---|--|---|---|

|  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
| Padrón   | Padrón propio, elaborado sobre la base del Registro Cívico provincial confeccionado ad hoc por las comisiones inscriptoras y jurys de tachas (Capítulo V, Título III). Se renueva cada 4 años.  | Se adopta como padrón electoral provincial, con carácter permanente, el padrón nacional elaborado según Ley 8129 (Art. 10).   | Padrón nacional (actualizado), que será remitido por el Juzgado Federal a la Junta Escrutadora provincial a solicitud del Poder Ejecutivo.   | Padrón nacional (actualizado), que será remitido por el Juzgado Federal a la Junta Escrutadora provincial a solicitud del Poder Ejecutivo.  |
| Autoridad/es Electoral/es, integración y sus funciones | <p>Junta Electoral ad hoc, integrada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados (o sus representantes legales).</p> <p>Funciones: “todo cuanto se refiera al Régimen Electoral de la Provincia” (Art. 20).</p> | <p>Junta Escrutadora, constituida un mes antes del comicio, integrada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la misma, el Fiscal Público en lo Criminal, el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputados (o sus representantes legales). Quórum mínimo de 3 miembros; Presidente con voz y voto en las deliberaciones (art. 51).</p> <p>Funciones: organización de los comicios, nombramiento autoridades de mesa, proclamación de listas, escrutinio general y juicio definitivo de validez de los comicios.</p> | <p>Junta Electoral permanente, compuesta por los Ministros de la Suprema Corte y su presidente; el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados (o sus reemplazantes legales)</p> <p>Funciones: organización de los comicios, nombramiento autoridades de mesa, convocatorias, proclamación de listas de candidatos, distribución de materiales, escrutinio general provisorio y juicio preliminar de validez (1ª instancia). Quórum de la mitad más uno de los miembros; Presidente con voz y voto en las deliberaciones y doble voto en caso de empate.</p> | <p>Junta Electoral permanente, compuesta por los Ministros de la Suprema Corte (en plenario), el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputados (o sus reemplazantes legales).</p> <p>Funciones: nombramiento de autoridades de mesa, la organización y funcionamiento de los comicios, proclamación de listas de candidatos, escrutinio general provisorio y juicio preliminar de validez (1ª instancia). Quórum de la mitad más uno de los miembros; Presidente con voz y voto en las deliberaciones y doble voto en caso de empate.</p> |

|   |   |   |  |  |
|---|---|---|--|--|
| <p>Modalidad de elección de gobernador y vicegobernador</p>         | <p>Elección indirecta (por Junta de Electores). Quince días después de la elección, cuando se hayan recibido al menos 2/3 de las actas de las secciones electorales, la Junta Electoral debe verificar las actas remitidas y proclamar a los electores. Ocho días después se debe reunir y hacer la votación, proclamando gobernador y vicegobernador a los que obtengan mayoría en una votación nominal.</p> | <p>Elección indirecta (por Junta de Electores). Resultarán proclamados electores los candidatos con más votos, cualquiera sea la lista o listas en que figuren, hasta completar el total (Art. 45).</p>   | <p>Elección directa, por mayoría de votos. A tal efecto el territorio de la Provincia se considera como una sola Sección Electoral.</p> <p>Fecha fija: primer domingo de enero.</p>  | <p>Elección directa, por mayoría de votos. A tal efecto el territorio de la Provincia se considera como una sola Sección Electoral.</p> <p>Fecha fija: primer domingo de enero.</p>  |
| <p>Representación legislativa (integración y sistema electoral)</p> | <p>Cámara de Diputados: por sistema proporcional (Hare/Borely). Primer distrito: 8 diputados; Segundo distrito: 9 diputados; Tercer distrito: 8 diputados.</p> <p>Cámara de Senadores: 16 senadores, 1 por sección, por simple pluralidad de sufragios en cada sección.</p>   | <p>Cámara de Diputados: por sistema de voto restringido ("lista incompleta"). Primer distrito: 8 diputados; Segundo distrito: 9 diputados; Tercer distrito: 8 diputados.</p> <p>Cámara de Senadores: 16 senadores, 1 por sección, por simple pluralidad de sufragios en cada sección.</p> | <p>Elección de representantes a las Cámara de Diputados y Cámara de Senadores por sistema proporcional (Hare/Borely), a efectuarse en tres secciones electorales, correspondiendo a cada una elegir 6 senadores y 9 diputados.</p> | <p>Elección de representantes a las Cámara de Diputados y Cámara de Senadores por sistema de voto restringido ("lista incompleta"), a efectuarse en tres secciones electorales, correspondiendo a cada una elegir 6 senadores y 9 diputados.</p> |

|   |   |   |  |  |
|---|---|---|--|--|
| <p>Distribución de jurisdicciones electorales en el territorio (distrito)</p> | <p>Tres distritos electorales para elección de Diputados y electores de gobernador y vicegobernador.</p> <p>Dieciséis secciones electorales para Senadores (1 por cada departamento y 1 por la capital). Escrutinio particular a cargo de los presidentes de mesa, una vez finalizado el comicio.</p> | <p>Tres distritos electorales para elección de Diputados y electores de gobernador y vicegobernador.</p> <p>Dieciséis secciones electorales para la Senadores (1 por cada departamento y 1 por la capital).</p> | <p>Tres secciones electorales para diputados, senadores o convencionales constituyentes.</p> <p>Una sola sección electoral a efectos de la elección de gobernador y vicegobernador.</p>  | <p>Tres secciones electorales para diputados, senadores o convencionales constituyentes.</p> <p>Una sola sección electoral a efectos de la elección de gobernador y vicegobernador.</p>  |
| <p>Escrutinio</p>   | <p>Escrutinio general y juicio definitivo de validez a cargo de la Junta Electoral. Se convoca a la Junta una vez recibidas todas las actas y urnas.</p>  | <p>Escrutinio único a cargo de la Junta Electoral con participación de apoderados. Juicio definitivo validez de los comicios.</p> <p>Debe iniciarse desde el día siguiente de finalizada la elección.</p>       | <p>Escrutinio único a cargo de la Junta Electoral con participación de apoderados. Juicio de validez en 1ª instancia. Juicio definitivo a cargo de las cámaras o cuerpos respectivos (diplomas).</p> <p>Debe iniciarse dentro de las 48 hs. de finalizada la elección.</p> | <p>Escrutinio único a cargo de la Junta Electoral con participación de apoderados. Juicio de validez en 1ª instancia. Juicio definitivo a cargo de las cámaras o cuerpos respectivos (diplomas).</p> <p>Debe iniciarse dentro de las 48 hs. de finalizada la elección.</p> |

|   |  |   |   |  |
|---|--|---|---|--|
| <p>Penas y sustanciación del proceso penal por delitos en materia electoral</p> | <p>Arresto (delitos menores) y prisión (delitos graves y cometidos por funcionarios públicos) con distintas escalas según gravedad. Pérdida de derecho de sufragio y empleo si es funcionario público.</p> <p>Procedimiento: acción pública a cargo del Ministerio Fiscal o por cualquier ciudadano.</p> <p>Procedimiento a cargo de la Justicia del Crimen provincial, con apelación ante la cámara respectiva. Multas a funcionarios judiciales por “retardo de justicia”.</p> | <p>Arresto (delitos menores) y prisión (delitos graves y cometidos por funcionarios públicos) con distintas escalas. Pérdida de derecho de sufragio y empleo si es funcionario público. Divulgación y pena pecuniaria para los electores que no voten sin justificación válida (excepto analfabetos o electores que residen a más de 20 km).</p> <p>Procedimiento: acción pública a cargo de agente fiscal o por cualquier elector empadronado en el distrito.</p> <p>Procedimiento sumario, verbal, a cargo de la Justicia del Crimen provincial, con apelación ante la Cámara en lo criminal.</p> | <p>Arresto (delitos menores y cometidos por funcionarios públicos) y/o prisión (delitos graves), con distintas escalas. Pérdida de derecho de sufragio y empleo si es funcionario público. Acusación por el fiscal y penas pecuniarias para los que no voten sin justificación válida (analfabetos no exceptuados).</p> <p>Procedimiento: acción popular, por cualquier elector con residencia en el distrito, hasta dos meses después del comicio.</p> <p>Juicios breves y sumarios, con intervención del agente fiscal y defensa oral. Plazo de sustanciación: 10 días desde la acusación. Pena por retardo de justicia. Apelación ante la Cámara en lo criminal.</p> | <p>Arresto (delitos menores y cometidos por funcionarios públicos) y/o prisión (delitos graves), con distintas escalas. Pérdida de derecho de sufragio y empleo si es funcionario público. Acusación por fiscal y penas pecuniarias para los que no voten sin justificación válida (analfabetos y electores que residen a más de 20 km exceptuados). Cobro por vía de apremio, a cargo de la justicia de Paz.</p> <p>Procedimiento: acción popular, por cualquier elector con residencia en el distrito, a ejercer hasta dos meses después del comicio.</p> <p>Juicio sumario, sustanciado por juez competente (salvo multas) y defensa oral. Plazo de sustanciación: dentro de los 10 días desde la acusación. Apelación ante la Cámara en lo criminal.</p> |
|---|--|---|---|--|

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Provincia de Mendoza (1912a; s/f; 1917; 1925) y Nanclares (1952).



### III. Las fuerzas políticas locales y las reformas del período

#### a. El sustrato para la movilización partidaria: la ampliación de la participación política

De la mano de la “Ley Sáenz Peña”, el voto obligatorio trajo como consecuencia –tanto en el país como en Mendoza– una mayor predisposición de la población a la participación política<sup>58</sup>. Este cambio de conducta sirvió de incentivo a los partidos políticos para organizarse y movilizar votantes, lo que desafió las estructuras de los partidos preexistentes.

En el orden nacional, como resultado de las innovaciones de la reforma saenzpeñista y de su impacto en el sistema político se produjo un incremento notable de la participación electoral: del 21% en 1910, al 69% en 1912, hasta alcanzar el 81% en 1928 (De Micheli, 1991).

En la provincia cuyana, por su parte, cabe señalar que antes de la reforma electoral de 1912 el padrón electoral estaba formado por el 8,61% de la población y de este votaba solamente el 14%, siendo así electores únicamente un 1,20% de los habitantes (Mateu, 1996: 217). Pero con el advenimiento del nuevo ordenamiento electoral esto cambió. El Cuadro II ilustra la evolución del número de votantes sobre el total de empadronados en elecciones de diputados nacionales para el distrito Mendoza desde la sanción de la Ley N° 8871.

Si bien la cifra inicial es elevada, se observa luego un paulatino decrecimiento, que estabiliza el total de votantes por debajo del 50% de los empadronados, lo que implica que con el correr del tiempo se alcanzó un piso de participación. Por otro lado, cabe señalar que hubo una oscilación entre las elecciones presidenciales y las provinciales, por lo que corresponde matizar la magnitud de tal evolución según el tipo de elección de que se tratase, contando las primeras con mayores índices de participación que las locales.

En lo que hace a las conductas cívicas, cabe pensar que la nueva legislación no involucró en lo inmediato al grueso de la población en la vida política; más bien abrió un proceso que requirió de tiempo y que dependió de la acción de los partidos, obligados a competir por el voto

---

<sup>58</sup> El indicador de esta variación es el aumento en la concurrencia: si en 1910 la participación se ubicó en torno al 17% de los empadronados, para 1913 la cifra se triplicó (Seghesso, 1991: 219).

popular y a “educar” políticamente al ciudadano, proceso que se retroalimentará en las sucesivas elecciones conforme la población empadronada percibía que su voto tendría peso efectivo en la definición del escenario político (Gallo y Cortés Conde, 1986: 232).

**Cuadro II. Empadronados y votantes en elecciones nacionales (1912-1926)**

| <b>Distrito Mendoza</b> |                     |                 |                               |
|-------------------------|---------------------|-----------------|-------------------------------|
| <b>Año</b>              | <b>Empadronados</b> | <b>Votantes</b> | <b>Porcentaje de votantes</b> |
| 1912                    | 38.500              | 24.467          | 63,55%                        |
| 1914                    | 40.987              | 23.717          | 58,00%                        |
| 1916                    | 45.936              | 27.433          | 59,72%                        |
| 1918                    | 49.141              | 25.351          | 51,33%                        |
| 1922*                   | 57.250              | 26.942          | 47,06%                        |
| 1924                    | 65.195              | 32.258          | 49,47%                        |
| 1926                    | 65.935              | 31.086          | 47,14%                        |

\* Elecciones anuladas por disparidad de criterios entre las juntas electorales nacional y local.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del artículo “Electorado nacional y partidos” (*Los Andes*, 1926, 10 de junio, p. 5).

En cuanto al sustrato sociodemográfico que sustenta la evolución de la participación, Gallo y Sigal (1965) atribuyeron a Mendoza el cuarto lugar en la correlación entre el voto radical y el grado de modernización, siendo este último un índice calculado a partir de los niveles de urbanización, alfabetismo y población extranjera. Junto a Tucumán, constituyen la excepción respecto de los patrones predominantes en el interior del país, por ser ambas jurisdicciones los únicos centros industrializados cosmopolitas fuera de la región pampeana.

Sin duda otro factor no desdeñable en materia electoral dentro de los advertidos por estos autores es el alto nivel de analfabetismo, problemática que en Mendoza se mantuvo constante a lo largo del período 1912-1922, con picos que alcanzaron el 46%, pero con una incidencia distinta según la zona. Tal como hemos señalado, si bien en la ciudad capital la problemática no era tan grave, sí eran significativos los índices en los departamentos y aún más en las zonas rurales (Cerdá, 2011).

## **b. La evolución de la legislación electoral y los partidos políticos locales**

Las reformas electorales del período 1910-1920 complementaron el proceso de ampliación de la participación abierto con la implantación del sufragio obligatorio. El puntapié lo constituyó la sanción de la “Ley Sáenz Peña” y la adopción de sus postulados que se hizo en Mendoza con la Ley N° 589, pues ambas normas marcaron el paso de un orden político restrictivo y de sufragio viciado a otro de sufragio libre y democracia ampliada.

Todo este proceso interpeló a las agrupaciones partidarias en su estructura y funciones, en tanto convirtió a los sectores populares en nuevo árbitro de las contiendas electorales. Nos interesa reseñar a continuación la evolución de los partidos políticos del período 1910-1922 y correlacionar su derrotero con el impacto que provocaron las reformas analizadas en el sistema de partidos y en la dinámica político-institucional general<sup>59</sup>. Para ello, se hace preciso tener en cuenta las transformaciones e igualmente los resguardos impulsados por los elencos dirigentes en la esfera constitucional y/o legal.

### **b.1. Agrupaciones y reformismo del cambio de siglo al Centenario**

Tal como advertimos al comienzo de este capítulo, en los últimos decenios del siglo XIX, Mendoza estuvo bajo la égida de gobiernos oligárquicos, sustentados en los vínculos políticos de una reducida red interfamiliar. Sus dirigentes retroalimentaron su capital político, económico y/o simbólico merced a los nexos con el poder económico local –sobre todo el promisorio sector vitivinícola, desde 1885 en adelante– e igualmente usaron a su favor los vínculos con el poder político nacional, en el marco de las alianzas que en cada coyuntura electoral se tejían en el seno del Partido Autonomista Nacional.

Como hemos advertido, no había por entonces un sistema de par-

---

<sup>59</sup> Para un panorama de la historia política del período 1880-1918, véase Heaps-Nelson (1975), Lacoste (1990), Suplee (2000) y Tello (2010). Asimismo, existen testimonios escritos legados por contemporáneos que participaron en las lides políticas del período, como Funes (1942), Aguilar (1957) y Peña y Lillo (1992).

tidos en un sentido cabal, sino agrupaciones de notables que disputaban su predominio bajo reglas de juego que incluían distintas formas de coerción y mecanismos de procesamiento de las diferencias en el seno de la elite. Los comicios devenían usualmente en “designación”, mediante fraudes y coerciones de diverso tipo, practicados en favor de las nuevas autoridades por sus antecesores, convertidos en “gobiernos electores” (Botana, 1986; Ansaldi, 1992).

La actividad política quedaba reducida así a los círculos de notables y las decisiones eran resultado de complejas negociaciones dentro del grupo más o menos reducido que ocupaba el gobierno, mientras los incipientes núcleos opositores debían conformarse con negociaciones que les proveyeran de espacios de poder marginales, o bien con acciones impugnadoras que eran reprimidas si implicaban una amenaza para el oficialismo y la continuidad del régimen.

La figura prototípica de la oligarquía en Mendoza fue Emilio Civit, quien asentó su predominio político en intrigas y argucias pergeñadas en torno a las redes políticas local y nacional (Pérez Guilhou, 1997). Bajo la égida de este dirigente, la política local quedó signada por el favoritismo y la corrupción. En el marco del “boom vitivinícola”, el Poder Ejecutivo se fortaleció aún más por medio del control de la policía provincial, el reparto de tierra fiscal y su influencia en las resoluciones del Departamento de Irrigación, instrumentos que otorgaron a los gobiernos de todo el período un grado de poder incomparable sobre la economía y los recursos financieros que esta generaba (Heaps-Nelson, 1975).

En lo que hace al espectro opositor, los primeros atisbos de organización vinieron de la mano de la Unión Democrática, creada en 1904. Esta agrupación nucleó a destacadas figuras del comercio o la industria, profesionales y representantes de la prensa local, pasando a militar en sus filas varios intelectuales y figuras independientes de la provincia (Sanjurjo, 2000).

Sin embargo, su interés reformista chocó de frente con la supremacía política del oficialismo y la persistencia de irregularidades en materia de sufragio. Los comicios celebrados en 1905 y 1906 demostraron a sus dirigentes la imposibilidad de hacer frente al fraude y a la acción policial con la que Civit manejaba los actos comiciales. La entidad se desarticuló en 1907, subsistiendo algunas figuras en una coalición con el Partido Constitucional, sigla creada por jóvenes que se habían desvinculado recientemente de los Partidos Unidos.

## **b.2. El reformismo del Centenario y los posicionamientos partidarios en Mendoza**

Con la asunción de Rufino Ortega (hijo) en marzo de 1910 y la elección de Civit como senador nacional por la Legislatura, este dirigente creyó garantizarse la continuidad de su predominio. Pero en los prolegómenos del Centenario resurgieron las apelaciones a la defensa del libre sufragio –propias del ideario liberal reformista<sup>60</sup>– y hubo impugnaciones al sistema político, aunque estas no llegaron a cristalizar en agrupaciones organizadas.

A posteriori, sin embargo, el alineamiento de Ortega con la acción reformista de Sáenz Peña dio cauce al agrupamiento y la acción de los opositores. Facilitó esta acción una ley de amnistía para los presos por razones políticas promovida por el gobernador –Nº 566–, que se promulgó el 1 de mayo de 1911 (Peña y Lillo, 1992). Al poco tiempo hubo elecciones legislativas y triunfó en dos departamentos del tercer distrito el candidato opositor Lucio Funes. Sin embargo, maniobras posteriores del bloque oficialista en la Cámara de Diputados le impidieron asumir, merced a la demora en la aprobación de su diploma y a la anulación de la elección en forma arbitraria por parte del civitismo.

Sin resignarse, Funes participó desde el llano en la promoción del sufragio libre mediante la creación de una agrupación denominada “Liga Cívica” y fundó el periódico “La Tarde”, augurando ver cumplidas las promesas de Ortega con relación al sufragio libre y nucleando en torno a su prédica a otros dirigentes descontentos con la situación política (Funes, 1942). Este tipo de acciones sirvieron de acicate para el distanciamiento de Ortega con su ex mentor Civit.

Tal como hemos advertido antes, con la sanción de la Ley electoral Nº 567 en mayo de 1911 se hizo evidente la ruptura entre Ortega y Civit, en virtud de sus diferentes puntos de vista respecto del programa de pureza del sufragio. Este distanciamiento provocó cortocircuitos en la Legislatura –donde muchos de los representantes respondían todavía a Civit–, generando un escenario de conflicto que afectó el orden institucional y condicionó la labor administrativa del Poder Ejecutivo (Molins, 1914).

---

<sup>60</sup> Remitimos a la caracterización de Zimmermann (1995) e igualmente a los trabajos de Malamud (1997) y Botana (2005) sobre la configuración y derrotero de los sectores reformistas dentro del espectro partidario de entonces. Para el marco mendocino, véase Roig (1966).

Por otra parte, en forma paralela al acercamiento del gobernador al programa reformista nacional se articuló un movimiento favorable al libre sufragio, integrado por figuras independientes como Funes, que confluyeron con otros grupos opositores preexistentes, para dar origen al Partido Popular. Este se fundó el 27 de octubre de 1911 en la casa del dirigente Enrique González, nucleando a todos los sectores políticos enfrentados a Civit.

La nueva agrupación tuvo entre sus integrantes a dirigentes provenientes de cinco agrupaciones preexistentes, todas opositoras al civitismo: la Unión Democrática, el Partido Constitucional (ambos nucleados luego en la Coalición Electoral), el Partido Independiente de Barraquero, la Liga Cívica y la Unión Nacional. Asimismo, en el plano programático abrevaba en los postulados del efímero Partido Republicano de 1909 (integrado por intelectuales y figuras del ámbito judicial, como Arturo Funes Coll y Severo Gutiérrez del Castillo).

En diciembre, los populares dieron a conocer un manifiesto a favor del sistema democrático de gobierno y del programa de sufragio pregonado por Sáenz Peña, propiciando además el respeto a las instituciones republicanas y manifestando una crítica a la Constitución de 1910, en particular al personalismo y a la concentración de facultades en el Ejecutivo (Fúnes, 2015).

Sin embargo, entendemos que Ortega se mantuvo por un tiempo más tensionado entre la necesidad de mantener el apoyo del civitismo para cumplir las responsabilidades de gobierno y su afán rupturista para con su antecesor, haciendo primar las primeras cuando era necesario.

Una prueba de ello fue su posición frente a un conflicto suscitado por el incremento de las tasas comerciales, promovido por el intendente y el Concejo Deliberante de la Capital. Ortega apoyó la medida por razones de administración, respaldando al funcionario y al núcleo civitista mayoritario en el concejo. Tanto el Partido Popular como el radicalismo lencinista se solidarizaron con la Liga de Defensa Comunal, que promovió en febrero de 1912 un lockout comercial para manifestarse contra los aumentos (*Los Andes*, 1912, 4 de febrero, p. 5, “Liga de Defensa Comunal”).

Como puede verse, a partir de 1910 se generó un clivaje dentro de la elite dirigente, a partir de dos visiones contrapuestas del sistema político: la civitista –defensora de la preponderancia del Ejecutivo, de la Constitución de 1910, de los arreglos electorales y de los acuerdos de

cúpula– y otra reformista, que bregaba por la pureza de sufragio y la apertura de la participación política, en consonancia con Sáenz Peña, promoviendo además partidos impersonales y orgánicos, en aras de susstraer su actividad de las componendas de las cúpulas de dirigentes y de los gobiernos electores. Con esta última idea coincidía el núcleo de dirigentes opositores e independientes que articuló el Partido Popular, quedando en sintonía con el gobernador Ortega a pesar de su adscripción previa a los Partidos Unidos.

### **b.3. Cambios y realineamientos partidarios con motivo de las reformas electorales en los gobiernos liberales reformistas**

Mientras se designaban las comisiones inscriptoras y de “jurys” para la formación del Registro Cívico provincial –condición para la aplicación de la Ley electoral N° 567–, el 7 de abril de 1912 tuvo lugar en la provincia la primera elección con la Ley N° 8871, de un diputado nacional. Esos comicios fueron la prueba de fuego política para el Partido Popular, que candidateó al bodeguero Pedro Benegas, quien triunfó cómodamente sobre el oficialismo, que apadrinó a Estanislao Gaviola, dirigente allegado a Ortega. Luego de la derrota, el gobernador impulsó un cambio de gabinete e incorporó a dos afiliados del Partido Popular como ministros de Gobierno y Hacienda (Julián Barraquero y Salvador Reta), aunque el segundo luego renunció.

Luego de la sanción de la Ley N° 589 –en mayo de 1912– Ortega se dispuso a romper en forma abierta y definitiva con los Partidos Unidos y con el predominio de Civit (Funes, 1942). Aprovechando la recepción favorable al ideario reformista, Ortega logró el apoyo de los radicales moderados luego de intentar un acercamiento a los populares. En ese marco Estanislao Gaviola –quien se unió al radicalismo moderado luego de la derrota de abril– asumió la cartera de Industrias y Obras Públicas y el diputado Joaquín Sayanca se hizo cargo de Hacienda, vacante desde el alejamiento de Reta<sup>61</sup>.

Fruto de este acercamiento al gobernador, los radicales moderados

---

<sup>61</sup> Gaviola era un dirigente conservador de Rivadavia que en 1912 se sumó al radicalismo. Fue candidato a vicegobernador en 1914 y luego logró una banca de senador provincial. Por su parte el juez Sayanca, simpatizante de la UCR, fue nominado como candidato a gobernador en diciembre de 1921 por una de las facciones no lenicistas y recibió apoyo del Comité Nacional.

rompieron la alianza con Civit –los “Partidos Unidos”– y decidieron concurrir por separado a las elecciones legislativas provinciales del 26 de mayo, las primeras celebradas bajo Ley N° 589. Luego de la ruptura con Civit, la línea “orticista” logró el respaldo de un núcleo de radicales independientes liderado por Ezequiel Tabanera (h), con fuerte predicamento en el sur provincial.

Por su parte, el sector “rojo” de la UCR siguió comandado por Lencinas y se mantuvo en abstención, pero hubo un núcleo de dirigentes encabezado por el dirigente Jesús Romero (uno de los protagonistas de la revolución radical de 1905) que rompió con el caudillo en febrero de 1912, denunciando su estilo autoritario como jefe del partido a nivel local.

En ese escenario, populares y radicales moderados disputaron poder al civitismo en la Legislatura, alcanzando estos últimos la minoría. La confluencia de ambas fuerzas llevó, luego, a la elección como senador nacional de Benito Villanueva<sup>62</sup>.

La entente entre populares y radicales “orticistas” se mantuvo hasta que el Comité Nacional de la UCR propició en 1913 la reunificación de las facciones de Lencinas, Ortiz y Romero en pos de una acción conjunta del partido camino a los comicios para gobernador<sup>63</sup>.

La unificación radical se concretó en Mendoza a principios de agosto de 1913, aunque luego las facciones de Ortiz y de Lencinas procuraron imponer sus propios candidatos por separado: mientras los primeros propusieron al juez Pedro Lucero, los lencinistas se inclinaron por el capitán Diógenes Aguirre, resultando este último finalmente el candidato. La decisión llevó a Ortiz a alejarse temporalmente del partido con sus huestes.

Por su parte, Civit promovió en julio de 1913 la creación de una nueva agrupación –la “Concentración Cívica Regional”–, a la que procuró dotar de una base social y dirigencial más amplia que la coalición

---

<sup>62</sup> Si bien en la coyuntura Villanueva apareció como paladín del reformismo, un observador contemporáneo lo acusó de instalar una red clientelar que desnaturalizó el libre sufragio, aprovechándose de la venalidad y del analfabetismo reinantes en el medio local para su propaganda, algo que no podía hacer en Buenos Aires (Molins, 1914: 175).

<sup>63</sup> Esta directiva fue lanzada en todo el país, bajo el augurio de los resultados exitosos obtenidos por el partido en las elecciones de gobernador de Santa Fe y de la concurrencia a comicios de diputados nacionales de abril en Capital Federal y otras provincias (Persello y De Privitellio, 2006).



que lo cobijaba<sup>64</sup>. El nuevo partido logró el triunfo en elecciones complementarias de un senador por el departamento Tunuyán.

Sin embargo, en las elecciones de gobernador triunfó el Partido Popular, que consagró al binomio Francisco Álvarez-Rafael Guevara, que derrotó a Civit e igualmente a la fórmula de la UCR (Diógenes Aguirre-Estanislao Gaviola).

Según Heaps-Nelson (1975), la derrota interpeló fuertemente a los radicales mendocinos y los convirtió en hábiles propagandistas políticos. Su estrategia pasó a combinar exitosamente un discurso que reivindicaba necesidades de los sectores obreros del mundo vitivinícola con el liderazgo carismático de Lencinas y la acción proselitista de los comités, que incluyó atención médica y jurídica gratuita e igualmente asesoramiento en materia agrícola<sup>65</sup>.

Tal acción resultó asertiva para conseguir apoyos diversos (artesanos, empleados de comercio, pequeños viñateros y bodegueros o contratistas de viña). Buena parte de estos sectores estaban integrados por inmigrantes que lograron progresar con sus negocios en la agricultura y se distanciaron políticamente de los grupos familiares tradicionales que ocupaban los puestos públicos más importantes.

El Partido Popular, por su parte, disputó votos a los radicales pero no tuvo un líder del calibre de Lencinas, que aglutinara apoyos tan variados. Su respaldo electoral provenía de núcleos empresariales vitivinícolas tradicionales y de profesionales independientes, segmentos de la población claramente enfrentados a la base de sustento del radicalismo (Heaps-Nelson, 1975). Por otro lado, el partido estuvo afectado por disputas internas que se trasladaron al plano institucional durante el gobierno de Francisco Álvarez, y el oficialismo sufrió el impacto de una fuerte crisis económica, desatada con motivo de la Primera Guerra Mundial. De igual modo, el enfrentamiento irreductible con los radicales en la Legislatura neutralizó muchas de sus iniciativas (Diez, 1999).

---

<sup>64</sup> En la mesa directiva de la nueva agrupación se incluyó a exadversarios, como el general Ortega. Si bien se vislumbran en su programa algunas pautas más avanzadas en materia ideológica, en lo organizativo la agrupación dio continuidad a lógicas propias de los partidos “de notables”.

<sup>65</sup> Si bien estas prestaciones de servicios no eran novedosas ni tampoco eran potestad exclusiva del radicalismo –los conservadores también recurrían esporádicamente a ellas, aunque con menor sistematicidad–, su aporte fue clave en el contexto electoral del período 1916-1918 (Seghesso, 1981; Bragioni y Mellado, 2012; Abraham, 2019).

En marzo de 1914 se convocó a una elección para designar tres diputados nacionales, dando lugar a una reñida puja entre el flamante oficialismo popular y los radicales. Los primeros ganaron y obtuvieron las dos bancas de la mayoría, que ocuparon el general Rafael M. Aguirre y el abogado Luis Silvetti. Por su parte la UCR postuló al capitán Diógenes Aguirre y a Pedro N. Ortiz, obteniendo el primero la banca de la minoría. La coincidencia de apellido de los dos primeros candidatos de cada lista motivó impugnaciones de votos y quejas en el escrutinio. Por su parte, la Concentración civitista y los socialistas se abstuvieron<sup>66</sup>.

Con la reforma constitucional de 1916, tal como vimos, se consagró la elección directa del gobernador y vicegobernador. A partir de tal novedad, la UCR se reorganizó y se lanzó a una febril actividad proselitista, buscando disputar la sucesión de Álvarez. Desde entonces, se constituyó en una fuerza política de creciente solidez, gracias al respaldo presidencial, a la persistente actividad proselitista y al fuerte ascendiente político de José Néstor Lencinas sobre los sectores populares a nivel local (Pérez Guilhou, 1997; Egües, 2008).

Un nuevo cisma se produjo en el radicalismo en enero de 1915 con la renuncia de un núcleo de dirigentes encabezado por Ezequiel Tabanera (h), disgustado con Lencinas. Pero un año después, el Comité Nacional propició la reunificación, erigiendo un comité común, presidido por el diputado Diógenes Aguirre. A fines de febrero se reunió la convención provincial para elegir candidatos a electores de presidente y vice y un candidato a diputado nacional, nominándose para este último cargo a Lencinas, aunque se otorgó libertad a los afiliados en su voto, como forma de no disgustar a sus oponentes internos.

La UCR unificada triunfó en las elecciones del 2 de abril de 1916, logrando ocho electores de presidente y los cuatro restantes fueron para los populares, resultando Lencinas elegido diputado nacional, con cerca de 15.000 votos.

La unión de los radicales, sin embargo, duró hasta poco después de elecciones, pues ya a fines de abril orticistas y tabaneristas denunciaron una campaña solapada de Lencinas para hacerse elegir diputado y tomar

---

<sup>66</sup> El primer centro socialista se había creado en la Capital provincial hacia 1900, pero recién hacia 1915 tuvo presencia en ocho de los 14 departamentos. En 1914 triunfaron en las elecciones municipales en la Capital, pero los comicios fueron anulados. Un año después, en 1915, se reunió su primer Congreso provincial, nominando como autoridad una Junta Ejecutiva y se adoptó como denominación “Federación Socialista de Mendoza” (Lacoste, 1993).

la dirección del partido en forma inconsulta. Camino a las elecciones de diputados y senadores provinciales de abril de 1916, los disidentes –presididos por Agustín Vaquié– decidieron presentar candidatos propios con la sigla “Unión Cívica Radical de Mendoza”, que desconoció la autoridad del Comité Provincia local comandado por Lencinas. Este último dispuso expulsar a todos los dirigentes que desconocieron su autoridad, dando cuenta de ello al Comité Nacional, mientras que aquellos lo denunciaron ante las autoridades partidarias por no rendir los fondos de la última campaña. En los comicios, finalmente, triunfó la UCR de Lencinas, que infligió a los populares su primera derrota en comicios locales<sup>67</sup>.

#### **b.4. Realineamientos luego del triunfo radical**

El triunfo de Yrigoyen y su ascenso a la primera magistratura nacional tuvieron un fuerte impacto en el escenario de partidos, tanto a nivel local como nacional. Conforme señalan Ossona y Balestra, la UCR quebró el sistema de alianzas que sostenía la organización política del país desde 1880 y los elencos supérstites no supieron organizar un partido nacional orgánico, quedando reducidos a “un conjunto de partidos provinciales controlados por las viejas familias locales” (Ossona y Balestra, citado por Lacoste, 1991: 7).

Los partidos locales pertenecientes al espectro liberal-conservador que detentaban posiciones oficialistas en las provincias se vieron en serias dificultades frente a la “máquina” radical y quedaron en evidencia su falta de organicidad, el faccionalismo y las dificultades para competir con la UCR, fortalecida ahora por las ventajas propias de la detentación de los resortes del poder y sus recursos.

En el caso de Mendoza, con motivo de la derrota en las elecciones presidenciales, el gobernador Álvarez procuró un acercamiento a sus adversarios civitistas y a principios de marzo de 1917 los invitó a colaborar con el gobierno. La Concentración Cívica aceptó el convite, pero pueras adentro de las filas populares el acuerdo generó rispideces y dio lugar

---

<sup>67</sup> Se trata de elecciones celebradas el 30 de abril de 1916. Considerando el candidato más votado, la UCR obtuvo 3.179 votos, frente a 3.077 de los populares, 1.100 de la Concentración Cívica, 803 del socialismo y 361 del radicalismo disidente de Agustín Vaquié. En la elección de senadores –que se realizaba a simple pluralidad, a razón de un senador por departamento– los radicales lograron tres bancas, la Concentración Cívica dos y los populares sólo una (Olguín, 1961: 246).

a la renuncia de cuatro dirigentes que ocupaban bancas en la Legislatura. Fruto de esta entente, el civitista Galigniana Segura se sumó al gobierno provincial como ministro de Hacienda.

Sin embargo, el 29 de abril se realizaron elecciones en el tercer distrito, correspondiendo el triunfo a los radicales por una diferencia de 83 votos. El oficialismo definió la situación a su favor al anular la Junta Electoral algunas mesas en San Carlos y Malargüe, lo que generó airadas protestas de los radicales, que contaban con la certeza del triunfo en esos departamentos (Olguín, 1961).

En medio de ese contexto de acercamiento y ruptura de los conservadores, la situación del radicalismo se tornó inmejorable: la entente con el civitismo y las arbitrariedades de la Junta Electoral dieron verosimilitud a las acusaciones que fundamentaban sus pedidos de intervención federal<sup>68</sup> y sus reclamos hallaron eco en Yrigoyen, quien dispuso desplazar a Álvarez de la gobernación a fines de 1917 y nombró como interventor federal al exgobernador cordobés Eufasio Loza, quien favoreció solapadamente a sus correligionarios y allanó el camino a la “máquina” partidaria radical, camino a las elecciones de renovación gubernativa.

Los comicios de gobernador tuvieron lugar el 20 de enero de 1918, bajo vigilancia de la intervención federal. Los primeros en proclamar candidatos fueron los radicales, quienes presentaron al binomio José Néstor Lencinas-Delfín Álvarez. Por el lado de los conservadores, una convención conjunta del Partido Popular y la Concentración Cívica proclamó la candidatura común de Emilio Civit para gobernador y Alfredo Ruiz para vicegobernador, adoptando la alianza el nombre de “Concentración Popular”, aunque por disidencias internas posteriores se presentaron como “Partido Conservador”. Recién al final de la campaña, cuando el predominio del radicalismo era evidente, el binomio recibió respaldo abierto de Álvarez, aunque el grueso de los funcionarios populares negaron su apoyo a Civit (Abraham, 2019).

El escrutinio se dio a conocer recién en febrero, resultando vencedor

---

<sup>68</sup> Desde abril de 1917 los radicales elevaron pedidos en tal sentido al gobierno nacional, protestando por la falta de garantías electorales. En octubre la UCR resolvió su abstención de cara a las elecciones municipales de noviembre de 1917, aduciendo que los registros de electores se habían conformado irregularmente, que la ley orgánica municipal era inconstitucional y que no se había sancionado aún la ley electoral provincial reglamentaria de la nueva Constitución provincial. El documento fue elevado al ministro del Interior junto con una reiteración del pedido formal de intervención federal (*Los Andes*, 1917, 28 de octubre, p. 5, “Unión Cívica Radical”).

Lencinas por 18.349 votos contra los 12.747 de Civit, triunfando la UCR en 16 de los 17 departamentos. La derrota produjo la dispersión de las fuerzas conservadoras, las cuales se reunificaron bajo una nueva sigla –Partido Autonomista– recién en junio de 1919.

## **b.5. Partidos y sistemas de partidos en la Mendoza lencinista**

La primera experiencia de la UCR como gobierno se extendió del 6 de marzo de 1918 hasta el fallecimiento de Lencinas, el 20 de enero de 1920. Esta tuvo algunos traspiés que impactaron en la trayectoria posterior de este partido y retroalimentaron el faccionalismo que lo aquejaba desde sus orígenes.

Lencinas manifestó un estilo de gobierno sumamente confrontativo con los sectores desplazados del gobierno y con el poder económico vitivinícola. En ese marco, tal como hemos advertido, llevó adelante una serie de acciones que implicaron el desconocimiento de los derechos de la oposición, la limitación de ciertas garantías o libertades, la transgresión de procedimientos administrativos regulares y la desnaturalización de la división de poderes, afectando con ello las condiciones mínimas para una convivencia democrática (Rodríguez, 1979; Lacoste, 1994; Richard-Jorba, 2013a).

Por otro lado, la forma en que el radicalismo entendió la democracia y el orden político tenía su correlato en el plano de los partidos políticos. En su discurso de apertura de sesiones pronunciado ante la Asamblea Legislativa el 1 de junio de 1918, Lencinas planteaba su voluntad de fomentar la organización de “grandes partidos políticos”, pero ponía algunos prerequisites, entre ellos “bases orgánicas”, “programa concreto de acción” y “propósitos fundamentales”. Bajo tal premisa, protestaba contra las “agrupaciones inestables y advenedizas”, sin planes de gobierno –en clara referencia a los conservadores–, advirtiendo que luego de su derrota “desaparecen como meteoros” o se dividen cuando “el calor del poder” no favorece sus “ambiciones subalternas” (Provincia de Mendoza, 1918: 8).

En ese marco, el caudillo radical dejaba en claro su visión de la oposición conservadora, a la que acusaba de no haber sido capaz de contener “el desborde de sus pasiones y de sus prácticas viciosas” de antaño. Luego justificaba con naturalidad el ascenso del radicalismo, partido cuyas “energías, jóvenes y viriles que llegan a la meta a cumplir sus programas

y promesas”, validando con ello el principio político “de la rotación de los partidos y de los gobiernos”.

Por otro lado, dedicaba unas líneas a los radicales disidentes, mostrando cierta contemplación para con su acción facciosa, en tanto entendía como normal que partidos sanos y vigorosos como el radicalismo se vieran

sometidos a procesos de integración y de cambios y mutaciones orgánicas, con células que mueren y otras que nacen, influenciadas por causas ambientes [sic], conforme a necesidades sociales de orden cultural, económico y moral; sucediendo lo que a las aguas tranquilas del terso lago que de pronto se agitan, para recobrar enseguida su calma habitual, tan luego cesa de rugir el recio vendaval (Provincia de Mendoza, 1918: 9).

Finalmente, Lencinas atribuía al radicalismo la misión de “seguir su marcha ascendente en el eterno andar, en cumplimiento de su misión institucional”, advirtiendo a sus correligionarios que vendrían tiempos de estabilidad una vez “moderadas las aspiraciones excesivas” de la oposición.

Como puede verse, el discurso del mandatario entronca en la línea de los argumentos radicales sobre la “reparación” institucional, que ensalzaban su misión y la colocaban en un plano trascendente, a la vez que asignaba un carácter natural tanto a la debacle conservadora como al faccionalismo partidario interno.

En el plano institucional, el programa radical llevó al oficialismo a desconocer los espacios y prerrogativas de la oposición. Esto tuvo su correlato en materia electoral, en tanto la ley de 1920 reivindicó la lista incompleta y apuntaló la posición de la mayoría en los espacios deliberativos (Diputados y Senadores, e igualmente en los concejos deliberantes, equiparados desde 1916 con la Cámara Baja en cuanto a su forma de integración).

En el marco de la representación que la dirigencia radical-lencinista buscó construir de sí misma, asentada en ideas relativas a la pureza del ideario radical y a su misión salvadora frente al “desbande conservador”, subyace la idea de una “nueva era”, sustentada en el veredicto popular. Al respecto, resulta ilustrativa la referencia del diputado provincial radical José Núñez sobre los apoyos a Civit:

El partido radical ha venido al poder con sus propias fuerzas sin abra-

zarse con ningún otro partido, en contra de lo que han hecho esos partidos conservadores, que han formado conjunciones, uniones para detener el avance radical. Los radicales han venido al poder después de pasar mucho tiempo en la minoría, hasta que el pueblo se ha convencido de la bondad de sus principios y sus hombres dirigentes depurados en la larga trayectoria de la vida política para derramar luz sobre tantas tinieblas en que hemos vivido (Legislatura de Mendoza, 1919: 24-25).

¿Cómo era la relación de fuerzas en la Legislatura? Al momento de asumir Lencinas los radicales eran minoría en ambas cámaras. Con las elecciones del 28 de abril de 1918, la UCR alcanzó 13 diputados –frente a 14 conservadores–, mientras que en el Senado la representación fue de 10 radicales y siete conservadores. Hemos advertido acerca del artilugio del bloque radical para declarar como renunciantes a cuatro diputados conservadores electos y la posterior convocatoria del Ejecutivo a elecciones complementarias en el segundo distrito para reemplazar a tres de ellos, con lo cual el partido oficialista logró una mayoría de 15 diputados<sup>69</sup>.

A partir de este conflicto, los conservadores solicitaron la intervención federal, aduciendo la falta de vigencia del orden republicano. El pedido fue respaldado también por los radicales enemistados con Lencinas, luego de que el vicegobernador Álvarez fuese sometido a un juicio político y destituido en septiembre de 1919.

Tanto el conflicto suscitado con la oposición conservadora en Diputados como el contrapunto con el vicegobernador sirvieron de acicate a Lencinas para dar una solución al vacío legal con relación a la ley electoral. Sin duda, esta cuestión se tornó urgente ante la ventilación del primer asunto en el orden nacional y los rumores de envío de una nueva intervención federal, amenaza que siguió proyectándose sobre la provincia a pesar del triunfo contundente de Lencinas y la UCR en los comicios legislativos de junio de 1919.

En tal coyuntura, se explica el impulso con urgencia de la reforma electoral, que Lencinas presentó en septiembre de 1919 y que fue promulgada el 24 de enero de 1920, tal como vimos en los apartados anteriores.

---

<sup>69</sup> En dichos comicios triunfó la UCR, siendo electos los diputados Edecio Correa y Aníbal D'Angelo Rodríguez, mientras que por la minoría entró el socialista Ramón Morey. Los conservadores se abstuvieron por considerar ilegal la convocatoria. Desde entonces, la composición de la cámara quedó con 15 radicales, 10 conservadores y un socialista, hasta su disolución por la intervención federal de Tomás de Veyga, el 6 de mayo de 1919.

## *Los partidos mendocinos y la ley electoral de 1920*

Lencinas y su círculo comprendieron la necesidad de contar con una ley electoral reglamentaria para evitar nuevas impugnaciones de la oposición que afectaran su acción de gobierno y pusieran en tela de juicio la legitimidad de sus procedimientos. A nuestro entender, tanto la ratificación de la lista incompleta como el incremento de las multas y la simplificación de los procedimientos para castigar el ausentismo electoral dan cuenta del interés por fortalecer desde lo institucional la posición del Poder Ejecutivo y del partido oficial en las cámaras. Asimismo, las medidas de gobierno de Lencinas apuntaron a extender la democracia desde el campo estrictamente político-institucional al plano social, con una marcada tónica igualitarista y “reparadora”, orientada a priorizar los intereses del “pueblo” por sobre los de los sectores concentrados de la economía.

La muerte de Lencinas y el interregno irregular de Báez interrumpieron el proyecto político oficialista, dando rienda suelta al faccionalismo radical y a la reorganización de las demás agrupaciones opositoras al líder fallecido.

Desde la llegada del interventor Vargas Gómez hasta las elecciones de diciembre de 1921 coexistieron en la provincia varias facciones, que pujaron por arrogarse la representación radical y obtener el beneplácito del partido y el poder nacionales de cara a los comicios de gobernador. En mayo de ese año las autoridades partidarias enviaron al presidente del Comité Nacional, Francisco Beiró, y al diputado Enrique Agesta con el encargo de promover la reunificación del partido e impulsar una candidatura única, pero la misión fracasó<sup>70</sup>.

Con el triunfo de Carlos W. Lencinas en los comicios de diciembre

---

<sup>70</sup> *La Palabra* (1921, 13 de mayo, portada, “Los delegados nacionales”). Al arribo de la misión de Beiró había seis facciones. Primero el “Partido Radical”, que nucleaba a los opositores a José Néstor Lencinas desde antes de 1918, y que proclamó la candidatura Tabanera-Evans. Luego, dentro de la sigla “Unión Cívica Radical” se distinguían tres grupos: uno encabezado por el diputado nacional Francisco Rubilar (que acaudillaba a los diputados nacionales Emilio Quellet y Carlos Gallegos Moyano), otro dirigido por el vicegobernador Ricardo Báez y por último el núcleo “lencinista”, encabezado por Eduardo Teissaire (ex-ministro de Lencinas), Antenor Pereira y Carlos W. Lencinas –diputado nacional y secretario del Comité Provincia–. En junio de 1921 el Comité Nacional convocó a un congreso partidario para la reunificación, pero Lencinas rompió relaciones con las facciones de Báez y Rubilar, haciendo fracasar la reunión. Luego hubo nuevas escisiones en los grupos de Lencinas y Rubilar. Para fines de junio se barajaban cuatro candidaturas distintas a gobernador, encabezadas por Tabanera, Rufino Ortega (h), Carlos W. Lencinas y Céspedes (*La Palabra*, 1922, 28 de junio, portada, “La situación política mendocina”).



se abrió un nuevo ciclo para el lencinismo, que se constituyó a lo largo del año 1922 como fuerza política con rasgos propios y con propensión mayoritaria<sup>71</sup>. En ese marco se reglamentó por decreto de la Ley electoral N° 771, cuyo aspecto saliente fue la posibilidad de colocar “emblemas” o “retratos” y el carácter de “derecho inalienable” que se asignaba al otorgamiento de una denominación partidaria y de la aprobación de las boletas de los partidos por parte de la Junta electoral.

Tal como anticipamos, en el marco del faccionalismo reinante en la “familia” radical, Lencinas buscó que la Junta zanjara la disputa por la sigla de la UCR, sus símbolos y emblemas, evitando que tal conflicto dilatará la sustanciación de elecciones o se diera lugar a interpretaciones ambiguas que afectasen las preferencias del electorado.

Respecto de la relación oficialismo-oposición, hemos advertido que los gobiernos lencinistas coartaron la acción opositora tanto en la arena institucional como en la política, limitando su margen de acción. En ese marco, desde 1919 y a lo largo de la década de 1920, tanto conservadores como radicales disidentes encontraron en el recurso a la intervención federal una valla de protección frente a las arbitrariedades del oficialismo y una oportunidad para conseguir posiciones expectables en los comicios, esperanza frustrada por los lencinistas, que mostraron –primero como facción de la UCR y luego como partido independiente– gran fortaleza y capacidad organizativa, obteniendo contundentes triunfos en todos los comicios celebrados hasta 1928.

Se perfigura así, entre 1918 y 1928, un escenario partidario caracterizado por el protagonismo de un partido predominante –el radicalismo comandado por la facción lencinista y luego la UCRL– y una oposición atomizada, reducida al mínimo en su acción político-institucional<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Lencinas disputó en la Junta Electoral la sigla “UCR”, pero luego optó por registrar su candidatura a gobernador con una variante, que incluía su patronímico. Posteriormente, en marzo de 1922, la UCRL convocó a una convención y designó autoridades y candidaturas, quedando conformada como agrupación independiente dentro del espectro radical local (Abraham, 2022).

<sup>72</sup> Como advierte Lacoste (1991), hasta 1931 los conservadores no ganaron ninguna elección y únicamente disputaron la cuota de minoría con radicales disidentes y socialistas en los espacios legislativos y municipales, llegando a lograr alguna intendencia. Por su parte, los radicales disidentes concurrieron a elecciones en forma separada al oficialismo lencinista y lograron escaños legislativos por la minoría, pero se abstuvieron y reclamaron el remedio federal cuando entendían que no estaban dadas las garantías electorales para su participación.

Esta última quedó integrada por tres núcleos o grupos relevantes: en primer lugar, las fuerzas supérstites del espectro conservador –que bajo distintas siglas intentaron disputar poder al lencinismo, aunque sin éxito–. En segundo lugar, las facciones radicales disidentes a Lencinas, integradas por cuatro grupos<sup>73</sup> que disputaron con aquel y entre ellas la identidad partidaria, buscando apoyo nacional para los comicios. Luego estaba el Partido Socialista, desplazado de su rol de tercera fuerza por los radicales disidentes, que vio sus expectativas limitadas al ámbito municipal<sup>74</sup>. Por último, había un núcleo de partidos minoritarios, integrado por el Partido Comunista, el Partido Liberal Georgista y el Partido Unitario, que participaron en los comicios pero no alcanzaron representación<sup>75</sup>.

Como respuesta al predominio del lencinismo, desde el espectro opositor se gestó –como veremos más adelante– un amplio consenso en favor de la proporcionalidad. Ello vino de la mano de impugnaciones a los resultados de la lista incompleta y de la denuncia de su carácter injusto, en tanto permitía al oficialismo imponer con facilidad sus decisiones en la Legislatura y los concejos deliberantes y a su vez limitaba las chances opositoras a la disputa por la minoría, insuficiente para un control serio de los actos de gobierno.

Resulta ilustrativa al respecto, una publicación del semanario independiente *La Actualidad* en 1922, que advierte sobre la inexistencia de oposición política en la provincia, más allá de los grupos que se organizaban en las semanas previas a las contiendas electorales. La nota plantea la necesidad institucional de contralor, manifestando una crítica al sistema electoral vigente:

---

<sup>73</sup> Se trata de las facciones encabezadas por los dirigentes Ricardo Báez, Ezequiel Tabanera (h), Francisco Rubilar y Antenor Pereira, que registran un itinerario de intentos de fusión, nuevas escisiones o comicios en los que algunos se abstendían y otros se presentaban.

<sup>74</sup> Este partido concurrió por primera vez a elecciones legislativas en la provincia en abril de 1914. Su máximo dirigente –Ramón Morey– resultó electo por la minoría en el segundo distrito y asumió su banca, cumpliendo mandato hasta 1917 y luego regresó en agosto de 1918 extendiéndose su labor hasta 1920. Fuera de esta figura, el partido logró únicamente bancas de concejales por la minoría en algunos departamentos.

<sup>75</sup> A diferencia del socialismo, que presentó regularmente candidaturas en todas las convocatorias, estas fuerzas concurrieron esporádicamente, absteniéndose en algunos casos o bien participando en algunos distritos, como el caso del Partido Comunista, que registraba candidatos en el segundo distrito electoral o el Partido Unitario, cuya acción se restringía a la comuna de Godoy Cruz.

Las oposiciones, como las armas de que habla Martín Fierro, siempre son necesarias, por lo que traducen control y análisis. Las unanimidades han caído siempre en el abuso, por más inteligentes y principistas que hayan sido. Esto no quiere significar que instemos a que se improvisen núcleos que griten y blasfemen contra el gobierno; pero admitamos, honestamente, que dentro de las mayorías respetables caben las aspiraciones dispersas de esa parte del pueblo que aleja de la función pública el absurdo sistema actual de elecciones. En una palabra: que nuestra política no tiene hoy sino una modalidad: oficialismo (*La Actualidad*, 1922, 8 de julio, p.1, "La oposición provincial").

Esta última referencia da a entender que el sistema electoral no promovía incentivos efectivos para la organización permanente de los partidos minoritarios, en tanto su acción proselitista se limitaba al período preelectoral y a la concurrencia a los comicios, siempre con expectativas limitadas y chances escasas de competir por espacios de representación más allá de la minoría.

#### **IV. Conclusión**

Hemos analizado en este capítulo las principales transformaciones de la legislación electoral que acompañaron el proceso de ampliación de la participación política en Mendoza y su impacto en el universo de partidos entre 1910 y 1922. Mediante nuestra reconstrucción de los trámites parlamentarios y la estructura resultante de cada norma logramos dar cuenta de los cambios y continuidades entre una ley y otra, de los intereses de sus promotores y de la correlación entre las leyes reglamentarias y la Constitución vigente.

En segunda instancia, hemos advertido cómo se dio la reconfiguración del escenario partidario y qué disputas se suscitaban puertas adentro de las fuerzas políticas principales a partir de cada coyuntura reformista y sus particularidades.

Como puede verse, a lo largo del decenio se promovieron reformas que incorporaron a la legislación local distintos cambios, que retroalimentaron el derrotero de la democracia ampliada, promovida desde 1912.

Si bien la primera ley analizada buscó consagrar un régimen electoral asequible al medio local, fue con la segunda ley –y a instancias de la Legislatura– que se dio status legal a los principios de la Ley N° 8871 para el orden local. Más allá de las características híbridas del nuevo ré-

gimen electoral, resulta destacable el afán del grueso de la elite local y de Ortega por garantizar su cumplimiento y el respeto estricto de las nuevas disposiciones *a posteriori*, algo que fue ratificado por uno de sus contemporáneos (Molins, 1914).

En este marco, las primeras experiencias bajo la nueva normativa –tanto nacional como provincial– hicieron de Mendoza un caso ejemplar en materia de elecciones, pues se dio lugar a una nueva dinámica competitiva que abrió camino a la democracia ampliada y fomentó la competencia interpartidaria, creando incentivos para la acción proselitista y la concurrencia electorales del abanico de agrupaciones políticas existentes en la provincia.

Luego, durante el gobierno de Álvarez se procuró consolidar los aspectos positivos del nuevo orden electoral y a perfeccionar sus disposiciones (primero con la reforma constitucional y luego con el proyecto de 1916), entre ellos la elección directa del gobernador, la nominación de los candidatos al Senado por secciones o la instauración de la representación proporcional para todos los cuerpos colegiados. Esto último no se logró, debido al *impasse* legislativo del año 1917 y la posición intransigente de la UCR, cuya dirigencia entrevió su pronto arribo al poder provincial y obstaculizó cualquier cambio en materia de sistema electoral, a fin de no arriesgar la mayoría legislativa, necesaria para su futura tarea de gobierno.

Finalmente, para la etapa lencinista se vislumbra la defensa cerrada de la lista incompleta en materia de representación y la elevación de las penas por incumplimiento de la obligación de votar, junto con otras interpolaciones en los procedimientos penales para un castigo efectivo de las faltas. A nuestro entender, todos estos cambios vinieron a respaldar desde la legislación la concepción plebiscitaria de la democracia que sustentaba la cosmovisión política de Lencinas y la posición mayoritaria del oficialismo radical en las cámaras legislativas.

Hemos advertido que algunas de las apreciaciones historiográficas relativas al caso mendocino deben ser matizadas, entre ellas la cuestión del distritado –que mostró continuidad en torno al criterio decimonónico–. Sí resultaron novedosas, en cambio, cuestiones como la cuota-parte “política” en la integración de la Junta Electoral o la amplitud de criterio de los presidentes de mesa para agregar votantes al padrón o facilitar que pudieran votar.

La cuestión de las penas nos mereció también una reflexión especial,

en tanto junto al incremento de los castigos al ausentismo y a las transgresiones de los principios y garantías legales, hubo una voluntad de los gobiernos y consenso del grueso de los partidos en torno al cumplimiento estricto de las disposiciones y la erradicación de las irregularidades que antaño eran comunes en el marco del fraude electoral. Esto resultó clave para el éxito de los procesos de reforma, en tanto prohió un cambio paulatino en las prácticas y la cultura política, que permitió dotar de garantías al elector al momento de sufragar.

Finalmente, elucidamos que la cuestión de la representación legislativa fue un debate clave en cada una de las instancias, dando pie a una puja que provocó realineamientos en los actores del espectro político-partidario, dependiendo de quiénes se ubicasen en el rol de oficialismo y quiénes en el campo de la oposición.

Entendemos que el abordaje del debate relativo al sistema electoral –a partir de la díada representación proporcional/lista incompleta– permite comprender las posturas de la elite dirigente respecto de la integración de los órganos colegiados. En tanto los mandatos legislativos surgían de las urnas y su rol era clave para la marcha de las administraciones provinciales, la definición del sistema electoral fue importante tanto para los oficialismos como para las oposiciones, preocupadas en ganar espacios y sobrevivir políticamente.

En el próximo apartado abordaremos el impulso de la representación proporcional en dos de las instancias presentadas en este capítulo, señalando su correlación con los debates, las propuestas de reforma, las referencias académicas y los posicionamientos de la prensa y los principales partidos en el orden nacional.



## Capítulo II. La representación de las minorías en cuestión. Debates, referencias teóricas, experiencias y propuestas en torno al sistema electoral proporcional

*Yo aspiro (...) a que las minorías estén representadas y ampliamente garantizadas en la integridad de sus derechos. Es indudable que las mayorías deben gobernar, pero no es menos exacto que las minorías deben ser escuchadas, colaborando con su pensamiento y con su acción en la evolución ascendente del país.*

Roque Sáenz Peña, mensaje a la Asamblea Legislativa, 12 de octubre de 1910.  
(Sáenz Peña, 1910: 57<sup>1</sup>)

*No comprendo la existencia de una república verdadera sin representación de minorías. Cualquier estado en que rija el sistema republicano representativo debe implantar un sistema electoral que permita aquella representación, si no quiere que se le pueda tildar con justicia de simple parodia republicana.*

*Porque ¿qué diferencia real y efectiva existe entre una casta guerrera o de nobleza, y esta nueva oligarquía del partido dominante con exclusión absoluta de las minorías?*  
Enrique B. Prack, citado por el convencional socialista Santiago Castromán  
(Provincia de Mendoza, 1917: 154).

En el capítulo previo advertimos que la modalidad de representación legislativa fue uno de los aspectos relevantes que se discutieron en profundidad en las reformas a lo largo del período abordado en este trabajo. Asimismo, desde la convención constituyente de 1915-16, la definición del sistema electoral se constituyó en el nudo gordiano de las disputas entre los oficialismos y los partidos minoritarios, dando pie a un debate que se reiteró en 1919/1920 y se extendió durante toda la etapa lencinista, merced a propuestas impulsadas por la oposición.

---

<sup>1</sup> Discursos del Dr. Sáenz Peña al asumir la Presidencia de la Nación (1910). [En línea] <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/85066/2/204537.pdf&origen=BDigital>

En ese marco, la representación proporcional de las minorías fue promovida por algunos sectores del espectro político en distintos momentos como opción para reestructurar el sistema electoral provincial, dando lugar a discusiones que requieren especial atención, merced a sus implicancias en la configuración de los órganos representativos colegiados y del orden político local en general.

Desde la historia constitucional se ha referido a la adopción de este sistema en la Constitución de 1895 y a su abandono posterior (Páramo de Isleño, 1979). Asimismo, otros estudios señeros han remitido a los debates suscitados en el marco de la reforma constitucional de 1915-16, entre ellos el relativo a la representación (Pérez Guilhou, 1977; Seghesso, 1997 y Egües, 2008).

Sin embargo, no se han abordado en profundidad las preferencias y fundamentos en los que se basaron los constituyentes para fundar su posición en el debate, como tampoco sus derivaciones ni los proyectos de ley posteriores a la nueva carta magna provincial, tendientes a incorporar la proporcionalidad en la legislación reglamentaria. En virtud de ello, se hace preciso una mirada de largo plazo, que permita ubicar la reforma de 1916 en el derrotero amplio de otras propuestas –anteriores y posteriores– de adopción de sistemas electorales, como también dar cuenta de su correlación con las instancias y proyectos de reforma a nivel nacional, en las cuales abrevaron muchas veces los actores locales para fundamentar sus posturas –a favor o en contra– de uno u otro sistema.

Si bien se trata, en el fondo, de una cuestión jurídica y de ingeniería institucional –que debía ser consagrada como garantía en la Constitución y reglamentada luego con su fórmula matemática operativa–, la opción por el sistema proporcional tuvo como trasfondo una seguidilla de discusiones teóricas y de posicionamientos político-partidarios que remitían a debates académicos y experiencias de otras latitudes. En ese marco, es necesario contextualizar los debates locales a partir del clima ideológico y de los antecedentes existentes para la época, analizando los nexos y vinculaciones de las discusiones y posiciones adoptadas en el ámbito local con aquellas que se fueron dando en forma contemporánea a nivel nacional, conforme señala Persello (2012).

En virtud de ello entendemos que es necesario dilucidar los antecedentes concretos de aplicación del sistema proporcional a nivel local, como así también las discusiones teóricas, las experiencias a nivel nacional e internacional y los argumentos esgrimidos en relación con sus



variantes. Todo ello en pos de identificar qué pensaban las elites del momento sobre el tema, qué experiencias se traían a colación y cuáles fueron las fórmulas en danza por entonces, amén de los argumentos relativos a las ventajas o desventajas de la proporcionalidad en general, como principio de representación para los órganos colegiados.

Nos proponemos en este apartado reseñar las propuestas teóricas en boga, los principales fundamentos y las fórmulas específicas debatidas por entonces en la Academia, la tribuna periodística y la escena política nacional, para dilucidar luego las referencias en las que abrevaron los promotores de la representación proporcional en Mendoza. Esta correlación permite situar sus recursos argumentales, como así también los proyectos, experiencias, antecedentes legislativos, propuestas programáticas y otros respaldos teóricos esgrimidos en los debates sobre el sistema electoral nacional a lo largo de esos años.

## **I. La representación proporcional: referencias y experiencias en nuestro país**

### **a. Orígenes y primeras experiencias del sistema proporcional**

En los últimos lustros del siglo XIX la proporcionalidad comenzó a ser vista desde algunos partidos, dirigentes políticos e intelectuales de nuestro país como una técnica de avanzada en materia de representación política y una vía factible de reorganización de la legislación electoral nacional. El sistema contaba con un respaldo teórico dado por las “citas de autoridad” –de académicos de renombre a nivel internacional– y por ejemplos concretos de su aplicación, conforme a lo que venía debatiendo a lo largo y ancho del globo desde 1860<sup>2</sup>.

Según advierte Rosanvallon (2004), los primeros promotores del sistema hallaron respaldo en Francia hacia 1880, luego de organizarse en comités y clubes que realizaban congresos y publicaciones<sup>3</sup>. En el marco europeo, los textos de la “ciencia política” de la época reconocían a John Stuart Mill como el padre intelectual de dicho sistema y remitían

---

<sup>2</sup> Para un panorama de los debates sobre la representación de las minorías y las variantes propuestas, véase Pani (2000).

<sup>3</sup> En el país galo la proporcionalidad se consagró en 1919, en una nueva ley electoral cuyo debate recogió las discusiones y propuestas que venían teniendo lugar desde varios lustros antes.

a su obra de 1861<sup>4</sup>, la cual era citada con frecuencia por los académicos y legisladores, constituyéndose tal estudio en un *locus classicus* para las fundamentaciones normativas de los proyectos de reformas electorales (Urdánóz Ganuza, 2008).

Otra obra destacada que proponía una forma específica de representación –además de la defensa teórica genérica de la representación de las minorías– fue autoría de Thomas Hare. Este pensador inglés ideó en 1865 un modelo al que describió como “teóricamente perfecto”, poniendo el eje en la elevación de las preferencias del individuo y el carácter personal del sufragio por sobre los intereses de las agrupaciones (Hare, 1873). Por su parte en Francia, el belga Jules Borèly publicó hacia 1870 un libro donde receptaba algunos postulados de Mill y proponía a partir de ellos un sistema concreto de representación proporcional<sup>5</sup>.

La tercera obra clave que se constituyó en una referencia ineludible fue autoría del suizo Ernest Naville, publicada en 1867, que fue ampliamente difundida por toda Europa y sentó las bases para la campaña a favor de la implantación de este sistema en los ordenamientos normativos (Rosanvallon, 2004). Su aporte fue retomado en el último cuarto del siglo XIX, dando lugar a una nueva variante<sup>6</sup>.

Las críticas al sistema electoral mayoritario que pronunciaron muchos de estos filósofos y teóricos políticos desde mediados del siglo XIX dieron luz verde a la proporcionalidad, vista desde los sectores progresistas como la mejor opción para subsanar las falencias en la representación. Pero, como bien señala Urdánóz Ganuza (2008), entre 1870 y el cambio de siglo hubo cierta confusión semántica en torno al término, existiendo cuatro variantes distintas, cuya referencia se utilizaba en forma indistinta bajo el paraguas de la “proporcionalidad”: el “voto acumulativo”, el “voto limitado”, el “sistema de Hare” y el “sistema proporcional” de listas o de partidos.

En el caso del voto acumulativo cada elector emite tantos votos

---

<sup>4</sup> Mill (1861). El autor debatió su propuesta con el liberal Walter Bagehot en el parlamento británico, siendo este último defensor de la fórmula mayoritaria sobre la base del argumento de la gobernabilidad.

<sup>5</sup> Borèly (1870). Este publicista propuso modificar el sistema de Mill con una fórmula matemática aplicada, dando pie al sistema conocido como “doble cociente” (Hirsch, 2016).

<sup>6</sup> Los argumentos de Naville fueron recuperados luego por el abogado inglés Henry Droop para proponer una variante de representación proporcional sobre la base de un cálculo, que pasó a conocerse como “cuota Droop” (Riker, 1982).

como escaños a cubrir en un distrito plurinominal, con la posibilidad de repartirlos a voluntad, incluso acumulándolos en un solo candidato. El voto limitado, en cambio, opera en distritos plurinominales y consiste en permitir al elector votar sólo por una fracción del total de cargos a cubrir, de modo que se restringe por anticipado el peso de su decisión en la distribución de escaños.

Por su parte, el sistema de Hare implica la elección del total de representantes en juego por un distrito nacional único, manifestando el elector su predilección por varios candidatos, ordenándolos en forma preferencial en la papeleta (luego, en el escrutinio, se establece un piso de votos exigible para acceder a un escaño y la forma de transferencia de los votos excedentes).

Finalmente, por el sistema proporcional de listas o partidos se toma la cuota de Hare como piso para los candidatos pero los escaños se distribuyen proporcionalmente entre los partidos, según la cantidad de votos obtenidos por cada lista, siguiendo el orden de prelación de las papeletas impresas por los propios partidos.

Las primeras experiencias concretas de aplicación de variantes de proporcionalidad se dieron en Suiza (1891) y luego en Bélgica –hacia 1899–. Se ha identificado también, como ejemplos pioneros, los sistemas de recuento de votos de Dinamarca –aplicado en 1855 por el ministro Carl Andrae– y el correspondiente al estado de Illinois (EEUU) en 1870, este último bajo la fórmula del “voto acumulativo”.

Desde el plano de las ideas, la apertura hacia la representación de las minorías fue un correlato de diagnósticos relativos al problema de la heterogeneidad social, propia de la vida moderna y sus clivajes, sobre todo en poblaciones multiétnicas o en las que coexistían credos religiosos diversos. La aritmética fue así la solución adecuada para canalizar tal diversidad de intereses, partiendo del principio o idea de que todo grupo de electores con cierta importancia debía ser representado en razón de su peso efectivo en el electorado<sup>7</sup>.

En ese marco, una metáfora común a la que recurrieron algunos defensores de la proporcionalidad fue que el parlamento debía ser un “espejo de la nación”, reproduciendo en él la heterogeneidad social, como si fuese un mapa a escala o un fiel retrato, en este caso en la forma de distribuir los escaños de las cámaras de origen popular (Rosanvallon,

---

<sup>7</sup> Esto resultó clave en los sistemas parlamentarios europeos donde los Ejecutivos surgen del seno del Poder Legislativo (Romanelli, 1997).

2004: 130). El trasfondo de la acción de las élites fue la voluntad de sostener el orden político frente a amenazas de inestabilidad o disgregación que comenzaban a introducirse, de la mano de los clivajes provocados por la industrialización, las primeras organizaciones obreras, las diferencias étnicas o religiosas y la presión de los sectores populares por su integración efectiva a la vida política.

## **b. Reformas electorales y antecedentes de la proporcionalidad en Argentina**

La República Argentina tuvo también algunas experiencias de aplicación del sistema proporcional y contó con defensores teóricos desde fines del siglo XIX. Como advierten Cucchi y Hirsch (2020), entre 1870 y 1912 la cuestión de la representación se debatió tanto a nivel nacional como en las provincias, consagrándose en algunas de estas la representación proporcional en calidad de ensayo. Tanto las referencias teóricas como las experiencias tempranas sirvieron de inspiración para otras reformas y debates posteriores, en el marco de proyectos y propuestas de reforma impulsados en las primeras décadas del siglo XX.

A nivel subnacional, el primer antecedente de aplicación de la proporcionalidad en un sistema electoral se dio en la Provincia de Buenos Aires. Entre 1873 y 1876 dicha provincia reformó su Constitución en una convención constituyente y luego sancionó una ley electoral que contemplaba dicho sistema, debatiéndose ampliamente su adopción en ambas instancias (Hirsch, 2016).

Por su parte, en el Congreso Nacional Rafael Igarzábal (diputado de San Juan) presentó un proyecto de reforma de la ley electoral nacional, que fue debatido en julio de 1873. Allí se proponía la implementación de nuevas “secciones electorales” a partir del reordenamiento de las circunscripciones en que se dividía el país, como forma de dar representación efectiva a las minorías.

En dicha coyuntura, la proporcionalidad fue defendida como “el sistema más perfecto de representación que se conocía”, en tanto permitía a los partidos minoritarios llegar al Congreso y hacer oír su voz con mayores garantías en la esfera pública (Segovia, 1995: 440). Al tener lugar el debate en las vísperas de las elecciones presidenciales de 1874 se consideró que el momento no era oportuno para una reforma de esa índole, pero la discusión evidenció los problemas que afectaban los co-

micios de entonces y advirtió que la forma de representación vigente no tenía un consenso absoluto (Navajas, 2014).

Otro antecedente importante fue la Constitución de Corrientes de 1889, que facultó a la Legislatura local para dictar una ley electoral que hiciera efectivo el principio de la representación proporcional, lo que se hizo recién en 1895 (Solís Carnicer, 2015). Conforme señala Ferrari (2012: 196), el sistema que se aplicó tanto en Buenos Aires como en Corrientes habría sido el de “cociente electoral”, con algunas modificaciones que la autora no especifica.

Ya entrado el siglo XX, si bien la representación proporcional no se contempló en la reforma de 1902 propuesta por Joaquín V. González (pues este propició el sistema de circunscripciones uninominales), tuvo defensores y detractores en el Congreso. Algo similar sucedió en la reforma de 1911/12, cuando la propuesta se hizo presente, pero sucumbió merced al temor generado por su posible impugnación por inconstitucionalidad.

Con posterioridad, sin embargo, la opción por este sistema permaneció latente en varias instancias de debate relativas a los sistemas electorales provinciales (jurisdicciones donde no existía el obstáculo insalvable de la constitucionalidad) y también en el orden nacional, donde a pesar de esa dificultad hubo propuestas programáticas, proyectos parlamentarios y debates promovidos en la prensa por intelectuales o por partidos políticos minoritarios, que vieron en la implantación de este sistema la mejor forma de conjurar la amenaza del reparto acotado de la representación que implicaba la lista incompleta.

El sistema proporcional fue así una alternativa con proyección luego de la reforma de 1912, siendo objeto de manifiestos, cálculos aritméticos, proyectos de ley y defensas teóricas que la presentaban como una opción deseable para reorganizar el ordenamiento electoral (Persello y De Privitellio, 2009).

### **b.1. La reforma bonaerense: una referencia obligada**

La provincia de Buenos Aires llevó adelante una reforma constitucional por medio de una convención que se extendió entre 1870 y 1873. Entre las distintas fórmulas de representación consideradas por los convencionales, estuvo el sistema de Hare, el voto acumulativo y la circunscripción uninominal (Cucchi y Hirsch, 2020). En materia de representación, el artículo 49 dispuso:

La proporcionalidad de la representación, será la regla en todas las elecciones populares á fin de dar á cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley (citado por Hirsch, 2016: 95).

Posteriormente, la Legislatura sancionó la ley reglamentaria en la materia, aunque hubo proyectos e instancias de reforma posteriores, en donde se priorizó la representación partidaria, bajo el argumento de la necesidad de contar con partidos orgánicos. En ese marco, se trajeron a colación los postulados de Borèly y se buscó combinar su propuesta con la de Hare, permitiendo una imbricación del voto por candidato con el escrutinio por lista, por medio del “doble cociente” y con mayor resto o “residuo” (Hirsch, 2016).

Si bien la aplicación práctica del nuevo sistema electoral tuvo demoras que respondieron a las particularidades de la escena local<sup>8</sup> —la vía proporcional como tal se aplicó recién en 1893—, el caso bonaerense se convirtió en paradigmático por su carácter pionero, pasando a ser referencia obligada en distintas instancias de reforma, para argumentar tanto a favor como en contra de la proporcionalidad.

### *El sistema electoral bonaerense y la obra de Luis Varela*

En el marco del debate bonaerense, el juez Luis Varela publicó en 1876 un libro titulado *La Democracia Práctica*, donde condensó una serie de argumentos a partir de reflexiones teóricas y del análisis de experiencias contemporáneas relativas a la aplicación del sistema proporcional. Además de exponer citas de autoridad y experiencias de otros países, abordó en detalle las reformas constitucional y electoral bonaerenses de 1873 y 1876 e igualmente proporcionó ejemplos de distintas fórmulas prácticas y variantes de proporcionalidad en el mundo<sup>9</sup>. Con posterioridad, la

---

<sup>8</sup> Cucchi y Hirsch (2020) entienden que los elencos gobernantes buscaron dar espacio a las minorías como remedio a la inestabilidad política, procurando evitar que las oposiciones disputaran violentamente el poder.

<sup>9</sup> El análisis de Hirsch evidencia una puja entre quienes impulsaban el sistema de Hare y quienes procuraban establecer el voto acumulativo, ambos comprendidos bajo el mismo paraguas semántico de la “proporcionalidad”. Esto valida lo señalado por Urdánoz Ganuza (2008) respecto de las confusiones teóricas y semánticas reinantes entre los actores políticos del momento en torno al tema.

obra fue una referencia obligada en la que abrevaron legisladores e intelectuales a la hora de fundamentar proyectos de reforma electoral en varios puntos del país.

La obra constaba de ocho capítulos. El primero estuvo abocado a discutir el rol de las minorías en el sistema político y su aporte a la democracia a partir de dos interrogantes centrales: el primero, en qué proporción deben las minorías estar representadas en los parlamentos o cuerpos colegiados, y el segundo, cuál es el medio más “práctico” de obtener esa representación en las “proporciones debidas”, o bien, cómo hacerla operativa sin desbalancear el sistema político.

En el segundo capítulo se presentaron experiencias contemporáneas de representación proporcional, desarrolladas en países como Inglaterra, Australia, Suiza, Alemania, Francia, Italia y Suecia. Asimismo, se traen a colación debates y pronunciamientos de académicos en torno a la proporcionalidad y a otras cuestiones conexas, como el mandato imperativo de los representantes.

Por su parte, el tercer capítulo reseñó legislación del continente americano, incluyendo ejemplos de los Estados Unidos a nivel nacional (señalando como inspiradores a John Stuart Mill y Daniel Webster), e igualmente en estados como Pensilvania, Illinois y Ohio. Respecto de América Latina, remitió a los debates de Chile (en torno al voto acumulativo), la Provincia de Buenos Aires en Argentina y a la agenda parlamentaria de Brasil, donde hubo dos proyectos de ley, aunque ninguno fue aprobado.

En cuanto al caso bonaerense, el autor reseñó la trayectoria de la convención de 1873 y sintetizó las posiciones en debate, detallando las propuestas de los convencionales Carlos Encina –impulsor del sistema “de Hare”–, de Rufino de Elizalde (que buscaba favorecer el sistema del voto acumulativo) y de Vicente Fidel López, que defendió la adopción del “sistema inglés” de lista incompleta –conocido como “*Three cornered suffrage*”– (Varela, 1876: 149).

El apartado apuntó luego los debates suscitados en las cámaras bonaerenses en torno a la ley electoral reglamentaria. Allí se reconoció como base de las discusiones un proyecto de ley presentado a fines de 1874 por el constitucionalista José Manuel Estrada. La propuesta presentaba como fórmula operativa para la representación el sistema “de Hare”, utilizado por entonces en Inglaterra. Pero por diversos motivos el tratamiento del proyecto fue pospuesto para 1875, planteándose

como alternativas en los sucesivos debates el voto acumulativo y otro sistema mixto, propuesto “ad hoc” por los parlamentarios a partir de las propuestas del inglés Hare y del francés Borèly.

Nos interesa detenernos en la descripción que hace el autor de este último sistema, por ser el que tuvo mayor difusión como modelo práctico en los debates posteriores de reformas electorales en nuestro país. Se trata del sistema conocido como del “doble cociente” (Hirsch, 2016: 75), que implicaba tres pasos: en primer lugar, la división del total de votos emitidos por el total de bancas en juego en una sección y la obtención de un cociente. Luego, la división del total de votos emitidos a favor de cada lista por el cociente obtenido en la operación anterior. Finalmente, siguiendo el orden de prelación numérica resultante de la segunda operación matemática, se obtenía el número proporcional de candidatos a tomar de cada lista para integrar la representación de la sección.

Sin duda, resultaba clave en dicha fórmula la cuestión del “resto”: si había un sobrante que no alcanzaba a formar una “cuota” del cociente, se consideraría como válida la mayor aproximación a esa cifra de entre todos los excedentes.

En el marco de esta explicación, Varela ponderó la variante de Borèly, en tanto priorizaba el escrutinio de lista según lo definido por los partidos políticos, pero conciliándolo con la preferencia del votante respecto de los candidatos (e, incluso, con su negativa a apoyar un candidato puntual). En este sentido, señaló como ventaja para el elector la posibilidad de modificar el orden dentro de la lista, pudiendo sustituir el nombre que le fuera repulsivo por otro, sin perjudicar las chances de su partido.

La explicación fue acompañada de un cuadro (Figura 5). Partiendo de un caso imaginario en el que 20.000 votantes iban a elegir ocho representantes, el autor ejemplificó cómo en el escrutinio la banca restante (número 8) se asignaría partido con mayor “resto” o “residuo” (el partido C).

Sin embargo, esta variante no fue aprobada, pues se consideró necesario dar prioridad a los intereses de las localidades —no contemplados en tal sistema— antes que a la situación de los partidos políticos (Hirsch, 2016).

En el cuarto apartado de su obra, Varela abordó otras variantes matemáticas teóricas de proporcionalidad propuestas por académicos, pero que no habían sido hasta entonces ensayadas ni consagradas en constituciones o leyes reglamentarias. Finalmente, en los últimos capítulos, se analizan en forma correlacionada sistemas aplicados en Inglaterra, Estados Unidos, Argentina (a nivel nacional) y Dinamarca. La obra fi-



nalizaba con una propuesta del propio autor, que rescataba los postulados enunciados por Borèly.

Figura 5. Cuadro explicativo del sistema proporcional, variante Hare/ Borèly.

| VOTANTES.           | REPRESENTANTES.     | COCIENTE ELECTORAL. |                  |
|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
| 20,000 :            | 8 =                 | 2,500               |                  |
| <b>ESCRUTINIO</b>   |                     |                     |                  |
| VOTOS OBTENIDOS.    | COCIENTE ELECTORAL. | DIPUTADOS.          | VOTOS sobrantes. |
| Partido A, 10,330 : | 2,500 =             | 4                   | + 330            |
| Partido B, 2,620 :  | 2,500 =             | 1                   | + 120            |
| Partido C, 7,050 :  | 2,500 =             | 2                   | + 2,050          |
| 20,000              |                     | 7                   | 2,500            |

Fuente: Varela (1876: 162).

La obra de Varela fue desde su publicación una fuente de consulta infaltable para quienes participaron de los debates sobre reformas electorales en nuestro país. Pero el aporte teórico de este autor no se limitó a esa obra.

Un año después de su libro, compiló los debates de la convención constituyente de Buenos Aires (Varela, 1877). Luego, en 1907, publicó un segundo libro titulado *Plan de reformas a la Constitución de Buenos Aires*, donde logró condensar los avances teóricos y experiencias en materia electoral de los lustros posteriores al libro de 1876, reconsiderando varias de las cuestiones esbozadas en aquella obra, entre ellas su valoración respecto del sistema proporcional.

Cabe señalar que entre las primeras obras y esta última se manifiesta una evolución de su pensamiento, fruto de nuevas experiencias y constataciones posteriores a su viaje de 1875, que da lugar a una in-

interpretación que constituye “una inversión de ciento ochenta grados” (Hirsch, 2016: 152).

Entre otras cosas, reconocía el exconvencional el fracaso del sistema proporcional por no existir en el estado bonaerense –ni en la Argentina en general– partidos sólidos, orgánicos y permanentes que hicieran factible su funcionamiento.

A partir de ese giro interpretativo, Varela planteaba que cualquier variante de sistema proporcional requería necesariamente que las opiniones ciudadanas estuviesen firmemente “representadas por partidos políticos con electores disciplinados”. Ello implicaba consagrar como requisito previo a cualquier reforma “la existencia forzosa de los partidos políticos” sólidos y estables, siendo preciso para ello formular garantías para la libertad electoral (Hirsch, 2016: 153).

La preexistencia de partidos sólidos fue una exigencia compartida por buena parte de la elite dirigente en la antesala del Centenario, haciéndose extensiva la idea de que el sistema proporcional había traído consigo –en las experiencias finiseculares de distintas provincias– la fragmentación de las entidades, afectando ello gravemente la labor de los gobiernos y atomizando las opiniones de la sociedad en los recintos legislativos, un error que no debía repetirse.

## **b.2. De 1873 al contexto del Centenario**

Con el advenimiento del nuevo siglo, la propuesta de implantación de la proporcionalidad fue ganando terreno en los espacios académicos y halló eco también en el ambiente político nacional.

Conforme señala Segovia (1995), desde el proyecto de 1873 hasta la reforma electoral de 1902 “se fue abriendo camino lentamente en la doctrina constitucional una definida opinión que bregó por un sistema electoral que hiciera lugar a la representación de las minorías” y cita entre las referencias teóricas clave para ese clima de opinión la mencionada obra de Varela e igualmente la prédica de los constitucionalistas José Manuel Estrada y Manuel Montes de Oca<sup>10</sup>.

Otro pensador destacado que bregó por la proporcionalidad fue Joaquín V. González, quien desde su posición de profesor universitario

---

<sup>10</sup> Ambos autores defendieron el sistema proporcional en sus manuales de derecho constitucional (Montes de Oca, 1902; Calandrelli, 1917; Estrada, 1927). Asimismo, Estrada había defendido la proporcionalidad siendo convencional en la reforma bonaerense de 1873.

y constitucionalista defendió ese sistema, diciendo que era el “mayor anhelo de los pueblos cultos”<sup>11</sup>, aunque adujo que en la práctica debía limitarse a algunas minorías, aquellas que reflejaran grupos de opinión con “alguna importancia” (González, 1897: 310).

Cabe señalar que la cuestión fue también objeto de dos tesis doctorales: una en la Universidad de Buenos Aires<sup>12</sup> y otra en la de Córdoba. En el primer caso, el autor fue Manuel Figueroa Salcedo, graduado como doctor en Jurisprudencia con una tesis titulada *La representación de las minorías*, luego editada como libro (Figueroa Salcedo, 1896). Por su parte, en “La Docta”, Manuel Peña obtuvo en 1897 el grado de doctor en Derecho y Ciencias Sociales con su tesis *La base de proporcionalidad para la representación del pueblo* (Yanzi Ferreira, 2002).

Luego, durante la segunda presidencia de Roca, en mayo de 1899, González presentó un proyecto donde auspiciaba una variante de representación proporcional, con eje en los partidos políticos. Sin embargo, luego de asumir como ministro de Roca, promovió en 1902 el sistema uninominal, procurando abordar antes el problema del fraude y la apatía que solucionar el problema relativo a la representación de las minorías (Pereyra, 1999).

### *La Reforma electoral de 1902*

El proyecto de reforma electoral de 1902 fue motorizado por el entonces ministro Joaquín V. González (Pereyra, 1999). A pesar de que el proyecto se centraba en el sistema uninominal, los diputados entrerrianos Alejandro Carbó y Emilio Gouchón cuestionaron la constitucionalidad de las circunscripciones, e impulsaron como alternativa la proporcionalidad (De Privitellio, 2006).

En la perspectiva de Gouchón, en la proporcionalidad estaba la clave para que en Argentina se superasen las luchas políticas intestinas y el clima de confrontación constante en que se desenvolvía la acción de su dirigencia política. A su entender, al darse lugar “a todos los inte-

---

<sup>11</sup> González (1897: 307). La obra remite a diversos autores, entre ellos John Stuart Mill, el propio Luis Varela, el español Adolfo Posada, el mendocino Julián Barraquero, el uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga y el jurista porteño Pedro E. Aguilar.

<sup>12</sup> Otros tesisistas trataron la cuestión en el marco de trabajos sobre el gobierno representativo, remitiendo a los distintos tipos de variantes de sistema electoral y a la experiencia bonaerense de 1873-76 (Pollitzer, 2017).

reses legítimos” en el Congreso podrían contemplarse las preferencias individuales de los ciudadanos en forma paralela a los intereses orgánicos de los partidos, aun cuando estos quedasen encarnados en “caudillos” o jefes individuales (De Privitellio, 2006: 13).

Otra referencia apuntó al cambio sociodemográfico que había vivido la Argentina, planteándose que la representación debía canalizar los intereses y acciones de nuevos grupos de actores colectivos. Se entendía como indispensable promover la asociación de las nuevas fuerzas surgidas en el seno de la sociedad en pos de fines lícitos y deseables, advirtiendo que habrían de ser “fuerzas peligrosas, si no tienen la representación en la ley” (De Privitellio, 2006: 13).

En aras de defender la posición oficialista, el propio González rebatió a Gouchón presentando a la proporcionalidad como “un sistema abstracto, matemático” difícil de aplicar en nuestro ambiente, que no reflejaba “gremios, ni necesidades, ni ideas” concretas, sino solo “números” (De Privitellio, 2006: 14).

Para esos años cabe referir a otro aporte desde el mundo académico, que vino de la mano del catedrático español Adolfo Posada, quien visitó la Argentina en 1910, invitado por Joaquín V. González a la Universidad Nacional de La Plata. En el marco de un curso sobre Sociología y Política, el académico citó sus lecciones en jurisprudencia y presentó a la proporcionalidad como un sistema de avanzada para la ciencia política, brindando además ejemplos concretos de aplicación, como el sistema de Andrae en Dinamarca y otras variantes implementadas en Suiza, Bélgica, algunos países americanos y España.

### **b.3. La proporcionalidad en el debate de la “Ley Sáenz Peña” y en la encuesta de *La Nación***

En el marco de la reforma promovida por Sáenz Peña, la cuestión de la representación de las minorías en el ámbito parlamentario tuvo amplio eco en los debates suscitados a nivel nacional. Conforme se vislumbra en la frase interpolada al principio de este capítulo, la retórica presidencial recurrió al plural para explicitar su interés por abrir espacios de representación hacia otras fuerzas políticas, pero debido a limitaciones de índole jurídica y de oportunidad política se optó por la lista incompleta, restringiendo dicho espacio a un tercio fijo, que otorgaría lugar solo a la primera minoría de cada distrito.

A pesar de ello, la proporcionalidad igualmente se barajó como alternativa por parte de algunos actores de la escena pública y fue objeto de análisis en la coyuntura reformista, tanto en el ámbito parlamentario como fuera de él.

Por ejemplo, con motivo de debatirse los dos primeros proyectos del plan de reforma electoral, presentados entre fines de 1910 y comienzos de 1911, el diario *La Nación* elaboró una encuesta que envió a varias personalidades de la época, indagando su parecer sobre asuntos como el sistema de representación política, el carácter del sufragio o la definición de la ciudadanía. La publicación de las diferentes opiniones de los encuestados en las páginas del matutino tuvo lugar entre agosto y septiembre de 1911, meses antes del debate parlamentario del proyecto que daría lugar a la Ley N° 8871 (Cicciari y Prado, 1999).

En las opiniones, el tema de la representación política generó gran interés, y la proporcionalidad se destacó como la opción más elegida en las respuestas sobre sistemas electorales. Asimismo se anticipó, respecto de la lista incompleta, la advertencia de que dicho sistema permitiría a los oficialismos “copar la minoría” mediante la presentación de dos listas aparentemente opositoras que le garantizarían el triunfo sí o sí.

Por otro lado, muchos encuestados cuestionaban el hecho de que el sistema propuesto permitía que disputasen el poder solo dos fuerzas políticas, cuando en el país existían muchas otras agrupaciones que quedarían lejos de convertirse en primera minoría. Ello implicaba un desaliento a su actividad proselitista y a su concurrencia a los comicios. Se trasluce aquí el temor de fuerzas con un peso electoral indiscutible en distritos como la Capital Federal, como el Partido Socialista, agrupación que en la voz de Alfredo Palacios planteaba:

La lista incompleta permite sólo el triunfo de dos fracciones, y por ello es aplicable sólo en países en que la opinión está dividida en dos grandes partidos; de ninguna manera entre nosotros, donde existen la Unión Cívica, la Unión Nacional, el partido Radical y el Partido Socialista. Por el deplorable sistema que acaba de proponer el Poder Ejecutivo, esta última agrupación orgánica y que lucha por la verdad institucional dentro del orden [...] quedará sin representación en el parlamento. ¿Ha sido ése, acaso, el propósito del gobierno? (...) (citado por Cicciari y Prado, 1999: 109).

En los resultados globales de la encuesta el sistema proporcional

logró la mayor cantidad de opiniones favorables, resultando como tópicos comunes a su favor el ser “reflejo” a escala de la sociedad o sus incentivos para promover cambios en la cultura política y el surgimiento de nuevos partidos orgánicos, con características deseables para la lucha electoral y la vida política en general<sup>13</sup>.

A posteriori, la encuesta de *La Nación* dio pie a otros debates y reflexiones. Por ejemplo, Rodolfo Rivarola la tomó como insumo para una serie de propuestas y análisis que fueron publicados a lo largo de varios números de la *Revista Argentina de Ciencia Política*, correlacionando las respuestas con otros argumentos y apreciaciones de índole académica. En el plano personal, este analista reconoció su preferencia por la representación de las minorías en plural, pero advirtió tajantemente que la Constitución nacional vedaba la proporcionalidad, y sobre la base de ello entendió procedente optar por el sistema uninominal<sup>14</sup>.

### *Referencias en la discusión parlamentaria sobre el sistema electoral*

Una vez convertidos en ley los proyectos relativos a los padrones y la intervención de la justicia federal en materia de organización de los comicios, el Ejecutivo envió, en julio de 1911, el proyecto de reforma de la ley electoral (López, 2001).

Diversos testimonios de contemporáneos señalan que el interés de Sáenz Peña fue dar espacio a las minorías, aunque se opuso a la implantación del sistema proporcional porque preveía que el Congreso no lo aprobaría, dado el impedimento del artículo 37 de la Constitución Nacional, argumento que Gómez evocó cuando se discutió la reforma en Diputados<sup>15</sup>. Por su parte, autores como Vanossi (2014) entienden que el interés de fondo del presidente era, en realidad, que hubiera solo dos grandes fuerzas nacionales en pugna<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Ante la pregunta sobre el sistema electoral, la variante proporcional es la que logró mayor número de opiniones a favor (72%, frente a 28% en contra), preferencia que iba de la mano con la coincidencia sobre la necesidad de reformar primero la Constitución Nacional para poder implementar dicho sistema (Cicciari y Prado, 1999: 111).

<sup>14</sup> Véase, al respecto, Roldán (2006) y Alonso (2015).

<sup>15</sup> El artículo estipulaba que la elección debía realizarse “a simple pluralidad de sufragios”. Al parecer, fue extrapolado de las constituciones de Bayona (1808) y Cádiz (1812), resultando “incongruente” con la forma de integración de la Cámara de Diputados (Cárcano, 1963: 200).

<sup>16</sup> En esa línea, Botana (2005) advierte que el modelo de referencia de Sáenz Peña era la

A pesar de las distintas posturas, hubo referencias y defensores del sistema proporcional en ambas cámaras, lo que da cuenta de la relevancia que adquirió el debate sobre el sistema electoral en el contexto de la reforma general.

En Diputados el despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales no se expresó a favor de ningún sistema electoral particular, por existir posiciones disímiles sobre el asunto. Su miembro informante, José Fonrouge, procuró ponderar ventajas y desventajas de las opciones en danza. En ese marco, remitió al ejemplo de Francia —y a los discursos del parlamentario Aristide Briand—, para advertir que si bien el sistema proporcional era “el más científico”, su aplicación en el país galo no había dado los frutos esperados. A partir de ello, manifestó que “un parlamento donde hay muchas minorías” no era un “cuerpo legislativo”, sino “una verdadera turba, que no hace más que alterar la tranquilidad del país y las altas funciones del gobierno”. Sobre la base de ello, propició la “lista incompleta” porque permitía “simplificar los partidos y a hacerlos grandes”, sin poner en riesgo la estabilidad del gobierno<sup>17</sup>.

Por su parte, los bonaerenses Marco Aurelio Avellaneda y Horacio Varela remitieron a la aludida encuesta de *La Nación*, señalando que había llegado el momento de adoptar “las soluciones que la ciencia aconseja, para llegar más tarde al sistema de representación proporcional ó del que se halle más adelantado”, aunque admitían como necesaria la reforma previa del artículo 37 de la Constitución, al cual calificaban de “círculo de hierro dentro del cual no cabe ni una minoría” (República Argentina, 1912a: 133).

En sesiones posteriores, la proporcionalidad fue defendida por el diputado cordobés Ramón J. Cárcano, quien la presentó como el sistema “más científico y por eso el más justo”, siendo el único que interpelaba “a todos los electores al ejercicio real de la soberanía popular”. Sin embargo, aceptó el legislador como solución momentánea la implementación de la

---

ley electoral inglesa de 1867, que por medio del aludido *three cornered suffrage* adoptaba el sistema de los dos tercios para la mayoría y el tercio restante para la primera minoría. Por su parte Díaz (quien sigue en este punto el testimonio del dirigente radical santafesino Ricardo Caballero), sostuvo que Sáenz Peña era terminantemente contrario a la representación de las minorías en plural, pues veía en ello “un virus destinado a descomponer el organismo de los grandes partidos responsables, que se ven desplazados por el parlamento de los pequeños grupos, no siempre representativos de las grandes ideas de la Nación” (Díaz, 1983: 79).

<sup>17</sup> República Argentina (1912a: 122-123).

lista incompleta, por la ya señalada restricción constitucional. Por su parte, el cordobés Manuel Peña –autor de la tesis doctoral de 1897– se opuso al sistema proporcional, remitiendo a los resultados de la experiencia bonaerense y vaticinando que el mismo solo daría lugar a “cámaras fraccionadas, que esterilizan los gobiernos” (Cárcano, 1976: 168)<sup>18</sup>.

Al resultar motivo particular de debate el artículo 37 de la carta magna, Manuel Montes de Oca –diputado por la Capital y profesor de la Universidad de Buenos Aires– expresó que la Constitución admitía cualquier sistema, en tanto los constituyentes de 1853 solo habían podido conocer la lista completa, por lo que no habían consagrado tal sistema con criterio restrictivo. Si bien para este académico la lista incompleta apuntalaba los grandes partidos, se inclinó por el sistema proporcional, en sintonía con las enseñanzas de su cátedra (Cárcano, 1976).

Por otro lado, en respuesta al ministro Gómez, Montes de Oca explicitó las diferencias entre la lista incompleta y la proporcional, señalando que mientras la primera implicaba limitar anticipadamente y en forma arbitraria la facultad del elector, en la variante proporcional era el escrutinio el que hacía lugar a la limitación, por medio de la operación matemática del cociente, ya producido el sufragio, respetando así el carácter del comicio como “compulsa á la opinión verdadera de la nación” (República Argentina, 1912a: 329).

Otra defensa del sistema proporcional fue la del diputado bonaerense Pastor Lacasa, quien citó a José Manuel Estrada para respaldar su posición:

Esta reforma yo la encuentro más estrecha por más que se diga que es amplia, porque donde hay cinco partidos no cabe el sistema de lista incompleta. Estrada mismo, analizando los sistemas, decía que éste de la lista incompleta, además de ser inconstitucional importaba un error, porque cuando hay más de dos partidos, no llena las aspiraciones públicas; y que el único que llenaría esas aspiraciones sería el sistema proporcional, que da a cada partido lo que le corresponde, para lo cual sería necesario empezar por reformar la Constitución (República Argentina, 1912a: 302).

---

<sup>18</sup> Este argumento se condice con la percepción negativa que se tuvo de la aplicación de la proporcionalidad en la provincia de Buenos Aires en 1893, que generó un *impasse* legislativo que afectó la marcha del gobierno de Guillermo Udaondo. Su sucesor, el radical Bernardo de Irigoyen propuso una reforma constitucional para reemplazar dicho sistema (Cucchi y Hirsch, 2020).



En la coyuntura, el legislador consideraba que había sido un error del presidente el no haber promovido antes la reforma de la carta magna y advertía que la inclusión de una sola fracción en la representación no dejaría contentos ni a radicales ni a socialistas, haciendo de estas y de las demás fracciones minoritarias “enemigas” irreconciliables entre sí.

Aprobado el proyecto original en Diputados, pasó a luego a Senadores, donde se trató en el período de prórroga. En el inicio del debate, el miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales fue el senador Pedro Olaechea y Alcorta (Santiago del Estero), quien sostuvo una interpretación amplia del artículo 37 –en sintonía con Montes de Oca–, argumentando que todos los sistemas en discusión cabían dentro de la prescripción constitucional. En ese marco, sostuvo:

(...) es necesario que escogitemos [sic] un sistema que dé realmente representación en el parlamento a las minorías en sus distintos matices; y –en este sentido–, yo no puedo ocultar mis preferencias manifiestas por el sistema de Hare, de la representación proporcional. Es, sin duda, el sistema más completo; es, sin duda, el que constituye el anhelo de los pueblos más adelantados, siendo, además, el más científico (República Argentina, 1912b: 272).

Posteriormente citó la obra de Varela, para advertir sobre los riesgos institucionales de la extralimitación de la mayoría y las minorías. Pero manifestó luego que para no “esterilizar” su voto ante la falta de consenso de la variante proporcional, su preferencia se inclinaba por la lista incompleta, que permitiría que al menos una parte de la oposición controlase a la mayoría.

Por su parte el exministro de Roca Joaquín V. González –a la sazón senador por La Rioja– evocó experiencias de las naciones “más civilizadas”, remitiendo a estudios comparativos sobre sistemas electorales. A partir de ello, advertía que la representación proporcional no era más que una abstracción teórica, sustentada en una “combinación matemática”, algo que no tenía “nada de republicano, ni de racional, ni menos de constitucional” (República Argentina, 1912b: 305).

En las intervenciones del ministro Gómez en el debate de la Cámara Alta hubo elogios para la representación proporcional. Según el funcionario, la representación de las minorías era un “anhelo moderno” necesario para el país, tal como lo había expresado en su discurso de asunción el presidente.

En ese marco, Gómez elogió a las provincias que habían consagrado por ley la representación de las minorías, remitiendo a Entre Ríos, Corrientes y Buenos Aires. Señaló, asimismo, que en Mendoza tal sistema se había incorporado a su Constitución local, lo mismo que en Salta y otras “dos provincias” (no especificadas), cuyas constituciones autorizaban tal mecanismo, “ideal de todas las democracias”. En relación con la descalificación de González relativa al carácter “matemático” de la propuesta, adujo que todos los sistemas tenían por base algún tipo de “cálculo”, aseverando que la ventaja de aquel era dar representación a mayoría y minorías reflejando las preferencias reales del pueblo.

Sin embargo, reiteraba que –por el momento– tal sistema no era viable, puesto que la proporción no cabía en la simple pluralidad prescripta por el artículo 37 (que en el plano de las operaciones aritméticas se trataba de una suma). En segundo lugar, manifestó que desde el punto de vista político reformar la Constitución Nacional era más difícil que remozar las cartas magnas provinciales, y que por ello el Ejecutivo promovía como solución de compromiso la lista incompleta (República Argentina, 1912b: 316-317).

En lo que respecta al caso mendocino, Gómez citó textualmente una alocución del entonces senador Emilio Civit sobre las ventajas de la representación proporcional como forma de conjurar la apatía de los electores en el marco del sistema mayoritario:

Hay en un mensaje del gobernador de Mendoza, señor Civit, en 1910, una frase que explica y justifica todo esto: “Es menester que el elector no vea en el voto una función estéril, sino que tenga seguridad de que sus ideales triunfarán con la mayoría o con la minoría. Si vota con la mayoría, ese voto será a favor del gobierno; si vota con la minoría, ese voto es oído y, perseverando, ese voto llegará a triunfar y será también mayoría” (República Argentina, 1912b: 342).

Sin embargo, frente a tal aserto el senador Benito Villanueva –mendocino, pero por entonces senador nacional por la Capital Federal– avaló la vocación reformista del Ejecutivo, pero cuestionó que el ministro Gómez citara a un personaje como Civit, dando cuenta de que su discurso era una declaración retórica, que en los hechos venía desmentida por el panorama político prohijado por su comprovinciano como gobernador:

Esta lección de moral cívica, señor Presidente, ha resultado un poco fuera de lugar, porque el señor Senador Civit entró al Gobierno con una legislatura unánime y lo terminó dejando una legislatura igualmente, unánime. Ningún partido opositor se presentó a los comicios durante su gobierno (República Argentina, 1912b: 336).

### *El pronunciamiento del Partido Socialista*

Con motivo del debate de la reforma electoral en Diputados, el Partido Socialista dirigió a las autoridades de dicha cámara –a fines de agosto de 1911– una nota donde se pronunció expresamente a favor de la representación proporcional, lamentándose de que el Ejecutivo no hubiese querido abordar antes la reforma del artículo 37 de la Carta Magna para poder implantarlo sin cortapisas de índole legal.

La misiva –firmada por Antonio de Tomaso– sostenía que era el único sistema que otorgaría a cada partido “una representación correlativa con su contingente electoral”, permitiendo que dentro del Congreso se manifestasen libremente “frente a la fracción oficial, las agrupaciones políticas que, con otras orientaciones ó encarnando otros intereses sociales, se mueven en el seno del país”. Asimismo, enumeraba como ventajas la unidad de acción de los partidos, la reorientación de la propaganda política “en favor de un grupo de hombres y no de una sola personalidad” y el mérito de “quebrantar las unanimidades asfixiantes que nos da el sistema en vigencia”<sup>19</sup>.

Fuera de esta petición, cabe señalar que el socialismo tuvo a la proporcionalidad como uno de los ejes de su programa a lo largo de todo el período en cuestión. En la coyuntura del proyecto de 1911, sin embargo, a medida que avanzaba el debate en las cámaras y se diluía la posibilidad de su adopción, se manifestó un giro en su posición, promovándose el sistema uninominal como “mal menor”, al prever que las fuerzas minoritarias quedarían totalmente fuera de la representación si se consagraba el sistema propuesto por Gómez y Sáenz Peña (Martínez Mazzola, 2015).

---

<sup>19</sup> Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (en adelante AHCDN), expediente D-950-p-1911, con fecha 25 de agosto de 1911.

#### **b.4. Nuevas propuestas y proyectos parlamentarios sobre proporcionalidad posteriores a 1912**

En el contexto nacional, desde 1916 en adelante, la propaganda en favor de la representación amplia de las minorías continuó vigente, de la mano de un grupo de dirigentes y partidos que cuestionaron los resultados de la reforma saenzpeñista, principalmente sus efectos en la dinámica de partidos y su impacto negativo en la calidad de los actos electorales, a partir de las evidencias que mostraban los comicios nacionales, dando pie a propuestas para subsanarlas.

En ese marco, el sistema proporcional se convirtió en caballito de batalla para quienes sucumbieron ante el avance arrollador del radicalismo en las urnas. El partido de Alem e Yrigoyen, nuevo beneficiario de la condición de mayoría gracias al voto secreto y obligatorio, comenzó a ser visto por buena parte de la dirigencia política como una máquina imparable, el “avasallamiento de la razón por el número”. La necesidad de conjurar ese efecto llevó a la búsqueda de garantías para las minorías –por medio de proyectos y propuestas de reforma–, ello en aras de acompañar el impacto de la ampliación de la participación con la misión de “perfeccionamiento de la democracia” en el plano de la representación (Persello, 2012: 108).

Entre los partidos que se habían pronunciado a favor de la proporcionalidad estaban el propio radicalismo –en sus años formativos, cuando todavía no avizoraba su llegada al poder–, los socialistas y otros partidos locales como la Liga del Sur santafesina o el Partido Constitucional de Buenos Aires.

En el caso del Partido Socialista, la cuestión figuraba expresamente como anhelo en el programa original del partido (Oddone, 1983). Desde 1896, sus dirigentes fueron “particularmente insistentes” en la reforma de la legislación electoral, mostrándose especialmente preocupados en habilitar la representación de las minorías (Martínez Mazzola, 2015: 55). En esa línea, la reforma de 1902 tuvo una recepción diversa, pues mientras algunos dirigentes la celebraron, otros entendieron que bloqueaba la adopción de la proporcionalidad a futuro.

Al conocerse la propuesta de ley electoral de Sáenz Peña, tal como señalamos, los socialistas se opusieron firmemente al sistema electoral previsto. Sin embargo, y contrariamente a lo que pensaban, lograron ciertos beneficios con la reforma de 1912, pues obtuvieron una creciente

cantidad de bancas hasta 1916. Pero luego, merced al avance arrollador del radicalismo, reiteraron su juicio negativo sobre la lista incompleta e impulsaron nuevamente la proporcionalidad.

Por el lado de la Unión Cívica Radical, la posición fue menos clara. Para sus dirigentes, la legislación bonaerense de 1876 los había perjudicado, dado que facilitaba las alianzas circunstanciales entre el oficialismo y otras agrupaciones en su contra (Hora, 2001)<sup>20</sup>. La cuestión no fue incluida en el primer programa partidario, pero sí la promovieron algunos comités provinciales que pugnaban por ocupar espacios en las legislaturas<sup>21</sup>. Por otro lado, Yrigoyen defendió el sistema proporcional, aunque en el contexto de sus conversaciones con Sáenz Peña accedió a la postura “conciliadora” que concedía los dos tercios para la mayoría y un tercio a la primera minoría (Díaz, 1983: 78).

Dentro del espacio santafesino, la Liga del Sur presentó –en los prolegómenos de la reforma saenzpeñista– un programa que incluía a la representación proporcional como una de sus aspiraciones centrales, sistema a ser aplicado tanto a nivel municipal como provincial (Carrizo y Rambaudo, 2016).

En el caso de los católicos porteños, el partido que los agrupaba propició la representación proporcional desde 1913, tanto para el nivel municipal como para las elecciones de diputados nacionales. Su posición estuvo vinculada a la prédica a favor de este sistema de una de sus principales figuras, el jurisconsulto y profesor de la Universidad de Córdoba Arturo M. Bas (Castro, 2016).

Por otro lado, desde 1916 en adelante, algunas voces de la prensa plantearon la necesidad de promover cambios a la legislación nacional, reconociendo que la acción de Sáenz Peña había sido un gran paso a favor de la democracia, pero que la legislación debía ser perfeccionada. Por ejemplo, el diario *Santa Fe* instaba a modificar el artículo 37 de la Constitución,

---

<sup>20</sup> En tal sentido, desde el Comité de la provincia de Buenos Aires manifestaron que, más allá de las garantías del sistema, en la práctica los acuerdos de cúpulas arreglaban los resultados “antes de la elección misma” (Del Mazo, 1957: 316).

<sup>21</sup> Corresponde matizar esta aseveración de Díaz, pues la UCR incluyó a la proporcionalidad en su programa de septiembre de 1897. Sin embargo, en la coyuntura el partido se hallaba bajo influjo de Bernardo de Irigoyen, quien impulsó la llamada “política de las paralelas”, en la cual la proporcionalidad tenía un sentido especial, pues facilitaba una convergencia opositora con la Unión Cívica Nacional.

para llegar cuanto antes a la substitución del régimen político injusto de mayoría y minoría, por el más razonable de la representación proporcional. Que sea el parlamento la imagen del pueblo en toda su integridad, y no como ahora, reflejo de una parte mínima, quizás la menos importante de sus factores de vida y de progreso (*Santa Fe*, 1916, 20 de agosto, p. 2, “La ley electoral”).

Este reclamo tuvo eco también desde la tribuna socialista. En 1917 el dirigente Mario Bravo publicó *La ciudad libre*, libro donde defendió la adopción del sistema proporcional para las elecciones municipales de Buenos Aires y propuso su extensión a otros niveles y jurisdicciones<sup>22</sup>.

Cabe señalar también que por esos años Uruguay instauró la representación proporcional, validando la aludida propuesta de Jiménez de Aréchaga (Hirsch, 2016). El sistema regía en la ley electoral de 1915 de ese país, junto con el voto universal masculino secreto y en la Carta Magna de 1918 ambos principios lograron rango constitucional (Zeballos, 2015).

También desde el plano académico hubo por esos años quienes analizaron el problema de la representación y promovieron la adopción de la proporcionalidad desde sus cátedras universitarias, como el mencionado Arturo M. Bas, según se refleja en su obra (Bas, 1919).

En lo que respecta al Congreso Nacional, cabe destacar una petición de origen extraparlamentario, presentada el 5 de noviembre de 1919 por el secretario general del Partido Socialista Argentino, José L. Alberti<sup>23</sup>. Este dirigente elevó al Congreso un borrador de proyecto de ley que preveía elevar el número de bancas de diputados nacionales a 158 (en vez de 120) y disponer su elección por vía proporcional. La finalidad era que lograsen voz y voto “todas las fracciones políticas, constituyendo el reflejo fiel de lo que quiere y lo que piensa el pueblo que vota”, mediante las “actividades pacíficas de las minorías que podrían así deliberar en el Parlamento, aportando sus luces”<sup>24</sup>.

En su diagnóstico, el esfuerzo de esas minorías resultaba “casi inútil” con la lista incompleta. Por otro lado, desconocía Alberti en su argu-

---

<sup>22</sup> Bravo (1917). Ya en 1915, en un artículo en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, este dirigente había promovido la proporcionalidad (Cicciari y Prado, 1999).

<sup>23</sup> Este partido constituía una fracción nucleada en torno a la figura de Alfredo Palacios tras su separación del tronco del PS en 1915, que procuró articular una fuerza socialista de carácter nacional (Herrera, 2018).

<sup>24</sup> AHCDN, expediente 795-P-1919, caja 12, con fecha 5 de noviembre de 1919.

mentación la necesidad de reformar la Constitución para implantar tal sistema, pues “en la cátedra y en el Parlamento se ha sostenido victoriosamente que el sistema de la representación proporcional no repugna ni es extraño a nuestra Carta Fundamental”, por no ser la misma una norma “rígida” sino pasible de ser interpretada “por su espíritu”, lo que hacía factible su aplicación sin necesidad de abrogar el artículo 37.

Finalmente, para los años 1921 y 1922, Persello y De Privitellio señalan que hubo tres proyectos de ley impulsados desde la propia Cámara de Diputados nacional, que propiciaron reformas electorales que buscaban consagrar la representación proporcional.

El primero fue presentado por el diputado socialista Federico Pinedo (h), con apoyo de otros nueve colegas de diversos bloques<sup>25</sup>. En primer lugar, proponía permitir al votante elegir tantos candidatos como cargos hubiese en juego, teniendo la facultad de tachar nombres de una lista, hasta la mitad de la misma, pero sin poder incluir nombres nuevos. Para la asignación de cargos recurría al cociente puro (sin resto), partiendo de la división del total de votos válidos de un comicio por números sucesivos, empezando por 1, hasta cubrir el número de espacios en juego. Por último, preveía que, en caso de vacancia de un diputado o elector antes de su incorporación, lo sustituiría el siguiente nombre de la lista, según el corte dado por el factor divisor.

Meses después, el diputado conservador Julio Costa propuso reimplantar la ley electoral de 1902, que disponía el voto uninominal por circunscripciones, añadiéndole la obligatoriedad del sufragio. Remitía al proyecto de Pinedo y argumentaba que era imprescindible “volver al sistema proporcional, único que puede realizar acaso en un próximo futuro el gobierno libre y representativo”. A su entender, su propuesta contenía tácitamente a la proporcionalidad pues la circunscripción contemplaba “las tendencias e intereses” locales y a la vez conjuraba los males del sufragio de lista, donde eran “los comités” los que imponían “sus favoritos, sus agentes y sus parásitos”, dando lugar en el Congreso al “reinado del tinterillo” y en los partidos políticos a “la degeneración, a la patota y al sindicato”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> AHCDN, expediente 504-D-1921, caja 7, fechado el 29 de septiembre de 1921. Entre los otros firmantes figuran Enrique Dickman, Mario Bravo, Nicolás Repetto, Fernando de Andreis, Héctor González Iramain (socialistas), Ramón Díaz de Vivar (Liberal correntino), Rodolfo Arnedo (Unión Democrática, Santiago del Estero), Miguel A. Araújo y José L. Rodeyro (UCR).

<sup>26</sup> AHCDN, expediente 533-D-1921, caja 8. Según Costa, la “ley Sáenz Peña” repre-

Por otro lado, en julio de 1922 se presentó un proyecto de reforma cuya iniciativa provino del diputado santiaguense Arnedo (firmante del proyecto de Pinedo), que remitía a fragmentos de un libro del jurista católico Rómulo Amadeo (1922). Para este legislador, la Ley N° 8871 se asentaba sobre una “ficción”, al considerar que el electorado se agruparía sólo en torno a dos grandes partidos, olvidando que era consustancial a la libertad política “la dispersión de opiniones y la formación de nuevos núcleos políticos que aspiran a tener su representación en los cuerpos colegiados” (Persello y De Privitellio, 2009: 114).

Corresponde añadir a la reconstrucción hecha por estos autores otro proyecto no enumerado allí, presentado a fines de mayo de 1922 por el diputado Juan José Frugoni (UCR-Capital Federal). Este legislador porteño impulsaba la proporcionalidad, aunque su articulado resulta pobre y no daba precisiones sobre la fórmula para aplicarla. Pero la propuesta contenía una fundamentación extensa en la que el parlamentario se posicionaba frente a la coyuntura política nacional y rescata singulares antecedentes en el marco de la trayectoria previa de la UCR.

Conforme a este documento, se aduce que la representación de las minorías fue uno de los principios estatuidos en el programa primigenio del radicalismo votado por su Convención Nacional en 1897, antecedente que Frugoni denunciaba como “olvidado” por el oficialismo y por las autoridades partidarias de entonces, alineadas con Yrigoyen. A su entender, esa omisión había dado lugar a que el país viviese un momento de “honda agitación” —en referencia a la lucha interna que precedió a las elecciones presidenciales de 1922—, y por ello exigía a sus correligionarios volver a las fuentes programáticas, para hallar allí soluciones a los problemas del momento.

Frente a la amenaza disgregadora de la interna partidaria, el legislador instaba a la apertura del Parlamento como espacio para todas las opiniones, por ser en esencia “tribuna donde se enuncian las ideas madres de la época, librándolas al campo de la deliberación”. Dado que las minorías no tenían espacio en los otros poderes ni capacidad de hacerse oír por sí solas en la prensa, su entrada al Congreso les permi-

---

sentaba una “encrucijada sin salida”, pues al limitarse a dos partidos la vida parlamentaria se dejaba a las “tendencias diversas y antagónicas de la oposición” sin poder coordinar acciones” y se dejaba al país en manos del “gobierno despótico de un partido”, en clara alusión al radicalismo.



tiría defender sus propuestas e igualmente dar a conocer sus ideales con eficacia.

Por último, advertía Frugoni que la apertura del Congreso a las minorías resultaría beneficiosa para el debate legislativo, advirtiendo que “nada se pierde al analizar ideas, someter propósitos a la deliberación serena, sin prevenciones de escuelas ni dogmatismos de cenáculos”<sup>27</sup>.

## **II. Los debates sobre la proporcionalidad en Mendoza.**

### **Antecedentes, actores, propuestas y referencias teóricas**

En forma equivalente a lo sucedido en el orden nacional, en Mendoza la adopción representación proporcional fue objeto de debate en distintas reformas desde fines del siglo XIX. Las primeras figuras que abogaron por tal sistema fueron los intelectuales Agustín Álvarez<sup>28</sup> y Julián Barraquero, miembros fundadores de la Unión Cívica y del Partido Independiente respectivamente.

Con motivo de debatirse la situación provocada por algunas intervenciones federales en el contexto de la Revolución del Parque, Álvarez entendía que una vez producida la revolución debía imponerse el remedio federal para zanjar la disputa política. Pero la reconstitución de los poderes no podía realizarse bajo la autoridad de un solo partido, sino que debía hacerse necesariamente con participación de las minorías, debiendo recomponerse el legislativo de acuerdo con la representación correspondiente a cada partido (Hirsch, 2016: 258).

Por su parte Barraquero impulsó la representación proporcional desde 1881 y logró su consagración en la carta magna de 1895<sup>29</sup> e igualmente en la ley electoral reglamentaria sancionada en octubre de 1895, resultando aplicable para la elección de diputados provinciales y concejales. Esto fue un estímulo para la participación ciudadana en listas independientes, cuya acción pasó a suplir la defección de los partidos

---

<sup>27</sup> AHCDN, expediente 88-D-1922, caja 2, p. 3.

<sup>28</sup> Agustín Enrique Álvarez (1857-1914) fue un destacado intelectual mendocino, que integró la Unión Cívica en Mendoza. En 1892 fue elegido diputado nacional y en 1897 fue cofundador de la Universidad Nacional de La Plata. Sobre su obra escrita y sus ideas filosóficas, véase Ramaglia (1998).

<sup>29</sup> La letra del artículo 57 de esa Constitución es similar al artículo 49 de la Constitución bonaerense de 1873, documento que Barraquero debió conocer en detalle, dado su desempeño como senador provincial y convencional en aquella provincia.

opositores en el marco de la política de acuerdos que tejía el civitismo por entonces (Peña y Lillo, 1992).

Amén de ser condescendiente con las expectativas de la oposición, para Barraquero la adopción de la proporcionalidad era una forma de conjurar el peligro de las revoluciones:

Si el sistema republicano consiste en el gobierno de la sociedad por sí misma, la verdadera representación será aquella que comprenda a todas las partes que constituyen el organismo social. La anarquía habrá desaparecido cuando estén representados en el gobierno todos los intereses, todos los centros autonómicos y esferas de actividad social que concuerdan con los fines principales de la vida humana (citado por Martínez Peroni, 2002: 160).

Tal como vimos, el sistema propuesto por Barraquero fue dejado de lado en 1900. Pero se retomó en la Constitución de 1910 merced al gesto reformista de Civit, aunque los opositores cuestionaron las verdaderas intenciones del mandatario. Finalmente, merced a la inclinación reformista de Rufino Ortega (h) por medio de la Ley N° 567 de 1911 se volvió a adoptar, aunque la extrapolación de la “Ley Sáenz Peña” trajo consigo la lista incompleta para el orden local.

En la coyuntura de la primera reforma, Ortega impulsó la proporcionalidad, señalando que respondía a las “exigencias populares” y era necesaria para la participación ciudadana, en tanto preveía dar espacio a “todas las opiniones, a las mayorías y a las minorías apreciables”. A su entender, el “coeficiente” (denominación que se daba a la variante proporcional genérica) abriría el juego de la representación a otros partidos, contemplando además a las “fracciones” existentes dentro de cada agrupación, las cuales serían ponderadas por el sistema según el peso relativo de estas en el electorado (Provincia de Mendoza, 1925: 1090).

Por otro lado Ortega resaltó que la adopción de la proporcionalidad había sido un “paso fundamental” para el nuevo ordenamiento y uno de los ejes centrales de la Ley n° 567, representando “un adelanto significativo”, que colocaba a la provincia en sintonía con los “principios más adelantados de la ciencia política” (Provincia de Mendoza, 1925: 1146).

Corresponde advertir que, con posterioridad a la reforma bonaerense de 1873-76, varias provincias llevaron adelante reformas constitucionales por las que habilitaban a las legislaturas a establecer el principio de la representación proporcional: además de Mendoza (1894-

95 y 1910), lo contemplaron las normas de fondo de Santiago del Estero (1884), Salta (1889), Corrientes (1889 y 1913), Jujuy (1893-94) y Entre Ríos (1903)<sup>30</sup>.

Luego, en una segunda instancia, como resultado de la “Ley Sáenz Peña” y la acción posterior del presidente para garantizar su cumplimiento, hubo tres provincias que dispusieron la adopción de la proporcionalidad: Buenos Aires (con las reformas de 1912 y 1913) y Corrientes (1915) ratificaron el sistema de cociente –ya ensayado antes en sus ordenamientos– y Tucumán adoptó el sistema D’Hont en su ley electoral de 1912, mecanismo que se mantuvo en la reforma del año siguiente. En cambio Mendoza y Córdoba consagraron el sistema de lista incompleta, incorporando en el orden local únicamente garantía de representación de la primera minoría (Fabris, Ferrari y Barbero, 2002: 80).

### **a. Proporcionalidad y reformas electorales: los debates durante el mandato de Francisco Álvarez**

Como se vio en el capítulo anterior, las consecuencias de la implantación de la lista incompleta fruto de la Ley 8871 fueron observadas por numerosos actores políticos. En Mendoza la ley tuvo una aplicación correcta y no suscitó discrepancias entre los actores del espectro partidario, al menos hasta 1915, cuando comenzó a vislumbrarse el ascenso irrefrenable de la UCR y la exclusión de partidos minoritarios como el Socialista de los espacios legislativos.

En ese marco, tal como hemos advertido, la cuestión de la proporcionalidad fue objeto de debate en profundidad a nivel local, tanto en la convención constituyente de 1915-1916 como en ocasión de debatirse el proyecto de ley presentado por Francisco Álvarez a instancias de Barraquero, defensor de dicho sistema tanto en su rol de doctrinario como de dirigente y funcionario.

En las páginas que siguen nos interesa dilucidar cómo impactaron en Mendoza los cuestionamientos y los debates de orden nacional relativos al sistema electoral –y en particular a la propuesta de adopción de la proporcionalidad para la legislación local–. Lamentablemente no hemos podido acceder a los diarios de sesiones de los debates sobre las

---

<sup>30</sup> En los casos de Salta y Jujuy esto quedó como una posibilidad que no tuvo correlato en una ley concreta posterior y en Mendoza, como ya señalamos, duró hasta el año 1900.

leyes N° 567 y 589, ni tampoco los correspondientes a los años 1919 y 1920, por lo cual nos centraremos en las discusiones suscitadas entre 1915 y 1916, durante el gobierno de Álvarez.

Conforme hemos advertido, en Mendoza había regido el sistema proporcional, pero la adopción de la lista incompleta en 1912 barrió con este mecanismo. A posteriori, sin embargo, volvió a considerarse la posibilidad de reimplantar la proporcionalidad para mitigar el impacto negativo que el reparto dos tercios/un tercio traía al sistema de partidos y de igual modo al constatarse la falta de conformación de una dinámica de competencia bipartidista efectivamente “democrática” y de incentivos para los partidos minoritarios restantes.

En el marco de la Convención Constituyente convocada a fines de 1914, el tema de la representación dio lugar a uno de los contrapuntos más importantes de la reforma constitucional.

¿Cuáles fueron las voces a favor y en contra de uno u otro sistema y en qué referencias y experiencias abrevaron los actores políticos en tal instancia? La convención constituyó un escenario propicio para los reclamos opositores por mayor participación, pero también una arena donde el oficialismo buscó salvaguardar su posición de poder. Cupo a socialistas, radicales intransigentes y algunos conservadores reformistas la promoción del sistema proporcional, mientras que el radicalismo “orticista”, los lencinistas y el “civitismo” –sin representantes en el debate– parapetaron detrás de la lista incompleta, proyectando que serían los beneficiarios de un hipotético sistema bipartidista, aunque sin prever quién ocuparía el lugar de la mayoría y quién el de la minoría.

El anteproyecto que sirvió de base para la discusión en la Convención había sido elaborado por Barraquero, quien integró la Comisión redactora, junto a los populares Rafael Guevara, Severo Gutiérrez del Castillo<sup>31</sup>, Juan Marcial Contreras, Alberto A. Day, Arturo Cubillos, Joaquín Guevara (h) y Arturo Funes<sup>32</sup>, y al radical Ezequiel Ta-

---

<sup>31</sup> Severo Gutiérrez del Castillo (1866-1941) fue un destacado abogado y jurista mendocino. Se desempeñó como juez provincial en lo Civil, juez Federal, director General de Escuelas y convencional en las reformas de 1894 y de 1916. En 1904 integró la Unión Democrática (agrupación opuesta al civitismo) y luego participó de la creación del Partido Popular. Fue electo por este último como senador provincial por la Capital, cumpliendo mandatos entre 1912 y 1918.

<sup>32</sup> Arturo Funes Coll (1867-1951) fue un abogado y magistrado mendocino, que se vinculó al Partido Republicano de Mitre y participó en la Convención Constituyente de 1900,

banera (h)<sup>33</sup>. Cubillos fue sustituido luego por el convencional socialista Ramón Morey<sup>34</sup>, cuyo partido había quedado excluido de la comisión (Egües, 2008).

### *a.1. El debate sobre la representación legislativa en la Convención*

Tal como reseñamos en el capítulo anterior, la labor constituyente se desarrolló a lo largo de 1915 y finalizó en febrero de 1916 con la sanción de una nueva carta magna. Se tomó como base el anteproyecto de Barraquero, que contemplaba el “sistema de cociente” para la integración de las dos cámaras en la Legislatura –además de equipararlas en cuanto al criterio de su integración sobre la base de la población y de las mismas secciones electorales–.

Ya desde las sesiones preparatorias, los convencionales debatieron si la Constitución debía plasmar en forma definitiva un sistema electoral determinado o debía dejar el asunto librado al criterio de los legisladores, quienes en la ley reglamentaria fijarían qué modalidad se adecuaba mejor al “principio democrático” (Seghesso, 1981: 390; Pérez Guilhou, 1997: 184).

El dilema se trasladó luego al recinto y la comisión presentó dos dictámenes. El de mayoría –firmado el grueso de los convencionales del Partido Popular y los representantes del socialismo y el radicalismo moderado<sup>35</sup>– fijaba la proporcionalidad como principio de

---

donde defendió la representación proporcional. Opositor al civitismo, participó de la formación del Partido Popular en 1911. Desde 1914 fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza y fue elegido convencional constituyente en 1915 y 1916 (Fúnes, 2015).

<sup>33</sup> Ezequiel Tabanera Videla (1862-1933) fue un dirigente político, viñatero y bodeguero, que regentó colonias agrícolas en Tunuyán y San Rafael. Integró la Unión Cívica en 1890 y luego se vinculó a los Partidos Unidos, pero al poco tiempo se hizo opositor a Civit. Fue candidato independiente a senador por Tunuyán en 1902 y en 1904 por San Rafael. Entre 1907 y 1911 integró varias agrupaciones opositoras al civitismo, hasta que se sumó en 1913 a la Unión Cívica Radical orticista (opositora a Lencinas). En los años 20 encabezó una de las facciones radicales yrigoyenistas y fue candidato a gobernador en 1921.

<sup>34</sup> Ramón Morey (1890-1957) fue el máximo dirigente socialista en Mendoza hasta 1927, cuando adscribió al Socialismo Independiente. Originario de San Nicolás (Buenos Aires), se instaló en la provincia en 1906 y se desempeñó como periodista y procurador. Fue diputado provincial entre 1914 y 1920 y candidato a gobernador en varias oportunidades. En 1932 se vinculó a la UCR y fue electo senador provincial, llegando a presidir el bloque en 1940. Sobre el final de su carrera se sumó al peronismo (Lacoste, 1993).

<sup>35</sup> La elección de los convencionales se realizó por el sistema de lista incompleta. El Par-

fondo, dejando la definición operativa del sistema a la ley reglamentaria, al disponer:

La proporcionalidad de la representación será la norma que rija para las elecciones populares a fin de dar a cada partido o agrupación regularmente constituida un número de representantes proporcional al número de sufragantes según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley (Provincia de Mendoza, 1917: 153).

Por su parte, el dictamen en disidencia –firmado solo por dos convencionales del Partido Popular, Alberto Day y Joaquín Guevara (h)– estipulaba genéricamente que: “En ningún caso la ley electoral dejará de dar representación a la minoría”, sin anticipar preferencia por ningún tipo de sistema.

La primera alocución en el debate fue la del convencional socialista Santiago Castromán, quien defendió la proporcionalidad con argumentos jurídicos, referencias teóricas<sup>36</sup> y experiencias de otras provincias (Buenos Aires, Corrientes y Entre Ríos) y del extranjero. Aludió, asimismo, al ámbito municipal porteño, destacando que en la Capital Federal había dado excelentes resultados y vaticinó que la proporcionalidad sería una de las “cláusulas fundamentales” de la nueva carta magna local, celebrando que la mayoría de la comisión redactora se hubiera inclinado a su favor, a pesar de su origen partidario diverso.

Conforme a la caracterización de este dirigente, el sistema proporcional era el más “democrático” y a la vez el “más científico y eficaz” entre los existentes, siendo además el único que podría dar lugar a todas las tendencias presentes por entonces en la política mendocina. En el marco de un recorrido por sus antecedentes históricos en el extranjero, se advertía como principal ventaja el enriquecimiento de los debates parlamentarios:

El sistema de la representación proporcional, con el sistema del cuociente [sic] propuesto en Dinamarca en 1855 por el Ministro Andrae,

---

tido Popular obtuvo la mayoría en los tres distritos, y cupo al socialismo la minoría en el primero y el segundo. En el tercer distrito electoral, en cambio, resultó en segundo lugar el “Partido Independiente” integrado por radicales moderados que respondían a Ezequiel Tabanera (h).

<sup>36</sup> A las citas de autoridad de Estrada y Joaquín V. González, Castromán sumó la de Arturo M. Bas. Y en forma complementaria, aludió a la mencionada encuesta del diario *La Nación* de 1911.

desarrollado y perfeccionado en Inglaterra por Thomas Hare y Mr. Farreit en 1859 y 1860 y defendido más tarde por Stuart Mill en 1862, como uno de los mayores progresos realizados en la teoría y práctica del gobierno, según su propia expresión, satisface en realidad todas las aspiraciones democráticas, puesto que permite que todas las minorías estén representadas en los cuerpos colegiados, donde, si no triunfan, en definitiva contribuyen por lo menos a la deliberación (Provincia de Mendoza, 1917a: 155).

A partir de estas referencias, el representante socialista sostuvo que no podían quedar tendencias o segmentos de la opinión pública excluidos de los debates sobre la sanción de las leyes y apuntó contra el despacho de minoría por no dar solución a dicho problema. Luego ilustró las falencias del sistema de dos tercios con un ejemplo matemático ficticio —y puso también como ejemplo cifras de dos elecciones locales recientes— para explicar por qué la fórmula vigente excluía las preferencias de una buena parte de la ciudadanía<sup>37</sup>.

Posteriormente, Castromán citó la respuesta a la encuesta de *La Nación* del juez Enrique Prack<sup>38</sup>, donde este destacaba la importancia de la amplitud de las deliberaciones legislativas:

Al pretender que solo una mayoría puede fijar las leyes que los han de dirigir, se olvida que para establecer dichas leyes es ante todo indispensable la deliberación, y que en ella pueden y deben influir con sus razones los representantes de las diversas opiniones en que se halle dividido el país. Si el parlamento ha de legislar para toda la Nación es necesario que en su seno puedan hacerse oír todas las opiniones existentes en ella, y que puedan defenderse todos los intereses que la legislación puede afectar.

---

<sup>37</sup> Se ponía como ejemplo las elecciones de diputados provinciales del segundo distrito de 1914, donde compitieron el Partido Popular, el radicalismo y los socialistas. Estos últimos no lograron ninguna banca, a pesar de obtener 2.000 votos y quedar 400 votos debajo de la UCR. De igual modo, refirieron a las elecciones de concejales de la Capital del mismo año, donde el socialismo triunfó con 1.700 sufragios, seguido por el Partido Popular (1.300 votos) y por una agrupación independiente —el “comercio minorista”—, que orilló los 1.100 votos, pero sin lograr ningún concejal (Provincia de Mendoza, 1917).

<sup>38</sup> Enrique Bernabé Prack (1869-1937) era un reconocido juez, jurista y docente porteño, cercano al radicalismo “principista” y militante de las ideas católicas. Publicó varios ensayos sobre la realidad política y diversas obras sobre temas jurídicos y de historia, disciplina esta última en la que era autodidacta.

Si nuestro republicanismo, no ha de seguir siendo pura sofisticación es necesario, pues, ante todo, implantar la representación de las minorías (Provincia de Mendoza, 1917a: 154).

Luego de tales reflexiones, el convencional se abocó a refutar algunas críticas que se hacían al sistema proporcional. En primer lugar, rebatió la idea de que la experiencia bonaerense de 1873 fuera un fracaso, aseverando que el obstáculo habían sido los partidos de la oposición, que optaron por no concurrir a las elecciones a dar batalla. Destacó, asimismo, la adopción del sistema por parte de Corrientes y Entre Ríos en sus constituciones, e igualmente de Salta y Jujuy, que habilitaban a sus respectivas legislaturas a adoptar leyes en el mismo sentido.

Respecto del impacto esperable en los partidos políticos, se advirtió que los pequeños partidos no podrían subsistir por sí solos en la vida política del país sin una fórmula de ese tipo. Además, se facilitaría con ella en el ámbito parlamentario “esa ley física de la atracción” por la cual los grandes partidos confluyen con los menores sobre la base de la afinidad de intereses a la hora de resolver las dificultades numéricas de los bloques para la sanción de las leyes.

El tercer cuestionamiento rebatido fue el referido al peligro de unión de las minorías contra el oficialismo. A ese respecto, sostenía que como trasfondo de la acción mancomunada de bloques diversos en una cámara no debía verse

(...) más que el común propósito de resolver armónicamente una grave cuestión en debate, de gran interés colectivo. Y, al fin y al cabo, esas minorías, animadas por un mismo interés común, constituirían la verdadera mayoría porque serían las que representarían la mayor suma de voluntades, traducidas por los votos que habían obtenido sus representantes en los comicios (Provincia de Mendoza, 1917a: 155).

Se trasluce en estos argumentos la percepción del Partido Socialista acerca de su propia experiencia con la lista incompleta, en tanto el sistema los perjudicó con creces, obligándolos a resignar sus espacios en la arena legislativa local y en los concejos municipales. Respecto de esto último, postulaba el convencional que la proporcionalidad era la única forma de hacer realidad la democracia y el control opositor en el marco republicano:



Se realiza así, señor Presidente, la verdadera democracia, puesto que este sistema inteligente que nosotros defendemos, permite que todos los partidos políticos estén representados en los cuerpos colegiados, en los Parlamentos y en los Consejos Municipales, y así las leyes y ordenanzas que se dicten habrán pasado previamente por el crisol purificador del severo contralor de los representantes del pueblo, llevando junto con su promulgación, el sello inmaculado de su origen democrático y republicano (Provincia de Mendoza, 1917a: 155).

Finalmente, su defensa concluyó con un pedido a los convencionales del oficialismo, para que manifestasen vocación de fe republicana, desmintiendo con su voto un trascendido del matutino *Los Andes* del día anterior, según el cual se anoticiaba que un convencional del Partido Popular había recorrido expresamente los domicilios de sus correligionarios para inducirlos a votar en contra de la proporcionalidad<sup>39</sup>.

El otro convencional que defendió el dictamen mayoritario fue Arturo Funes (del Partido Popular), quien ratificó las ventajas teóricas de la proporcionalidad, explicando en detalle el sistema de “Borèly” a partir de Varela (1876). Asimismo, rescató de Estrada su pronunciamiento como académico, destacando que tal sistema posibilitaba dar voz y espacio a las minorías en los debates de aquellos asuntos que eran de interés para toda la comunidad.

Sobre la base de esas referencias teóricas, Funes señaló que su adopción era la única forma de alcanzar la “verdadera representación popular”, pues por su intermedio se reflejarían “como en un espejo todos los matices de la opinión”, pudiendo las fuerzas “apreciables de la opinión pública” llevar a las asambleas representativas “sus aspiraciones, sus ideales, sus anhelos, sus reclamos (...)” (Provincia de Mendoza, 1917a: 156).

Ahora bien, para Funes no debía otorgarse representación a todas las minorías sino solo a aquellas que tuviesen “una base apreciable de opinión” –adoptando así una posición más restrictiva que la socialista–. En esa línea, advertía que la principal limitación de la Ley Sáenz Peña era otorgar espacio a una sola fuerza opositora, la cual podía ser “minoría de la ma-

---

<sup>39</sup> En rigor, *Los Andes* anotició que el 16 de noviembre un convencional que integraba la junta directiva del partido oficialista había recorrido domicilios de sus colegas para “decidirlos en contra de las cláusulas más o menos avanzadas” del proyecto de Barraquero (*Los Andes*, 1915, 17 de noviembre, p. 5, “Movimiento político”). A partir de ese trascendido, Castromán denostó la acción lobbista del oficialismo, señalándola como “poco grata y antidemocrática” (Provincia de Mendoza, 1917: 155).

yoría”, disputándose así la representación en el marco de un mismo grupo político, como sucedía con la UCR (Provincia de Mendoza, 1917a: 156).

Por otro lado, el convencional popular entró en terreno jurídico, arguyendo que el despacho de mayoría auspiciaba para la nueva Constitución el principio de la proporcionalidad, dejando luego a criterio de la Legislatura la variante o fórmula concreta para hacerlo efectivo. En ese marco, cuestionaba el carácter genérico del despacho alternativo del oficialismo, planteando que solo con una pronunciación expresa a favor de la proporcionalidad en la norma de fondo podría darse lugar luego a “todos los matices de la opinión” en la ley electoral.

Asimismo, destacaba dos ventajas salientes del sistema proporcional en lo que respecta a la composición legislativa. Por un lado, el no dejar ninguna opinión sin representantes en los cuerpos legislativos y, por otro, que inducía a aquellas opiniones que no consiguiesen un piso mínimo de adherentes a dar su apoyo a hombres notables de otros partidos, amparados por su prestigio en la opinión pública, lo que les permitía canalizar sus intereses sin desperdiciar sus votos.

Llegado el turno de la minoría de la comisión, Alberto Day defendió desde lo jurídico la necesidad de no cristalizar en la Constitución un principio determinado, lo que condicionaría la libertad de los legisladores respecto del sistema a adoptar. En concreto, argüía razones de técnica constitucional: al tener la provincia una Constitución rígida, la redacción debía ser lo más elástica posible, de manera de evitar colocar disposiciones que fuesen “una traba para la sanción de reformas” puntuales o la adopción posterior de otros principios convenientes “al progreso general de la Provincia”, según la coyuntura.

En su calidad de defensor del dictamen alternativo, planteaba que la Constitución debía adoptar un principio genérico, para que luego fuera la ley reglamentaria dada por la Legislatura la que estipulase la fórmula concreta de aplicación. En ese marco afirmaba adscribir a un concepto “dinámico” del derecho y de las instituciones, reflexionando además en torno al peligro que representaba el fijar un sistema complejo como el proporcional, debido a la falta de cultura cívica que se evidenciaba por entonces en Mendoza.

El argumento antedicho –difundido por entonces en los estudios constitucionales– implicaba concebir al orden jurídico como algo “contingente” y “mutable”, de ahí la necesidad de eliminar posibles trabas a su modificación, haciéndola factible conforme a las necesidades del mo-

mento y la evolución de la vida política y social. Como contracara, sostuvo Day que el peligro estribaba en la obtención de resultados no deseados que no pudieran ser luego subsanados:

Y así, si por una parte establecemos principios que son más bien reglamentarios, y por consiguiente ajenos a la Constitución, y por otra parte nos proponemos evitar su reforma, nos exponemos a que una institución cualquiera de estas que vamos a establecer en la Constitución no dé los resultados que nosotros esperamos y no haya remedio al mal (Provincia de Mendoza, 1917a: 157).

Por otra parte, aseveraba que la amplitud de la redacción propuesta por la minoría permitiría luego a la Legislatura adoptar la proporcionalidad o cualquier otro sistema. En ese marco, se trajo a colación la reforma de Sáenz Peña, sosteniendo que tanto el presidente como los legisladores conocían el sistema proporcional pero que —sabiamente— decidieron no adoptarlo en 1912 porque el país no estaba preparado para ello. En ese marco, insistía en que se trataba de una modalidad de representación desaconsejable para el contexto mendocino, merced a la cultura política local y la cultura individual de sus habitantes.

Posteriormente, Day rebatió a Castromán señalando que la experiencia bonaerense de 1873 había sido un “auténtico fracaso”. Luego adujo que solo los “grandes partidos” podían asumir responsabilidades y gestar programas de gobierno. Asimismo, advirtió el peligro de la fragmentación del electorado y la división de los grandes partidos, pues la proporcionalidad permitiría que “grupos de descontentos” se lanzasen a la “aventura electoral”, sin representar más que “tendencias aisladas”, acción nociva de cara a la acción de gobierno si llegaban a representar “tendencias anárquicas” (Provincia de Mendoza, 1917a: 157).

Por último, la alocución del convencional popular apuntó a relativizar las citas de autoridad de los encuestados por el diario *La Nación*, señalando que se trataba en su mayoría de constitucionalistas y académicos que eran favorables a la proporcionalidad solo porque se habían visto inducidos “por los principios de la ciencia y de la doctrina”, pero desconocían el arte de gobernar y las consecuencias prácticas de su adopción en el ordenamiento jurídico del país.

La posición de minoría recibió el apoyo de Joaquín Guevara (h) y Mario Arenas, convencionales del Partido Popular. Mientras el primero reafirmó la necesidad de no “atar” la letra de la Constitución a un sis-

tema determinado, Arenas reiteró que la proporcionalidad no era ventajosa porque Mendoza no estaba aún preparada para ello y debía salvarse el “régimen que hasta hoy nos ha dado buenos resultados”. Por último, incurrió en una confusión teórica al sostener que la lista incompleta era a su modo “un sistema proporcional” pero limitado a una sola fracción electoral y aseveró que no excluía a las minorías, pues podían acceder a la Legislatura desde distintas secciones electorales figuras “de todos los partidos y de todas las tendencias”.

El debate siguió con una segunda ronda de intercambios, en la que principió Funes. Este convencional reafirmó que el sistema proporcional era la mejor opción para “formar asambleas deliberantes que sean la verdadera expresión de la voluntad general” y calificó su adopción como un interés de bien público, necesario para disipar de la escena política el temor infundado a la acción de las facciones y para incentivar a las agrupaciones legalmente constituidas. Advertía que solo así habría “para todos los partidos el medio y el estímulo de que sus aspiraciones, tendencias e ideas les encuentren una justa y legítima recompensa (...)” (Provincia de Mendoza, 1917a: 158).

Por otro lado, el convencional rebatió a su colega Guevara en el plano jurídico, aduciendo que el debate de fondo giraba en torno a un “principio” de representación —el de la proporcionalidad— y no simplemente a un “sistema” o fórmula, siendo el núcleo esencial de dicho principio garantizar que estuviesen representadas “todas las tendencias, todas las opiniones, y por consiguiente, todas las minorías” y no solo la primera minoría, como hasta entonces.

La votación inicial dio por resultado la derrota del dictamen de mayoría, por 11 votos a favor y 15 en contra. La misma se hizo en forma nominal, a solicitud del convencional popular Maturana. El grueso de votos en contra provino de los convencionales del Partido Popular, lo que permite conjeturar la veracidad de la denuncia socialista respecto de las directivas expresas que la dirigencia del partido oficialista dio a sus convencionales en tal sentido.

Luego de la derrota del dictamen mayoritario, hubo un intento frustrado de Funes por lograr que en el dictamen alternativo —que debía votarse a continuación— se colocase la letra “s”, para convertir al plural el término “minoría” y garantizar así la representación de más de un grupo político. Esto último fue apoyado por el radical Tabanera e igualmente por Guevara y Day, quienes propusieron como variante en la re-

dacción la frase “la o las minorías”. Pero los oficialistas Arenas y Cano se opusieron tajantemente a cualquier cambio, suscitando un contrapunto con Funes y Tabanera, por entender que no cabía una interpretación en plural del término.

El discurso de Day reiteró que no debían fijar sistema alguno en la carta magna y desde lo teórico rescató el argumento de su colega Arenas, relativo a que la lista incompleta daba espacio a varias minorías en Mendoza por entonces:

(...) puesto que la representación de las minorías puede alcanzarse con adoptar el sistema proporcional como el sistema no proporcional. Con la ley que nos rige, por ejemplo, en una circunscripción cualquiera pueden votar tres partidos y obtener la mayoría uno de ellos y repartirse la minoría entre los otros dos, porque puede haber entre esos dos partidos candidatos cuyos prestigios sean tan evidentes que arrastren los votos de la mayoría, y en cambio todos los demás votos que sobren, se inclinen en favor de una de las minorías solamente; esto es perfectamente posible (Provincia de Mendoza, 1917a: 161).

En ese marco, consideraba factible el agregado propuesto por Funes. Pero su correligionario Guevara sostenía que “al decir «la minoría»”, debía entenderse “la posibilidad de incluir «la» o a «las minorías»”, sin cambiar la redacción.

Tales argumentos fueron retrucados por Funes, quien insistió en volver a discutir el asunto dado que la minoría de la Comisión no se mostraba categóricamente contraria a la incorporación del plural. Luego advertía que si el principal interés del despacho minoritario había sido no impedir a la Legislatura sancionar más adelante “una ley más progresista o más conveniente para dar representación a esas minorías”, de no añadirse la “s”, el sistema proporcional quedaría excluido por completo como opción para el régimen electoral.

Ante la confusión suscitada por la referencia de Funes, el presidente Ruiz (del Partido Popular) consultó a los miembros de la minoría si habían aceptado la interpolación del plural. Intertanto, Tabanera advirtió que el agregado era la única fórmula de habilitar a futuro la proporcionalidad y acusó a su par Arenas de no haber entendido el “espíritu” de lo que se planteaba en la comisión.

Pero la interpolación no fue aceptada por las autoridades, quienes llamaron a votar la propuesta de Day y Guevara en su redacción original,

la cual se aprobó por mayoría. Luego del primer conteo de votos, Funes pidió una ratificación de la votación —que arrojó igual resultado— y finalmente pidió a las autoridades una aclaración sobre el sentido de la redacción final, que fue rechazada.

No hemos hallado en las alocuciones del diario de sesiones los motivos del cambio en la posición que adoptó el bloque oficialista de la Convención. Pero cabe pensar en que hubo debates y negociaciones por fuera del recinto de la Legislatura a partir de las cuales el oficialismo decidió a abandonar el criterio de Barraquero y de la comisión redactora sobre la proporcionalidad, impulsando la alternativa presentada por Guevara y Day en defensa del sistema vigente<sup>40</sup>.

Bajo tal premisa, se puede explicar la inasistencia a dicha sesión de un convencional de gran protagonismo como Barraquero, lo mismo que la ausencia de Severo del Castillo, ambos juristas y defensores doctrinarios del sistema proporcional. Si bien Pérez Guilhou (1977) atribuye al primero un gesto de disciplina partidaria y de coherencia con su calidad de funcionario del gobierno de entonces, cabe pensar —a partir de la denuncia de Castromán— que el gobernador y los miembros del Partido Popular pudieron instruir a estas figuras que se ausentaran del debate para no confrontar con sus colegas de bloque.

Sin embargo, corresponde advertir que hubo representantes oficialistas que no se avinieron al cambio de posición: Funes y Contreras presentaron sus renuncias como convencionales al finalizar esa sesión, acusando abiertamente al oficialismo ante la prensa de querer lograr mayoría para el dictamen de Guevara y Day mediante una “presión indebida” de la dirigencia partidaria sobre sus convencionales, en clara sintonía con lo denunciado por Castromán.

Finalmente, el artículo 53 adoptó la redacción del dictamen minoritario, quedando como regla que a futuro no podía dejar de darse representación a “la minoría”, en singular. Se sobreentendía, así, la referencia a la “primera minoría”, en sintonía con la Ley N° 8871, aunque tal interpretación fue debatida con posterioridad —como veremos— por los defensores del sistema proporcional.

---

<sup>40</sup> Un suelto de *Los Andes* acusó al oficialismo popular de haber operado con interés “partidista” en contra de la proporcionalidad para mantener su preponderancia y “perpetuarse” como partido de gobierno, impidiendo a su vez “que los partidos opositores, cualesquiera sea su capacidad electoral, puedan contralorear su gestión desde las bancas legislativas” (*Los Andes*, 1915, 19 de noviembre, p. 5, “Disidencias convencionales”).

## a.2. La proporcionalidad dejada en el tintero: el debate del proyecto de 1916

Seis meses después de la jura de la nueva Constitución, el gobernador Álvarez presentó a la Legislatura el proyecto de ley electoral elaborado por Barraquero, en el que se impulsaba el sistema proporcional. La cuestión del sistema electoral fue el punto nodal de la reforma, pues según expresó el entonces senador radical Tabanera (h) al abrirse el debate, “la única reforma fundamental que tiene este proyecto con relación a la ley nacional de elecciones, es la que se refiere a la proporcionalidad del voto y a la representación de las minorías” (Provincia de Mendoza, s/f: 1194).

Desde la prensa local, el diario *Los Andes* celebró la iniciativa señalando la bondad del propósito del gobernador al conceder lugar a las minorías en el ámbito parlamentario y calificó al sistema proporcional como “el más técnico y el que de un modo más racional consulta los intereses del electorado”, entendiendo que en las cámaras de la Legislatura debían de estar representadas por “la mayoría que gobierna y todas las oposiciones que controlan” (*Los Andes*, 1916, 6 de agosto, p. 5, “El Día. La ley electoral”).

Conforme a tal propósito, el artículo 46 del proyecto disponía:

En las elecciones de Diputados y Senadores a la Legislatura, la representación tendrá por base la población, y a fin de dar representación a la minoría, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, la proporcionalidad a base del cociente [sic] electoral será la regla, a fin de dar a cada partido orgánico una representación proporcional al número de sus votantes (Provincia de Mendoza, 1917b: 1178).

En forma concordante, el artículo 57 del proyecto detallaba el procedimiento a seguir para el escrutinio en el caso de Diputados y Senadores, remitiendo al sistema de “doble cociente” (o Hare-Borèly). Entre otras cosas, se contemplaba el sorteo como medio para asignar una banca en caso de haber restos iguales y se preveía restar votos a una lista en caso de que un candidato figurase en diversas boletas partidarias (contabilizando para dicho candidato únicamente los votos de aquella donde hubiera obtenido mayor cantidad de apoyos). Finalmente, se disponía que en caso de haber dos o más excedentes de votos iguales entre sí, se proclamaría electo un candidato del partido que hubiera tenido “menor representa-

ción” en la operación aritmética principal, o bien asignando la banca a una fracción que no hubiese alcanzado el piso del primer cociente y estuviese sin representación (Provincia de Mendoza, s/f: 1181-1182).

Al ser debatido en la Comisión de Legislación, se decidió suprimir una frase textual proveniente del artículo 53 de la nueva Constitución provincial, cambio impulsado por Del Castillo y Tabanera (ambos exconvencionales), lo que permite pensar que tuvieron interés en evitar cualquier impugnación que se pudiese realizar sobre la base de la palabra “minoría” en singular.

El proyecto quedó pendiente y fue retomado en sesiones extraordinarias que convocó el gobernador en octubre de 1916. Conforme señala un suelto de *Los Andes*, primaba en los representantes el interés partidista y el proyecto de ley electoral era por entonces

(...) objeto de un peloteo especial entre las fracciones representativas de partidos de la cámara de Diputados. Los populares opusieron primero a su sanción por considerarlo contrario á sus intereses en cuanto podía impedirles contar con una mayoría absoluta y regimendada en el seno de las cámaras, y habiendo evolucionado éstos, son ahora los radicales los que parecen obstaculizarlo por la misma razón y ante la perspectiva de tener que luchar —una vez empuñadas las riendas del gobierno—, contra las fracciones disidentes de los otros partidos (*Los Andes*, 1916, 9 de octubre, p. 5, “El Día, defecciones políticas”)<sup>41</sup>.

En la sesión del 26 de octubre Exequiel Tabanera (h) —miembro informante de la Comisión de Legislación— defendió el sistema proporcional y remitió tanto a antecedentes nacionales como extranjeros. Luego aludió a la reforma de 1912 como “una gran conquista” para “la República”, pero advirtió que a la luz de los años resultaba “insuficiente a la hora de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos”. Respecto del caso bonaerense, este legislador destacaba que la proporcionalidad había sido para esa provincia un sistema “muy conveniente” sin que se hubiera intentado modificarla. Luego hizo mención al caso de Francia, país que adoptó una variante proporcional para el

---

<sup>41</sup> Álvarez logró en noviembre de ese año la sanción de la ley municipal (Ley N° 702), cuyo artículo 9 preveía que los concejales debían elegirse con el mismo sistema que establecía la ley electoral provincial para los diputados provinciales, con lo cual la forma que se decidiera para esta última se aplicaría luego para las elecciones municipales (Provincia de Mendoza, 1925, t. 4: 1299 y ss.).



orden nacional en 1913, luego de debatir el tema “durante más de veinte años” (Provincia de Mendoza, s/f: 1194-1995).

Por otro lado, Tabanera adujo que la ley nacional había consagrado en 1912 la lista incompleta porque no había sido posible aplicar otro sistema, quedando explicitada tal dificultad en una entrevista que –en su calidad de dirigente radical– logró tener hacia 1910 con el primer magistrado:

El Presidente Sáenz Peña me decía que él, en el fondo, creía que la última palabra en materia electoral debía ser la representación de las minorías por el sistema proporcional, pero que él creía que en el país no convenía todavía entrar de lleno a sancionar la ley en esta forma y que consideraba que, como un primer paso, como un ensayo, era necesario el sistema de la lista incompleta (Provincia de Mendoza, s/f: 1195).

Asimismo, el legislador radical recordó que su bloque en la Convención Constituyente se había pronunciado por la interpretación amplia del artículo 53 de la carta magna y aseguró que los propios firmantes del dictamen aprobado reconocieron que la palabra “minoría” era un término genérico, que podía admitir la inclusión de “las minorías” en plural. Bajo tal premisa, manifestó su agrado para con la interpretación amplia que había hecho el Poder Ejecutivo al enviar el proyecto de ley, señalando que el criterio era conveniente a los intereses de la provincia. Por último reiteraba que fuera del sistema electoral, todas las demás modificaciones introducidas por la Comisión eran “cuestiones de detalle” que no tenían demasiada importancia (Provincia de Mendoza, s/f: 1196).

En la posición contraria, el senador Aníbal Cabrera –radical lencinista<sup>42</sup>– se opuso al artículo 46, arguyendo que contrariaba la Constitución y que la única interpretación constitucional posible era “la que permitía la letra de la ley y que es su espíritu”, debiendo restringirse su aplicación a una sola minoría. Luego destacó la preeminencia que la propia carta magna daba al gobernador, en tanto lo facultaba a concretar su obra con auspicio y concurso de las cámaras legislativas:

---

<sup>42</sup> Aníbal Cabrera era un abogado y dirigente radical. Fue senador provincial, delegado al Comité Nacional y presidente del Comité Provincia. Adhirió a la facción de Lencinas desde 1913 y fue elegido diputado nacional en marzo de 1918. Pero al año siguiente se distanció de aquel por su enfrentamiento con el vicegobernador Delfín Álvarez, quedando desde entonces vinculado al radicalismo disidente.

(...) un programa de gobierno no se realiza por la sola virtud del Poder Ejecutivo, sino que debe realizarse por intermedio de leyes que sancionan las Cámaras Legislativas. Si la Constitución permite que vaya a la primera magistratura un ciudadano a desarrollar un programa político determinado, no es posible que por otra parte le ate las manos, impidiéndole que realice ese programa para lo cual ha sido electo (Provincia de Mendoza, s/f: 1112).

En virtud de tal premisa, para Cabrera, pues la Constitución no podía consagrar antagonismos entre los poderes del Estado y por ello la proporcionalidad no era procedente. Por otro lado, entrevía en tal sistema una amenaza a la convivencia entre los poderes republicanos y su acción “en beneficio del bien público”, en tanto traía consigo el peligro de que varias minorías coaligadas pudieran obstaculizar la acción del partido oficialista:

Así, con la representación proporcional muy bien puede ocurrir que las diversas minorías sumadas, formen mayorías en las cámaras legislativas de tal manera que el primer magistrado de la Provincia se viera imposibilitado de realizar su programa político y económico. No es eso, seguramente lo que ha querido la Constitución (...) (Provincia de Mendoza, s/f: 1213).

Por otro lado, el dirigente reflató el debate sobre la experiencia bonaerense, señalando que la proporcionalidad había provocado el “achataamiento de la vida cívica” y la “corrupción” de su dirigencia política. Asimismo, advirtió que la elección del gobernador allí era indirecta y que la población bonaerense tenía una idiosincrasia y una cultura diferentes a la mendocina. Luego acusó al oficialismo de haber hecho una interpretación errónea de la letra de la Constitución y le enrostró la doble derrota sufrida cuando se debatió la cuestión:

En la discusión que se hizo en la Convención, los sostenedores del voto proporcional fueron derrotados; pugnaron con grandes esfuerzos por hacer colocar la “s” a la palabra “minoría”, no pudieron y ahora quieren triunfar aquí contra el voto de los convencionales: ¡no es posible! La pluralización no se ha permitido en aquella ocasión y no puede permitirse aquí en el Senado, mucho más porque nosotros no podemos dictar leyes, sino de conformidad a las disposiciones de la constitución de la Provincia, que es la ley suprema que nos rige (...) (Provincia de Mendoza, s/f: 1216).

Por otra parte, planteó que la lista incompleta venía validada por la práctica de varios años y las ventajas que todos habían constatado a lo largo y ancho del país, cosa que no sucedía con la proporcionalidad, cuyo único antecedente –dudosamente ventajoso– era el de la provincia de Buenos Aires.

El discurso entró luego en el terreno de los partidos políticos, para advertir que en el escenario existente en Mendoza –al igual que en el nivel nacional– no había “más que un solo partido orgánico” (la UCR) y sobre la base de esa limitación era conveniente mantener el esquema de la ley de 1912. Como contrapartida, se planteaba que la proporcionalidad tendía a “desmembrar los partidos existentes” en “pequeños partidillos, que no sirven más que para satisfacer pretensiones personales” y que se tornaban peligrosos ante la “falta de disciplina general” y debido a las ambiciones de sus dirigentes (Provincia de Mendoza, s/f: 1216).

Finalmente, el legislador radical citó el discurso del convencional popular Cano en la convención, donde este afirmaba que no cabía en la redacción del dictamen de minoría la representación proporcional como sistema. Luego refirió al predominio electoral de su partido para aclarar que su postura apuntaba al estricto cumplimiento de la Constitución y no tenía relación con cálculos electorales o intereses partidistas coyunturales:

Nosotros –hablo por el Partido Radical– no creemos, de verdad, que nos perjudique la representación proporcional, no, porque creemos tener hoy en día en la Provincia un porcentaje tan grande de ciudadanos, que es muy posible, es casi seguro, que con la representación proporcional tendríamos más representantes en las cámaras legislativas que con el sistema de minoría y mayoría; pero no es esa la cuestión. Nosotros creemos que una ley, aunque sea mala, es necesario respetarla y practicarla (...) (Provincia de Mendoza, s/f: 1217).

Intervinieron luego nuevamente los senadores Tabanera y Cabrera, y a continuación los oficialistas Joaquín Guevara (h) y Severo del Castillo.

Tabanera rebatió a su correligionario en lo relativo al impacto de la proporcionalidad en el sistema de partidos y reafirmó que la interpretación del artículo 53 de la Constitución debía ser coherente con el sentido de lo que se debatió en el recinto:

(...) los miembros de las cámaras (...) que actuamos en aquella Con-

vención –como el Senador que habla, que ha sido miembro de la Comisión redactora de la Constitución y que conoce la discusión que se hizo (...)–, recuerdan perfectamente que al establecer la palabra “minoría” tomada en sentido genérico, se entendía satisfacer el anhelo de los que deseaban la representación de “las minorías” en plural (Provincia de Mendoza, s/f: 1218).

En ese marco, defendió la potestad de la Legislatura para adoptar la proporcionalidad, planteando que se trataba de la forma más correcta, armónica e imparcial de resolver el asunto, y que no era inconstitucional. Luego preguntó en forma retórica cuál era el sistema más justo y equitativo, para responder:

La representación proporcional, que no excluye ningún partido, que les dá representación a todos: la representación legítima que les corresponde en relación a los elementos que forma cada agrupación, y no cerrarles las puertas con el sistema de la lista incompleta a muchos partidos respetables que pueden tener inscriptos en sus banderas principios muy importantes, que pueden muchas veces constituir la felicidad de la patria, impidiéndoles la entrada al parlamento, donde harán escuchar su voz en la sanción de las leyes (Provincia de Mendoza, s/f: 1218).

Luego, en respuesta a Cabrera, aseveró que la lista incompleta incentivaba solo a dos partidos orgánicos, algo contrario a la democracia. En esa línea, señaló el ejemplo de Francia, país donde el sistema proporcional había sido ponderado como el “más justo” y “democrático”, e igualmente remitió a la legislación porteña de 1915, manifestando que con su sanción el Congreso había obrado con sabiduría, recepcionando los principios democráticos y la experiencia de “otras grandes repúblicas sudamericanas”.

En lo que respecta al peligro de atomización de la representación, planteaba que el mayor peligro era la exclusión arbitraria y de antemano de hombres y partidos de la vida pública, lo que en el sistema vigente venía ratificado por vía legal:

Por el sistema de la lista incompleta, estableciendo una mayoría y una minoría, resulta esta grandísima injusticia: en una provincia (...) existen cinco partidos –porque no es posible, señor Presidente, que dictemos una ley que establezca la prohibición de que haya más de dos partidos– y entonces lo que la democracia quiere es que todos los par-

tidos puedan intervenir en el Gobierno, porque no es justo que esos partidos que reunidos pueden constituir mayoría quede excluidos y no puedan nunca entrar a formar parte del gobierno, sino arriando su bandera, sus principios, para incorporarse a alguno de los grandes partidos militantes que tiene absorbida la solución de los problemas nacionales (Provincia de Mendoza, s/f: 1220).

Al verse interpelado, Cabrera reafirmó que en el plano legislativo debía indefectiblemente primar numéricamente el partido que gobierna. Aludió luego, como ejemplo, al socialismo de la Capital mendocina, manifestando que la mayor ventaja de la lista incompleta era constituir una traba efectiva para la desmembración de los grandes partidos orgánicos existentes en el país, pero que de ninguna manera impedía que se formasen otros partidos.

Intervino luego Joaquín Guevara (h), quien reseñó en primer lugar su actuación como convencional constituyente, aclarando la posición que sostuvieron junto a Day, que apuntaba a no condicionar la elección futura de los legisladores en torno a un sistema determinado. Si bien reconocía su apoyo coyuntural a la lista incompleta, ratificó que el sentido del despacho fue dejar abierta la puerta a otras opciones, sin adoptar ningún sistema en forma rígida.

Pero Cabrera le retrucó que una cosa eran “las conversaciones” y otra “el texto de la ley”, debiendo interpretarse el artículo únicamente según el sentido “expreso y terminante de la Constitución”. Luego admitió la posibilidad de que hubiera más de un partido dentro de esa minoría singular, pero postuló que ello sería por distritos distintos y sin superar numéricamente al partido oficialista. Insistió, asimismo, en la incongruencia de la proporcionalidad con la elección directa del gobernador y clarificó los motivos de la posición del radicalismo en el caso de Capital Federal, advirtiendo que “en una municipalidad se ventilan los intereses vecinales y no se hace política, mientras que en el gobierno general de la provincia un partido necesita la mayoría “para dictar leyes y para poder gobernar” (Provincia de Mendoza, s/f: 1224).

El senador Del Castillo resumió los puntos en debate y advirtió que la discusión tenía dos facetas: la doctrina y la política. Entre otras cosas, defendió la proporcionalidad desde lo teórico como forma de hacer oír todas las opiniones que tuviesen respaldo de un número determinado de electores, destacando que su adopción era por entonces una tendencia en Europa. Luego recurrió a dos ejemplos hipotéticos para demostrar

la injusticia de la lista incompleta, señalando a este último como un sistema “primitivo” y “arbitrario”.

Sobre la base del segundo ejemplo, el legislador señalaba que con la lista incompleta la Legislatura no representaba sino a “una sola opinión” y permitía que se formasen los “unicatos”, modalidad que se había perseguido con la reforma nacional (Provincia de Mendoza, s/f: 1225). Por otro lado, aseguró que los constituyentes de 1915 habían optado por dar amplia libertad a los legisladores a la hora de elegir el modo más adecuado para dar representación a una o más minorías.

Asimismo, desde su visión como jurista, advirtió un “error en el concepto” en materia electoral en la Convención, argumentando que la proporcionalidad configuraba doctrinariamente un “principio” antes que un “sistema”, lo que implicaba habilitar varias fórmulas o variantes para hacerla efectiva. Sobre la base de ello, postuló que ninguna ley posterior podía alterar dicha garantía, mucho menos el otorgar representación solo a una minoría, algo que era arbitrario, contrario a la democracia y ajeno a la Constitución.

Por otro lado, rebatió a Cabrera en lo relativo a la elección directa del gobernador, considerando que se trataba de algo distinto, en tanto era un cargo unipersonal, mientras que al elegirse varios representantes o funcionarios el espíritu puede ser otro, pues allí “cabe la posibilidad de que en esa Asamblea se refleje el conjunto de las opiniones populares”, y la mejor manera para ello era darles “la representación numérica que alcancen por sus propios méritos dentro del cociente [sic] electoral” (Provincia de Mendoza, s/f: 1227).

Respecto del temor de que varias minorías agrupadas pudieran bloquear la labor del Ejecutivo, Del Castillo conjeturaba que ello era poco probable si la mayoría oficialista era “numéricamente efectiva” y hábil para conseguir apoyos. Incluso advertía que tal mayoría opositora circunstancial debía ser respetada, en tanto era “la mayoría real”. A su entender, resultaba más nocivo dejar la actividad legislativa en manos de una sola “minoría relativa” siempre “de acuerdo con el Poder Ejecutivo” (situación frecuente en la práctica de gobierno de los oficialismos provinciales de entonces, según denunciaba), pues ello desnaturalizaba la función legislativa y coartaba su rol de contralor.

En ese marco, se planteó que la Constitución dotaba al Poder Ejecutivo de herramientas suficientes –como el poder de veto y el derecho a iniciar proyectos parlamentarios–, para subsanar una posible situación

coyuntural de inferioridad numérica y que no era en modo alguno perjudicial para la democracia que una mayoría accidental –constituida por distintas minorías– hiciese prevalecer sus opiniones, si estaban representadas adecuadamente en las cámaras todas las tendencias políticas relevantes del momento y reinaba allí la libertad opinión, dándose lugar a argumentos que no podían ser desconocidos de antemano. En esa línea, se postulaba que, en el fondo, el mayor peligro para la democracia era

(...) eso de pensar que todo se debe reducir a una concordancia fatal entre las tendencias del Ejecutivo y las de una parte de la Legislatura, nos conduce al abuso, nos conduce al atropello de las instituciones, a que dejen de ser una verdad y a que nos alejemos nuevamente de los principios que creemos haber conquistado (Provincia de Mendoza, s/f: 1228).

Por otra parte, se argumentó que en materia parlamentaria no resultaban extrañas las convergencias entre representantes o bloques frente a una cuestión de interés público, pudiendo confluir en su voto legisladores de origen diverso –por ejemplo un “acérrimo radical” y un “ultra-socialista”–. En tal sentido, advertía que no resultaba lógico pensar que solo por pertenecer a partidos políticos diferentes y profesar diversas opiniones, dos legisladores debían sostener necesariamente posturas diferentes sin poder cambiar de parecer. Por otro lado, afirmó que en la tarea parlamentaria debía primar el deber de representar al pueblo y al interés general, y no las tendencias políticas o las banderías en abstracto, siendo deseable que “la razón” pudiera hacer cambiar de opinión a un legislador frente a un asunto puesto a debate, pues de no ser así se lo convertía en “esclavo” de su partido (Provincia de Mendoza, s/f: 1229).

Respecto de los antecedentes de la proporcionalidad en Mendoza, recordó Del Castillo que tal sistema había sido establecido en la Constitución provincial de 1895, pero que dicha carta fue “destruida” después por tendencias políticas que descreían de “los intereses del pueblo”, siendo tal abandono un grave error, que había privado a la provincia de una experiencia clave para su vida política, alejándola de la tendencia prevaleciente en países como Bélgica o Francia. Por otro lado, relativizó la especificidad de los asuntos municipales según lo sostenido por Cabrera, planteando que la proporcionalidad era un sistema loable para todo cuerpo colegiado, tal como lo venían mostrando las experiencias de la provincia y la Ciudad de Buenos Aires:

¿Cómo vamos a desconocerla nosotros cuando empieza a extenderse en la vida práctica de todos los pueblos? (...) en esto no hay restricción respecto de si se trata de intereses vecinales o políticos, porque al fin, los intereses vecinales tienen mucho de políticos y los intereses políticos no son nada si no tienen mucho de vecinales (Provincia de Mendoza, s/f: 1229-1230).

La argumentación retomaba luego la senda teórica y remitía a las obras de algunos intelectuales que ponderaron las ventajas de dicho sistema, aseverando que su adopción respondía cabalmente a las tendencias del momento y estaba respaldada desde el ámbito académico:

Estas tendencias vienen sostenidas con honra para la República Argentina, por el ilustre jurista D. Luis Varela, con aplauso del gran tribuno y repúblico D. Emilio Castelar; en la Banda Oriental las ha sostenido el eminente jurista Aréchaga, con aplauso del no menos célebre jurista español señor Azcárate y no es posible que en presencia de estos antecedentes, cuando tales principios han obtenido la sanción de cerebros privilegiados que los han adoptado, consagrándose a su estudio y difusión para bien de los pueblos, vengamos nosotros a ponerles una tacha, a rebelarnos contra los resultados de la ciencia, cuando se han traducido en conclusiones demostradas, con estudios profundísimos, de que no hay otra forma democrática de representación en la constitución de los cuerpos legislativos, que la de la representación proporcional (...) (Provincia de Mendoza, s/f: 1230).

Sobre el final, entrando en un terreno más político, el senador capitalino apuntaba al origen partidario de Cabrera y le exigía coherencia para con los principios de su agrupación, acusando a los radicales de parapetarse detrás de la lista incompleta ante la perspectiva de ocupar el poder, posición con la que desconocían su anterior defensa programática de la proporcionalidad:

Yo no quiero hacer un reproche a ninguna aspiración política; pero si en alguien puedo extrañar que se trate de llevar una limitación al ejercicio de la representación popular, es en el partido Radical. Si como partido triunfante quiere responder a las tendencias más elevadas que lo hayan llevado al éxito, que le hayan propiciado la opinión pública, creo que es esta una de las cuestiones en que puede demostrar (...) la sinceridad de los principios que pregona desde el llano (Provincia de Mendoza, s/f: 1230).



En ese marco, le espetó a Cabrera que debía estar a favor “de las libertades públicas”, y nunca del lado “de las restricciones infundadas” que coartarían la acción de las minorías. En ese marco citó un fragmento textual del libro de Varela (1876) donde este calificaba a los demás sistemas como arbitrarios y evocó a “filósofos” y “tratadistas” que habían estudiado el problema de la representación, entre ellos Ortega y Gasset. Al respecto, sostuvo que este intelectual español –que había visitado recientemente el país–, pregonaba la necesidad de hacer sentir en todo parlamento la voz de las agrupaciones “de carácter científico”, para que por medio de ellas la “verdad” se hiciese valer en la política. Y consideraba tal mandato algo válido incluso para pueblos como el nuestro, donde no se habían alcanzado a constituir partidos, pero existían valiosas figuras que debían llevar necesariamente sus luces a las asambleas políticas.

En el cierre de su alocución, Del Castillo afirmaba haber demostrado que “la única solución legítima” era la sanción del sistema proporcional para las elecciones provinciales, en tanto no había obstáculos prácticos para ello y el sistema estaba perfectamente “en armonía con las demás disposiciones constitucionales” (Provincia de Mendoza, s/f: 1232).

La respuesta de Cabrera tuvo elogios para su colega preopinante por su solidez teórica y su oratoria, pero buscó rebatir sus principales argumentos. En primer lugar, respecto de la elección del gobernador y vicegobernador reiteraba que el principio de representación parlamentaria debía ser armónico con el resto del articulado y planteaba que si la Constitución hubiera querido la consagración de la proporcionalidad, habría mantenido el Colegio Electoral.

Luego manifestó su escepticismo respecto de los postulados doctrinarios esgrimidos desde “la ciencia”, señalando que no se podía “hablar de sistemas absolutamente perfectos; ya sabemos, los que hemos leído algo sobre cuestiones sociales, que no hay ningún sistema sin defectos”. Por otro lado reiteró que no todos los sistemas eran aplicables por igual a todos los países, pues debían “adaptarse a la idiosincrasia de los pueblos, a su cultura, en fin, a mil circunstancias”. En un sentido similar, adujo que no lo convenía la proporcionalidad porque era un sistema “ideal y absoluto” y, como contrapartida, alegó que la ley electoral de 1912 había mostrado tener “excelentes resultados” prácticos y “buenos frutos” que estaban a la vista de todos (Provincia de Mendoza, s/f: 1234).

La última intervención previa a la votación tuvo como orador a Tabanera, quien acusó a Cabrera de desviarse de su argumentación inicial

—relativa a la inconstitucionalidad del artículo en cuestión—. Retomó la cuestión del predominio del Poder Ejecutivo y presentó un diagnóstico similar al de Del Castillo, advirtiendo como peligro la existencia de gobiernos sin ningún tipo de contralor:

Precisamente en el país, la gran calamidad pública han sido los gobiernos del unicato, las oligarquías que se han sostenido con los unicatos; precisamente ese es el gran inconveniente de la lista incompleta, no dar representación a las minorías. Porque el único control que tiene el Poder Ejecutivo de un Estado, que es el que gobierna la fuerza y el que tiene siempre tendencia a cometer abusos, el único control que tienen los pueblos indefensos desarmados en su casa, es la Legislatura, cuando en ella está representada la verdadera opinión de los pueblos (...). (Provincia de Mendoza, s/f: 1234).

A partir de ese argumento, sostuvo que era imprescindible para la democracia que en la casa de las leyes estuviesen representadas “todas las tendencias de la opinión popular” para que no haya una mayoría incondicional que condujera la provincia a gobiernos “como los que hubo durante unos cincuenta o sesenta años”, donde el bloque oficial, “no podía contrarrestarse, porque esa mayoría no escuchaba las razones de la minoría”.

Por otro lado, planteaba que la proporcionalidad no se había adoptado en el orden nacional porque la Constitución lo impedía. Pero reiteraba estar convencido de que ante una hipotética consulta por plebiscito a la ciudadanía del país, cuyas opciones fueran “la dominación de las mayorías o la representación de las minorías”, la gran mayoría del pueblo avalaría la reforma de la Constitución para dar lugar a las minorías.

Finalmente, su discurso cerró con una advertencia a su colega, en línea con el reclamo programático del radicalismo en sus orígenes en la provincia:

(...) he visto que ese ha sido el escollo existente en el camino de las libertades de los pueblos: las mayorías legislativas que responden y obedecen ciegamente a los gobernadores, y la única manera de conjurar ese peligro es, precisamente, dar representación a todos los partidos (Provincia de Mendoza, s/f: 1235).

Sometido a votación el artículo, se aprobó según la redacción del despacho de la Comisión de Legislación, consagrando la proporcionalidad.

lidad<sup>43</sup>. La Cámara de Senadores dio media sanción al proyecto el 3 de noviembre de 1916 y este pasó luego a la Cámara de Diputados. Durante el período legislativo siguiente, Álvarez padeció el obstruccionismo parlamentario del radicalismo lencinista, quedando el proyecto sin ser abordado en Diputados hasta el arribo del interventor federal Eufasio Loza, en noviembre de 1917.

Ante la falta de aprobación del proyecto, la provincia permaneció sin ley electoral reglamentaria. Este argumento sirvió a posteriori a Lencinas para impugnar la legitimidad de los senadores conservadores electos entre la sanción de la carta magna y su llegada al gobierno, e igualmente a los conservadores para protestar frente a las elecciones convocadas por el mandatario radical en 1918.

## **b. El radicalismo lencinista, la relación con la oposición y la representación proporcional**

El ascenso de Lencinas a la gobernación en 1918 dio lugar a una nueva etapa de la vida democrática mendocina, transformando profundamente el sistema político local. En materia electoral, el flamante oficialismo mantuvo su posición favorable a la lista incompleta, desconociendo otras tesituras sostenidas con anterioridad.

Al respecto, corresponde señalar que en su larga trayectoria política como opositor Lencinas supo defender la proporcionalidad. Según advierte Bragoni (2016), en las elecciones de 1895 la UCR logró dos bancas en el marco de dicho sistema, lo que significó un importante estímulo para su acción electoral. El caudillo esperaba que se mantuviera tal sistema, pero Civit clausuró esa posibilidad en la nueva Constitución del año 1900, dando argumentos a aquel para el retorno a la vía “revolucionaria”. Más adelante, en el contexto de la reforma de 1911, tanto los radicales “ortocistas” como los “lencinistas” se mostraron indiferentes

---

<sup>43</sup> A instancias de la comisión, se suprimió en el texto la frase “en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución”, para quitar sustento a la interpretación restrictiva que tanto el radicalismo lencinista como el civitismo hacían de la prescripción constitucional.

No hemos hallado en el diario de sesiones el resultado de la votación ni cómo se distribuyeron los votos. Sin embargo, es factible pensar que el carácter mayoritario de la representación del Partido Popular y el apoyo de otros senadores –como Tabanera– permitieron la aprobación, a pesar de la oposición los legisladores radicales lencinistas, que eran minoría en el recinto.

a la definición de un sistema concreto, aunque no se opusieron a la novedad propuesta por Ortega en la fallida Ley N° 567.

Ahora bien, hemos advertido que en el marco de su desempeño como gobernador –a partir de marzo de 1918–, las decisiones del flamante oficialismo en materia electoral dieron pie a un recio enfrentamiento con los conservadores en distintos planos, que incluyó la arena parlamentaria. Asimismo, el estilo político y la acción institucional –cuyo trasfondo fueron las consignas de “reparación” institucional y “regeneración” política, propias del ideario radical– hicieron que Lencinas buscase consolidar a toda costa su predominio en las cámaras y garantizarle al nuevo gobierno las leyes necesarias para llevar adelante su programa prometido al “pueblo”.

Tal como hemos advertido, la convocatoria a elecciones de abril de 1918 remitió a la Ley N° 589, algo que fue cuestionado por la oposición, quien pidió retomar el tratamiento del proyecto de ley electoral que contaba con media sanción desde 1916 (el cual consagraba la representación proporcional). El gobierno, sin embargo, desconoció este pedido y mantuvo la convocatoria, logrando la UCR la banca de senador en todos los departamentos<sup>44</sup> y la mayoría en Diputados. Sin embargo, la UCR siguió siendo minoría en dicha cámara, pues los conservadores contaban con un representante más.

Frente a esta situación irregular, que tenía como trasfondo la falta de leyes reglamentarias acordes a la Constitución, desde el diario *Los Andes* se cuestionaba que el radicalismo hubiese promovido el sistema proporcional mientras era oposición, pero “llegado al poder, creyó del caso combatirlo” y por ello dejaba en el olvido el proyecto. En ese marco, se advertía desde el matutino:

Quando la Constitución dice que “la ley electoral dará representación a la minoría” quiere decir que permitirá que todos los partidos se representen en las cámaras. El sistema de la lista incompleta vigente no es el sistema de la constitución; y el partido radical así lo entendió en

---

<sup>44</sup> Ello le valió la crítica de la prensa y la oposición en tanto el propio radicalismo había cuestionado –meses antes– tal criterio en elecciones convocadas por el gobernador Álvarez para el tercer distrito (*Los Andes*, 1918, 13 de abril, p. 5, “El día”). En el plano político los conservadores decidieron concurrir a los comicios, pero la Junta de Gobierno del partido elevó una queja formal al ministro de Gobierno por la falta de congruencia legal de la convocatoria con las disposiciones de la Constitución para la nominación de candidatas a senadores (*Los Andes*, 1918, 12 de abril, p. 5, “Movimiento Político”).

tiempo no lejano. Debemos esperar que reaccionará, porque el radicalismo ha llegado al poder para realizar la constitución. De otra manera, ¿en qué se diferenciaría del “régimen”? (*Los Andes*, 1918, 3 de agosto, p. 5, “La desorganización municipal”).

Asimismo, en noviembre de 1918 el diario de los hermanos Calle se hizo eco de la aplicación del sistema proporcional en elecciones municipales en Buenos Aires, celebrando el sistema consagrado en la ley orgánica de aquella jurisdicción. El suelto calificó a los comicios como una enseñanza “clave” para “los remisos que gravitan en la política nacional”, “los partidos sin programa” y la “masa popular”, expresando que la experiencia porteña era

(...) la demostración definitiva del éxito de lo más justo y adelantado que ha creado la democracia en su representación gubernativa. Hay para felicitarse por el resultado del nuevo ensayo del sistema en el país, puesto que desde hace mucho tiempo venimos sosteniendo la conveniencia de evolucionar hacia el sistema proporcional, pues la lista incompleta ha dado el resultado previsto de las dos mayorías monopolizadoras, de modo á obligar el voto hacia ellas o anularlo con cualquier otro procedimiento (*Los Andes*, 1918, 5 de noviembre, p. 5, “Sistema proporcional”).

Otra publicación posterior de este matutino llamaba la atención sobre el vacío legal y reprochó a los legisladores del oficialismo su falta de atención al problema, señalando que “ocuparon su mayor tiempo en pequeñas reyertas y escaramuzas de menuda politiquería, con lo cual se descuidó por completo este importante asunto”. En ese marco, afirmaba el editorialista que la representación proporcional colocaría a la provincia “a la cabeza de sus hermanas de la república en cuanto a progresos cívicos se refiere” (*Los Andes*, 1918, 12 de diciembre, p. 5, “El día”).

Pero en el recinto de la Legislatura la cuestión no fue parte de la agenda del bloque oficialista. La concatenación de los distintos conflictos institucionales llevó al envío de la intervención federal, que desplazó a Lencinas del poder por unos meses en 1919. Tal como advertimos, al ser repuesto en la gobernación, Lencinas impulsó su propia ley electoral, para cubrir el vacío legal.

A partir del mensaje al proyecto —elevado en septiembre de 1919— se pueden analizar los argumentos salientes que sustentan la posición de Lencinas en relación con la cuestión de la representación y su defensa

cerrada del sistema de lista incompleta, adoptado a nivel provincial desde el año 1912.

En sintonía con lo expresado por Cabrera en los debates de 1916, entre los argumentos jurídico-políticos a los que acudió Lencinas para defender tal criterio estuvo la prescripción del artículo 53 –al que dio una interpretación restrictiva– y la necesidad de garantizar “el desenvolvimiento de la acción del Gobierno dentro del concepto inconcluso de la supremacía de las mayorías” (Provincia de Mendoza, 1925: 1537).

Según el mandatario, el sistema de los tercios venía, además, garantizado por la costumbre –dado su ejercicio sin inconvenientes y con consenso generalizado, tanto en la Nación como en la provincia desde 1912– y por ser el “más perfecto y eficaz” a la hora de traducir la voluntad popular expresada en las urnas al gobierno. Como contrapartida, el dirigente cuestionaba la idea de que todas las tendencias debieran verse representadas en el ámbito legislativo:

Se pretende que el sistema del cuociente [sic] es más fiel en la traducción de todos los matices fragmentarios de la opinión pública y que hasta la última tendencia debe tener su representación dentro del Cuerpo Legislativo.

El Poder Ejecutivo no participa de este modo de pensar y entiende que el objetivo lógico y práctico de la representación del pueblo en las Cámaras no es convertir a éstas en un mosaico de todas las innumerables miras u opiniones que actúan como fuerzas en la sociedad, sino dar entrada a las más importantes organizaciones de esas fuerzas por el poder efectivo que representan, a los fines de ejercitar el gobierno, entregado por la Constitución en manos de la mayoría (Provincia de Mendoza, 1925: 1537).

Queda claro que para el nuevo mandatario la prioridad en la presentación de proyectos de ley correspondía al Poder Ejecutivo, potestad que debía contar con respaldo irrestricto de una bancada numéricamente mayoritaria en la Legislatura.

En lo que hace a la relación de fuerzas dentro de las cámaras, la posición proclive al predominio de la mayoría fue apuntalada con el argumento de que la dispersión de la representación “entre muchos grupos de distintas finalidades políticas” constituiría un obstáculo para la agenda parlamentaria y que la proporcionalidad no daría a la oposición el “rol preclaro” de apoyo y colaboración necesario para sancionar leyes.

Por otro lado, el gobernador aseveró que el antagonismo natural entre los partidos resultaba proclive al obstruccionismo parlamentario, poniendo en peligro la sanción de las leyes. Conforme a este punto de vista, el gobierno provincial debía “llevar una orientación prestablecida” acorde al programa propuesto al electorado en los comicios de gobernador, lo que debía ser invariablemente respaldado desde la Legislatura. El “veredicto del pueblo” debía ser también la brújula para la acción de los legisladores, que en ningún caso podía quedar “sujeta a las variaciones que pudieran imponerle las conveniencias de subalternos intereses banderizos” de los partidos minoritarios y sus dirigentes.

Posteriormente, el caudillo radical insistía en que solo el sistema de lista incompleta aseguraba al Gobierno “la mayoría legislativa necesaria para realizar el programa del Partido político vencedor en las urnas”. Sin duda ese era el punto nodal de su argumentación, que tenía como base la necesidad de dotar al partido oficial de una mayoría numérica elemental en ambas cámaras para impulsar nuevas leyes y restringía, como contrapartida, la representación opositora, dejándola sin chances de torcer –por sí sola– la voluntad de los bloques oficialistas.

Por otro lado, es posible colegir que el Poder Legislativo era concebido como un actor pasivo, obligado a seguir invariablemente el “rumbo” político fijado por el gobernador, debiendo la minoría avenirse y autolimitarse en su rol y atribuciones de control, pues de lo contrario obstaculizaría el mandato popular que consagraba en las urnas a la mayoría. Esto último implicaba restringir sus iniciativas y su capacidad para debatir las propuestas del oficialismo o articular medidas de contralor al Ejecutivo<sup>45</sup>.

Conforme a estos planteos, desde la óptica de los radicales el partido que llegaba al gobierno debía necesariamente alcanzar la mayoría en la Legislatura, postura que lleva a desconocer de antemano la eventualidad de un resultado adverso en elecciones legislativas separadas de las ejecutivas, y también negar la posibilidad de que hubiese en las cámaras una acción autónoma de los legisladores oficialistas, de modo tal que pudieran manifestar frente a un determinado asunto su apoyo circunstancial a la oposición.

---

<sup>45</sup> En su discurso, Lencinas postuló –como una suerte de silogismo– que si el pueblo con su voto había “creado el Poder Ejecutivo”, este tenía la potestad para formar, “con igual derecho” la mayoría legislativa, “puesto que uno sin el otro no podrían llenar ese programa de gobierno prometido al pueblo” (Provincia de Mendoza, 1925: 1538).

En el fondo, el temor al obstruccionismo de las minorías muestra que la UCR concibió a las agrupaciones de oposición como entidades irrepresentativas, parapetadas detrás de posiciones cerradas e inamovibles. De modo similar, se entrevistó la negativa del oficialismo a habilitar canales de negociación con el espectro partidario opositor, negándole libertad para discutir con amplitud en las cámaras los proyectos del oficialismo, o bien para promover sus propias iniciativas. En esa línea, se relativiza el valor que se asignaba a la discusión dentro del Poder Legislativo y a la posibilidad de mejora de las iniciativas por vía del debate, instancia importante para su revisión y mejora desde el recinto.

Corresponde señalar que la percepción del oficialismo radical sobre el rol de la oposición y el desconocimiento de las prerrogativas de la minoría se reiteraron con posterioridad, como muestra el impulso de un juicio político contra el vicegobernador Álvarez —que fue destituido del cargo luego de una acusación de insania (Timmermann, 2013)— e igualmente el tratamiento de leyes por medio de una agenda impuesta unilateralmente desde el bloque oficialista.

Resulta ilustrativo también el contrapunto suscitado a partir de un pedido de interpelación al Ejecutivo sobre la situación de la Dirección General de Escuelas, impulsado por la minoría conservadora en Diputados. Convocado el funcionario del ramo al recinto, la oposición consideró insuficientes sus argumentos y pidió nombrar una comisión investigadora. Pero el oficialismo hizo valer su número para rechazar la moción, a pesar de que los diputados opositores esgrimieron pruebas y cifras explícitas sobre irregularidades en la administración de la repartición (Richard-Jorba, 2014).

En el marco de ese debate, *El Autonomista* trajo a colación un discurso del diputado lencinista Carlos Saá Zarandón, dejando entrever su desconocimiento de las atribuciones de contralor de la oposición en el Poder Legislativo:

El diputado Saá Zarandón ha dicho en la cámara que “las minorías legislativas no representan a nadie” y que “la Ley Sáenz Peña contiene un grave error otorgando esa representación, por cuanto sólo la mayoría debe gobernar”. Según el mismo Saá Zarandón, esta última está autorizada a hacer lo que le dé la real gana cuando responda a la mayoría que gobierna (*El Autonomista*, 1919, 31 de julio, p. 6, “Sector Legislativo”)<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Expresaba luego el editorialista, a modo de contestación al legislador radical, que “el



El ejemplo anterior da cuenta del rol secundario asignado por la dirigencia oficialista al Poder Legislativo respecto del gobernador y su programa de gobierno, lo que se constituía en limitante de las propias atribuciones de la Legislatura como poder independiente y como órgano de contrapeso institucional del Ejecutivo, e igualmente con relación a los bloques de la oposición, a los que se los reducía a su mínima expresión desconociendo su legitimidad a la hora de plantear disensos o diferencias<sup>47</sup>.

Mientras el proyecto de ley electoral de Lencinas se hallaba bajo estudio de la comisión de Legislación del Senado, en enero de 1920, el diario opositor *El Intransigente* publicó una propuesta del senador radical intransigente Jesús Romero para adoptar la proporcionalidad en la norma, augurando con ello el fortalecimiento de “todos los partidos” y la prevención de “las unanimidades”, en tanto daría lugar a la confluencia de varias fuerzas en torno a alianzas “precursoras y denunciadoras de las tiranías disfrazadas, como la que nos rige” (*El Intransigente*, 1920, 9 de enero, p. 3, “Régimen Electoral. Representación de las minorías”).

Advertía el matutino que la carta magna local imponía la obligación de “dar representación en la legislatura «a las minorías» en plural” y que ello implicaba hacer lugar a “todas las minorías apreciables”. Bajo tal premisa, se cuestionaba a Lencinas por aferrarse a la lista incompleta y desconocer las discusiones previas en torno al sistema electoral, señalando que rehuía la discusión y negaba la heterogeneidad de la escena política porque “aspira al unicato por medio de la supresión de las tendencias”. Sobre la base de tal interés, se explicaba además la premura del gobierno por lograr la pronta sanción del proyecto de Puebla en sesiones extraordinarias, sin abrir el debate.

En ese marco, y previendo que el Ejecutivo lograría igualmente su

---

único grave error de la Ley Sáenz Peña” era “no haber calificado el voto. De haberlo dispuesto así, a estas horas no estaríamos gobernados por analfabetos (...) que no respetan sino a las mayorías y autorizan todo lo que a éstas les dé la gana hacer”.

<sup>47</sup> Argumentos en tal sentido se esgrimieron en la vecina provincia de San Juan, donde el radicalismo bloquista impulsó la anulación de la lista incompleta y el retorno al sistema de circunscripciones uninominales. En ese marco, Federico Cantoni desconoció el rol de las minorías, advirtiendo que eran “inútiles” y no tenían razón de ser en los parlamentos porque eran “politiqueras”, “claudicaban de sus programas”, no se preocupaban de los “verdaderos intereses del pueblo” y “oscurecían” los debates. Asimismo, advirtió que era la “tribuna pública” la que al optar por un programa en los comicios daba su veredicto en torno a las leyes (Ramella, 1981: 345).

cometido gracias a los votos del bloque mayoritario, el editorialista hizo un llamado a todos los senadores para que no se dejasen avasallar:

En leyes de una importancia tan capital, los pocos legisladores no anal-fabetos del Senado deben dejar la obsecuencia a un lado y mirar el provenir y su nombre. A nuestro criterio, se impone un sistema como el del cuociente [sic] electoral, porque así se da representación a todas las minorías, se llenan las exigencias de la constitución y se hace obra práctica de verdadera democracia, esa virtud republicana que tanto cacarea el lencinismo y que, por lo visto, no sabe en qué consiste (*El Intransigente*, 1920, 9 de enero, p. 3, “Régimen Electoral. Representación de las minorías”).

Sin embargo, tal como vimos, la bancada oficialista no abrió a debate el articulado ni nuevos cambios, siendo la norma aprobada por las cámaras con celeridad. Con posterioridad, cabe advertir que el vicegobernador Báez —a pesar de haber votado contra el proyecto cuando se debatía en el recinto— promulgó la norma luego de la muerte de Lencinas, en virtud de sus atribuciones como gobernador interino.

### *b.1. Los partidos minoritarios y su prédica posterior en pos de la proporcionalidad*

Luego del fallecimiento de Lencinas y de la promulgación de la Ley electoral N° 771 por el gobierno de Báez, los partidos minoritarios continuaron manifestando su voluntad de impulsar una reforma para adoptar la representación proporcional como fórmula para la integración de cuerpos colegiados electivos.

En marzo de 1920, el Partido Autonomista —que agrupó en junio de 1919 a ex civitistas y algunos ex populares— sostuvo como primer punto de su plataforma electoral la “Representación proporcional de los partidos en la legislatura y municipalidades” (*El Autonomista*, 1920, 23 de marzo, p. 5, “Plataforma electoral del Partido Autonomista”). En la misma línea, un editorial de su órgano de prensa atribuyó “gravísimos defectos” a la ley electoral y aseguró que la lista incompleta no satisfacía “las necesidades de la verdadera democracia”, siendo su primera consecuencia “funesta” el dejar “masas numerosas y ponderables del electorado” sin voz en la Legislatura.

La dirigencia autonomista promovió la reforma de las leyes electo-

rales –tanto nacional como provincial–, aseverando que ello era un reclamo de “todos los partidos políticos” y señaló que la adopción de la proporcionalidad respondía a “los dictados de la justicia, de la equidad” y a “los adelantos modernos de la ciencia política”.

Por otra parte, desde esa fuerza auguraron que con la adopción de la proporcionalidad se eliminarían las “unanidades” y que los representantes de las minorías ejercerían una “benéfica acción de control” sobre el gobierno provincial, permitiendo además la sanción de “mejores leyes” e impidiendo “que los ejecutivos se entreguen de lleno al abuso y el desorden administrativo”, algo frecuente si tenían en las cámaras “mayorías obsecuentes o serviles”. Finalmente, se planteó que de la mano de la proporcionalidad los partidos opositores podrían constituir con su acción “un freno real y efectivo para las demasías que pretendiera efectuar dicha mayoría relativa” (*El Autonomista*, 1920, 24 de marzo, p. 6, “Representación proporcional”).

Otra agrupación que bregó con insistencia por la proporcionalidad fue el Partido Socialista, que venía promoviendo ese sistema para el orden local desde sus orígenes –en sintonía con lo que sostenía a nivel nacional– y padeció en carne propia la limitación de la “Ley Sáenz Peña”, en tanto quedó excluido de la arena parlamentaria, logrando contar solo con un diputado –Ramón Morey– entre 1914 y 1919.

A nivel provincial los socialistas impulsaron esta posición en la Convención Constituyente de 1915/16 y también en sus plataformas para elecciones locales y nacionales (Oddone, 1983; Schmid, 2013). Asimismo, el semanario local *El Socialista* fue un activo propagandista de la novedad electoral, que fue presentada como una “conquista democrática” fundamental que no podía ser demorada (Schmid, 2013: 42).

En octubre de 1918, un editorial del órgano partidario cuestionaba que el gobierno de Lencinas no hubiese dado aún solución al vacío legal en materia electoral y exigía el llamado a sesiones extraordinarias para concluir con la sanción de la ley reglamentaria. Se citaban allí fragmentos del diario de sesiones de la convención de 1915-16, para demostrar que el “espíritu” de tal reforma había sido “ampliar la representación popular” y exigían al gobierno clarificar su posición, enrostrando a Lencinas su cambio de posición respecto del sistema electoral (*El Socialista*, 1918, 6 de octubre, p. 1, “La ley electoral”).

Por otro lado, con motivo de la plataforma lanzada por el Partido Autonomista en marzo de 1920, desde *El Socialista* cuestionaron que

únicamente con motivo de su derrota ante los radicales los conservadores se hubieran dado cuenta de “la bondad y de la justicia del sistema de representación proporcional” (*El Socialista*, 1920, 28 de marzo, p. 2, “La representación proporcional preconizada por el Partido Autonomista”).

Pero luego celebraban la coincidencia programática, en tanto entendían que contribuiría a aunar fuerzas para pregonar un pedido “democrático” y “justo”, aunque exigieron coherencia de parte de aquellos, instándolos a mantener su postura si algún día retornaban al gobierno, sin reincidir en las “unanidades” que en la coyuntura repudiaban, pero que habían practicado sin pruritos durante los 30 años en que detentaron el poder provincial.

La crítica traslucía cierta jactancia, relativa a la larga trayectoria del socialismo como defensor de la proporcionalidad, advirtiéndose que las “grandes reformas en materia electoral” se hallaban en su programa partidario, lo que era una prueba de su “bondad”, reconocida por sus adversarios. Por último se lamentaban los socialistas de que el giro de posición de sus adversarios conservadores no hubiese tenido lugar cuando todavía estaban en el poder.

Tiempo después, con motivo de la convocatoria a la renovación legislativa dispuesta por el interventor Vargas Gómez, en julio de 1921, los socialistas cuestionaron que dicha renovación se hiciese por medio de la “lista incompleta”, planteando que el decreto del comisionado federal contradecía la disposición constitucional provincial que garantizaba la representación de las minorías en esos cuerpos. En esa línea, expresaban que el vacío legal

ha servido para que la representación parlamentaria haya estado hasta el presente monopolizada por dos fuerzas políticas exclusivamente, o por una sola dividida en dos bandos antagónicos, no en ideas, sino en ambiciones, como sucede actualmente con el radicalismo local (*El Socialista*, 1921, 8 de julio, p. 2, “Renovación legislativa”).

El suelto apuntaba luego que en la nueva Legislatura se vería excluida una parte sustancial del electorado, quedando la tarea legislativa en manos de “el más odioso de los monopolios: el de sancionar leyes sin contralor alguno bajo el imperio de la unanimidad absoluta”. Por último, llamaban a la ciudadanía a gestar una “verdadera agitación popular” para promover la proporcionalidad en la legislación provincial y

hacer así “realmente efectiva nuestra democracia”, dando vida desde la casa de las leyes al sistema republicano de gobierno.

Meses después, en la antesala de las elecciones de gobernador, un editorial del órgano socialista insistía en la adopción del sistema proporcional. Luego de elogiar la tarea de sus correligionarios en la Convención Constituyente, aseguraron que el artículo 53 de la Constitución debía entenderse en forma “amplia” y debía darse voz en los cuerpos colegiados a “todas las fracciones en que se divide la opinión pública”. Finalmente, advertían que era un sistema “siempre superior y preferible” a otras modalidades que habían regido en el país hasta entonces (*El Socialista*, 1921, 4 de noviembre, p. 1, “Representación proporcional”).

En junio de 1922 la dirigencia socialista remitió una propuesta concreta de reforma, por medio de una nota a la Cámara de Diputados de la provincia. La solicitud iba firmada por Arturo Balmaceda, secretario General de la Federación Socialista de Mendoza, quien manifestaba dirigirse a la cámara por mandato partidario para pedir la adopción de la representación proporcional.

En sus fundamentos, el documento daba cuenta del incumplimiento de la Constitución provincial por parte de la ley vigente (Ley Nº 771) en relación con la representación, reseñando para ello los debates de la Convención de 1915-16. Respecto de la letra del artículo 53, explicitaba que debía entenderse “en su sentido genérico” a partir de los diarios de sesiones, donde se traslucía la intención de los convencionales de permitir al legislador optar por el sistema más conveniente y modificarlo con libertad en caso de ser necesario.

Luego recordaban que el “sistema de cociente” regía en Buenos Aires, Corrientes, Tucumán y Capital Federal –para las elecciones municipales–, además de haber sido incorporado en la legislación de varios países avanzados. La enunciación de las ventajas del mismo apuntaba a su eficacia para dar amplitud a la representación de distintas voces de la opinión pública en la sanción de las leyes, algo que no contemplaba el sistema vigente. Bajo tal premisa, Balmaceda advertía que la lista incompleta daba a dos partidos el monopolio de la representación, algo “antidemocrático y antirrepublicano” e igualmente repugnante al principio del “gobierno del pueblo y por el pueblo” (*La Tarde*, 1922, 6 de junio, portada, “La representación de las minorías”).

La cuestión halló eco también en el espectro radical, aunque con algunos matices que es preciso señalar. Mientras el lencinismo mantuvo

su defensa cerrada de la lista incompleta, desde el radicalismo disidente surgieron algunas voces y propuestas a favor de la proporcionalidad.

En 1921 el periódico *La Palabra* reprodujo una nota del abogado mendocino César Soler publicada días antes en un diario porteño (*La Prensa*, 1921, 5 de junio, p. 6, “Ampliación de un sistema electoral”). Allí el letrado argumentaba en torno a la dificultad constitucional para adoptar la proporcionalidad a nivel nacional y proponía una estratagema jurídica para impulsar su implementación<sup>48</sup>.

Si bien el diario lencinista se hizo eco del debate relativo al “mecanismo de los sistemas electorales”, entendemos que la reproducción del artículo solo buscó destacar la propuesta del joven comprovinciano, quien terciaba en un debate donde habían intervenido académicos de renombre. Al respecto, cabe destacar que no había en la nota ni en los comentarios del diario referencias explícitas al orden provincial.

Por el lado de los radicales disidentes, en julio de 1922 el senador Rafael Correa Llano<sup>49</sup> presentó en la cámara un proyecto de reforma de la Ley N° 771, incorporando la representación proporcional en la elección de diputados, senadores, convencionales constituyentes y concejales municipales. En el mismo estipulaba el sistema de “doble cociente”, correspondiendo las bancas no asignadas a aquellos candidatos que no alcanzaran el piso exigible, pero obtuvieran el “mayor residuo”, siempre que figurasen en una lista que hubiese alcanzado el umbral del segundo cociente. En concreto, se trataba del aludido sistema “Hare-Borèly”, pero con una particularidad para cubrir vacantes: se priorizaba a los candidatos de la misma lista y no a los de otras que le siguieran en número de votos, procurando así mantener las bancas en manos de las agrupaciones partidarias minoritarias que habían conseguido representación.

El proyecto –de siete artículos– se debatió en la Cámara de Sena-

---

<sup>48</sup> Soler proponía reconocer al votante la facultad de elegir boletas enteras, pero colocando al voto una *condición suspensiva*, cuya implementación requeriría modificar los artículos 55, 56 y 57 de la Ley N° 8871, sin necesidad de convocar a una reforma de la Constitución (*La Palabra*, 1921, 7 de junio, p. 5, “Aplicación de un sistema electoral. Forma de realizar el sistema de la proporcionalidad”).

<sup>49</sup> Rafael Correa Llano era un reconocido médico afiliado a la UCR. En 1919 rompió con Lencinas y pasó a las filas de Francisco Rubilar. Fue electo senador provincial por la minoría en el primer distrito en 1921, ejerciendo mandato hasta mayo de 1925. Asimismo, se desempeñó como vocal de la Junta de Crédito Público y como funcionario provincial del interventor Carlos Borzani (1928-1930), siendo además corresponsal y representante comercial del diario yrigoyenista *La Época* en la provincia.

dores en la sesión del 17 de agosto. Allí Correa Llano defendió sus puntos principales y remitió, como cita de autoridad, a la obra del juriscultivo mendocino Laurentino Olascoaga<sup>50</sup>. Además, trajo a colación experiencias de otros países y proyectos presentados tanto en la provincia como en el orden nacional. Entre estos últimos destacó uno del año en curso, suscrito por el diputado socialista Enrique Dickmann. La cámara resolvió girar el proyecto a la comisión de Legislación, recibiendo el apoyo del senador intransigente Jesús Romero, quien pidió la rápida emisión del dictamen (*La Palabra*, 1922, 18 de agosto, p. 2, “En Senadores”).

Por fuera del ámbito legislativo, el proyecto recibió apoyo del socialismo, por entonces sin representación en las cámaras. Asimismo, el semanario independiente *Noticias* se hizo eco de tal coincidencia y manifestó su aval al proyecto, por considerarlo beneficioso para la provincia, rebatiendo críticas a la proporcionalidad, como la relativa al obstructionismo parlamentario. En la perspectiva del editorialista, el avance de la propuesta era necesario para que el sistema político local dejase de ser “pura ficción”, permitiendo en la práctica el “ejercicio razonado y contralor efectivo de las actuaciones oficiales” junto con la promoción de iniciativas y propuestas útiles “al progreso de las instituciones” (*Noticias*, 1922, 14 de junio, p. 2, “Representación proporcional”).

Incluso hubo apoyo —en un principio— de la prensa oficialista. *La Palabra* elogió el proyecto, señalando que reeditaba el sistema bonaerense y que ponía en valor uno de los puntos históricos de la plataforma socialista, haciendo honor “a los anhelos democráticos” de la Constitución local. Se enumeraban como ventajas el otorgamiento de voz a “todas las ideas políticas” y la posibilidad de contar con su concurso para la acción de gobierno. Por último, el cronista presentó un caso matemático ficticio por el cual se distribuían cifras hipotéticas de votos en tres partidos según la lista incompleta y luego por proporcionalidad, para mostrar la injusticia del primero. Como corolario de la demostración matemática, el diario calificó al sistema como más “generoso” y “más justo”, instando luego a la aprobación del proyecto (*La Palabra*,

---

<sup>50</sup> Laurentino Olascoaga (1874-1947) fue un reconocido jurista, diplomático y escritor mendocino. Escribió obras sobre historia, derecho político y política internacional. En 1919 editó en La Paz (Bolivia), donde era ministro plenipotenciario, un libro titulado *Instituciones Políticas de Mendoza*, obra en la que hizo un análisis histórico de la trayectoria institucional de la provincia, incluyendo un apartado destinado al régimen electoral (Olascoaga, 1919).

1922, 16 de julio, portada, “La representación proporcional” y *La Palabra*, 1922, 18 de agosto, portada, “Un buen proyecto”).

Sin embargo, meses después, una nueva publicación posicionó al periódico nuevamente en sintonía con el oficialismo leninista. Para desacreditar la proporcionalidad se aludió al caso de Italia, país que por entonces debatía la abolición de la misma y el retorno al sistema de circunscripción uninominal, en virtud de considerar inconducente aquel procedimiento para lograr las mayorías necesarias para la acción de gobierno.

A partir de tal ejemplo, se cuestionó la pertinencia del proyecto de Correa Llano y se citó el comentario de un parlamentario local, que destacaba que los italianos habían dado marcha atrás al constatar que la relación de fuerzas en el parlamento llevaba a punto muerto los actos de gobierno. Sobre la base de ese argumento, se deducía que mientras aquel país buscaba abolir la representación proporcional por ser “un fracaso y una rémora”, resultaba ilógico que en Argentina y en Mendoza se proyectase su consagración legal.

El punto nodal de la crítica del matutino giraba en torno a las consecuencias negativas de la proporcionalidad en la vida parlamentaria del país mediterráneo, principalmente el “fraccionamiento múltiple del cuerpo parlamentario”, debido al influjo de “elementos heterogéneos, poco preparados unos, de ideas avanzadas otros”, lo que conducía al país a “la anarquía” y lo convertía en una “torre de Babel”, dejando al gobierno “prisionero” de tal situación.

Por otro lado, en referencia indirecta a la “Ley Sáenz Peña”, el editorialista se vanagloriaba de que las conquistas democráticas en el país y en la provincia estuviesen en vías de consolidarse, con amplio aval de la opinión general e incluso celebraba que se difundieran, a contramano de sistemas como el aludido, “cuyas bondades se malogran” según mostraba la experiencia de países “más viejos” (*La Palabra*, 1922, 16 de noviembre, portada, “En torno a la representación proporcional”).

Cabe destacar, finalmente, que el proyecto de Correa Llano recibió también la adhesión del Partido Unitario, cuyo Comité de la Juventud envió al Senado una nota pidiendo la pronta sanción del proyecto, considerando clave la reforma de la ley electoral para la vida de las agrupaciones que por entonces estaban excluidas de la representación en la Legislatura<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> *La Tarde* (1922, 16 de noviembre, p. 5, “Movimiento político”). El Partido Unitario tenía como radio principal de acción el departamento de Godoy Cruz, lugar de residencia de su principal figura, el delegado nacional Ramón Ramos. Su órgano de prensa fue *La Reforma*.



### III. Conclusión

*La mayoría dominante teme perder su preponderancia actual; en tanto que la minoría existente, persuadida de que mañana será mayoría, rechaza un sistema que la impedirá dominar, á su turno, el día en que ocupe el poder (...).*

Antoine Morin, político suizo (citado por Varela, 1876: 50-51).

En el presente capítulo pusimos el foco en la discusión relativa a la representación legislativa en dos de los debates suscitados en el marco de las reformas electorales reseñadas anteriormente e igualmente dimos cuenta de otras referencias y propuestas circulantes, a partir de la prensa del período. Ello nos permitió dilucidar los posicionamientos y argumentos salientes de los distintos actores de la escena local e igualmente vincular lo debatido en Mendoza con los antecedentes, referencias y debates centrados en la adopción del sistema proporcional para el orden nacional.

Como puede verse, desde los antecedentes de fines del siglo XIX –pasando por el contexto de la “Ley Sáenz Peña” hasta las propuestas de reforma posteriores–, la proporcionalidad se constituyó en una alternativa factible para reorganizar la representación en los cuerpos colegiados en el país y en varias provincias, que fue promovida como una fórmula más justa y equitativa para dotar de legitimidad a las asambleas de origen popular, y –desde 1916– como vía para subsanar las falencias de la lista incompleta bajo el predominio radical.

En el caso de Mendoza, advertimos que la proporcionalidad rigió entre 1895 y 1900, cuando el civitismo reimplantó la lista completa. Recién volvió a ser impulsada en la frustrada Ley N° 567, aunque sin éxito, pues la Ley N° 589 trajo consigo la “lista incompleta” al orden local.

Desde entonces, el sistema electoral tendió a la exclusión de los partidos minoritarios de la arena parlamentaria, problema que salió a la luz una vez que el nuevo régimen electoral ya era un hecho y mostraba sus bondades en otros aspectos, como el incremento de la participación o la mitigación efectiva de las condiciones para el fraude electoral.

El debate sobre la representación en los cuerpos colegiados se retomó en la Convención de 1915-16, donde el oficialismo conservador comenzó bregando por la proporcionalidad, aunque luego desistieron de su promoción y avalaron el *statu quo* en la materia. Un nuevo capítulo se abrió con el proyecto de 1916, cuando Álvarez y su ministro Barraquero volvieron a insistir en su implantación, entendiéndola esta vez como un freno necesario para el impulso arrollador de la UCR, partido

que se prefiguraba como vencedor en los comicios venideros. Pero el *impasse* legislativo del año 1917 y la intervención federal dieron por tierra con esa intención y, luego del triunfo radical en 1918, el lencinismo ratificó el sistema vigente, favorable a su expectativa de tener mayoría en ambas cámaras.

Desde entonces, y a lo largo de la etapa lencinista, el sistema proporcional permaneció latente, como una aspiración de los partidos minoritarios que constataron cómo la arena legislativa se convirtió en un ámbito de predominio incontestable de la mayoría oficialista frente a una minoría acotada y acorralada en los recintos, que era incapaz de terciar en los debates y ejercer su rol de contralor. Sin duda el diagnóstico de esas agrupaciones —ratificado desde las columnas de la prensa— daba cuenta también de cómo el sistema electoral restaba incentivos a otros partidos. Por el lado del oficialismo, en cambio, la lista incompleta fue vista como un reaseguro para la marcha del gobierno y la eficacia de sus políticas, en tanto le permitía llevar adelante sus iniciativas sin cortapisas.

Entendemos que esta reconstrucción de las referencias teóricas, antecedentes legislativos y discusiones de orden nacional, como así también de la gama de variables de proporcionalidad en danza por entonces, resulta pertinente para reflexionar sobre los debates y las percepciones de los actores de la época en torno a las reglas de juego democráticas y a los espacios asignados al oficialismo y las oposiciones, cuestión clave que se debatió durante todo el período.

La elucidación de las propuestas y argumentos desde los cuales se promovió el sistema proporcional permiten identificarla como una opción entre otras, pero en el fondo es la variante que se presentaba en sintonía con la tendencia de ampliación de la participación política, favorable a la inclusión de los partidos minoritarios en la esfera legislativa.

Asimismo, nuestra reconstrucción releva las fuentes en las que abrevaron los convencionales y legisladores mendocinos en 1915 y 1916, lo que contribuye a explicitar el sentido de los argumentos políticos o doctrinarios que acompañaron su posición a favor o en contra de uno u otro sistema para el orden provincial.

En ese marco, salen a la luz citas de autoridad, lecturas de obras de académicos nacionales o extranjeros, ejemplos matemáticos, referencias a sistemas electorales extranjeros o del país, notas de la prensa y pronunciamientos partidarios que permiten insertar el debate mendocino en un marco más amplio, vinculando las posiciones de los actores locales

con las posturas de los respectivos partidos en el orden nacional, con la defensa doctrinaria, con los cuestionamientos a la puesta en práctica de cada sistema, o bien, con aspectos como la cultura política o las limitaciones del país para la democracia.

Asimismo, en lo que respecta a las experiencias previas de aplicación del mismo, los dos debates abordados y las publicaciones de la prensa evidencian referencias a experiencias extranjeras como las de Francia, Bélgica, Inglaterra o Italia. De igual modo, se manifestaron posiciones divergentes en relación con las experiencias bonaerense y porteña, y se referenciaron el proyecto de 1873 y las reformas nacionales de 1902 y 1911-12. En ese marco, se hicieron presentes en las discusiones tópicos debatidos en el orden nacional, como la falta de solidez de los partidos minoritarios, el peligro de la atomización (y el consecuente obstruccionismo parlamentario) de las minorías o su contrapartida, los excesos en que podía incurrir el Ejecutivo y la mayoría legislativa sin el contralor opositor.

Con relación a la variedad de fórmulas propuestas, pudimos dar cuenta de la preponderancia del modelo de Hare-Borèly, inspirado en los debates y la legislación bonaerense. Al contemplar los intereses de los partidos, esta variante fue defendida por intelectuales, parlamentarios y actores políticos locales y nacionales, en tanto se ofrecía como perfeccionamiento del sistema existente, frente a las falencias que mostraba su puesta en práctica, entre ellas la clausura de la representación amplia de las minorías, lo que condicionaba negativamente las dinámicas partidarias.

Otro paralelismo que permite entender las posiciones de los actores en relación con los sistemas en pugna son las pertenencias partidarias. En el orden nacional conservadores y socialistas impulsaron la proporcionalidad luego de constatar el peso incontestable de la UCR en las urnas. Pero corresponde identificar como promotores también a actores minoritarios a nivel local, como los casos mencionados de la Liga del Sur en Santa Fe o el Partido Constitucional porteño, que apostaron a enfrentar por su intermedio el peso y la estructura de los partidos más grandes. Finalmente, los radicales aprovecharon desde 1916 su condición de oficialismo y se parapetaron detrás de la lista incompleta, aprovechando el consenso general favorable a la reforma de Sáenz Peña.

A nivel local, el sistema proporcional fue promovido por Ortega en 1911 y luego por los populares en la reforma constitucional de 1915, cambiando estos de posición en medio de la convención para luego volver a impulsarlo en el proyecto de ley reglamentaria meses después. Pos-

teriormente el lencinismo se convirtió en defensor de la lista incompleta, mientras que los socialistas y otros partidos minoritarios entrevistaron en la bandera de la proporcionalidad la posibilidad de alcanzar espacios en cuerpos colegiados y en la arena legislativa, logrando con ello una serie de incentivos institucionales para su participación electoral.

En definitiva, la continuidad de los debates a lo largo del período permite ver cómo la cuestión de la representación suscitó pujas entre los actores del universo político-partidario, en tanto servía de base a las reglas de juego para acceder a bancas en los cuerpos colegiados. Frente a ello se posicionaron oficialismo y oposición/es de diversa manera, pudiendo observarse cambios y continuidades cuyos fundamentos intentaremos dilucidar en el apartado siguiente.

### Capítulo III. Las preferencias sobre el sistema electoral y su correlación con la escena partidaria mendocina

*Las reglas electorales hacen a los partidos políticos y a su vez son los partidos quienes cambian las reglas electorales* (Escolar et al., 2015: 13).

En el primer capítulo de este trabajo abordamos las reformas electorales que tuvieron lugar en Mendoza entre 1910 y 1922 junto con los realineamientos partidarios operados a partir de estas. Luego, en el segundo capítulo, reconstruimos los debates y propuestas relativos a la representación legislativa, considerando referencias y argumentos en torno a la representación proporcional.

Nos proponemos ahora analizar la imbricación entre las reformas analizadas, la evolución del sistema de partidos y las preferencias en torno a los sistemas electorales por parte de los actores del espectro político local. El objetivo es dar cuenta de la importancia que tuvo la definición del sistema electoral en la configuración y reordenamiento de los partidos mendocinos a lo largo del período 1910-1922 e igualmente de su impacto en la relación oficialismo/oposición.

Comenzamos con un breve recorrido por algunos abordajes teóricos que plantean correlaciones entre el sistema electoral y los sistemas de partidos, pasando luego a conocer planteos que explican —a partir del espacio europeo— los motivos de la intervención de distintos agentes históricos sobre la legislación electoral entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en concreto, aquellos casos donde se impulsó el sistema electoral proporcional.

Posteriormente, nos adentramos en el espacio mendocino buscando rastrear la relación entre la evolución de las agrupaciones o partidos locales a lo largo del período y las respuestas o realineamientos articulados por sus dirigencias frente a los cambios operados en la legislación elec-

toral en general y en el sistema electoral en particular. Al respecto, dejamos planteadas algunas hipótesis y reflexiones en torno a las preferencias de las fuerzas partidarias locales por las dos variantes preponderantes de sistema electoral y las implicancias de dichas inclinaciones para el derrotero de la novel democracia mendocina.

## **I. Reformas electorales y partidos políticos.**

### **Contexto histórico y anclaje teórico**

Las reformas electorales nunca operan en el vacío. Son el resultado de diagnósticos, proyecciones, temores, incertidumbres y prejuicios de actores políticos –individuales o colectivos– que en un momento dado buscan introducir cambios en el sistema político, e igualmente de quienes procuran resistirlos o reorientarlos, siempre en vistas de lograr beneficios concretos o mitigar posibles riesgos a su posición o su poder dentro del orden institucional.

Según Egües (2016) no hay sistema electoral “ingenuo”, en tanto todos benefician o perjudican a un sector, facción o partido, según las circunstancias. Como resultado de ello, es esperable que quienes tienen el poder para estatuir un cambio hagan un cálculo previo de beneficios esperables. Muchas veces, tal cálculo es solapado y no se corresponde necesariamente con los argumentos de rigor que desde la retórica y las declaraciones ante la opinión pública apuntan a justificar la modificación del sistema (p. 11).

Cada reforma se configura así como un escenario de recia disputa entre los actores del universo político. Tanto en quienes la promueven como en quienes la resisten subyacen principios, expectativas, temores, prejuicios e intereses de fondo que procuran hacer valer a la hora de su sanción, ya sea a nivel constitucional o en las leyes reglamentarias. Estas posiciones se discuten primero en el seno del gobierno y de los partidos o agrupaciones, cruzando transversalmente a las elites dirigentes, para luego proyectarse a la opinión general y la esfera pública.

Finalmente, luego de su aprobación viene la puesta en práctica, que da lugar a comportamientos determinados –tanto de parte de los votantes como de los políticos que buscan convertirse en representantes, e igualmente en los partidos que agrupan a estos últimos–. En esa instancia se ponen a prueba los cambios y se constata su nivel de correspondencia respecto de las expectativas que motivaron su adopción. Por

otro lado, existe la posibilidad de que haya consecuencias no deseadas, originadas en la aplicación de determinados mecanismos o principios, o bien fruto de contingencias no previstas. Tales derivaciones suelen exceder la capacidad de proyección de los agentes históricos, A ese respecto, expresa Egües:

(...) los sistemas electorales adquieren vida propia y desarrollan sus efectos en el tiempo escapando, generalmente, a aquella especulación de conveniencia que les dio origen. Normalmente el cálculo político, en este terreno, suele ser corto, atado a lo inmediato, o a la sensación de interminable duración que el ejercicio del poder genera. Es común que se olvide, en la euforia de un presente exitoso, que todo poder que se tiene, tarde o temprano se pierde. Y entonces todo cambia (Egües, 2016: 11).

Las posibles consecuencias de un cambio en materia electoral hacen que todos los actores del espectro político deban precaverse e intervengan con suma cautela frente a una reforma, dado que una mínima interpolación en el marco normativo puede llevar a la redefinición total o parcial de las reglas de juego, principalmente en lo que hace a las formas de acceso a los puestos públicos, las relaciones con las demás fuerzas, las “cuotas” de poder a las que se aspira y los mecanismos concretos de intervención en las contiendas electorales.

De lo antedicho se desprende que el rastreo de los intereses e intenciones de los agentes históricos que se hallan detrás de los cambios en materia electoral requieren de un análisis que vaya más allá de los principios, fórmulas o mecanismos formales que se proponen para las leyes electorales. Se hace preciso indagar tanto los posicionamientos frente a una reforma, como así también a las acciones de adaptación posteriores al nuevo marco, pues recién con la puesta en práctica de los cambios se vislumbra a ciencia cierta su impacto real y se ratifican o rectifican los cálculos previamente realizados por cada cual.

Bajo tales premisas, cobra relevancia también la incidencia que tienen las reformas electorales en el sistema de partidos políticos, en tanto las normas electorales establecen los límites y posibilidades para su desenvolvimiento y condicionan la forma de acceso a espacios de representación y de poder concretos, arena donde estos buscan hacer valer sus ideas y proyectos políticos. Asimismo, esto se traslada luego al plano institucional, condicionando el rol de la oposición:

Todo procedimiento de repartición de la representación electoral se encuentra estrechamente vinculado con el régimen de partidos; expresa las manifestaciones de las fuerzas sociales en un momento dado. La adopción de cualquier criterio produce una incidencia seria en el ámbito institucional: condiciona el tipo de oposición que se permite, el grado de atribuciones que se concede al Ejecutivo y el carácter de la oposición parlamentaria (Díaz, 1983: 78).

Por otro lado, amén de las proyecciones anticipadas, la puesta en marcha de un nuevo ordenamiento trae como desafío la readaptación a las reglas de juego para todos los actores del universo político-partidario, en vistas de garantizar su permanencia y proyección en el escenario político. La premisa aquí es que se ha de priorizar siempre la maximización de beneficios en el marco de una acción racional orientada a la supervivencia propia, aunque sea en desmedro de la normalidad institucional. Como señala Alarcón Olguín (2016),

Si un partido no puede resistir a las reglas electorales, los políticos tenderán a entrar en –o crear– otro partido, o bien tratarán de tomar ventaja de las oportunidades –o las indefiniciones– derivadas de las leyes electorales. En estas situaciones, las opciones racionales y la conducta individual muestran que los sistemas electorales generan una dinámica de buscar votos para ajustarse y maximizarlos en escaños, en lugar de crear instituciones políticas sólidas y con estabilidad (p. 273).

Sin duda no existen respuestas o anticipaciones unívocas previsibles que permitan predecir las formas de adaptación de los partidos políticos frente a una reforma y sus consecuencias. Sin embargo, en la indagación de los intereses de fondo y de las pujas entre distintas fuerzas por la definición y delimitación de los cambios que se proponen en materia electoral hay un campo propicio para aprehender el marco y el sentido de la acción de sus dirigentes frente a los cambios operados, a partir de las proyecciones trazadas.

Cabe tener en cuenta, asimismo, que la reacción de los actores político-partidarios ha de responder también a las condiciones de cada agrupación: su grado de solidez y extensión territorial, sus características organizativas, la sagacidad de sus dirigentes, su capacidad de movilización del electorado e igualmente a otros factores limitantes, propios de las instituciones, las normas de fondo y las prácticas políticas preexistentes.



## **a. Partidos, democracia moderna y representación parlamentaria**

Desde su origen histórico, los partidos políticos modernos se han destacado como entidades cuyo objeto es proponer programas de acción política concretos y conseguir –por medio del triunfo electoral y su acceso al poder– los medios para ejecutarlo. A nivel social, su rol preponderante ha sido canalizar las preferencias de los votantes en el acto del voto, lo que los convirtió en un elemento esencial de la democracia<sup>1</sup>.

Hoy en día, los partidos son considerados como una parte inescindible del orden representativo y como fundamento de la legitimidad democrática: en un marco de sufragio libre y mediando un sistema electoral, los partidos son el vehículo necesario para que un grupo de personas pueda erigirse en gobierno, ocupando cargos en la función pública y/o escaños parlamentarios. Pero esto no fue siempre así, hubo un proceso signado por marchas y contramarchas en donde cupo un rol clave a las élites políticas, los partidos, los ordenamientos normativos, la opinión pública, los académicos y los nuevos actores de la sociedad civil.

Desde mediados del siglo XIX las organizaciones partidarias cambiaron su fisonomía, acompañando la transformaciones sociodemográficas y económicas provocadas por la Revolución Industrial y la instauración de la economía-mundo capitalista en las sociedades occidentales. Como bien advierte Manin (1998), la dimensión conflictual de la política adquirió en ese marco una relevancia esencial, en tanto introdujo en el seno de la natural pluralidad social –consustancial a la noción de representación– nuevos clivajes ideológicos y/o de clase.

Dentro de los modelos de partido, los dos tipos que corresponden al período en estudio son el partido “de notables” y el partido “de masas”, siendo la adopción del sufragio universal uno de los hitos de-

---

<sup>1</sup> El origen de los partidos políticos modernos ha sido objeto de diversas teorizaciones, entre las que se distinguen las institucionalistas, las centradas en la idea de crisis y las que ponen el foco en el desarrollo y la modernización (Malamud, 2003). En este apartado no buscamos adentrarnos en tal discusión académica sino remitir a la evolución de los partidos en el tránsito del siglo XIX al XX según la tipología de Richard Katz y Peter Mair, para dar cuenta de la imbricación de dicha evolución con las mutaciones operadas en los ordenamientos electorales, la estructura social y la ampliación de la participación política que dieron origen a la “política de masas”.

marcatorios que acompañó el pasaje evolutivo entre un tipo predominante y otro (Katz y Mair, 2015).

El primero fue el tipo partidario por antonomasia dentro de la etapa que estos autores denominan “régimen censitario liberal” (de mediados del siglo XIX a principios del siglo XX), marcado por el predominio de los vínculos de familia e interés en torno a las élites y sus posiciones de poder<sup>2</sup>.

En tanto la política decimonónica se concebía en términos de interés nacional, los agrupamientos de dirigentes se articulaban en el seno del parlamento o bien como grupos de cuadros dentro de las clases gobernantes, resultando los partidos agrupamientos de personas que serían de nexo entre el Estado y la sociedad civil.

Ahora bien, con el correr del tiempo, fruto del impacto de transformaciones económicas y sociales —de diversa índole y grado según los distintos países—, se produjo un aumento paulatino de la cantidad de personas que estaban en condiciones de cumplir los requisitos para sufragar y que comenzaron a interesarse en ello, a la vez que esos mismos requerimientos comenzaron a verse relativizados e impugnados por nuevos actores sociales en ascenso.

A partir de ello, en muchos países los ordenamientos electorales restrictivos fueron cediendo su índole corporativa o territorial en favor de una delimitación del electorado centrada en el individuo. Se siguió para ello la concepción liberal de los derechos políticos, lo que dio pie al incremento de la envergadura numérica del electorado, hasta la puesta en marcha efectiva del voto universal.

En forma paralela, la organización obrera —bajo diversas modalidades— dejó de ser vista como una amenaza por parte del Estado burgués, en tanto las elites liberales buscaron internalizar la conflictividad social en la esfera institucional, procurando regularla por medio del ordenamiento electoral, mediante la asignación de cuota partes de representación para nuevos segmentos sociales y con la ampliación de derechos políticos.

Todas estas transformaciones dieron pie a la consagración del sufragio universal como práctica extendida en diversas latitudes, lo que abrió camino desde principios del siglo XX a una segunda etapa evolu-

---

<sup>2</sup> Si bien en nuestro país el ordenamiento electoral no era censitario —en tanto se consagró desde mediados del siglo XIX la universalidad del sufragio en el plano normativo— sí regían diversos mecanismos para neutralizar la libertad de sufragio y la consagración formal del derecho al voto.

tiva en lo que respecta a las agrupaciones políticas, con predominio del segundo tipo de partido enunciado, ya propiamente moderno. Advino así la era del “partido de masas”, caracterizada por entidades con una membrecía organizada, con estructuras formales y cuyo sustento principal eran los miembros de la sociedad civil recientemente “activados” o interpelados con relación al voto. En el reclutamiento de adherentes el factor clave pasó a ser la cantidad y se articularon además canales de comunicación y movilización propios, por fuera de los estrechos círculos gubernamentales y del parlamento<sup>3</sup>.

La acción de los partidos de masas reflejó, además, una agenda política más activa en torno a clivajes y problemas sociales y un *ethos* de lucha que tendía a favorecer la cohesión y la disciplina internas. En ese marco, las agrupaciones comenzaron a manifestar su interés por consagrar en los sistemas políticos una representación parcializada –la de intereses de determinados sectores de la sociedad– y a su defensa desde la esfera de gobierno una vez alcanzado el poder, en detrimento de los segmentos que no buscaban representar (Katz y Mair, 2015).

En forma paralela a esta trasmutación del orden de las agrupaciones políticas y de la metamorfosis del sufragio –cuyo ritmo y características fue singular en los distintos países– tuvo lugar la desarticulación de los sistemas de representación mayoritarios (de “lista completa”), caracterizados por la hostilidad de las facciones políticas que disputaban poder y preponderancia dentro de un mismo grupo notabilizar estrecho (Escolar *et al.*, 2015).

Asimismo, con la extensión del voto los regímenes electorales se reconvirtieron y confluyeron con el avance de los partidos de masas, dando pie a la institucionalización de nuevos mecanismos de distribución del poder político entre partidos –y/o facciones de estos– y a la expansión del número de arenas democráticas hacia el interior de los estados nacionales y de las sociedades (por ejemplo, sindicatos, organizaciones sociales y gobiernos regionales y locales).

Desde el punto de vista ideológico, quedó asentado un nuevo principio de fondo: se procuró eliminar cualquier pretensión unitaria y regalista, haciendo de la pluralidad un principio y a la vez una exigencia

---

<sup>3</sup> Estos atributos denotan el carácter “extraparlamentario” de este tipo partidario –en contraposición a las agrupaciones decimonónicas típicas– y explica la prevalencia de principios rígidos en torno a la identidad y la disciplina partidarias, como así también su tendencia a sobrevivir después del triunfo electoral y más allá del acceso al gobierno.

consustancial al nuevo orden político. Tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales, las reglas electorales dieron voz a grupos sociales antes excluidos de la arena política, en el marco de los consensos preestablecidos, dejando de lado el interés previo por dotar de una voluntad uniforme a la nación. Desde entonces, se procuró hacer de la competencia una fórmula para consagrar, por medio de los comicios, la representación “más apropiada” del electorado, que fuese sustantiva y reflejase con la mayor precisión posible la composición heterogénea del cuerpo social (Escolar *et al.*, 2015: 11).

Por otro lado, el acto comicial adquirió centralidad en lo que hace a la consagración de los elencos gobernantes y la validación de los programas de los partidos en competencia, lo que redundó en una identidad estable para las agrupaciones. Los partidos de masas asumieron la tarea de encuadrar y orientar los votos de cantidades crecientes de electores dentro de su “oferta electoral”. Ello dio pie a la expansión de su organización y sus redes de militantes y *bosses* por el territorio, herramientas clave para conectar las bases con la dirigencia y el electorado. Sobre la base de este mecanismo se gestaron, por otro lado, comportamientos electorales más previsibles: votantes que se volcaban a favor del mismo partido durante un período largo de tiempo, aunque presentase distintos candidatos. Sin duda, estas opciones y adscripciones identitarias no eran ajenas a la posición social y económica de los individuos, a los clivajes étnicos o religiosos que permeaban el tejido social ni tampoco a las expectativas e intereses de los grupos de poder preexistentes.

El proceso de transformación de los partidos y la transmutación del sistema representativo constituyeron dos carriles paralelos desde los cuales se operó el tránsito de un sistema oligárquico a otro de talante más democrático, cuyo derrotero implicó, además, una mutación sustancial de las ideas de los actores del universo político en torno a la relación entre ciudadanos/votantes y el Estado. El partido político y el ciudadano individual adquirieron con ello un nuevo protagonismo, en tanto el primero se convirtió en eje articulador de la mediación entre gobierno y pueblo y el segundo en sujeto interpelado y/o movilizado por aquel, responsable de la consagración de los representantes por medio del veredicto de las urnas.

Finalmente a estas transformaciones debemos añadir la mutación operada en el plano estrictamente parlamentario. Merced al sufragio universal y a la subdivisión del electorado en partidos antagónicos se

modificó la función del parlamento, convirtiéndolo en caja de resonancia de disputas, fricciones y decisiones que se tomaban fuera de las cámaras, conforme advirtieron algunos contemporáneos como Carl Schmitt (Greppi, 2007). Comenzaron a emerger en su seno los diversos intereses que se perfilaban en las distintas clases sociales y cristalizaban con cada elección sucesiva en una relación de fuerzas determinada, que reposicionaba a los actores y partidos contendientes en torno a los cliques sociales (Manin, 1998).

Esta nueva fisonomía trastocó también la relación entre mayoría y minorías en el seno de las asambleas legislativas, dando preponderancia a los intereses banderizos por sobre la idea abstracta de “bien común” o interés nacional, que era el criterio rector para el comportamiento de los parlamentarios de antaño.

En ese marco, puertas adentro de las asambleas legislativas se manifestó una tendencia a la instauración de la disciplina del voto en torno a los bloques partidarios. En el esquema anterior se presuponía que los parlamentarios —en tanto sujetos individuales racionales— eran libres de modificar su parecer luego de debatir con sus colegas y contrastar argumentos y evidencias sobre un asunto determinado. El horizonte de la acción era la consecución de las mejores decisiones posibles en pos del interés general, entendido en clave nacional.

Bajo el paraguas de la democracia de partidos —en cambio— se constataría que un representante no habría de cambiar necesariamente de opinión como resultado de la discusión con sus colegas, una vez tomada la posición del partido y de su bloque. De modo tal que las posturas en torno a diferentes asuntos que se sometían a discusión ya no resultaban fácilmente modificables sobre la base de los debates parlamentarios.

Efectivización del sufragio universal, predominio de los partidos de masas y transmutación del parlamento en una arena de disputa interpartidaria fueron las transformaciones que, en forma imbricada, impulsaron el tránsito hacia la democracia ampliada en los primeros lustros del siglo XX; en forma paralela una sustancial reconfiguración de los regímenes electorales y sus componentes, que tuvo una temporalidad y características singulares según los distintos países.

## **b. La retroalimentación entre sistema electoral y sistema de partidos**

En nuestro trabajo nos hemos centrado en los debates relativos a la representación política, en concreto, la elección de representantes para cuerpos colegiados (distinto del caso de los cargos unipersonales, como los de gobernador y vicegobernador). Se hace preciso pasar revista a algunos abordajes empíricos y enfoques teóricos sobre la cuestión, para hallar las variables que permiten establecer una correlación entre las reformas de los sistemas electorales y el margen de acción de los partidos en ese plano.

Cox (2004) define en forma genérica al sistema electoral como aquel conjunto de leyes y normas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos. Mayor precisión trae De Luca (2011), al restringir este concepto al conjunto de reglas de juego en torno al mecanismo de cómputo de los votos de una elección y de su conversión en cargos para los partidos y sus candidatos.

Los sistemas electorales son estructuras complejas que se componen de diferentes elementos técnicos, que se pueden agrupar en cuatro áreas o planos de análisis: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, la modalidad del voto y la transformación de votos en escaños. Esos elementos actúan en forma imbricada con el resto y provocan efectos diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección (Nohlen, 1998).

La relación entre el sistema electoral y los partidos políticos se ha convertido en un tópico clásico de la ciencia política. Estudios de académicos como Arend Lijphart o Dieter Nohlen advirtieron los efectos de los sistemas electorales sobre distintos aspectos del sistema político, entre ellos el plano de los partidos. Por su parte Giovanni Sartori ha identificado la definición del sistema electoral como una consecuencia de factores políticos preexistentes, entre ellos el sistema de partidos (Molina, 2000). Otros estudios más recientes advierten que los efectos de un sistema electoral en el orden político dependen de la combinación de los componentes técnicos señalados y de otros aspectos como la participación electoral, la cultura cívica, la competitividad y la predisposición de los actores intervinientes a acatar las reglas de juego y sus resultados en sentido amplio.

Para el abordaje analítico y comparativo de las variantes de representación legislativa, Nohlen sugiere deslindar el análisis en dos facetas analíticas subyacentes. Una es la “fórmula de decisión” o “fórmula elec-

toral”, que en concreto se trata de la forma en que se convierten los votos en escaños (determinando ganadores y perdedores en una elección), pudiendo ser tales fórmulas *mayoritarias* (de mayoría simple o absoluta) o bien *proporcionales* (que reconocen distintas variantes, pero parten de una cuota mínima de votos que se conoce como “piso” electoral). La otra faceta clave es el “principio de representación”, atinente a los objetivos políticos atribuibles al resultado general de un comicio: cuántos, quiénes y bajo qué condiciones accederán a los escaños.

En el marco de sus estudios pioneros sobre partidos políticos, Maurice Duverger advertía que el diseño del sistema electoral determina el formato de un sistema de partidos. En su obra más difundida enunció dos “leyes”<sup>4</sup> señeras: planteó que las fórmulas electorales mayoritarias —con sistemas de una vuelta y en circunscripciones uninominales— favorecen al bipartidismo, mientras que las fórmulas electorales proporcionales y las fórmulas electorales mayoritarias con sistemas de doble vuelta favorecen el multipartidismo.

En diálogo con Duverger, Nohlen identifica ventajas y desventajas de las variantes, las cuales se hallan vinculadas a dos concepciones distintas en torno a la representación:

Mientras los sistemas proporcionales tienden a reflejar con la mayor exactitud las fuerzas sociales y los grupos políticos en la población, y por ellos se los juzga por su capacidad para representar la diversidad, los sistemas mayoritarios, en cambio, persiguen un gobierno único de partido, fundado en una mayoría de votos (mayoritario absoluto) o en una minoría de votos que se vuelve mayoritaria mediante alianzas partidarias (mayoritario simple, en el caso del sistema parlamentario)<sup>5</sup>.

De tales supuestos se desprende que la representación proporcional propiciará la existencia de un sistema de partidos múltiple —con agrupaciones independientes entre sí, mayormente estables— y de gobiernos de coalición, mientras que el principio mayoritario facilitará el gobierno de un partido fuerte y posibilitará la alternancia entre los grandes par-

---

<sup>4</sup> Duverger (1957). La denominación de “ley” la asignó posteriormente William Riker (1982), en su interés por mostrar que las indagaciones de la ciencia política tenían un cariz científico.

<sup>5</sup> Citado por Segovia (1995: 386). Estas apreciaciones se realizaron mayormente teniendo en la mira los sistemas parlamentarios de gobierno.

tidos que ocupen los primeros lugares en las preferencias del electorado (Mella Márquez *et al.*, 1997).

Entrando en el plano de las preferencias, Colomer (2003) invierte la hipótesis de Duverger y señala que el número de partidos existente en un momento dado es causa eficiente de la selección de los sistemas electorales, en tanto las variantes ofrecen diferentes incentivos (positivos y negativos) para el surgimiento y pervivencia de partidos políticos, haciendo suponer que son elegidos racionalmente por los actores políticos, siempre en su propio interés.

Las hipótesis y apreciaciones hasta aquí señaladas permiten colegir que la opción por un sistema electoral constituye una decisión de gran importancia para la vida de todas las agrupaciones que pueblan el escenario político en un momento dado, en tanto la combinación de sus componentes produce resultados determinados e incide con ello en la confianza social en las contiendas electorales, en los resultados y en el reparto de espacios de poder en las instituciones.

Asimismo, cabe advertir que del principio de representación y de la fórmula operativa que se elijan se desprenden otras consecuencias, como los sesgos en la distribución de cargos, que dan lugar al reparto desigual del poder político-institucional<sup>6</sup>. Este desfase ha solido ser aprovechado por los grupos que ostentan el poder, llevando a que históricamente el sistema electoral sea diseñado de modo deliberado para favorecer algún tipo de resultado, por lo general: o “mayor representación de minorías” o “mayor capacidad de toma de decisión por parte de las mayorías” (Aguirre y Guerrero, 2019: 14).

### **c. Los partidos y sus preferencias sobre el sistema electoral**

Más allá de su carácter hipotético y de las especificidades de cada caso, las llamadas “leyes” de Duverger permiten pensar el impacto de los con-

---

<sup>6</sup> Se entiende genéricamente por sesgo una consecuencia provocada por el “efecto reductor” del sistema electoral en la operación de traducción de votos a cargos. En el marco de la democracia representativa todo sistema implica una operación matemática de reducción, que genera una desproporción perceptible en la diferencia entre el porcentaje de escaños que un partido recibe respecto del porcentaje de votos que logró efectivamente en las elecciones. Estos cálculos favorecen a quienes logran alzarse con un mayor caudal de votos y como contracara perjudican –también de diverso modo– a los partidos que obtienen una menor cantidad de sufragios.



dicionantes que conlleva un sistema electoral sobre la acción estratégica (tanto de las elites como de los votantes) en coyunturas electorales concretas, moldeando con ello el sistema de partidos (Cox, 2004).

Como bien señala Egües (2016: 10), la decisión en torno al perfil del sistema electoral es una operación de “alta política”, que da lugar a fuertes disputas en la cúspide del poder, en el marco de las cuales se manifiestan motivaciones e intereses salientes que guían las propuestas de reforma electoral, impulsos que tienen relación directa con las consecuencias previstas por los actores dada la adopción de un determinado formato de sistema.

Resulta evidente que detrás de la opción por un sistema electoral existe una concepción guiada por previsiones de mediano o largo plazo, pero también por intereses políticos concretos coyunturales, a los cuales se busca favorecer sobre la base de un diagnóstico previo y una lectura prospectiva de las posibles consecuencias de una reforma, a partir de su impacto en el reparto de espacios de poder y de prerrogativas en la esfera institucional. Subyace asimismo, en tales proyecciones, una expectativa de orden político, relativa a la distribución de los roles de oficialismo y oposición.

El interrogante que surge aquí tiene que ver con las razones que motivaron las preferencias de los distintos actores del espectro partidario por un sistema electoral determinado frente a las instancias de reforma suscitadas a nivel mundial e igualmente en nuestro país y en Mendoza. Cabe presumir que los agentes históricos eran plenamente conscientes de las implicancias de las reformas electorales en sus chances de competir por puestos públicos e igualmente en el impacto de una opción errada respecto del sistema electoral en su propia supervivencia como agrupaciones políticas.

En el plano teórico, junto con los análisis sobre la relación entre partidos y sistemas electorales que tuvieron como disparador la obra indiciaria de Duverger, se destaca una segunda corriente de estudios que se originó a partir de los trabajos de Douglas Rae (1967). Este autor estableció como regla la existencia de una parcialidad constante de las leyes electorales a favor de los partidos “grandes” y preestablecidos, en contra de los pequeños y/o nuevos. Asimismo, advirtió sobre dos efectos que los sistemas electorales traen consigo en el plano parlamentario: el efecto integrador, que lleva a que el poder legislativo se halle necesariamente menos fragmentado que el sistema de partidos (a partir de los sesgos del sistema elec-

toral y el efecto reductor de la representación) y el efecto multiplicador, por el cual el sistema electoral tiende a dotar de mayor representación al partido que consigue más apoyo —expresado en cantidad de votos—.

A partir de ello, señala Rae que los partidos “grandes” son los que hacen las leyes electorales, en tanto el efecto integrador refuerza su capacidad de negociación de las reformas electorales con otros actores del elenco de partidos que están en una posición de poder menos relevante que la suya, pero que a la vez temen verse afectados por la irrupción de nuevos contendientes que disputen su puesto (Rae, 2005b). En ese marco, para este pensador, el escenario parlamentario manifiesta una tendencia a magnificar a una mayoría conformista y —como contrapartida— a eclipsar a la minoría disruptiva (Tibaldo y Puig, 2014).

Otra vía de indagación, en la misma línea, es la “teoría endógena” de los sistemas electorales, aproximación que resulta asequible para el abordaje de la cuestión de las preferencias de los partidos. Conforme advierte Calvo, subyace aquí la premisa de que la respuesta a las mutaciones en los sistemas electorales debe buscarse dentro del propio sistema político, en tanto cuando los partidos deciden cambiar las reglas electorales siempre buscan reglas que en el mejor de los casos los favorecen, y en el peor no los desfavorecen (Escolar *et al.*, 2014, 2015). De modo similar, advierte Colomer que los sistemas electorales son objeto de decisiones políticas que toman los actores políticos que dominan la escena en un momento dado, los cuales tienden necesariamente a promover sus propios intereses coyunturales, aunque deban realizar algunas concesiones<sup>7</sup>.

De este modelo surgen otras premisas complementarias. La primera es que si los actores que promueven una reforma intentan conservar o fortalecer sus posiciones políticas, es esperable que al momento de establecer nuevas reglas de juego, busquen reforzar los sistemas de partidos ya existentes. Por otro lado, la oportunidad de cambio institucional en materia electoral suele verse condicionada por la búsqueda de estabilidad en el escenario político. Al respecto, se presume que si un grupo es do-

---

<sup>7</sup> Este autor sugiere que los sistemas electorales son elegidos por los actores políticos relevantes. A su entender, tales preferencias suelen hallarse previamente definidas y se basan, en primer lugar, en el “rendimiento” objetivo de las reglas existentes y en las expectativas acerca de los resultados electorales que pueden obtenerse con ellas. En una segunda instancia, los factores a considerar son la disponibilidad de reglas o fórmulas electorales alternativas y la capacidad relativa de los actores de tomar decisiones sobre las instituciones y llevarlas a buen puerto en un momento dado (Colomer, 2004).

minante en la distribución de poder y se lo augura vencedor en las contiendas políticas, tendrá muy pocos incentivos para modificar las reglas de juego. Este caso da como resultado un escenario de estabilidad institucional y de mantenimiento de las reglas vigentes.

Por el contrario, si los detentadores del poder perciben algún tipo de amenaza a su posición, se genera un clima de incertidumbre sobre la fuerza relativa de los diferentes partidos en pugna. En rigor, la irrupción de nuevos actores en la arena política hace que los principales actores partidarios tengan más incentivos para modificar las reglas de juego vigentes por otras –en apariencia más inclusivas–, pero tendientes a ratificar su predominio, procurando evitar juegos de “suma cero” que hagan mella en su posición y que signifiquen un nuevo reparto de preferencias entre los actores del sistema de partidos que podrían conducirlos a situaciones de “derrota total” (Colomer, 2004).

En lo que respecta a la opción por un sistema, se entiende que la desproporción natural que conlleva la representación para los cuerpos colegiados provoca una distorsión inevitable en los beneficios que obtiene cada contendiente en la lucha política. Desde la óptica de los oficialismos, este desfase constituye un elemento cuya manipulación puede ser funcional a determinados intereses, debiendo elegirse el sistema adecuado para obtener esos resultados buscados (Montero Gibert y Lago Peñas, 2005).

Retomando las reglas del modelo de Colomer (2003), se entiende que el gobierno en ejercicio –siempre que tenga el monopolio del diseño de la normativa electoral–, propiciará la formulación de reglas electorales que le sean ventajosas. En ese marco, si no existe amenaza a su situación de poder, se mantendrán las reglas vigentes. Pero, como advierte Boix en relación con la inclinación a la proporcionalidad, si se produce algún desacoplamiento,

(...) tan pronto como la arena electoral se modifique, el gobierno considerará la posibilidad de alterar sus reglas. Si calcula que el comportamiento estratégico de los electores no afectará su posición dominante mantendrá umbrales electorales altos (...). Por el contrario, si el gobierno percibe que al inducir algún comportamiento estratégico (en los votantes y en las elites), las leyes vigentes erosionarían su poder parlamentario en forma sustancial, modificará las reglas, con el propósito de incrementar el grado de proporcionalidad (Escolar *et al.*, 2015: 22).

En la misma línea, una hipótesis clave enunciada por Nohlen *et al.* (1998) apunta a que en la percepción de los actores políticos el abordaje de la problemática electoral se desarrolla según la interpretación que se hace de cada método o fórmula electoral partiendo del método opuesto. Para el caso de la representación proporcional, este autor señala que sus efectos resaltan más cuando las deficiencias se miran desde la óptica del sistema mayoritario.

Subyace, detrás de estas premisas, la idea de que los ordenamientos electorales y el sistema de partidos son objetos fácilmente manipulables y que basta para su modificación un diagnóstico de las deficiencias aparentes del método vigente. Por medio de esta argucia, además, se suele justificar desde lo retórico la necesidad de una reforma a partir de esas deficiencias percibidas, pero se esconde el objetivo de gestar un ordenamiento electoral que dé lugar a una dinámica partidaria concreta –favorable para el propio actor o su grupo de pertenencia, o bien, contrario a algún partido o coalición determinados–.

Pueden existir, sin embargo, otros intereses que se relacionan con el tamaño o el segmento del electorado al cual un partido procura representar. En ese marco, advierte Nohlen mediante un ejemplo concreto, mientras un partido estructuralmente pequeño, que se apoya en un sector social limitado o en una minoría étnica o religiosa, resaltará mayormente el criterio de la “representación justa”, por el contrario, uno grande y popular defenderá la estabilidad del gobierno sustentada en mayorías partidarias sólidas y estables.

Finalmente, a las hipótesis sobre las anticipaciones de los partidos frente a la cuestión debemos añadir consideraciones más generales –que dependen de la coyuntura– e igualmente a los clivajes sociopolíticos, religiosos y/o étnicos que cruzan a las sociedades más allá de su ordenamiento electoral. Junto con ello, inciden también las disputas relacionadas con el poder territorial de los partidos, los recursos materiales y/o simbólicos, los incentivos para la acción política e igualmente las percepciones sobre el margen de maniobra efectivo de las agrupaciones por otras vías intermedias –sindicatos, corporaciones profesionales, corporaciones económicas, etc.–, cuya acción no es desdeñable en las coyunturas electorales.

### *c.1. La proporcionalidad como opción preponderante en el escenario europeo*

Entre las postrimerías del siglo XIX y el fin de la Primera Guerra Mundial tuvo lugar una “primera ola” de cambios en las reglas electorales, fruto de tres fenómenos concomitantes: la expansión del sufragio, la aparición de movimientos revolucionarios de talante obrerista y el surgimiento de los partidos de masas. En ese contexto se renovaron los sistemas electorales en varios países de Europa, a partir de una tónica generalizada que implicó el abandono de reglas electorales mayoritarias en favor de otros mecanismos de asignación de bancas, principalmente sistemas proporcionales, con distintos tipos de fórmula. Esto hizo de la representación proporcional “el tipo de fórmula más común para las democracias emergentes” (Escolar *et al.*, 2015: 12).

Para el caso de Francia, Rosanvallon (2004) advierte que los debates sobre la representación proporcional se solaparon con la incertidumbre de las élites sobre el impacto del sufragio universal. Tal sistema fue visto por muchos gobiernos como una vía para moderar los efectos de la ampliación del sufragio, neutralizando la presión de los sectores plebeyos al permitir que los hombres eminentes de cada partido entraran en las asambleas legislativas. En otros casos, la proporcionalidad respondió a clivajes étnicos, lingüísticos o religiosos, siendo concebida como una vía para la pacificación social. O bien, fue impulsada por partidos de gobierno que entrevieron la posibilidad de conjurar la “confrontación demasiado brutal” que se desataba entre oficialismo y oposición en el seno del parlamento, evitando así los excesos del bipartidismo cuando la polarización amenazaba convertirse en una suerte de “guerra civil” (Rosanvallon, 2004: 141).

Se vislumbra así que la adopción de la proporcionalidad respondió a crisis políticas, cuyo disparador fue tanto la expansión del sufragio como la respuesta estratégica de los actores políticos al nuevo escenario de competencia creciente entre partidos, variando al respecto el tipo de fórmula operativa adoptado por los distintos países.

Bajo tales premisas, historiadores y cientistas políticos en las últimas décadas han indagado –en clave comparativa– acerca de las razones que llevaron a la adopción de la proporcionalidad en la legislación de los países europeos, dando diversas respuestas al respecto.

Una vía de aproximación señera en torno a la problemática del sis-

tema electoral para principios del siglo XX es la de Carles Boix (1999), quien retomó análisis previos del sociólogo Stein Rokkan y planteó una respuesta al interrogante sobre las preferencias entre distintas variantes de sistema electoral. Para este autor, en la mayor parte de Europa los cambios se explican a partir de dos factores causales: la fortaleza creciente de los partidos socialistas emergentes y la incapacidad de los partidos tradicionales (liberales y conservadores) para coordinar su acción en pos de su supervivencia conjunta en la escena política.

Según este autor, si el escenario electoral se mantiene estable y los objetivos políticos de los partidos no se ven alterados, quienes están en el poder no tienen incentivos para modificar la normativa electoral. En esos casos, el cambio viene únicamente a partir de la reconfiguración repentina de la arena electoral por algún factor externo –por ejemplo, el ascenso de nuevos partidos de izquierda y su organización en aras de obtener representación política– con el consiguiente incremento de la incertidumbre del oficialismo en el poder. En este último caso, cabe esperar que los partidos dominantes –anticipándose a los efectos de los sistemas electorales vigentes–, opten por otro diseño de las reglas electorales, para maximizar sus chances de representación parlamentaria.

Por otra parte, Boix presupone que frente al desafío que conlleva la irrupción de un nuevo partido que viene a disputar el voto en el marco del sufragio libre, se plantean para el oficialismo dos escenarios posibles. En el primero, si el electorado de derecha estaba dividido previamente entre dos o más partidos tradicionales –sin que ninguno tuviese una base electoral firme, ni fuese capaz de aglutinar en torno de sí los votos del otro partido– y los nuevos partidos socialistas eran lo suficientemente fuertes, los primeros se inclinarían hacia la representación proporcional con el objeto de evitar las pérdidas que puede acarrearles el sistema mayoritario<sup>8</sup>.

En cambio, un segundo escenario se daba cuando uno de los antiguos partidos conservadores ostentaba una posición dominante de cara al electorado y la fortaleza de los partidos nuevos no era determinante, permaneciendo en ese caso sin modificación las reglas electorales. Esto

---

<sup>8</sup> Boix demuestra que en los países donde la derecha se encontraba dividida en dos o más partidos y el partido socialista era lo suficientemente fuerte como para alcanzar la mayoría, las antiguas élites recurrieron a reformas del régimen electoral en pos de preservar su representación en el Parlamento. La representación proporcional se instauró en tales casos con el objeto de evitar las pérdidas de escaños que les traería aparejada a estos partidos el sistema mayoritario si triunfaba uno de los nuevos partidos (véase Escolar *et al.*, 2015). En la misma línea, véase Penadés (2005).

se explica también porque la situación de debilidad o faccionalismo de los partidos emergentes no anticipaba riesgos ni generaba incentivos para el cambio de la normativa, sin importar la estructura del antiguo sistema de partidos.

Según esta interpretación, en aquellas coyunturas de ampliación democrática bajo predominio de los partidos liberal-conservadores, las reformas buscaron dar continuidad y viabilidad al viejo sistema de partidos, conjurando la amenaza de los “recién llegados”. En tales casos, los oficialismos prohicieron la proporcionalidad a partir de dos condiciones: la fortaleza organizativa propia y la performance previsible de los nuevos partidos, por un lado, y la capacidad de coordinación de los partidos preestablecidos en el poder, por el otro.

Estas últimas hipótesis –validadas para el escenario europeo en los estudios empíricos de este autor– evidencian que los fundamentos de la selección (y/o preservación) de diferentes reglas electorales puede rastrearse en las decisiones estratégicas hechas por los partidos en el poder, anticipándose a los efectos de diferentes sistemas electorales. En ese sentido, se ratifica la idea de que quienes ya están en el poder o son oposición corren con ventaja, en tanto pueden obstaculizar el ascenso de nuevos partidos contendientes mediante acuerdos que tienen al sistema electoral como eje, interpolando vallas a los advenedizos para garantizar la propia posición de poder.

Si nos detenemos en las transformaciones subyacentes al sistema político que dieron lugar a un cambio en las reglas de juego en materia electoral, desde la perspectiva de Boix, existen cuatro factores clave que condujeron a comienzos del siglo XX a cambiar las normas electorales en varios países: la extensión del sufragio universal, la introducción de elecciones competitivas en un escenario antes controlado por los oficialismos, un realineamiento masivo de los votantes merced a una nueva agrupación partidaria (o bien, a algún factor coyuntural) y una alta rotación en la organización partidaria.

Conforme a la aludida teoría endógena, la preferencia por los sistemas proporcionales puede explicarse en los partidos más pequeños por el hecho de que brinda incentivos y amparo para su subsistencia. Sin embargo, ante la constatación de que estos incentivos dan pie al faccionalismo y el debilitamiento a los partidos grandes, las élites suelen percibir que la emergencia de nuevas fisuras en alguno de los partidos existentes constituye una amenaza para sí, y frente a ello se pueden plan-

tear dos opciones: resignarse a las reglas electorales vigentes y aceptar la mayor competencia o, por el contrario, cambiar las reglas e incrementar los sesgos mayoritarios de los sistemas electorales a su favor.

Los especialistas advierten que el sesgo mayoritario remite al “plus” de bancas que el sistema electoral asigna al partido que logra más votos que otros en una elección. Este desfase proviene de las propias fórmulas matemáticas, por las cuales se transfieren “con mayor intensidad” ciertos votos en forma de asientos o escaños –ya sea a nivel territorial o por segmentos–, en favor de determinadas siglas. Entre esos mecanismos se hallan las reglas mayoritaristas, por las cuales se asignan de antemano y desproporcionadamente más asientos legislativos a los ganadores de una contienda electoral, ya sea para garantizar principios normativos como el de gobernabilidad, o bien para asegurar cuotas de poder a ciertos partidos y candidatos en un cuerpo colegiado (Calvo *et al.*, 2007: 70).

En virtud de lo antedicho, se vislumbra que a la hora de analizar los cambios de las reglas de juego electorales se hace preciso dilucidar cuáles son los efectos que anticiparon los propios actores al impulsarlos. Cada actor desarrolla preferencias por ciertas reglas en detrimento de otras, porque anticipa su impacto con relación a los resultados electorales venideros (ser mayoría, ser minoría, tener el voto concentrado regionalmente, etc.), calculando si la asignación de bancas le será más o menos favorable. Por tanto, es el interés de los partidos y la prospectiva respecto de los cambios lo que define cuáles reformas son deseables o viables y cuáles no (Escolar *et al.*, 2015).

Por otro lado, si ponemos el foco en los nuevos actores partidarios, el factor de mayor incidencia en los cambios de reglas de juego es el aumento del número efectivo de partidos –y la irrupción de estos en la escena política bajo el nuevo formato de partido de masas–, lo que conlleva dos problemas que afectan a los regímenes electorales: *sesgos mayoritarios* y *sesgos partidarios*. Mientras que los primeros benefician sistemáticamente al partido oficialista si está consolidado –garantizándole su condición de mayoría–, los últimos son resultado de la interacción entre la competencia multipartidaria y las propiedades del distritado del régimen electoral (es decir, de cómo están distribuidos en términos geográficos los votantes de los distintos partidos en los distritos electorales).

A partir de dicha advertencia, Calvo identifica dos escenarios principales en torno a las reformas electorales de principios del siglo XX. En un primer conjunto de casos, el factor clave es la nueva oferta partidaria,



correspondiente a partidos de izquierda. Ante la perspectiva del buen desempeño de aquellos, las elites reformaron el sistema electoral por temor a que estos aprovecharan el sesgo mayoritario y lograran la cuota-parte mayor del poder. Por su parte, en aquellos casos donde la amenaza socialista estaba limitada geográficamente o no tenía entidad suficiente, la motivación para abandonar el sistema mayoritario pudo radicar en una “racionalidad autointeresada”, esto es, el interés por abrir el juego político, más allá del desafío real que la presencia de nuevos competidores significara para los viejos partidos (Escolar *et al.*, 2015: 18).

De lo anterior se desprende que uno de los factores trascendentales para el impulso de reformas a los sistemas electorales fue el surgimiento de nuevos partidos. En aquellos sistemas en principio restrictivos, el incremento del número de agrupaciones competitivas abrió la posibilidad de que los sesgos partidarios impactasen de manera negativa en el predominio de las elites tradicionales y cundió en estas la incertidumbre por los resultados electorales, viendo limitado su margen de maniobra por la fragmentación intrapartidaria, la falta de coordinación entre los partidos tradicionales y el éxito electoral de los nuevos partidos de masas. En estos casos, las reformas buscaron contrarrestar la inclinación “pro-socialista” de los votantes y restaurar las propiedades de la relación votos/bancas propias del sistema electoral preexistente (Escolar *et al.*, 2015).

Como puede verse, el trasfondo común de estas variantes de análisis viene dado por la ampliación del sufragio y la nueva fisonomía de la arena parlamentaria. Esto interpeló a las elites, preocupadas por el impacto de la distorsión entre votos y bancas en los nuevos escenarios de participación popular y de competencia interpartidaria, e igualmente por otras cuestiones conexas, como los problemas del distritado. Cabe pensar que las reformas electorales se convirtieron para los oficialismos en un mecanismo de resguardo utilizado ya sea para moderar los sesgos partidarios provocados por el incremento en la competencia interpartidaria, o bien para mitigar los riesgos de verse desplazados del poder en caso de no salir primeros, sosteniendo para ello una relación bancas/votos que les fuera beneficiosa.

Siguiendo el planteo de Calvo, cabe pensar que en los países donde los nuevos partidos de izquierda amenazaban al viejo “establishment”, la adopción de la proporcionalidad disminuyó las “presiones revolucionarias”. Si bien esto no evitaba a futuro la pérdida de bancas para los partidos conservadores, garantizó tempranamente un plus de bancas para los partidos socialdemócratas recién incorporados a la competencia

interpartidaria y permitió hacerlos parte de los resortes del sistema político, sus reglas de juego y sus consensos mínimos.

Por el contrario, la maximización del número de bancas por los partidos de las elites, mediante la introducción de reglas de proporcionalidad, se observa solo en aquellos casos donde los partidos recién llegados lograron desplazar —merced a su envergadura o a la magnitud de sus triunfos— a uno de los viejos partidos y se erigieron en competidor sólido de manera rápida frente al oficialismo. Si bien en este caso no resulta claro si las reformas pasaron a amparar los intereses de estas minorías ascendentes, las nuevas reglas electorales sí lograron eliminar los sesgos partidarios que antes penalizaban a uno de los dos grandes partidos tradicionales.

Para el caso de los conservadores franceses, Rosanvallon señala que la proporcionalidad se presentaba como una solución factible a la tensión entre el necesario orden para la convivencia política y el poder del “gran número” y “sus pasiones” en el gobierno. En el orden de dicha proyección, el sistema concretaba la soberanía popular y habilitaba la incorporación de los nuevos ciudadanos interpelados por el sufragio extendido, pero quitándole al mismo tiempo su potencial disruptivo —fruto de su origen social, sus adscripciones ideológicas o su pertenencia a organizaciones extremistas que en el juego de partidos tendían a confluir en torno a las nuevas agrupaciones de izquierda—. La adopción del sistema proporcional fue, así, una forma deseable de transferir el “reflejo” de esa heterogeneidad —consustancial a la soberanía popular— a un parlamento “palpable y expresable en cifras precisas” (Rosanvallon, 2004: 138).

## *c.2. Hipótesis en torno al escenario latinoamericano y argentino*

Las explicaciones y anticipaciones enunciadas hasta aquí resultan plausibles para el grueso de los regímenes políticos occidentales en el tránsito del siglo XIX al XX. Si bien estas teorizaciones toman como base los sistemas parlamentarios europeos, cabe señalar que en los sistemas presidencialistas la opción por el sistema electoral a elegir para los cuerpos colegiados se erige igualmente en condicionante de la acción de gobierno y de la relación oficialismo-oposición, en tanto puede favorecer o perjudicar al Ejecutivo a la hora de asegurarse una mayoría parlamentaria que acompañe su acción administrativa, la sanción de leyes y/o los intereses de la fuerza política que está en el poder.

Ahora bien, cabe preguntarnos acerca de las particularidades del de-

rotero de la proporcionalidad y sobre su pertinencia como sistema para los cuerpos colegiados en América Latina, donde la tendencia aperturista y las innovaciones de los sistemas electorales e igualmente el “relajamiento” de los requisitos en materia de sufragio tuvieron sus propias particularidades.

En primer lugar, es preciso señalar que las propuestas de reforma electoral en la región se enfrentaron con una amplia variedad de ordenamientos normativos, en donde existían regulaciones diversas según el nivel de que se tratase: nacional, provincial y municipal. En este último plano, las leyes contenían en muchos casos resabios de formas de representación propias de la legislación española, centradas en la calidad de vecino o propietario antes que en la noción de individuo (de cuño liberal). De modo similar, la envergadura y la temporalidad del desafío de los movimientos obreros fueron diferentes, haciendo que tal amenaza fuera percibida tardíamente y de un modo singular por las élites locales e igualmente por la dirigencia de orden nacional (Malamud, 2000).

En general, los gobiernos conservadores de fines de siglo XIX en la región se mostraron en un principio más reacios a introducir cambios en las legislaciones electorales. En el plano partidario, el predominio del “partido-facción” condicionó la predisposición a introducir cambios que pudieran afectar las “constelaciones” relacionales y los mecanismos articulados para reglar las disputas por el poder en el seno de las elites (Bonaudo, 2015).

Pero al igual que en el resto de Occidente, el avance irrefrenable del libre sufragio, en un marco de conflictividad social que iba en aumento, convenció a buena parte de las elites a ensayar diversas modalidades de apertura y flexibilización de los ordenamientos. Según esta autora, el interés de fondo fue —en forma coincidente con planteos antes mencionados sobre el escenario europeo— mitigar la conflictividad social y acercar a nuevos sectores sociales y políticos a la arena política en forma ordenada, conjurando asimismo con ello la amenaza que su posición numérica creciente y su acción disruptiva de cara a los acuerdos de notables constituía para los antiguos partidos.

En el marco de esta predisposición de las élites políticas a compartir el poder en forma efectiva se prohió la adopción del principio de proporcionalidad, aunque este no fue bien visto en países presidencialistas, pues sus Ejecutivos muchas veces buscaron distorsionar los resultados siempre en favor del partido gobernante (Wills Otero y Pérez-Liñán, 2005).

En referencia al escenario argentino, Botana (1985) advierte que la evolución del sufragio y la de la ciudadanía fueron por carriles distintos. El voto obligatorio se consagró “desde arriba”, de la mano de las ideas reformistas, como forma de subsanar la corrupción electoral. Dicho objetivo tuvo como trasfondo la doctrina del regeneracionismo español –que abrevaba en el iluminismo–, según la cual al “ciudadano” se lo ilustra más “por la fuerza de la ley” que por la fuerza de la costumbre. Ello implicó un desfasaje entre la consagración del sufragio obligatorio y la “creación” efectiva del ciudadano en clave liberal, proceso complejo y dificultoso que se irá gestando con el correr de los años y la acción de los partidos en su interpelación y movilización.

A partir de los análisis reseñados sobre el escenario europeo se abren algunos interrogantes relativos al impacto del proceso de implantación del sufragio universal masculino en el orden de los partidos para el caso mendocino y se plantea la necesidad de pensar acerca de las razones que llevaron a los partidos a optar entre distintos diseños electorales en las sucesivas coyunturas reformistas, amén del objetivo subyacente –siempre presente en toda agrupación– de maximizar sus posibilidades de obtener o conservar el poder.

Para el caso argentino, corresponde remitir también a las respuestas que brinda Persello (2012) acerca de las reformas electorales en el orden nacional. En primer lugar, esta autora induce a pensar que una reforma electoral no necesariamente hubo de producir en el sistema político las consecuencias que sus promotores anticiparon. Esto implica reconocer que detrás de la pretendida racionalidad y los efectos previstos por la teoría para determinados cambios –incluso aquellos ratificados por las experiencias concretas de su implantación en otras latitudes– hubo desviaciones o efectos prácticos inesperados, propios de la puesta en marcha de una reforma en interacción con las prácticas político-electorales, la cultura cívica o el sistema de partidos preexistente, así como también con otras restricciones o factores que condicionaron la lucha política en cada coyuntura.

El segundo planteo tiene que ver con los motivos que justifican la opción por un tipo determinado de sistema electoral por parte de los agentes históricos, los cuales pueden tener una explicación racional aparente, pero muchas veces abrevan en otros factores subyacentes que son más importantes:

(...) la elección de uno u otro sistema por el constituyente o el legislador, aun defendido y sancionado a partir de argumentos técnicos o referencias a la “moderna ciencia política”, se resuelve a la larga en el marco de determinadas relaciones de poder y por motivos coyunturales (Persello, 2012: 107).

Conforme a estas advertencias –tanto en el orden nacional como subnacional–, junto con la búsqueda de justificaciones racionales fundadas en argumentos doctrinarios o teóricos por parte de los actores, sería preciso ponderar el carácter contingente y situado de las preferencias en virtud de la situación política del momento, de los cálculos previstos por los distintos actores en pugna sobre el posible impacto de una reforma y de las dinámicas intra e interpartidarias.

A continuación, indagaremos en torno a las preferencias de los partidos mendocinos sobre el sistema electoral y los posibles efectos que previeron sus dirigencias a lo largo del período, con motivo de las reformas que hemos reconstruido, teniendo como trasfondo la incertidumbre en torno a la orientación efectiva que podía adquirir el voto popular.

## **II. Partidos y preferencias de sistema electoral en clave local. Reflexiones en torno al caso mendocino**

En el capítulo anterior abordamos las referencias teóricas, las experiencias y los argumentos esgrimidos por los actores de la escena política en torno del sistema proporcional, en el marco de las reformas electorales que tuvieron lugar en Mendoza entre 1910 y 1920. A partir de ello, se dejó en evidencia que los efectos de la lista incompleta que vinieron de la mano de la “Ley Sáenz Peña” también tuvieron su cuestionamiento en la provincia, por los efectos no deseados de sus resultados, principalmente en materia de representación, lo que dio pie a las propuestas que tuvieron como eje la adopción del sistema proporcional.

Nos interesa retomar ahora la evolución del sistema de partidos local en correlación con las sucesivas reformas analizadas y el impacto del sistema electoral preponderante –la lista incompleta– en la vida y la dinámica de las agrupaciones existentes en la provincia. A partir de ello, procuramos explicar en las preferencias por el sistema electoral de los distintos partidos, proponiendo aproximaciones indiciarias sustentadas en algunas de las herramientas de análisis señaladas al principio de este capítulo.

A nuestro entender, la indagación en torno a las preferencias de los oficialismos y las oposiciones por un sistema electoral determinado a lo largo del período resulta relevante para comprender las motivaciones subyacentes a las reformas y los posicionamientos reconstruidos en los apartados anteriores, e igualmente para determinar el grado de apertura de las distintas agrupaciones que componían la elite dirigente local a los nuevos vientos que signaron la transformación de las democracias occidentales y el rol que cupo a la definición del sistema electoral en las disputas intra e interpartidarias.

Sin duda el debate relativo a la representación legislativa fue decisivo para el sistema de partidos local, y gestó un consenso básico relativo a la puesta en práctica de la “democracia ampliada”. Pero el derrotero del mismo contempló otros intereses y objetivos signados por las pujas por el poder, que se fueron haciendo evidentes a medida que el propio sistema político se transformaba con la ampliación del sufragio, el incremento de competencia interpartidaria, la trasmutación de la arena legislativa y la acción proselitista de las fuerzas políticas locales. Esto permite entrever el carácter contingente y situado de los acuerdos que se gestaron frente a cada coyuntura de reforma e igualmente evidencia la importancia de las proyecciones y anticipaciones que los propios actores realizaban frente a los cambios en las reglas de juego en materia electoral.

### **a. ¿Lista incompleta o proporcionalidad? Hipótesis indiciarias en torno al caso mendocino**

Nuestro abordaje parte de la ya señalada premisa de que la selección (y/o preservación) de diferentes reglas electorales puede rastrearse en las decisiones estratégicas hechas por los partidos en el poder, anticipándose a las consecuencias de coordinación de los diferentes sistemas electorales. En el caso mendocino, nos centramos en la opción por el sistema de lista incompleta y la preferencia por el sistema de proporcionalidad, que fueron las dos alternativas en danza en las reformas electorales de la provincia.

Presentamos en este apartado algunas hipótesis y reflexiones indiciarias relativas a las preferencias de sistema electoral por parte de los actores del espectro político local, identificando tres fases o etapas cuyo inicio coincide con los momentos reformistas señalados en el primer capítulo y cuya extensión tiene que ver con ciertos hitos demarcatorios que señalaremos a continuación.

### *a.1. El reformismo del Centenario y la avanzada de Ortega*

En materia de antecedentes, hemos reseñado que hubo una corriente reformista de fines del siglo XIX que tomó como ejemplo la reforma bonaerense y propició la adopción de la proporcionalidad, con fundamento doctrinario, y cuya figura saliente fue Julián Barraquero. Estos precursores partieron de un diagnóstico que dejó en claro a la elite la necesidad de encontrar una válvula de escape para la cerrazón del sistema político y los conflictos que ello generaba.

En este marco, la situación mendocina valida la hipótesis de Cucchi y Hirsch (2020) respecto de que la adopción temprana de la proporcionalidad en las experiencias provinciales a fines del siglo XIX respondió más a la necesidad de encontrar canales institucionales para dirimir la alta conflictividad política que generaba la lógica piramidal del Partido Autonomista Nacional e, igualmente, por el interés en democratizar la vida política que motivó la acción de sectores excluidos o desafectos a esa lógica.

Sin duda esta última voluntad dio sustento al reformismo del Centenario, que surgió en un contexto diferente, pero igualmente como reacción a las argucias políticas del civitismo y al desconocimiento de la pluralidad que esta fuerza hizo, en este caso desde la reforma constitucional de 1900.

Con el advenimiento de la década de 1910, se manifestó en Mendoza –al igual que en el orden nacional– la necesidad de brindar garantías al sufragio y de abrir espacios para la oposición. Esto implicó hacer lugar en la vida política a nuevos votantes y a la dirigencia de nuevas agrupaciones, frutos de una sociedad transformada por el progreso económico y la inmigración. El fundamento doctrinario decimonónico se revitalizó y los reformistas lugareños encontraron en la predisposición de Ortega una vía privilegiada para retomar las disposiciones a favor de una mayor amplitud en materia de fuerzas políticas que se viera respaldada desde el sistema electoral.

Es posible identificar a partir de allí una primera etapa (1910-1914), que se abre con el ascenso al poder provincial de Ortega y el contexto del Centenario, donde los cambios en las reglas de juego fueron impulsados por los liberales reformistas, con el objetivo de desarticular la “máquina” civitista.

Como pudimos señalar en los apartados anteriores, el elenco refor-

mista que motorizó la reforma de 1911 manifestó su preferencia por la proporcionalidad, en tanto se trataba de un sistema ya ensayado con éxito en la provincia y cuya reimplantación era necesaria para desarticular la supremacía política de Civit. Esta propuesta fue impulsada por reformistas como Lemos y por el propio gobernador Rufino Ortega (h), quien reivindicó la postura de Sáenz Peña a nivel nacional y las ideas de Barraquero a nivel local, logrando sumar a este último como ministro de Gobierno.

Cabe pensar, en ese marco, que la preferencia por la proporcionalidad se sustentó en su percepción como una vía para gestar partidos orgánicos y desarticular el poder concentrado en torno al Poder Ejecutivo y la tendencia del sistema político hacia la unanimidad, características promovidas por la legislación del civitismo, parapetado detrás de la lista completa y sus ventajas. A semejanza del orden nacional, los reformistas buscaron canalizar las aspiraciones de otros actores de la escena local impulsando un sistema pluripartidista que permitiese el funcionamiento de los poderes según el esquema republicano, evitando con ello el unanimismo y las acciones disruptivas de las agrupaciones ajenas al sistema que eran fruto del sistema mayoritario vigente.

Un giro clave dentro de esta fase tuvo como puntapié el trámite parlamentario del proyecto de equiparación de los lugares de votación y designación de autoridades enviado por Ortega a la Legislatura en febrero de 1912. Fruto de ese giro, como vimos, se terminó sancionando un nuevo régimen electoral que trasladó los principios de la reforma nacional –entre ellos la lista incompleta– para el orden provincial. Hemos advertido que esta jugada parlamentaria respondió en buena parte al interés de los legisladores de los Partidos Unidos en garantizar su supervivencia partidaria e igualmente a la voluntad reformista de legisladores como Guillermo Aguirre.

En ese contexto, hemos postulado que la lista incompleta incrementó las chances del flamante Partido Popular, nueva fuerza que abrazó el ideario reformista e hizo todo lo posible por desplazar a la fuerza de Civit de su posición preponderante, lográndolo hacia 1913. En medio de esta puja interpartidaria dentro de los partidos establecidos, se manifestó también el interés de los radicales lencinistas y de buena parte de la opinión pública por ver efectivizadas las garantías de pureza de sufragio prometidas por Ortega, tomando como modelo los comicios de diputados nacionales de marzo de 1912.



Cabe pensar que los legisladores y el grueso del elenco dirigente entrevistaron en las nuevas reglas de juego una solución de compromiso que serviría para resolver las luchas internas dentro de la elite y a la vez para dar mayor amplitud al sistema político, habilitando canales para la oposición interna dentro del espectro liberal-conservador y para el radicalismo “rojo”, que hasta entonces se manifestaba por vías disruptivas –como la revolucionaria–. En tal sentido, conforme señala Forte (1997), el sistema electoral de lista completa cumplió una función de vertebrador de la hegemonía política en el marco de las disputas intraoligárquicas del período 1880-1912, pero ante la pérdida de su eficacia, Sáenz Peña recurrió a la lista incompleta como sucedáneo.

Fruto de la avanzada reformista del gobernador, se gestó una entente entre los populares y el radicalismo moderado –que rompió a la sazón con el civitismo en las cámaras–. La implosión de los Partidos Unidos desarticuló la coalición civitista y la adhesión de dicha facción radical al programa orteguista le permitió erigirse desde entonces en una suerte de partido “oficial” que sirvió de apoyo al gobernador, huérfano de respaldo partidario.

Por otro lado, con la conformación del Partido Popular en 1911 se hizo presente una fuerza partidaria de cuño liberal, que sostuvo como banderas el libre sufragio y el programa saenzpeñista. Su triunfo en las elecciones de 1913 implicó una ratificación del rumbo reformista abierto por Ortega, el desplazamiento del civitismo de la Legislatura y su aislamiento electoral en torno a una nueva sigla, de escaso arraigo entre los votantes –la “Concentración Cívica”–.

No se observa, en cambio, a lo largo de esta etapa, una incidencia clave en lo que respecta al temor del oficialismo frente un nuevo partido que pudiese disputar exitosamente el poder a los núcleos del espectro conservador. La UCR comandada por Lencinas era vista –todavía– como una agrupación advenediza en la escena política, en tanto se mantuvo en abstención hasta 1913 y logró el tercer lugar en los comicios para gobernador. Por su parte los socialistas aparecieron recién en 1915 como fuerza organizada en toda la provincia, con una perspectiva electoral por el momento muy limitada, tanto en el plano territorial como por el segmento de población donde recababan sus principales apoyos: los extranjeros.

## *a.2. Vaivenes en torno al sistema electoral durante el mandato de Álvarez*

La segunda etapa se extiende desde la asunción de Francisco Álvarez y su convocatoria a la Convención Constituyente en 1914, y se prolonga hasta la llegada del interventor federal Eufrasio Loza, quien desplazó a aquel de la gobernación a fines de 1917.

En un primer momento, merced al rol clave que cupo a Barraquero, el oficialismo popular se inclinó por la adopción del sistema electoral proporcional, respaldando el anteproyecto que sirvió de base para los debates en la convención. Se prefiguraba así la cristalización del programa reformista en materia electoral impulsado por los doctrinarios finiseculares, que encontraría en figuras de raigambre académica como Barraquero, Del Castillo y Funes a los defensores de la representación de las minorías –en plural–. Estos últimos obtuvieron también, respecto de tal cuestión, el beneplácito del Partido Socialista local, que llevaba la proporcionalidad como bandera en su plataforma y su programa fundacional.

Sin embargo, tal como vimos, la dirección del Partido Popular prohió otra posición –la defensa del sistema de lista incompleta– y logró inclinar la voluntad de la mayor parte de los convencionales de la mayoría oficialista a favor de la redacción restrictiva del artículo 53. Tanto la denuncia explícita del representante socialista Castromán como las renunciaciones de los oficialistas Funes y Contreras ratifican que hubo una operación deliberada del gobierno provincial para anular la preferencia previamente impulsada en cuanto al sistema electoral, voluntad que explica la llamativa ausencia de Barraquero y Del Castillo en las sesiones en las que se trató la cuestión.

Entre las razones que explican el giro del oficialismo es plausible plantear que aquellos convencionales del Partido Popular que tenían responsabilidades de gobierno debieron entrever las dificultades que podía acarrear la adopción de tal sistema para la marcha posterior de su gestión, dado que la fragmentación parlamentaria excesiva que el mismo prefiguraba atentaría contra el predominio y los intereses del Ejecutivo, dejando en soledad al bloque popular, enfrentado por igual con el civitismo y las facciones de la UCR.

Es posible elucubrar, también, que el giro en esta posición pudo responder a la incertidumbre reinante en el escenario partidario local. Por un lado, el oficialismo tenía conocimiento de que habían comen-

zado a gestarse nuevos acuerdos entre la facción radical “moderada” y el civitismo, algo que debió ser visto como una amenaza cierta para la posición de poder de los populares en la provincia. Por otro, se perfilaba la fusión de las facciones radicales (“moderados” y “rojos”) a instancias del Comité Nacional radical. Ambos habían concurrido juntos a los comicios, impulsando la candidatura de Diógenes Aguirre y continuaban en tratativas de reunificación a nivel formal.

Amén de esta incertidumbre sobre los arreglos entre partidos y/o facciones, cabe pensar que el oficialismo pudo anticipar como problemática la conformación de la Junta de Electores que debía nombrar al próximo gobernador, siendo necesario adoptar un resguardo para conjurar el temor a que se empantanase la elección indirecta del primer mandatario por la confluencia de radicales lencinistas y civitistas en su contra. Recién sobre el final de la convención se decidió consagrar la elección directa del gobernador y vice, con desacuerdo de figuras clave de la convención<sup>9</sup>, y se eliminó la referida Junta.

En materia de sistema electoral el bloque popular en la convención logró su cometido y consagró la lista incompleta, aunque como vimos se argumentó la posibilidad de una interpretación amplia que permitiese habilitar otro sistema como el proporcional en la ley reglamentaria. En ese marco, se puede pensar que los populares aspiraban a mantener su condición de oficialismo gracias al efecto multiplicador de los dos tercios en la Legislatura, mientras obligaba a los partidos opositores a competir entre sí por el tercio restante, limitando sus incentivos. Cabe señalar que al consagrarse la elección directa del gobernador, la aplicación del sistema electoral se limitó a las cámaras de Diputados y el Senado, neutralizando así el impacto de su definición en el caso del cargo unipersonal.

Sin duda, el hecho político clave que marcó un punto de quiebre en la posición del oficialismo fueron las elecciones del 2 de abril de 1916, que dieron el triunfo a Yrigoyen en los electores de presidente y a Lencinas en la elección local de un diputado nacional. Asimismo, el 30 de abril los candidatos oficialistas sufrieron su primera derrota en

---

<sup>9</sup> Según Egües (2008), la modalidad de elección del gobernador generó posiciones encontradas en la Convención. Tal debate debe vincularse con la definición del sistema electoral, en tanto la decisión a tomar respecto de la integración de los cuerpos colegiados debía incidir también en la conformación de la junta de Electores de gobernador (ello si se mantenía la elección indirecta).

manos de la UCR en las elecciones legislativas locales, aunque por una exigua diferencia<sup>10</sup>. Desde entonces, los populares constataron la fortaleza del partido radical unificado –a la sazón “nuevo” como fuerza electoral competitiva en la provincia– y sus chances ciertas de disputarles el poder, además de hacerse palpable la amenaza de una intervención federal con el ascenso del caudillo de Balvanera a la presidencia.

Entretanto se conocían los resultados de estos comicios, el oficialismo comenzó a impulsar a mediados de 1916 el proyecto de ley electoral reglamentaria que incorporaba –una vez más– la proporcionalidad. Resulta llamativo que Álvarez y el Partido Popular hubieran decidido promover dicho sistema, luego de haber sostenido meses antes una posición contraria en la Convención. Esto puede explicarse merced a la insistencia –con fundamento doctrinario– de figuras como Barraquero o Del Castillo en tal sentido, pero también debido al cambio en la situación política: desde el triunfo de Lencinas en abril de 1916, el radicalismo se prefiguró como la primera fuerza electoral provincial y crecieron las chances de que alcanzara la gobernación.

Desde entonces, cabe pensar que la proporcionalidad pudo ser vista como resguardo para el partido oficialista, que veía declinar su suerte en las urnas y también para garantizar un marco mínimo de control institucional en forma conjunta con otros grupos minoritarios como el conservadurismo civitista, los radicales no lencinistas y los socialistas.

En esta instancia se valida la idea de que la preferencia oficial respecto de la lista incompleta respondió a la amenaza cierta de que un nuevo partido lo desplazase del poder, temor que operó en forma paralela al faccionalismo del elenco gobernante –y la difícil coordinación de los partidos preexistentes, dado el enfrentamiento entre populares y civitistas<sup>11</sup>. Como contracara de esas disputas personales que dividieron aguas en el electorado, la UCR supo mostrarse desde las presidenciales

---

<sup>10</sup> Para Rodríguez (1979), con el triunfo radical de abril de 1916, los conservadores tomaron conciencia de que debían unificar sus fuerzas si querían mantener la gobernación. Asimismo, en el plano interno, el Comité Nacional de la UCR propició la unificación de las facciones radicales provinciales y en Mendoza hubo negociaciones en pos de una fórmula única para la gobernación.

<sup>11</sup> Ambas fuerzas iniciaron un acercamiento recién en marzo de 1917, cuando el avance de la UCR era un hecho, aunque sin limar totalmente sus asperezas. La entente, por otra parte, no tuvo apoyo explícito del gobernador, quien recién a fines de ese año aceptó, a regañadientes, avalar la candidatura de Civit.

de 1916 como un partido competitivo, con una vasta organización territorial y una estrategia eficaz de movilización ciudadana.

Se constata a partir de esta última hipótesis que el avance del radicalismo fue visto por las fuerzas conservadoras en la coyuntura de 1916/17 como una amenaza y ello los instó a promover proyectos y propuestas de reformas electorales para implantar alguna fórmula que contrapesara las implicancias de la universalidad del sufragio en el reparto de la representación legislativa, hallando en la proporcionalidad una vía para lograr –al igual que en el orden nacional–, el “perfeccionamiento de la democracia” (Persello, 2012: 108) y conjurar el avance arrollador de la UCR, que se prefiguraba como próxima mayoría gobernante.

Bajo tal premisa, se entiende que el proyecto presentado en agosto de 1916 por el oficialismo popular retomase la preferencia por la proporcionalidad. En esa oportunidad, Álvarez encontró en las figuras de Tabanera y Severo del Castillo dos alfiles que defendieron tal posición en la Cámara de Senadores, respondiendo a los cuestionamientos sobre su constitucionalidad.

La aprobación por esta cámara del proyecto ratificó ese giro y dejó en la vereda de enfrente al radicalismo, partido que, como señalamos, se parapetó desde entonces en una defensa cerrada de la lista incompleta en tanto anticipaba su triunfo en las elecciones de gobernador y encontraba en tal sistema un resguardo para la acción futura de gobierno, frente a un abigarrado espectro opositor contrario a sus intereses. Tal como advertimos, la UCR obstaculizó el tratamiento del proyecto en Diputados y se opuso a la proporcionalidad, previendo de cara a su pronta llegada al poder provincial, que cualquier reforma en tal sentido sería un condicionamiento inaceptable para su futura acción de gobierno.

### *a.3. El lencinismo: la supremacía de la mayoría y el reclamo mancomunado de las minorías*

Finalmente, la tercera etapa –que se abre con el triunfo radical en las elecciones de enero de 1918– tuvo como punto de partida un cambio de signo político en la cúspide del poder provincial. Desde entonces, mientras el flamante oficialismo radical defendió la “supremacía de la mayoría” (viendo en la proporcionalidad un obstáculo para su acción de gobierno), esta variante pasó a ser bandera de los partidos minoritarios, que la propiciaron como forma de subsistir en un sistema político

caracterizado por el predominio incontestable del radicalismo, que superó por mucho en votos a las demás fuerzas.

A partir del propio mensaje a las cámaras de Lencinas en 1918 hemos advertido la intención de apuntalar con la lista incompleta la condición de mayoría del partido triunfante en las cámaras legislativas, para garantizar el programa de gobierno prometido y a la vez desarticlar resortes de poder de los sectores conservadores, teniendo como trasfondo el programa de “reparación” y “regeneración” encabezado por la UCR. En el marco de esas ideas, el oficialismo dio curso a una concepción hegemónica y excluyente de su propio rol como partido en la democracia mendocina, que implicó el desconocimiento de la legitimidad de los conservadores para ocupar escaños legislativos e incluso la negación de su rol de contralor como primera minoría<sup>12</sup>.

Hemos señalado también que el lencinismo sostuvo una concepción plebiscitaria de la democracia que retroalimentó los argumentos a favor de la lista incompleta: si por medio de las urnas el pueblo daba el poder al gobernador y su partido para realizar el programa prometido en campaña, esto debía tener su correlato en la Legislatura mediante una mayoría sólida para dicho partido, de modo de no obstaculizar las leyes necesarias para la marcha de gobierno.

De la mano de tal noción plebiscitaria, se promueve el principio de “mayoritarismo”, conforme al cual todos los actores, funcionarios y órganos de gobierno deben confluir al objetivo de realización de la voluntad popular que encarna el Poder Ejecutivo. En materia de representación, ello se justifica con la idea de que la mayoría numérica de la población –reflejada en las urnas– tiene la última palabra en la definición de las decisiones de la agenda política y ello se traslada sin más al ámbito parlamentario, estipulando que la agenda, los proyectos y las leyes deben guiarse según los intereses del partido en el poder (Urbanati, 2017).

Por otro lado, se vislumbra que la preferencia por la lista incompleta respondió a los conflictos institucionales desatados con la oposición conservadora en Diputados, con el vicegobernador y con el Poder Judicial. En virtud de tal encerrona, el gobierno radical necesitó contar con una norma reglamentaria que respaldara su situación ante la amenaza de una nueva intervención federal, riesgo que se hizo inminente al de-

---

<sup>12</sup> El radicalismo de Lencinas se presentó como representante exclusivo del “pueblo” mendocino y excluyó retóricamente del orden político legítimo a quienes no compartían su visión, recurriendo para ello a la lógica amigo/enemigo (Richard-Jorba, 2014).

satarse una disputa personal entre Lencinas y el propio Yrigoyen, reflejada en su correspondencia epistolar (Olguín, 1961).

En el marco de los debates del proyecto lencinista en 1919 se recuperaron argumentos contrarios a la proporcionalidad, ya esbozados por Cabrera en los debates de 1916. Principalmente se esgrimió el peligro de la coligación de minorías contra el oficialismo, el obstruccionismo parlamentario y la necesidad de traducir en bancas para la mayoría la incontestable legitimidad obtenida en las urnas, para hacer realidad la acción de gobierno del partido triunfante.

Es preciso advertir, por otro lado, el giro llamativo del dirigente radical intransigente Ricardo Báez con relación al proyecto de ley. A pesar de haber votado contra su aprobación cuando se trató en Senadores, fue quien promulgó el 24 de enero de 1920 la nueva ley electoral. Probablemente lo hizo previendo que saldría beneficiado por su nueva posición de primer mandatario, en virtud de las ventajas que podría otorgarle el cargo de cara a los próximos comicios de renovación tanto legislativa como gubernativa que debía convocar, pues de conseguir la mayoría en las legislativas bajo el marco de la lista incompleta podría relegar a los lencinistas y disputar con éxito la gobernación en las urnas.

Como respuesta a estas premisas, los partidos del espectro opositor articularon entre 1919 y 1922 una suerte de consenso en pos de la proporcionalidad, materializado en propuestas de reforma concretas. El objetivo era lograr incentivos para su participación en la puja por espacios de representación y aunar fuerzas para frenar lo que entendían como excesos y extralimitaciones del oficialismo radical. Si bien no hubo una acción del todo coordinada de promoción de una reforma electoral por parte de las distintas fuerzas –solo se trató de acciones aisladas de cada partido– el diagnóstico sobre las falencias de la lista incompleta y los objetivos fueron muy similares.

#### *a.4. Oficialismo/s y oposición/es en la disyuntiva*

Las reflexiones antes esbozadas en torno a las preferencias de los sistemas electorales nos permiten entender la incidencia clave que tuvo la perspectiva de los oficialismos –e igualmente la de quienes preveían serlo en un futuro no muy lejano– respecto del interés por apuntalar la propia posición de cara a los comicios y a la vez la necesidad de garantizar la acción de gobierno, evitando trabas innecesarias o inconducentes para su efectividad.

Se valida así la disyuntiva que plantea Egües: mientras un sistema mayoritario facilita la eficacia del gobierno –y como contracara incrementa la discrecionalidad del oficialismo–, el proporcional beneficia el control y la gestación de acuerdos entre oficialismo y oposición, “sacrificando algo o mucho” de esa eficacia (Egües, 2016: 11), algo que no podían permitirse los populares respecto del radicalismo ni esta fuerza frente a aquellos, en tanto ambos percibieron al adversario como amenaza.

En un plano general, resulta traspoleable también la reflexión de Persello sobre el carácter circunstancial y a los intereses concretos que rodearon la acción de las fuerzas políticas, los actores y la elite en su conjunto a la hora de promover las reformas electorales en un momento dado. Conforme a lo analizado en este trabajo para el caso mendocino, el objetivo de fondo que guió la acción tanto de los oficialismos como de las oposiciones fue garantizar su supervivencia, lograr incentivos y generar chances de ganar espacios de representación que retroalimentasen las expectativas de su dirigencia y sus posiciones de poder.

Asimismo, se vislumbra que el interés por la adopción de representación proporcional daba cuenta del interés por dotar a la vida parlamentaria de mayor amplitud, dando cabida a la manifestación de los diversos intereses socioeconómicos que comenzaban a hacerse oír por entonces en el país, a la par que se procuraba estimular el debate de los asuntos públicos y la articulación de partidos de ideas. También cabe señalar que la preferencia por dicho sistema estuvo orientada a mitigar el personalismo, identificado como un grave problema de la política argentina (Persello y De Privitellio, 2009), cuestionamiento respecto del cual el caso mendocino no será una excepción.

Por otro lado, resultan de utilidad las premisas enunciadas por Rosanvallon y Calvo en vistas de la relación entre el sistema electoral promovido y los clivajes sociales que canalizaron las fuerzas partidarias en Europa. Pero corresponde aquí matizar la idea de una “amenaza izquierdista”, en tanto para el Partido Popular dicha amenaza no se corporizaba en el socialismo sino en el radicalismo lencinista, partido ideológicamente afín a la galaxia liberal-reformista, pero que logró asociar discursivamente a sus oponentes conservadores y al Partido Popular con la oligarquía vitivinícola, denostándolos con éxito de cara a los sectores populares. Desde entonces, sus candidatos hicieron gala de un discurso obrerista que se profundizó en la campaña para las elec-



ciones de 1918 y que se reflejaría en acciones concretas durante el primer gobierno lencinista<sup>13</sup>.

En ese marco, no debemos desconocer la trascendencia del posicionamiento de base doctrinaria en una figura clave como la de Julián Barraquero, quien llevó adelante una prédica sostenida a favor del sistema con fundamento teórico en la “justicia” de la representación. Subyace en las reflexiones de este autor –y de otros correligionarios abogados, como Del Castillo o Funes– la percepción del Poder Legislativo como un espacio de negociación e intercambio entre diversos “intereses” encarnados circunstancialmente por los partidos y sus candidatos pero sin el condicionante rígido de la lealtad partidaria.

Es posible advertir que la concepción de este constitucionalista se acercaba más a la idea de parlamento de la etapa decimonónica que a la propia de la “democracia de partidos”, según lo que hemos referido al principio de este capítulo. Resulta ilustrativo, por otra parte, contraponer esa visión al discurso de Lencinas quien remite a la palabra “fuerzas”, caracterizando a los partidos como entidades que encarnan o denuestan en forma inequívoca los intereses de la oligarquía o del pueblo. A nuestro entender, el distingo no es una mera diferencia semántica o terminológica, sino que el lenguaje refleja aquí una disquisición desde el punto de vista de las ideas políticas y también una divergente noción de la democracia y del rol de los partidos en la arena parlamentaria.

De todos modos, hemos dado cuenta de cómo las reformas fueron más allá de los argumentos teóricos y se convirtieron en parte de las soluciones que ensayaron los oficialismos, en muchos casos de manera vacilante y con marchas y contramarchas, para resolver el problema de la estabilidad y dar un contorno previsible a la acción de la oposición política. En ese marco, algunas medidas que resultaron exitosas en determinadas coyunturas debieron ser desestimadas en otras, cuando se perfilaba como probable un cambio en los equilibrios de poder.

Se constata así la existencia de un debate transversal a los oficialismos y oposiciones, que se prolongará a lo largo de la década de 1920,

---

<sup>13</sup> Esta percepción se constata también en la retórica del oficialismo. Conforme hemos referido en un trabajo anterior, camino a las elecciones de 1918 la prensa popular acusó a los radicales de incitar la discordia y dividir aguas en el plano social, enseñando a los trabajadores a “odiar” a sus patrones y fomentando en beneficio propio un odio disruptivo para la armonía social, advirtiendo en esa línea que Lencinas emulaba las doctrinas “marxistas” (Abraham, 2019).

signado por la puja de los partidos por garantizar sus espacios de poder y posicionarse de la mejor manera frente a las elecciones. Esto valida la premisa esbozada por Boix, respecto de la incidencia clave que tuvieron la extensión del sufragio universal y la introducción de elecciones competitivas en un escenario antes controlado exclusivamente por los oficialismos. Del mismo modo, a partir de 1916 se evidencia el realineamiento de las preferencias de los votantes en torno al radicalismo, lo que significó también el ocaso de los populares y la frustración de su intento de convergencia con el civitismo para unificar el espectro conservador.

Posteriormente, la proporcionalidad constituyó una bandera de los partidos opositores, que desde 1920 gestaron una suerte de consenso interpartidario que halló en tal propuesta una herramienta indispensable para su supervivencia política y a la vez una valla para frenar las arbitrariedades del oficialismo y su hegemonía. La coincidencia se proyectó a lo largo de toda la década de 1920 y tuvo como correlato el apoyo a los pedidos de intervenciones federales.

Dentro de ese núcleo, sin embargo, hubo un actor que sostuvo la propuesta de la proporcionalidad con fundamentos doctrinarios y en forma ininterrumpida: el Partido Socialista. Su prédica encontró eco tardíamente en el resto del espectro partidario y fue promovida desde 1919, en conjunto con los adversarios a quienes disputaba el lugar de la minoría (por sección) que habilitaba la lista incompleta. En ese marco, la coincidencia se explica también por la posibilidad de articular desde la arena parlamentaria una acción conjunta de control del oficialismo en los espacios legislativos, tanto a nivel provincial como municipal.

Finalmente, en nuestro análisis se ratifica la pertinencia de algunos componentes del modelo enunciado por Calvo para los ordenamientos del continente europeo, aunque afloran divergencias sustanciales: en primer lugar por la diferencia de sistemas de gobierno (aquí los Ejecutivos surgían de la elección popular —directa o indirecta—, mientras que en Europa regía mayormente el parlamentarismo, creándose los gobiernos a partir de mayorías en las cámaras).

Por otro lado, no se manifestaron en forma tan tajante clivajes sociales y económicos, algo que sí sucedió en las sociedades industriales europeas. Además, el grado de desarrollo industrial y la consecuente organización y socialización política del movimiento obrero local tampoco resultan equiparables. Algo similar ocurre en el plano político con las articulaciones de identidades partidarias y su basamento ideológico, as-

pectos que en nuestro país no adquirieron un sesgo tan marcado como en el viejo continente.

Sí resulta asequible, en cambio, la idea de desestructuración paulatina del sistema mayoritario y de la preponderancia de los partidos conservadores y liberales frente a advenedizos partidos orgánicos, más eficientes en la movilización de votantes bajo el nuevo marco de sufragio ampliado. E igualmente es pertinente correlacionar para el impulso a las reformas electorales el peso del factor de incertidumbre del oficialismo conservador frente a la amenaza encarnada por un partido contrario a sus intereses –al menos retóricamente–, que disputaba su posición de poder y sus prerrogativas.

### **III. Partidos y sistema electoral de la mano del lencinismo: antesala de una década conflictiva**

La “Ley Sáenz Peña” permitió en el orden nacional el paso hacia lo que Sartori denomina un sistema de partidos con “pluralismo limitado” (Ansaldi, 2002: 25). La nota que marca la diferencia según este autor es el carácter competitivo que adquirió la dinámica de partidos a partir de la consagración del sufragio secreto y obligatorio.

Esto sucedió también en Mendoza, donde se articuló un sistema de partidos que canalizó la ampliación de la participación de la población en las elecciones. Sin embargo, cabe advertir que tanto el incremento de la participación en los comicios como la existencia de nuevos partidos no implican que el sistema gestado haya sido competitivo ni tampoco que hubiese incentivos adecuados para la acción de las fuerzas políticas.

A partir de lo señalado en este apartado, entendemos que el lencinismo articuló un sistema de partidos “predominante”, al decir de Sartori<sup>14</sup>. Las performances de dicha fuerza política retroalimentaron su posicionamiento en la cúspide del poder, lo que fue facilitado por el sesgo mayoritario del sistema electoral. En sintonía con lo que advierte Botana para el orden nacional, la lista incompleta apuntaló su predominio, en tanto era mayor el “premio” que tal sistema brindaba al partido que salía primero (1985: 20).

---

<sup>14</sup> En tal sistema un único partido triunfa en las urnas a lo largo de al menos tres elecciones consecutivas y mantiene una mayoría estable en el ámbito parlamentario, aunque existen otras fuerzas que concurren a la puja por el voto en un marco de pluralismo y garantías (Bartolini, 1988: 229).

Por otro lado, el ascenso y el posterior predominio del leninismo fueron posibles gracias a la dispersión de los conservadores y a su incapacidad para gestar estructuras partidarias orgánicas y eficientes en la movilización electoral, como requería el formato del partido de masas. A pesar de que sus elencos gobernantes asumieron como probable el triunfo del radicalismo desde abril de 1916, no lograron unir en sus fuerzas, interpelar votantes ni proclamar una candidatura aceptable para todos los grupos dirigentes. En cambio el radicalismo leninista supo aprovechar su carácter de estrella ascendente y el favor de Yrigoyen, ajustando la “máquina” partidaria provincial con agilidad.

De igual modo, entendemos que el sistema electoral imperante desincentivó la participación y la llegada a espacios institucionales de otras fuerzas como el socialismo o los radicales disidentes, reduciendo con ello la oferta de otras opciones a los votantes y fortaleciendo la polarización que ya se preveía desde antes de la convocatoria a los comicios, entre radicales y conservadores.

Desde la asunción de José Néstor Lencinas en 1918, la UCR bajo su mando buscó para sí una posición hegemónica, anhelo que se vio favorecido por la atomización de la oposición: la reorganización parcial del espectro conservador se dio recién hacia mediados de 1919 —en torno a la sigla del Partido Autonomista— y, por otra parte, recrudesció el faccionalismo entre los diversos grupos dentro del abanico radical no leninista. En ese contexto, las expectativas de los partidos minoritarios quedaron circunscriptas a la pelea en torno a las bancas de la minoría.

Cabe pensar a partir de ello que tampoco en Mendoza se logró la conformación de un esquema bipartidista, con partidos orgánicos que se alternasen en el poder, en el marco de un régimen democrático estable. En ese marco, los opositores reclamaron la intervención federal —ya fuera mediante proyectos desde los diputados mendocinos en el Congreso o mediante solicitudes directas al Ejecutivo nacional— para protestar por lo que consideraban atropellos del oficialismo radical-leninista, pero también como válvula de escape o vía de acción política alternativa a lo que entendían como una misión imposible: ganarle al radicalismo oficialista en las urnas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Más allá de los fundamentos coyunturales y los conflictos institucionales que sirvieron de base a cada intervención federal (véase al respecto el trabajo de Micale, 1995), la variedad y recurrencia de los pedidos constituye un síntoma de la ineficacia de la oposición local para organizarse electoralmente y enfrentar al oficialismo en la arena comicial.

Por el lado del partido oficial, la cosmovisión leninista del orden político atentó contra el pluralismo partidario y buscó poner cortapisas a los espacios de poder y de expresión de la oposición, procurando reducirla a su mínima expresión. A semejanza del orden nacional, el oficialismo adoptó una posición omnicompreensiva del escenario político, asentando su predominio sobre una base de poder inexpugnable, que excluía a priori otras alternativas partidarias y colocaba al radicalismo como la única expresión posible del “pueblo” y sus intereses. Con ello el partido fue incluso más allá del *modus operandi* de los partidos “catch all”, en tanto negaba el pluralismo intrínseco de la sociedad al negar su condición de parcialidad dentro del espectro político (Ansaldi, 2002).

La preponderancia político-electoral del leninismo y su tensa relación con el espectro opositor afectaron sin duda la democracia y la convivencia partidaria, dando pie a un sistema de partidos acotado, que en sus reglas de juego amparaba la pluralidad, pero desconocía y limitaba en la práctica la acción opositora.

La falta de alternancia en el gobierno es el indicador más claro de la condición predominante del leninismo. Cabe advertir que entre 1911 y 1943 hubo una sola alternancia democrática a nivel nacional entre partidos de distinto signo: la de Victorino de la Plaza a Yrigoyen en 1916. En Mendoza ello no tuvo lugar, pues a Lencinas lo precedió el interventor Loza y los primeros mandatarios del Partido Demócrata Nacional y del peronismo recibieron el mando –en 1932 y 1946, respectivamente– también de manos de interventores federales.

La situación de predominio oficialista se observó también en la Legislatura, donde si bien hubo representación opositora, el bloque mayoritario funcionó en forma monolítica –bajo estrictos criterios de lealtad partidaria– y procuró deslegitimar y avasallar las prerrogativas opositoras. Como resultado de ello, los legisladores opositores apelaron al ausentismo como vía de reclamo, denunciando que además de desconocerlos, el oficialismo interpretaba a su modo los procedimientos parlamentarios y los reglamentos de las cámaras.

Sin embargo, corresponde matizar el aserto anterior advirtiendo que hubo presencia opositora en la Legislatura a lo largo de los gobiernos leninistas y que se trataron –aunque sin convertirse en ley– algunas iniciativas presentadas por estos, lo que da cuenta de que, en el marco de la tendencia a la subordinación del Legislativo al Ejecutivo manifestada por el bloque oficialista, hubo atisbos de autonomía de las autori-

dades legislativas, que la agenda parlamentaria fue abierta y que la minoría no estuvo necesariamente siempre alineada contra el gobierno.

#### IV. Conclusión

*De seguro, si buscáis el origen de las perturbaciones políticas, lo encontraréis en el desconocimiento, ó de la autoridad de las mayorías, ó del derecho de las minorías.*

Emilio Castelar, ex presidente español (citado por Varela, 1876: IX)

En este último capítulo hemos dado cuenta de la estrecha correlación entre sistema electoral y sistemas de partidos, tomando en consideración algunas indagaciones relativas al marco europeo, que explican las preferencias de las principales fuerzas políticas en torno a los sistemas electorales en la coyuntura de principios de siglo XX.

Luego, en el marco de las dinámicas y realineamientos partidarios propusimos algunas hipótesis relativas a las razones o motivaciones que guiaron a los partidos políticos y los principales actores de la escena política local a la hora de proponer cambios en las reglas de juego, o bien –en caso de que no fueran los impulsores–, a avenirse o rechazar su implantación. En particular, hemos advertido que tanto los oficialismos como las oposiciones optaron por variantes determinadas de sistema electoral, preferencia que explica su posicionamiento en los debates de cada instancia de reforma.

La lista incompleta que trajo consigo la “Ley Sáenz Peña” condicionó la dinámica de partidos a nivel local, en tanto la fuerza que lograba más votos obtenía dos tercios del total de escaños en juego, mientras que la primera minoría solo aspiraba al tercio restante, dejando a los partidos que seguían a esta con las manos vacías. Si bien era factible que uno de estos partidos triunfara en algún distrito electoral, la fuerza mayoritaria quedaba sobrerrepresentada.

A la larga, este sistema daba pie a un sesgo mayoritario que inhibió la entrada de otros partidos en la Legislatura o en la representación parlamentaria nacional correspondiente a la provincia y desalentó igualmente sus chances de alcanzar puestos expectables en la competencia electoral por cargos locales.

Tal situación –no prevista originalmente al debatirse la adopción de los postulados saenzpeñistas (merced a la modalidad de sanción del régimen electoral de 1912, por medio de la Ley N° 589)– suscitó deba-

tes a posteriori, en la medida en que se constataba que los resultados del sistema electoral impactaban negativamente en las expectativas y los incentivos de los partidos minoritarios.

En segunda instancia, elucidamos que los oficialismos privilegiaron la conservación del poder y la gobernabilidad, lo que requería contar con un número sólido de representantes para dar curso a iniciativas propias en la Legislatura. En el caso de una performance electoral equilibrada en los distintos distritos o secciones electorales, el partido triunfante tenía en el sistema electoral la garantía de obtención de la mayoría de escaños y con ello se allanaba el camino a sus propuestas en las cámaras legislativas, o bien en una convención constituyente si lo que se debatía era una reforma de la carta magna.

Corresponde plantear que la lista incompleta fue un condicionante clave de la vida partidaria, en tanto brindó el marco de límites y posibilidades para las agrupaciones e igualmente incidió en las relaciones interpartidarias, lo que se trasladaba luego al plano institucional signando la relación oficialismo-oposición. Tal como hemos advertido, el sesgo mayoritario de la lista incompleta quitó incentivo a los partidos minoritarios y limitó su acción electoral a la puja en torno a la minoría en los distritos en que se dividía la provincia.

Posteriormente, y a lo largo de la década de 1920, el sistema electoral fortaleció la posición del partido mayoritario –la UCR lencinista– que promovió una legislatura dócil al Poder Ejecutivo. Esta posición mayoritaria afectó el pluralismo partidario y limitó el debate de los asuntos públicos. La tendencia hegemónica del oficialismo en la Legislatura minó las facultades de contralor y condicionó la labor de las cámaras, dando lugar al “despotismo” del bloque oficialista y a su obsecuencia frente al Poder Ejecutivo, según lo denunciado por la oposición. Asimismo, la incapacidad de los partidos opositores para articular una acción partidaria que interpelase efectivamente a los electores dificultó su organización de cara a los comicios y alejó la perspectiva de la alternancia.

En ese marco, el faccionalismo y la fallida alianza que reagrupó a liberales y conservadores llevó a su debilitamiento como opción electoral y como fuerza partidaria, permitiendo que la UCR aprovechara los sesgos mayoritarios del sistema y que las facciones disidentes al lencinismo terciaran por el lugar de la minoría. Esto afectó la permanencia en el tiempo de los partidos, su disposición orgánica estable y la eficacia de sus interpelaciones de cara al electorado. En ese marco, se neutralizó la

articulación de un esquema bipartidista, situación que fue aprovechada por el partido predominante –el lencinismo–, para garantizar su preponderancia política y convertir en infranqueables sus prerrogativas como mayoría en el plano institucional.

Como alternativa a ese escenario, se mantuvo latente en los años 20 el reclamo por la aplicación de la representación proporcional. De una propuesta que desde fines del siglo XIX fue impulsada –con fundamento doctrinario– por Barraquero y otros juristas vinculados al espectro reformista (Manuel Lemos, Arturo Funes o Severo del Castillo), se pasó a una segunda instancia, a partir de 1917, donde el sistema se convirtió en bandera de los partidos relegados por el sistema vigente, que buscaron incentivos y garantizar el pluralismo partidario.

Si bien en el caso del Partido Socialista se reconoce una inclinación doctrinaria, desde 1918 los argumentos teóricos galvanizaron el consenso de los partidos no oficialistas en favor de la proporcionalidad, aunque el interés de fondo fue poner coto a la predominancia del lencinismo y a lo que entendían como excesos en el plano institucional, lográndose así una coincidencia de diagnóstico y una confluencia en la acción política, a pesar de sus diferencias ideológicas.

Las pujas por el sistema electoral se dieron en el marco de la puesta en marcha de la democracia ampliada, proceso paulatino que implicó el asentamiento de nuevas prácticas políticas y se imbricó con la evolución de los partidos. En ese contexto, el marco partidario nacional repercutió en las disputas intra e interpartidarias suscitadas en la provincia<sup>16</sup>. Junto con la redefinición de las reglas de juego, en cada reforma se puso en cuestión la legitimidad de fondo del sistema democrático y ello dio pie a la impugnación de sus disposiciones o de los consensos gestados en torno a dichas reglas, generando como efecto la inestabilidad institucional y una tendencia al inmovilismo del sistema de partidos.

A partir de lo analizado en este capítulo, hemos dado evidencia de cómo las propuestas de reforma electoral procuraron introducir modificaciones en el sistema electoral para intentar mitigar la incertidumbre provocada por la expansión del sufragio y por el trastrocamiento de los alineamientos partidarios desde la puesta en marcha del programa de los liberales reformistas.

---

<sup>16</sup> Conforme advierte Bartolini (1988), el faccionalismo afecta más a los sistemas multipartidistas que no cuentan con culturas políticas homogéneas y consensos asentados en torno a los valores democráticos fundamentales y las reglas de juego del sistema electoral.



Desde 1912, la nueva legislación dio pie a un incipiente sistema de partidos, constituido por agrupaciones con características indiciarias de “partidos de masas” –como el radicalismo–. En poco tiempo, sus triunfos interpelaron a la elite dirigente, en tanto constituyeron una amenaza fehaciente para las fuerzas que se hallaban en el poder. Este proceso llevó a los partidos tradicionales preexistentes –en el caso de Mendoza, el Partido Popular y la Concentración Cívica– a revisar la pertinencia de las reglas de juego antes impulsadas por ellos desde el poder, dejando en evidencia la necesidad de adoptar ciertos resguardos o precauciones frente a la incertidumbre que significaba el avance del radicalismo.

Nuestro abordaje en torno a las preferencias sobre el sistema electoral es factible de ser complementado a posteriori con el análisis relativo a otros factores condicionantes que van más allá de la legislación electoral, como la cultura cívica local, el analfabetismo o el faccionalismo y la falta de organicidad de las fuerzas partidarias, así como también el recurso a la obtención del poder por fuera del juego electoral (fraudes, intervenciones federales, la fuerza militar en 1930, etc.) o el impacto de la prolongación y la arbitrariedad de las intervenciones federales.

Todas estas cuestiones ameritan estudios más profundos que permitan correlacionar la incidencia de estos factores en paralelo con las transformaciones de la normativa electoral y la evolución de la dinámica partidaria, considerando su imbricación durante todo el período de entreguerras.

Por último, corresponde tener presente como horizonte de mediano plazo los diversos cuestionamientos a la normativa y el sistema electoral suscitados en la época, los cuales irán condensando una crítica a la “Ley Sáenz Peña” que hallará eco suficiente camino al golpe de Estado de septiembre de 1930, abriendo este último acontecimiento una nueva etapa de reformulación del sistema electoral y de partidos, tanto en la nación como en la provincia.

A posteriori, la proporcionalidad se hizo efectiva en Mendoza en forma parcial con las reformas de 1932 y 1951<sup>17</sup>, para luego verse re-ceptada en el orden local en los años 60, bajo un contexto político y partidario muy diferente al de las primeras décadas del siglo XX.

---

<sup>17</sup> Tanto la siguiente ley electoral, promovida por el Partido Demócrata Nacional en 1932 (Ley N° 977), como la Ley N° 1994 (sancionada en 1951 por el gobierno peronista) incorporaron el criterio proporcional pero solo para fragmentar la representación de la cuotaparte minoritaria de la representación en los cuerpos colegiados, sin afectar la posición preponderante en materia de bancas que correspondía al partido vencedor en las urnas (Nanclares, 1952).



## Conclusión

*Todo el éxito del sistema republicano en países como los nuestros depende del sistema electoral (...). El sistema electoral es la llave del gobierno representativo.*

Juan Bautista Alberdi (citado por Egües, 2016: 4)

En la presente investigación hemos realizado una reconstrucción de las instancias de reforma de la legislación mendocina del período 1910-1922, poniendo el foco en el debate relativo al sistema electoral y en su impacto en los realineamientos y la vida interna de los partidos políticos locales.

En ese marco, abordamos también las referencias teóricas, antecedentes, posicionamientos y argumentos principales esgrimidos por los actores locales en los debates parlamentarios de dos de esas instancias reformistas, pudiendo hallar en las tramas discursivas las intenciones subyacentes a las posiciones de los principales partidos políticos, así como también las experiencias concretas y postulados teóricos en los que abrevó cada cual para justificar su punto de vista.

Finalmente, analizamos en el tercer bloque el impacto de las reformas en la dinámica de partidos local y esbozamos algunas hipótesis relativas a las preferencias de los agentes históricos en relación con una determinada opción de sistema electoral en las sucesivas coyunturas reformistas, teniendo como telón de fondo las coordenadas históricas y algunos modelos teóricos sobre el derrotero de la representación proporcional en el escenario europeo.

En lo que respecta al contexto del Centenario, nuestra reconstrucción dio cuenta de la recepción de los principios reformistas impulsados por Sáenz Peña en la legislación electoral provincial, a partir del temprano alineamiento del gobierno de Ortega con el proyecto presidencial y de su interés por neutralizar el poder político del civitismo en la pro-

vincia. En ese marco, pudimos advertir la respuesta de la dirigencia mendocina a la reforma promovida desde el orden nacional. Asimismo, hemos ampliado y/o matizado algunas cuestiones relativas al caso mendocino, en diálogo con los planteos de Fabris, Ferrari y Barbero (2002) y Ferrari (2012) respecto de las particularidades que adoptaron las normativas provinciales en relación con la transformación del marco normativo nacional.

Por otro lado, a partir del hito marcado por la Ley 8871, corroboramos que hubo en Mendoza una serie de propuestas de reforma a la legislación electoral, que manifiestan que hubo aspectos cuestionados luego de su implementación, entre ellos el sistema electoral. En este sentido, hemos validado –para un caso subnacional– la utilidad del interrogante de Persello y De Privitellio, que enmarca los debates y propuestas de reforma posteriores a 1912 en torno a la búsqueda de una “mejor representación” y de mecanismos superadores de las falencias que la aplicación de la ley nacional mostró en la práctica.

En la misma línea, para los lustros posteriores al Centenario, nuestra investigación ha permitido elucidar la correlación entre la escena partidaria local y la evolución de la legislación local, poniendo el foco en las propuestas de modificación del sistema electoral. En ese contexto, el proceso de ampliación democrática quedó signado por propuestas de reforma que tuvieron determinados intereses –tanto de parte de los oficialismos como de las oposiciones– y se sustentaron en diversos argumentos, referencias teóricas y antecedentes.

Respecto de esto último, nuestra indagación ha retomado los abordajes relativos a las propuestas de implantación del sistema electoral proporcional en el orden nacional (Segovia, 1995; Navajas, 2014; Hirsch, 2016, 2021; Cucchi y Hirsch, 2020) e igualmente los antecedentes para el orden local (Pérez Guilhou, 1980, 1997; Seghesso, 1981; Bragoni, 2016).

De modo similar, en el marco del diálogo con estudios de Historia del Derecho, nuestro trabajo permite matizar la caracterización de Pérez Guilhou (1994), que equipara las posiciones de Rufino Ortega y José Néstor Lencinas respecto de la proporcionalidad, señalando que ambos defendieron el “voto restringido” (la lista incompleta) para asegurar al gobierno la mayoría legislativa necesaria para realizar el programa del partido vencedor en las urnas. Entendemos que no corresponde tal aserto para el primer personaje –quien sostuvo una posición favorable a la proporcionalidad en el marco de su defensa de la Ley N° 567 hasta

último momento—, pero sí la ratificamos para el caso de Lencinas, enmarcándola además en su noción plebiscitaria de la democracia y la voluntad de predominio hegemónico sostenidas por el partido radical y sus seguidores.

Posteriormente, en lo que hace a las preferencias de los partidos por el sistema electoral recurrimos a abordajes de cientistas políticos que estudiaron la evolución de los sistemas electorales europeos y brindaron algunas herramientas para comprender el derrotero de la proporcionalidad en el viejo continente. Sobre la base de tales propuestas, esbozamos algunas hipótesis relativas a las preferencias manifestadas por los actores políticos locales en las sucesivas coyunturas, llevando a los partidos políticos locales a proponer cambios en las reglas de juego, o bien a avenirse o rechazar su implantación.

Sobre la base de nuestro recorrido, hemos constatado que a lo largo del decenio 1912-1922 los proyectos de modificación y los posicionamientos relativos a la legislación electoral apuntalaron las dinámicas de construcción del poder político por parte de las élites dirigentes de entonces, uno de cuyos objetivos fue regular las esferas de acción de los partidos políticos y las formas de acceso a espacios representativos dentro de la estructura republicana de gobierno.

Los cambios de la legislación electoral se convirtieron así en una herramienta fundamental de los grupos de poder para incidir en la conformación del escenario político y condicionaron los espacios expectables para la oposición, lo que va en sintonía con los diagnósticos que guiaron las instancias y propuestas de reforma a nivel nacional. En ese marco, se vislumbra una continuidad en la voluntad de modificar el sistema electoral a lo largo de todo el período, con matices y corrimientos parciales en las posiciones de los respectivos actores históricos, conforme al rol institucional, a la posición de poder y/o a los intereses particulares que tenían en las sucesivas coyunturas.

Dentro de esas propuestas, el sistema proporcional se constituyó en una alternativa a los sistemas vigentes —de “lista completa” en 1910 y de “lista incompleta” después de 1912—, y fue promovida en distintas coyunturas reformistas por distintos actores, en sintonía con lo que se discutía a nivel nacional pero en un marco de intereses que respondían también a la realidad local.

El argumento de fondo común en la recurrencia del impulso a la proporcionalidad fue la búsqueda de un mejor sistema de representación

para los cuerpos colegiados, aunque detrás de esa defensa teórica hubo otros objetivos, temores e incertidumbres merced a los cuales se posicionaron de diversa manera dirigentes, partidos políticos (o sus facciones) y también la prensa.

Bajo tal premisa, y sobre la base de la reconstrucción del derrotero del debate en el orden nacional, pudimos dar cuenta de cómo los promotores del sistema proporcional en la provincia trajeron a colación experiencias previas –locales, nacionales e internacionales–, proyectos y/o leyes de otros países y voces autorizadas de personas de renombre que, desde la Academia o la experiencia de gobierno, manifestaban sus pareceres respecto de los beneficios de la aplicación de dicho sistema. Igualmente, por el lado de los detractores de la proporcionalidad vimos cómo se recurrió a diversos tipos de experiencias y referencias, aunque con la intención de poner en duda su procedencia para la provincia.

Para las instancias reformistas acaecidas entre 1915 y 1919 pudimos inferir tanto las motivaciones e intereses salientes de los oficialismos respecto de posibles escenarios no deseados, como la preocupación de los sectores minoritarios en lo que hace al rol y a los espacios concretos de poder que se les habría de asignar *a posteriori* en la escena político-institucional.

Se vislumbra así que, detrás de las certezas relativas a la “bondad” teórica de las propuestas sobre tal mecanismo de representación, y –como contrapartida– del lugar común relativo a la defensa de las ventajas del sistema de lista incompleta que había consagrado la “Ley Sáenz Peña”, los argumentos de los oficialismos y de las oposiciones dieron paso a una puja por definir espacios de poder e incidir en el rol que habrían de tener –tanto mayoría como minorías– en el ámbito legislativo y de cara a las iniciativas de gobierno. Lo que se debatió a lo largo del decenio fue el sistema electoral, pero se manifestaron también ideas distintas acerca de la democracia y del orden republicano de gobierno.

Por otro lado, cabe advertir que si bien el clima de época era favorable en lo ideológico a la ampliación de la participación política –tal como venía sucediendo en otras latitudes desde fines del siglo XIX–, existían dudas sobre la adopción de este tipo de sistemas electorales para nuestro país, merced a la cultura política y las prácticas electorales concretas que eran tradición en nuestro medio. Esto se daba en el marco del escepticismo imperante respecto de las consecuencias que podría traer la puesta en marcha de una nueva forma de representación en la

práctica, sobre todo merced a las reticencias de los oficialismos provinciales a la hora garantizar el libre sufragio y de renunciar a los “resguardos” que amparaban, desde las leyes locales, sus posiciones de poder.

El abordaje de la evolución de la legislación electoral resulta relevante en tanto esta fue el sustrato para la ampliación de la participación política: en las leyes se plasmaron las reglas de juego para la competencia interpartidaria y los requisitos para el acceso al poder, además de prefigurar la distribución posible de fuerzas en el ámbito parlamentario y el espacio al que podía aspirar la oposición.

Por otro lado, conforme hemos advertido, la modificación del sistema electoral resultó clave para el reordenamiento de los partidos políticos e igualmente impactó en el ámbito institucional, condicionando el tipo de oposición permitido, el margen de acción del Ejecutivo y las dinámicas de los bloques parlamentarios, conforme a la advertencia de Díaz (1983).

En la misma línea, cabe remitir a la caracterización que hacen Tato y Castro (2010) de la legislación electoral como piedra basal de la ficción política por la cual los que gobiernan asientan su autoridad sobre el consentimiento de los gobernados. Bajo tal premisa, estos autores entienden que la normativa electoral define también el escenario en el cual se dirimirán la suerte y el fracaso de los experimentos políticos concretos.

En tal sentido, ratificamos para el escenario mendocino lo que Carvarozzi (1995) advierte para el orden nacional, respecto de que el agotamiento del sistema oligárquico no se tradujo en la consolidación de un régimen alternativo basado en la vigencia estable de los principios y reglas de la democracia liberal. Antes bien, como señala Pucciarelli (1993), dio lugar a un esquema de hegemonía compartida. La explicación de ese fracaso requiere de un análisis más extenso, con proyección temporal en el mediano plazo, aunque *a priori* cabe pensar que cupo responsabilidad mayor a la UCR, en virtud de la concentración de poder y del ejercicio vertical de autoridad manifestado por la figura presidencial (Potter, 1981).

Sin duda el ámbito donde tuvo mayor impacto el sistema electoral fue en la conformación de la Legislatura y en la dinámica de sus cámaras. Estudios como los de Moyano (2009) o Macor y Piazzesi (2012) sugieren que las disputas en torno a la representación constituyen un objeto válido para reflexionar en torno al grado de autonomía de los órganos legislativos respecto de los gobiernos, en las etapas de transición de re-

gímenes políticos restrictivos hacia ordenamientos más abiertos y competitivos como el que nos ocupa en el caso mendocino.

En relación con esto último, la forma en que cada fuerza o partido concibió al Poder Legislativo explica sus preferencias en torno al sistema electoral, la disparidad de miras en relación con el pluralismo partidario en la representación y parte de los conflictos suscitados en su seno. Es posible vislumbrar, además, matices en la concepción de democracia sostenida por los sucesivos gobernadores —más amplia o más restrictiva—, lo que implicó variaciones en lo que hace al lugar que se asignaba a los partidos de oposición en las cámaras y otros espacios institucionales, concepción que impactó en la regulación de la representación política en los cuerpos colegiados.

Esta cuestión resultó clave durante los gobiernos radicales, en tanto la situación de punto muerto suscitada en la Legislatura a partir del proyecto de ley de 1916 anticipó la disputa relativa al quórum parlamentario y la recurrencia de las intervenciones federales. Ambos problemas se hicieron crónicos en la década del 20 (Lacoste, 1994), merced a la falta de regularidad en torno a la actividad de este poder republicano en la provincia, afectando a todos los gobiernos lenicistas y dando pie a su desplazamiento del poder provincial.

Desde el punto de vista de los partidos, las reformas a la legislación sirvieron de base al pasaje de un orden de “partido predominante” a un sistema de partidos de “pluralismo limitado” (Ansaldi, 2012: 86), en un marco de fuerte polarización entre radicales y conservadores a nivel general, pero con episodios de faccionalismo puertas adentro de cada sector y con cambios en las conductas de los electores. Al igual que en el caso de la Legislatura, las particularidades de este proceso condicionaron la evolución posterior de la democracia mendocina.

Entre 1912 y 1916 coexistieron, en un marco de pluralismo partidario, el radicalismo como fuerza política en ascenso, los conservadores —divididos entre reformistas y civitistas—, los socialistas (como fuerza de peso en algunos departamentos, pero sin capacidad de disputar la minoría a nivel de los distritos electorales) y otras agrupaciones menores, de escaso o nulo peso electoral. Se llegó así a las elecciones de 1918, calificadas por Strout (1968) como una de las más limpias del siglo en la provincia —dada la ausencia de fraude— y con amplia representatividad del espectro de intereses sociales y políticos, dando lugar a un marco de competitividad y polarización inéditos, aunque esto no tuvo continuidad.



Hemos advertido que la fortaleza evidenciada por el Partido Popular en 1914 no se sostuvo frente al avance de la UCR y la efímera reunificación del espectro partidario conservador –articulada en 1917– para combatirlo no se sostuvo luego de su derrota en 1918. A posteriori, esto dificultó la formación de un partido orgánico que pudiera competir con el radicalismo bajo las nuevas reglas de juego democráticas. Como advierte Lacoste (1991), con el nuevo marco electoral los conservadores no lograron ganar ninguna elección, siendo siempre barridos por el lencinismo, quedando sin acceso a cargos del gobierno provincial, más allá de su permanencia en espacios como la Legislatura, las diputaciones nacionales, alguna intendencia o los concejos deliberantes departamentales.

Validamos, por otro lado, que el sistema de partidos cambió y se dejaron de lado muchas de las prácticas propias de los partidos de “notables”. Pero el panorama quedó algo desbalanceado: solo el radicalismo pudo mostrar una estructura asemejable a la del típico “partido de masas” –aunque se dividió en facciones y no contó con una plataforma o programa sólidos, como en el caso del socialismo–. Esta situación es equiparable con lo sucedido en el ámbito nacional, donde la supremacía del radicalismo personalista eclipsó la acción opositora, más allá de la fortaleza de algunos partidos opositores en jurisdicciones puntuales (López, 2005).

Luego, con la UCR en la gobernación, el principal problema fue la vocación excluyente que adoptó la dirigencia lencinista sobre la representación política en el marco de la idea-fuerza de “reparación” y la consecuente negación del rol legítimo de la oposición. En ese marco, el faccionalismo de la UCR y su enfrentamiento constante con la oposición dificultaron la convivencia política a lo largo de toda la década del 20. Por otra parte, la ratificación de la lista incompleta en 1920 dejó a varios partidos minoritarios sin representación y los marginó de la escena política, aunque siguieran concurriendo a los comicios.

Con el respaldo de los triunfos electorales de la UCR, desde 1918 el lencinismo construyó su supremacía en el orden partidario local –primero como núcleo mayoritario del radicalismo y luego de 1921 como partido independiente–. El encumbramiento de la “rama populista” del radicalismo (Lacoste, 1991) dio curso a una nueva etapa, con la UCRL como nuevo partido predominante, que ratificó sus credenciales políticas triunfando en las sucesivas elecciones de diputados nacionales, gobernador y electores de presidente hasta 1928. Bajo tal

predominio, se relegó a un segundo lugar –aún más marginal– a los partidos minoritarios (conservadores y socialistas) y se desataron algunos contrapuntos que suscitaron el reclamo de estos frente a las autoridades nacionales y la opinión pública, por lo que entendían como atropellos del partido oficialista.

El derrotero de las reformas a la legislación se constituye así en un objeto de estudio clave para comprender la evolución de las dinámicas partidarias en un espacio subnacional como el mendocino. Sin embargo, no pueden perderse de vista otras problemáticas y factores, como la continuidad o renovación de las variantes de fraude electoral a lo largo del período, o bien, de prácticas y hábitos de los votantes y los actores partidarios, que bajo distintas modalidades tendieron a desnaturalizar la pureza del sufragio y afectaron la voluntad de los electores.

La indagación en torno de las consecuencias de las reformas y su impacto efectivo en el sistema político debe ser complementada con el estudio de otras aristas que hacen a la democracia como *praxis*, en especial de aquellas que condicionaron el proceso de ampliación democrática en el espacio local, como el analfabetismo, el distritado o los aspectos penales. Todos estos factores incidieron en la extensión del *ethos* democrático, habilitando además –según los distintos tipos de elección– una mayor o menor participación, hábitos determinados y cierta heterogeneidad en las características del electorado.

Asimismo, si bien nuestro trabajo puso el foco en la cuestión de la representación legislativa y de los cuerpos colegiados, no desconocemos la importancia de la modalidad de elección de los cargos unipersonales (gobernador y vicegobernador). Asimismo, reconocemos que existen otros factores que condicionan la vida de las agrupaciones políticas, como las exigencias administrativas para constituir partidos o proclamar candidatos, las atribuciones de las autoridades electorales y también cuestiones electorales reglamentarias (como la aprobación de boletas o los aspectos relativos al acto del voto y a los escrutinios).

Finalmente, en relación con el sistema de partidos es preciso reconstruir en detalle el panorama de fuerzas locales poniendo el foco en la evolución de aquellos partidos que quedaron “fuera” de la arena parlamentaria. Bien sabemos que los partidos pueden existir como actores en el debate público y hacer oír su voz aunque no tengan representación parlamentaria ni acceso a puestos de gobierno. Sin embargo, es la posibilidad de pugnar con chances ciertas por algún espacio de representa-

ción lo que moviliza a sus huestes y dirigentes, cosa que no sucede sin expectativa o si hay demasiadas restricciones en su camino al comicio.

Igualmente, junto a la legislación debe estudiarse la relación entre oficialismo y oposición/es en el plano institucional. El tránsito hacia un sistema de partidos más abierto se vio truncado por la lista incompleta, que limitó la puja interpartidaria. Dicho escenario fue aprovechado por el lencinismo, que identificó a la oposición como enemiga y presentó a las minorías como núcleos ilegítimos de cara al “mandato” popular expresado en los comicios.

Se vislumbra, asimismo, que hubo otros factores clave –como el clientelismo, el nepotismo y el patrimonialismo administrativo– que dificultaron el desarrollo y la consolidación de la democracia a nivel provincial. Esto permite corroborar la pervivencia en las elites locales de actitudes, discursos y prácticas heredadas del “orden conservador” y que siguieron permeando los procesos político-electorales y las prácticas institucionales del grueso de las fuerzas partidarias durante el proceso de transición a la democracia ampliada. Tales resabios signaron, sin duda, las prácticas políticas e institucionales, retroalimentando el trasfondo de relaciones personalistas, caudillescas y discrecionales, siendo a la larga contraproducentes respecto de los fundamentos de la reforma de 1912 y de los valores liberales característicos del Centenario.

Esto último invita, como proyección necesaria de nuestro estudio, a indagar sobre la correlación entre el cambio en materia normativa y la transformación de las prácticas electorales concretas y la cultura política de los núcleos gobernantes y la población. Queda como tarea conocer con mayor detalle la forma en que se aplicó la ley en las provincias y cómo fue su incidencia concreta en la vida política, para dilucidar si ese cambio se operó o no conforme a lo proyectado por el saenzpeñismo en los debates del período 1910-1912.



## Bibliografía

- Abraham, Andrés (2019). “«La alpargata contra la corbata». La representación del adversario político en la campaña electoral para la gobernación de Mendoza (1917-1918)”. *Coordenadas, Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 6, Nº 2: 21-43. Río Cuarto.
- Abraham, Andrés (2021a). “«Tachados», proscriptos y escindidos. El lencinismo en los inicios de la era demócrata (Mendoza, 1930-1934)”. *Estudios Sociales*, Vol. 61, Nº 2. Santa Fe. [En línea] <https://doi.org/10.14409/es.2021.2.e0003>
- Abraham, Andrés (2021b). “La «Ley Sáenz Peña» y su recepción en la legislación electoral de la provincia de Mendoza (1910-1912)”. *Res Gesta*, Nº 57: 234-257. Rosario. [En línea] <https://doi.org/10.46553/RGES.57.2021.p.234-257>
- Abraham, Andrés (2022). “Una cuestión de familia. La UCR Lencinista y la aporía de su institucionalización en la primera etapa de la democracia mendocina (1921-1946)”. *Miríada*, Año 14, Nº 18: 103-144. Buenos Aires. [En línea] <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/6127>
- Aguilar, José (1957). *Mendoza en los años 1900 a 1916*. Mendoza: D'Accurzio.
- Aguirre, Julio y Guerrero, Mario (2019). “Efectos del sistema electoral en la dinámica del sistema de partidos a nivel sub-nacional. El caso de la provincia de Mendoza”. *Cuadernos de Cátedra*, Nº 2: 11-34. Mendoza.
- Alarcón Olguín, Víctor (2016). “Partidos, sistema electoral y representación en las democracias contemporáneas”. En F. J. Paoli Bolio y G. Farrera Bravo (coords.), *Partidos y sistemas de partidos: expe-*

- riencias comparadas* (pp. 267-284). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alonso, Paula (2015). “Reflexiones y testimonios en torno a la reforma electoral, 1910-1916”. *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, N° 13/14: 111- 150. Córdoba.
- Amadeo, Rómulo (1922). *El gobierno de las profesiones. La representación proporcional*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ansaldi, Waldo (1992). “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”. *Cuadernos de CLAEH*, N° 61: 43-48. Montevideo.
- Ansaldi, Waldo (2002). “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático”. En R. Falcón (dir.), *Nueva Historia Argentina. Tomo VI: Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)* (pp. 15-57). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Ansaldi, Waldo (2012). “«Que voten antes que nos boten»: la reforma electoral de 1912”. *Estudios Sociales*, Vol. 43, N° 1: 59-90. Santa Fe.
- Barraquero, Julián (1881). *Memoria para el año 1880*. Mendoza: Tipografía Bazar Madrileño.
- Barrio, Patricia (2015). “Un proyecto efímero de regulación privada de la vitivinicultura en la provincia de Mendoza (Argentina) en contexto de crisis: La Sociedad Vitivinícola de Mendoza, 1916-1919”. *Revista Historia y Sociedad*, N° 28: 167-197. Bogotá. [En línea] <https://doi.org/10.15446/hys.n28.48032>
- Barrio, Patricia (2016). *Con sabor a vino: Crisis, regulación vitivinícola e inestabilidad política en Mendoza (1913-1923)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Bartolini, Stefano (1988). “Partidos y sistemas de partidos”. En G. Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 217-264). Madrid: Alianza.
- Bas, A. ([1917] 1919). *Temas institucionales*. Córdoba: Los Principios.
- Bisso, A. (2021). *El sistema político bonaerense ante la construcción de la provincia yrigoyenista (1916-1922)*. Tesis de Doctorado en Historia. Universidad Nacional de La Plata.
- Boix, Carles (1999). “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”. *American Political*

*Science Review*, Vol. 93, N° 3: 609-624. Cambridge. [En línea]  
<https://doi.org/10.2307/2585577>

- Bonaudo, Marta (2015). “Repensando el partido/facción en la experiencia latinoamericana”. *Illes i Imperis*, N° 17: 15-42. Barcelona.
- Borèly, Julien (1870). *Nouveau Système Electoral. Représentation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités*. Paris: Germer Baillière, Libraire-Éditeur.
- Botana, Natalio (1985). “El marco histórico institucional: leyes electorales, alternancia y competencia entre partidos”. En N. Botana *et al.*, *La Argentina electoral* (pp. 13-24). Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, Natalio ([1977] 1998). *El orden conservador*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Botana, Natalio (2005). “El arco republicano del primer centenario: regeneracionistas y reformistas, 1910-1930”. En J. Nun (comp.), *Debates de Mayo. Nación, cultura y política* (pp. 119-136). Buenos Aires: Gedisa.
- Bragoni, Beatriz (2003). “Los avatares de la representación. Sufragio, política y elecciones en Mendoza, 1854-1881”. En H. Sábato y A. Lettieri (comps.), *La Vida Política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces* (pp. 205-222). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bragoni, Beatriz (2007). “Un linaje de notables del interior argentino en el proceso de unificación política: los Civit de Mendoza”. *Entrepasados*, Año XVI, N° 31: 13-34. Buenos Aires.
- Bragoni, Beatriz (2016). “Prácticas políticas, coaliciones gubernamentales y cambio institucional: la fragua de la rivalidad entre partidos en el ciclo de reformas constitucionales provinciales, Mendoza, 1889-1900”. *Estudios Sociales*, Vol. 51, N° 2: 33-61. Santa Fe.
- Bragoni, Beatriz y Mellado, Virginia (2012). “Civistas, populares, radicales y lencinistas: partidos y competencia electoral en Mendoza (1912-1918)”. *Estudios Sociales*, Vol. 43, N° 1: 205-233. Santa Fe.
- Bravo, Mario (1917). *La ciudad libre*. Buenos Aires: Ferro & Gnoatto.
- Calandrelli, Alcides (1917). *Lecciones de derecho constitucional: notas tomadas de las conferencias del doctor M. A. Montes de Oca*. Buenos Aires: Imprenta La Buenos Aires.

- Calvo, Ernesto; Szwarcberg, Mariela; Micozzi, Juan Pablo y Labanca, Juan Facundo (2007). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (comps.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 63-111). Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Cárcano, Miguel Ángel (1976). *Sáenz Peña, la revolución por los comicios*. Buenos Aires: Eudeba.
- Carrizo, Bernardo y Rambaudo, Cecilia (2016). “Oficialismo y oposición en una novedosa trama republicana. Santa Fe, 1912-1916”. En S. Leoni de Rosciani y M. Solís Carnicer (comps.), *Actas del IV Workshop Interuniversitario de Historia Política Partidos, identidades e imaginarios políticos en los escenarios locales, provinciales y regionales* (pp. 11-33). Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas (Conicet) y Facultad de Humanidades Universidad Nacional del Nordeste.
- Castro, Martín Omar (2016). “Los católicos argentinos ante la cuestión electoral y la democracia entre el otoño del orden conservador y los inicios de la «república verdadera», 1900-1919”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. París. [En línea] <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.68888>
- Cavarozzi, Marcelo (1995). “Los partidos políticos argentinos durante el siglo XX”. *Secuencia*, N° 32: 31-48. México. [En línea] <http://dx.doi.org/10.18234/secuencia.v0i32.502>
- Cerdá, Juan Manuel (2011). *Condiciones de vida y vitivinicultura. Mendoza, 1870-1950*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Chaves, Liliana (1997). *La primera transición a la democracia. Conflictos y debates en torno a la representación. Córdoba, 1890-1912*. Tesis de Maestría en Partidos Políticos. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Cicciari, María Rosa y Prado, Mariano (1999). “Un proceso de cambio institucional. La reforma electoral de 1912”. *Sociohistórica*, N° 6: 95-145. Ensenada.
- Colomer, Josep (2003). “Son los partidos los que eligen los sistemas



- electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)". *Revista Española de Ciencias Políticas*, 9: 39-63.
- Colomer, Josep (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Correa, Rubén y Quintana Villacorta, Sergio (2012). "Ley Sáenz Peña y la reforma electoral provincial en clave oligárquica. Salta, 1912". *Estudios Sociales*, Vol. 43, Nº 1: 235-264. Santa Fe.
- Correas, Jaime (1992). *Historias de familias*. Mendoza: Diario Uno.
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Cucchi, Laura y Hirsch, Leonardo (2020). "Conflicto político, diseños electorales y el problema de las minorías en la Argentina de finales del siglo XIX". *Projeto História*, Vol. 67: 366-398. São Paulo. [En línea] <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/48240>
- De Luca, Miguel Ángel (2011). "Elecciones y sistemas electorales". En L. Aznar y M. Á. De Luca (coords.), *Política. Cuestiones y problemas* (pp. 257-259). Buenos Aires: Cengage Learning.
- De Micheli, Roberto (1991). "Investigación sobre presidencialismo y gobernabilidad en la Argentina". Buenos Aires: Centro de Estudios Institucionales.
- De Privitellio, Luciano (2006). "Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902". *Política y Gestión*, Vol. 9: 109-134. San Martín.
- Del Mazo, Gabriel (1957). *El radicalismo. Ensayo sobre su historia y doctrina*. Buenos Aires: Ediciones Gure.
- Díaz, Honorio (1983). *Ley Sáenz Peña: pro y contra*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Diez, María Eugenia (1999). "Francisco Álvarez y la crisis vitivinícola". En A. Cueto y V. Ceverino (comps.), *Los hombres y las ideas en la historia de Cuyo, Tomo II* (pp. 115-130). Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Duverger, Maurice ([1951] 1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Egües, Carlos (2008). *Historia constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma*. Mendoza: Ediunc.
- Egües, Carlos (2016). “Representación política y sistema electoral”. *República y Derecho*, Vol. 1: 1-19. Mendoza.
- Escolar, Marcelo; Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel y Tulio, Alejandro (2014). *Cómo se transforman las reglas electorales. Política, contexto e impacto del cambio institucional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Escolar, Marcelo; Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel y Tulio, Alejandro (comps.) (2015). *Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Estrada, José Manuel (1927). *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: Atanasio Martínez.
- Fabris, Mariano; Ferrari, Mauro y Barbero, Héctor (2002). “El proceso de ampliación del sufragio visto a través de normativas provinciales (1912-1915)”. *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, (5): 65-84. Córdoba.
- Fernández Irusta, P. (2006). “El Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires y el Proceso de Democratización Bonaerense (1908-1918)”. *Estudios Sociales*, Vol. 31, Nº 1: 95-135. Santa Fe.
- Ferrari, Marcela (2012). “De la nación a las provincias. Adaptaciones de la Ley Sáenz Peña”. *Estudios Sociales*, Vol. 43, Nº 1: 183-204. Santa Fe.
- Figueroa Salcedo, Manuel (1896). *La representación de las minorías*. Buenos Aires: Imprenta de J.A. Berra.
- Forte, Ricardo (1997). “La transición al liberalismo y el sistema electoral en Argentina: de la doctrina de Juan Bautista Alberdi a la reforma Sáenz Peña”. *Estudios Sociológicos*, Vol. XV, Nº 44: 371-403. México.
- Fúnes, Carlos E. (2015). “Arturo Fúnes. Sus ideas políticas”. *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, Nº 14: 99-114. Mendoza.
- Funes, Lucio (1942). *Gobernadores de Mendoza: la oligarquía*. Mendoza: Best Hermanos.

- Gallo, Ezequiel y Cortés Conde, Roberto (1986). *La república conservadora*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Gallo, Ezequiel y Sigal, Silvia (1965). “La Formación de los partidos políticos contemporáneos: la UCR (1890-1916)”. En T. Di Tella, G. Germani y J. Graciarena (comps.), *Argentina, sociedad de masas* (pp. 125-176). Buenos Aires: Eudeba.
- González, Joaquín Víctor (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Estrada y Cía. Editores.
- Greppi, Andrea (2007). “Representación política y deliberación democrática”. *Cuaderno gris, tercera época*, N° 9: 147-170. Madrid.
- Hare, Thomas (1873). *The election of representatives, parliamentary and municipal. A Treatise*. London: Longmans, Green, Reader and Dyer.
- Heaps-Nelson, George (1975). *Argentine Provincial Politics in an era of expanding electoral participation: Buenos Aires and Mendoza, 1906-1918*. Tesis de Doctorado, Universidad de Florida.
- Herrera, Carlos (2018). “El frustrado accionar de un partido socialista nacional en la Argentina (1915-1922)”. *Archivos*, Año VII, N° 13: 121-141. Buenos Aires. [En línea] <https://doi.org/10.46688/ahmoi.n13.51>
- Hirsch, Leonardo (2016). *La República proporcional en Buenos Aires (1890-1898). La consagración de los partidos políticos en la Argentina*. Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires.
- Hirsch, Leonardo (2021). *La consagración de los partidos. Política y representación en la provincia de Buenos Aires, 1870-1900*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Hora, Roy (2001). “Autonomistas, Radicales y Mitristas: el orden oligárquico en la provincia de Buenos Aires (1880-1912)”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, N° 23: 39-78. Buenos Aires. [En línea] [http://ravignani-digital.com.ar/\\_bol\\_ravig/n23/n23a02.pdf](http://ravignani-digital.com.ar/_bol_ravig/n23/n23a02.pdf)
- Jackisch, Carlota (1993). *Los sistemas electorales, sus características y consecuencias políticas: el caso argentino*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.

- Katz, Richard y Mair, Peter (2015). “Los cambios en los modelos de organización y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel”. En F. Casal Bertó y G. Scherlis (comps.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair* (pp. 23-50). Buenos Aires: Eudeba.
- Lacoste, Pablo (1990). *Hegemonía y poder en el oeste argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lacoste, Pablo (1991). *Los “gansos” de Mendoza: aporte para el estudio de los partidos provincianos y del modelo conservador, Argentina (1880-1943)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lacoste, Pablo (1993). *El socialismo en Mendoza y en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lacoste, Pablo (1994). *La Unión Cívica Radical en Mendoza y en la Argentina, 1890-1946*. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza.
- Lichtmajer, Leandro Ary (2020). “Repensando el proceso de ampliación democrática en el noroeste argentino. Redes partidarias y campañas electorales en el espacio azucarero de Tucumán 1917-1943”. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 118 (2): 105-133.
- López, Mario Justo (2001). *Entre la hegemonía y el pluralismo. Evolución del sistema de partidos políticos argentinos*. Buenos Aires: Lumière.
- López, Mario Justo (2005). “Cuatro hipótesis sobre la no consolidación de la primera democracia argentina (1916-1930)”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política “Agendas Regionales en Conflicto” organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba.
- López, Mario Justo (2016). “De la República oligárquica a la República democrática. Discusión en torno a la estrategia del presidente Roque Sáenz Peña para asegurar el éxito de su reforma política”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Vol. 13, Nº 46: 426-443. La Plata.
- Luis, Natalia (2017). “Archivo del Poder Legislativo de Mendoza: los diarios de sesiones legislativas como fuente documental”. *Trabajos y Comunicaciones*, Nº 45: 2-5. La Plata.
- Macor, Darío y Piazzessi, Susana (2012). “Poder legislativo y democracia electoral. Santa Fe 1912-1930”. *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 47, Nº 2: 11-39. Mendoza.

- Malamud, Carlos (1997). “Liberales y conservadores: los partidos políticos argentinos (1880-1916)”. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 8, N° 1. Tel Aviv.
- Malamud, Carlos (coord.) (2000). *Legitimidad, representación y alter-nancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*. México: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, Carlos (2003). “Partidos Políticos”. En J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 322-344). Buenos Aires: Eudeba.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez Mazzola, Ricardo (2015). “¿Males pasajeros? El Partido Socialista frente a las consecuencias de la Ley Sáenz Peña”. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda*, Año III, N° 6: 53-72. Buenos Aires. [En línea] <http://hdl.handle.net/11336/51729>
- Martínez Paz, Marcela (2010). *Partidos políticos y régimen electoral. Recorrido histórico. Análisis de su legislación*. Tesis de Maestría en Partidos Políticos, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba (inérita).
- Martínez Peroni, José Luis (2002). *Krausismo y representación política. El pensamiento constitucional argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Masi, Alejandra (1999). *El pensamiento político-constitucional de Julián Barraquero en el Siglo XIX*. Tesis de Maestría en Historia de las Ideas Políticas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Mateu, Ana María (1980). “La Constitución de la provincia de Mendoza de 1910”. *Revista de Historia del Derecho*, N° 8: 247-311. Buenos Aires.
- Mateu, Ana María (1996). “Poder y relaciones políticas y económicas en Mendoza, Argentina. 1880-1920”. *Anuario de Estudios Americanos*, Vol. LIII, N° 2: 99-226. Sevilla.
- Mella Márquez, M.; Abreu Fernández, V. y otros (1997). *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal.

- Micale, Adriana (1995). "Intervenciones federales en los años '20. La otra cara del lencinismo". En AAVV, *Premio certamen "La Legislatura y las Ciencias Sociales"* (pp. 29-59). Mendoza: Honorable Cámara de Senadores.
- Míguez, Eduardo (2012). "Gestión, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina. Balance de la historiografía reciente". *PolHis*, Año 5, N° 9: 38-68. Buenos Aires.
- Mill, John Stuart (1861). *Considerations on Representative Government*. London: s/d.
- Molina, José E. (2000). "Sistemas electorales y sistemas de partidos en los países andinos". *Espacio Abierto*, Vol. 9, N° 4: 557-578. Caracas.
- Molins, Wenceslao (1914). *Patogenia política*. Buenos Aires: Larrea.
- Montero Gibert, José Ramón y Lago Peñas, Ignacio (2005). "Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español". *Zona Abierta*, N° 110-111: 279-348. Madrid.
- Montes de Oca, Manuel ([1896] 1902). *Lecciones de derecho constitucional*. Buenos Aires: Imprenta La Buenos Aires.
- Motura, Nicolás (2020). *De la República Restrictiva a la República Democrática. El caso de la Reforma Electoral en Entre Ríos (1912-1914)*. Tesina de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Entre Ríos (inédita).
- Moyano, Javier (2006). *Régimen oligárquico y transformación del sistema político: el caso de las élites conservadoras cordobesas de Argentina, 1890-1930*. Tesis de doctorado en Historia. México, El Colegio de México.
- Moyano, Javier (2009). "Entre la autonomía y la subordinación: gobiernos y parlamentos en los espacios locales. El caso de la provincia argentina de Córdoba entre 1890 y 1930". *Antíteses*, Vol. 2, N° 3: 375-396. Londrina.
- Nanclares, Abelardo Luis (1952). *Legislación de Mendoza*. Mendoza: s/d.
- Navajas, María José (2014). "Las controversias por la reforma electoral. Argentina, 1873". *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, N° 48: 39-67. México.
- Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.) (1998). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica de México.

- Oddone, Jacinto (1983). *Historia del socialismo argentino, 1896-1911*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Olascoaga, Laurentino (1919). *Instituciones Políticas de Mendoza*. La Paz: Escuela Tipográfica Salesiana.
- Olguín, Dardo (1961). *Lencinas, el caudillo radical. Historia y mito*. Mendoza: Vendimiador.
- Olguín, Dardo (1976). “Los Lencinas, los gauchos de Mendoza”. En F. Luna (dir.), *Los caudillos de este siglo, tomo IV* (pp. 7-62). Buenos Aires: Editorial Palermo.
- Pani, Erika (2000). “En busca de la «democracia real»: el debate sobre la representación política durante el último tercio del siglo XIX”. *Prismas, Revista de Historia Intelectual*, N° 4: 21-46. Quilmes.
- Páramo de Isleño, Martha (1979). “Historia de una convención: La constituyente mendocina de 1898-1900”. *Idearium*, N° 4/5: 73-94. Mendoza.
- Pasquino, Gianfranco (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Penadés, Alberto (2005). “La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias: 1890-1940”. *Zona Abierta*, N° 110-111: 199-278. Madrid.
- Peña y Lillo, Silvestre (1992). *Actividad política mendocina en los años 1889 a 1914*. Mendoza: Martín Fierro.
- Pereyra, Horacio José (1999). “La reforma a la Ley Electoral del año 1902. Proyecto de Joaquín V. González”. *Sociohistórica*, N° 6: 11-51. Ensenada.
- Pérez Guilhou, Dardo (1977). “La convención constituyente mendocina de 1916”. *Boletín de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 20: 197-219. Mendoza.
- Pérez Guilhou, Dardo (1980). “La reforma constitucional mendocina de 1894”. *Revista de Historia del Derecho*, N° 8: 313-329. Buenos Aires.
- Pérez Guilhou, Dardo (1983). “Participación y control en las leyes electorales argentinas”. *Todo es Historia*, N° 197: 8-21. Buenos Aires.
- Pérez Guilhou, Dardo (1994). “Representación y participación política en la historia del constitucionalismo mendocino”. En Junta de Es-

- tudios Históricos de Mendoza, *Homenaje al Dr. Edmundo Correas* (pp. 191-199). Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza.
- Pérez Guilhou, Dardo (1997). *Ensayos sobre la historia político-institucional de Mendoza*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación.
- Persello, Ana Virginia (2012). “La búsqueda de la «buena» representación: los diferentes «usos» de la proporcionalidad”. *Estudios Sociales*, Vol. 43, Nº 1: 105-132. Santa Fe.
- Persello, Ana Virginia y De Privitellio, Luciano (2006). “Las reformas de la Reforma: de la lista incompleta a la representación proporcional”. Conferencia dictada en el Seminario “Problemas de Historia Argentina Contemporánea”. Escuela de Política y Gobierno UNSAM y Pehesa, Inst. Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Persello, Ana Virginia y De Privitellio, Luciano (2009). “La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)”. En L. A. Bertoni y L. de Privitellio (comps.), *Conflictos en democracia, la vida política argentina entre dos siglos 1852-1943* (pp. 89-121). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Piazzesi, Susana (2004). “Una democracia electoral imperfecta. Santa Fe en la primera mitad de la década de 1930”. *Estudios Sociales*, Vol. 27, Nº 1: 145-169. Santa Fe. [En línea] <https://doi.org/10.14409/es.v27i1.2540>
- Pollitzer, María (2017). “El gobierno representativo bajo escrutinio universitario. Interlocutores y problemas debatidos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a fines del siglo XIX”. Ponencia presentada en las XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.
- Potter, Anne (1981). “The Failure of Democracy in Argentina 1916-1930: An Institutional Perspective”. *Journal of Latin American Studies*, Nº 13: 83-109. Cambridge. [En línea] <https://doi.org/10.1017/S0022216X00006179>
- Pucciarelli, Alfredo (1993). “Conservadores, radicales e yrigoyenistas. Un modelo (hipotético) de hegemonía compartida”. En W. An-



- saldi, A. Pucciarelli y J. Villarruel (eds.), *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945* (pp. 65-105). Buenos Aires: Biblos.
- Puebla, Norma Beatriz (2013). “La historia de la vitivinicultura a través de sus hacedores: Miguel Aimé Pouget”. *Revista de Estudios Regionales*, N° 29: 100-126. Mendoza.
- Rae, Douglas ([1967] 2005a). *The political consequences of electoral laws*. New Heaven: Yale University Press.
- Rae, Douglas (2005b). “La ley electoral como un instrumento político”. *Zona Abierta*, N° 110-111: 87-104. Madrid.
- Ramaglia, Dante (1998). *Antología de Agustín Álvarez. El pasado y el presente. Reflexiones sobre moral, política y sociedad*. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza.
- Ramella, Susana (1981). “La reforma electoral de San Juan en 1927”. *Revista de Historia del Derecho*, N° 9: 335-372. Buenos Aires.
- Richard-Jorba, Rodolfo (1998). *Poder, Economía y Espacio en Mendoza, 1850-1900*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Richard-Jorba, Rodolfo (2009). “El mundo del trabajo vitivinícola en Mendoza (Argentina) durante la modernización capitalista, 1880-1914”. *Mundo Agrario*, Vol. 9, N° 18. La Plata.
- Richard-Jorba, Rodolfo (2011). “Los gobiernos lencinistas en Mendoza. Salud pública y vivienda popular, 1918-1924”. *Avances del Cesor*, N° 8: 31-62. Rosario.
- Richard-Jorba, Rodolfo (2013a). “Somos el pueblo y la patria. El populismo lencinista en Mendoza frente al conflicto social y la prensa: discursos, representaciones y acciones, 1917-1919”. *Revista de Historia Americana y Argentina*, Vol. 48, N° 1: 11-56. Mendoza.
- Richard-Jorba, Rodolfo (2013b). “Conservadores y Lencinistas. Intervención estatal en la economía vitivinícola de la provincia de Mendoza (Argentina), 1914-1922”. *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segretti”*, N° 13: 129-154. Córdoba. [En línea] <https://doi.org/10.52885/2683-9164.v0.n13.22165>
- Richard-Jorba, Rodolfo (2014). “El relato populista y la realidad. La primera y mayor huelga del magisterio mendocino, 1919”. En F. Rodríguez Vázquez (ed.), *Gobernar la provincia del vino. Agro-*

- producción y política entre la regulación y la intervención (Mendoza, 1916-1970)* (pp. 91-129). Rosario: Prohistoria.
- Richard-Jorba, Rodolfo; Pérez Romagnoli, Eduardo; Barrio, Patricia y Sanjurjo, Inés Elena (2006). *La región vitivinícola argentina. Transformaciones del territorio, la economía y la sociedad, 1870-1914*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Riker, William (1982). "The Two-Party System and Duverger's Law: An essay on the History of Political Science". *The American Political Science Review*, Vol. 76, Nº 4: 753-766. Cambridge.
- Rodríguez, Celso (1979). *Lencinas y Cantoni. El populismo cuyano en tiempos de Yrigoyen*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Roig, Arturo (1966). *Breve historia intelectual de Mendoza*. Mendoza: Ediciones del Terruño.
- Roig, Arturo (1969). *Los krausistas argentinos*. México: Cajica.
- Roldán, Darío (comp.) (2006). *Crear la democracia: la Revista argentina de ciencias políticas y el debate en torno de la república verdadera*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romanelli, Raffaele (1997). "Sistemas electorales y estructuras sociales: el siglo XIX europeo". En S. Forner (coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa, siglos XIX y XX* (pp. 23-46). Madrid: Cátedra.
- Romero, José Luis (1956). *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, José Luis (1983). *El drama de la democracia argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Rosanvallon, Pierre (2004). *El pueblo inalcanzable: historia de la representación democrática en Francia*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Sanjurjo, Inés Elena (2000). "Formación de una elite de inmigrantes y criollos en el departamento de San Rafael (Mendoza) y su incidencia en la política provincial en los prolegómenos de la sanción de la ley Sáenz Peña". *Res Gesta*, Nº 45: 109-148. Rosario.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.
- Schmid, Paola (2013). *El socialismo mendocino y la construcción de la de-*

- mocracia moderna. El periódico mendocino "El Socialista" (1918-1921)*. Tesis de Licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Seghesso, María Cristina (1970). *Las fuerzas y los partidos políticos en la historia de Mendoza (1852-1890)*. Tesis de Doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Seghesso, María Cristina (1981). "El régimen electoral en la provincia de Mendoza desde la Ley Sáenz Peña a 1930". *Revista de Historia del Derecho*, N° 9: 373-413. Buenos Aires.
- Seghesso, María Cristina (1988). "Historia del régimen electoral mendocino anterior a la Ley Sáenz Peña (1853-1912)". *Revista de Historia del Derecho*, N° 16: 429-485. Buenos Aires.
- Seghesso, María Cristina (1991). "La participación política en el constitucionalismo provincial". En C. Jaliff (comp.), *Pensamiento latinoamericano* (pp. 214-222). Mendoza: Ediunc.
- Seghesso, María Cristina (1997). *Historia constitucional de Mendoza*. Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.
- Segovia, Juan Fernando (1995). "La reforma electoral de 1873: problemas, programas, actitudes e ideologías". *Revista de Historia del Derecho*, N° 23: 385-475. Buenos Aires.
- Serrafero, M. (2018). "Max Weber y la Democracia Plebiscitaria". *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 76, N° 2: 2-13. Córdoba, España. [En línea] <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.2.16.01630>
- Solís Carnicer, María del Mar (2015). "Los conservadores argentinos ante el desafío del reformismo y la democratización política: una lectura desde la provincia de Corrientes (1912-1930)". *Cuadernos de Historia*, N° 42: 61-83. Santiago de Chile.
- Strout, Richard Robert (1968). *The recruitment of Candidates in Mendoza Province, Argentina*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Suplee, Joan (2000). "Water, guns, and money: the art of political persuasion in Mendoza (1890-1912)". En J. Brennan y O. Pianetto, *Region and Nation: Politics, Economics, and Society in Twentieth-*

- Century Argentina* (pp. 49-69). New York: Palgrave Macmillan. [En línea] <http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-62844-5>
- Tato, María Inés y Castro, Martín Omar (comps.) (2010). *Del Centenario al peronismo: dimensiones de la vida política argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Tello, José Luis (2010). “La transición de los gobiernos oligárquicos al lencinismo en Mendoza (1880-1918)”. En P. Barrio (dir.), *Crisis y transformaciones en la vitivinicultura mendocina (1890-1955)* (pp. 11-35). Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Tibaldo, Agustina y Puig, Lilia (2014). “Partidos, alianzas y frentes electorales en Santa Fe: cambios en la unidad de análisis y una nueva incongruencia metodológica”. *Papeles del Centro de Investigaciones*, Vol. 4, N° 15: 143-163. Santa Fe.
- Timmermann, Enrique (2013). “El juicio político a Delfín Álvarez”. *Revista de Estudios Regionales*, N° 29: 76-97. Mendoza.
- Urbinati, Nadia (2017). “Populism and the Principle of the Majority”. En C. Rovira Kaltwasser *et al.*, *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 570-591). Oxford: Oxford University Press.
- Urdániz Ganuza, Jorge (2008). “¿Defendió Stuart Mill la representación proporcional? Notas contra un paradigma”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N° 139: 13-44. Madrid.
- Vanossi, Jorge Reinaldo (2014). “La Ley Sáenz Peña: un momento culminante de la Revolución de mayo de 1810”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, N° 5: 151-186. México.
- Varela, Luis Vicente (1876). *La democracia práctica. Estudio sobre todos los sistemas electorales propuestos para dar representación proporcional a las mayorías y minorías*. Paris: Imprenta Motteroz.
- Varela, Luis Vicente (1877). *Debates de la Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta de La Tribuna.
- Varela, Luis Vicente (1907). *Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires*. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.
- Wills Otero, Laura y Pérez-Liñán, Aníbal (2005). “La evolución de los sistemas electorales en América: 1900-2004”. *Colección*, N° 16: 47-82. Buenos Aires.

- Yanzi Ferreira, Ramón Pedro (2002). “La enseñanza del Derecho Público en la Universidad de Córdoba, 1834-1999”. *Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad*, N° 12: 16-52. Córdoba.
- Zeballos, Camila (2015). “La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 24, N° 1: 133-151. Montevideo.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

## **Prensa**

- Diario Santa Fe* (Santa Fe)
- El Autonomista* (Mendoza)
- El Intransigente* (Mendoza)
- El Socialista* (Mendoza)
- La Actualidad* (Mendoza)
- La Palabra* (Mendoza)
- La Prensa* (Buenos Aires)
- La Tarde* (Mendoza)
- Los Andes* (Mendoza)
- Noticias* (Mendoza)

## **Fuentes**

- Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expediente D-950-p-1911 (caja 15); expediente 95-P-1919 (caja 12); expediente 533-D-1921 (caja 8) y expediente 88-D-1922, (caja 2).
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1910). Mendoza: Edición oficial.
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1980). Buenos Aires: De Palma.
- Gobierno de Mendoza (1926). *Dr. Julián Barraquero, su labor parlamentaria y jurídica. Publicación ordenada por Ley 894 de la H.*

- Legislatura de Mendoza*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. Gutiérrez.
- Legislatura de Mendoza (1919). *Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, correspondiente al año 1918* (versión taquigráfica).
- Provincia de Mendoza (1912a). *Régimen Electoral de la Provincia de Mendoza*. Mendoza: Best Hermanos.
- Provincia de Mendoza (1912b). *Anuario de la Dirección General de Estadística de la Provincia de Mendoza correspondiente al año 1910*. Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Encuadernación Kraft.
- Provincia de Mendoza (1917a). *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de 1915-1916*. Mendoza: s/d. Dos tomos.
- Provincia de Mendoza (1917b). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Mendoza: s/d.
- Provincia de Mendoza (1918). *Mensaje del Gobernador de la Provincia de Mendoza, Dr. José Néstor Lencinas, leído ante la Asamblea Legislativa*. Mendoza: Talleres gráficos de la Escuela Alberdi.
- Provincia de Mendoza (1925). *Recopilación de leyes. Desde el 1° de enero de 1896 hasta el 31 de diciembre de 1924, correspondientes al Ministerio de Gobierno*. Mendoza: Larrea y Benzoni.
- Provincia de Mendoza (1938). *Recopilación de leyes, segunda serie. Leyes sancionadas desde el año 1926 hasta el año 1937. Tomo II*. Mendoza: s/d.
- Provincia de Mendoza (s/f). *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza. Sesiones ordinarias año 1916*. Mendoza: s/d.
- República Argentina (1912a). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Tomo IV - Sesiones Ordinarias, 1911*. Buenos Aires: El Comercio, Imprenta y Encuadernación.
- República Argentina (1912b). *Diario de sesiones del Honorable Senado de la Nación. Sesiones de prórroga, 1911*. Buenos Aires: El Comercio, Imprenta y Encuadernación.
- República Argentina (1916). *Tercer Censo Nacional, levantado el 1 de junio de 1914*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cia., tomo II.

República Argentina, Ministerio del Interior (1921). *Intervención Nacional en la Provincia de Mendoza*. Buenos Aires: Establecimiento Gráfico A. de Martino.

Sáenz Peña, R. (1910). *Discursos del Dr. Roque Sáenz Peña al asumir la Presidencia de la Nación*. Talleres gráficos de la Penitenciaría Nacional.

## Colección Tesis

**Títulos publicados (disponibles en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553>)**

Trans-acciones semióticas. Alteraciones, presencias, diálogos.

Una incursión a la experiencia del trabajo ambulante

**Javier F. H. Chemes**

Impacto de las políticas de offset en Sudamérica. Argentina, Brasil, Chile y Perú durante 2000-2017

**Pablo Américo Aramayo**

El dilema de los intelectuales argentinos. Revolución, democracia y poder

**Baal Delupi**

Género audiovisual escolar. Teoría y metodología para el análisis de videos realizados en el nivel secundario

**Diego Agustín Moreiras**

Narrar la frontera. Relatos, experiencia y vida cotidiana en los umbrales de la alfabetización semiótica

**Froilán Fernández**

Transformación agraria en los valles templados de Jujuy. La situación de los productores campesinos en finca El Pongo. 1980-2015

**María Eugenia Calvo**

Configuración de una matriz identitaria formativa a partir de un análisis de tesinas de Comunicación Social

**Vanina Ramé**

La invención del rancho. Análisis de la construcción discursiva del hábitat rural en programas de desarrollo en el noroeste cordobés

**María Inés Sesma**

Comunicación, participación y diplomacia en los movimientos sociales. Las TIC y la construcción de discursos en medios digitales acerca de los mapuches en la Patagonia argentino-chilena

**Jorge Luis Dallera**

El peronismo revolucionario durante el primer tramo de la reconstrucción democrática. Una mirada desde Córdoba

**Ernesto Roland**

El Índice EME: un modo de evaluar robots y computadoras para educación infantil

**Martín Ignacio Torres**

La cosecha de caña de azúcar en Tucumán: cambios e innovaciones entre 1960-2005

Un estudio sociotécnico de mecanización agrícola

**Marcos M. Ceconello**

Mediatecas y canales cooperativos a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El caso de Mediateca Colsecor

**Patricia Denise Gualpa**



La politicidad popular entre el fin del ciclo kirchnerista y el inicio del gobierno de Cambiemos: hacia una pragmática de la gubernamentalidad

**María Luz Ruffini**

Lo que fue un paraíso, se tornó un infierno. Experiencias educativas de infancias en un hogar escuela de la ciudad de Córdoba durante la década de 1950

**Mariano Pussetto**

Biología sintética y producción de biocombustibles. Un análisis en el marco de la teoría crítica de la tecnología de Andrew Feenberg

**Ariel Goldraj**

Participación política femenina: escenarios, prácticas e identidades en el radicalismo y el peronismo (Córdoba, 1945-1955)

**Marina Inés Spinetta**

Con la gente adentro. Apuntes para pensar la inclusión social en la producción del hábitat. La experiencia de Bariloche

**Virginia Martínez Coenda**

¿Qué puede un espacio? Sacrificio ambiental y subjetividades disidentes en Ituzaingó Anexo (Córdoba, Argentina)

**Fernando Vanoli**

Reformas políticas en la Córdoba reciente (2001-2008): sus efectos sobre el sistema político-electoral provincial

**Nadia Kohl**

Escuela y niñez: conflictividades cotidianas y relaciones sociales en contextos de pobreza urbana

**Gustavo Enrique Rinaudo**

Las implicancias de la Unión Europea en la política exterior de España (1996-2004): el tratamiento de las migraciones en las relaciones bilaterales con Ecuador

**Silvana E. Santi Pereyra**

La palabra, la política, la vida. *Estética y política* en las trayectorias y producción intelectual de Eduardo Galeano y Francisco Urondo: 1955-1976

**Gabriel Montali**

*“Me voy para estudiar, estudio para volver”*. Un estudio sobre trayectorias educativas con jóvenes de una localidad del interior del sur cordobés: entre la universidad, el pueblo y el trabajo

**Carla Falavigna**

Editoriales literarias en el cambio de siglo: entre el mercado, la autogestión y el disfrute cultural

**Lucía Coppari**

Territorialidad y resistencias campesinas: el conflicto de Los Leones (Mendoza, Argentina)

**Gabriel Liceaga**

Literatura y narcotráfico en Colombia (1994-2011). La construcción discursiva de la violencia en la novela colombiana

**Vanessa Solano Cohen**

Escuela, Estado y sociedad: una etnografía sobre maestras de la Patagonia

**Miriam Abate Daga**

Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales en el Cono Sur: los casos de Kirchner-Argentina y Tabaré Vázquez-Uruguay

**Iván Tcach**

Prácticas de resistencia de los productores familiares en el agro uruguayo

**Virginia Rossi Rodríguez**

Los lineamientos y estrategias del desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo 1960-2014. Análisis crítico

**Guillermo Jorge Inchauspe**

¿Qué es la escuela secundaria para sus jóvenes? Un estudio sociohermenéutico sobre sentidos situados en disímiles condiciones de vida y escolaridad

**Florencia D'Aloisio**

Estrategias de organización político-gremial de secundarios/as: prácticas políticas y ciudadanía en la escuela

**Gabriela Beatriz Rotondi**

“No era solo una campaña de alfabetización”. Las huellas de la CREAR en Córdoba

**Mariana A. Tosolini**

El turno noche: tensiones y desafíos ante la desigualdad en la escuela secundaria.

Estudio etnográfico en una escuela de la provincia de Córdoba

**Adriana Bosio**

El Partido Nuevo de Córdoba. Origen e institucionalización (2003-2011)

**Virginia Tomassini**

La cirugía estética y la normalización de la subjetividad femenina. Un análisis textual

**Marcelo Córdoba**

La extensión rural desde la comunicación. Los extensionistas del Programa ProFeder del INTA en Misiones frente a sus prácticas de comunicación con agricultores

**Francisco Pascual**

Artes de hacer en Encuentros Culturales de la Provincia de Córdoba, 2010- 2013

**Florencia Páez**

Estados locales y alteridades indígenas: sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable

**Cecilia Quevedo**

La integración de la Región Norte de San Juan y la IV Región de Chile (La Serena y Coquimbo)

**Laura Agüero Balmaceda**

Las formas de hacer política en las elecciones municipales 2007 de Villa del Rosario

**Edgardo Julio Rivarola**

Análisis de una estrategia didáctica y de los entornos digitales utilizados en la modalidad B-Learning

**Liliana Mirna González**

Enseñar Tecnología con TIC: Saberes y formación docente

**María Eugenia Danieli**

De vida o muerte. Patriarcado, heteronormatividad y el discurso de la vida del activismo “Pro-Vida” en la Argentina

**José Manuel Morán Faúndes**

Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina. Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba (1991-2011)

**Jorge Gabriel Foa Torres**

El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y 2003

**Juan Manuel Reynares**

Marxismo y Derechos Humanos: el planteo clásico y la revisión posmarxista de Claude Lefort

**Matías Cristobo**

El software libre y su difusión en la Argentina. Aproximación desde la sociología de los movimientos sociales

**Agustín Zanotti**

Democracia radical en Habermas y Mouffe: el pensamiento político entre consenso y conflicto

**Julián González**

Radios, música de cuarteto y sectores populares. Análisis de casos. Córdoba 2010-2011

**Enrique Santiago Martínez Luque**

Soberanía popular y derecho. Ontologías del consenso y del conflicto en la construcción de la norma

**Santiago José Polop**

Cambios en los patrones de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba. Años 1991, 2001 y 2008

**Florencia Molinatti**

Seguridad, violencia y medios. Un estado de la cuestión a partir de la articulación entre comunicación y ciudadanía

**Susana M. Morales**

Reproducción alimentaria-nutricional de las familias de Villa La Tela, Córdoba

**Juliána Huergo**

Witoldo y sus otros yo. Consideraciones acerca del sujeto textual y social en la novelística de Witold Gombrowicz

**Cristian Cardozo**

Género y trabajo: Mujeres en el Poder Judicial

**María Eugenia Gastiazoro**

Luchas, derechos y justicia en clínicas de salud recuperadas

**Lucía Gavernet**

Transformaciones sindicales y pedagógicas en la década del cincuenta. Del ocaso de la AMPC a la emergencia de UEPC

**Gonzalo Gutiérrez**

Estrategias discursivas emergentes y organizaciones intersectoriales. Caso *Ningún Hogar Pobre en Argentina*

**Mariana Jesús Ortecho**

Vacilaciones del género. Construcción de identidades en revistas femeninas

**María Magdalena Uzín**

Literatura / enfermedad. Escrituras sobre sida en América Latina

**Alicia Vaggione**

El bloqueismo en San Juan: Presencia y participación en la transición democrática (1980-1985)

**María Mónica Veramendi Pont**

La colectividad coreana y sus modos de incorporación en el contexto de la ciudad de Córdoba. Un estudio de casos realizado en el año 2005

**Carmen Cecilia González**

“Se vamo’ a la de dios”. Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro

**Ana María Ciarallo**

La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)

**Janneth Karime Clavijo Padilla**

El par conceptual pueblo - multitud en la teoría política de Thomas Hobbes

**Marcela Rosales**

El foro virtual como recurso integrado a estrategias didácticas para el aprendizaje significativo

**María Teresa Garibay**

“Me quiere... mucho, poquito, nada...”. Construcciones socioafectivas entre estudiantes de escuela secundaria

**Guadalupe Molina**

Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

**Mónica Buraschi**

Educación y construcción de ciudadanía. Estudio de caso en una escuela de nivel medio de la ciudad de Córdoba, 2007-2008

**Georgia E. Blanas**