

# Proyecto de reforma electoral de Joaquín V. González de 1902

22 de octubre de 1902

Joaquín Víctor González

### Fuente

*Natalio Botana y Ezequiel Gallo, De la República posible a la República verdadera (1880 – 1910). Biblioteca del Pensamiento Argentino, Tomo III, Documentos, página 599.*

---

## Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

---

[...] Tratamos, sin duda, de la cuestión más trascendental que puede presentarse en nuestra vida política. La ley electoral es la base de la existencia de la Constitución; es la vida misma del régimen representativo republicano que nos hemos dictado. Esta cuestión de hacer prácticas las libertades políticas consagradas en la Carta fundamental, ha sido y será, en todos los tiempos, el origen de todas las revoluciones internas; ha sido y será el tema privilegiado de todos los partidos políticos; y ha sido en nuestra América la causa generadora de todos los agravios que los pueblos del norte y del sur acumularon contra sus antiguos dominadores monárquicos. En nombre de esos derechos restringidos, de esa libertad limitada, de tomar parte en la formación de sus gobiernos, es que resplandeció en la tribuna inglesa la elocuencia no superada hasta ahora de Burke, y la de Canning, y que en los albores de nuestra vida independiente produjo también páginas inmortales de Moreno, del deán Funes y otros ilustres fundadores de nuestra República.

La ampliación del sufragio, la transformación de las bases prácticas de nuestro sistema electoral, han sido el tema persistente de reclamación de todos los estadistas, publicistas y tribunos argentinos desde el año 1858, sin duda porque se hallaban convencidos, si no ya del agotamiento completo del régimen vigente, por lo menos de que su vitalidad productiva había empezado a desvanecerse, de que el armazón estaba ya envejecido; nacido en 1821, la era constitucional le hallaba ya desvencijado, desarticulado por dos revoluciones sangrientas y por una tiranía de veinte años, durante la cual la ley desaparece, así como toda idea de sistema racional, hasta el año 1857, en que se formula la primera ley electoral nacional, fundada ya sobre el escrutinio de lista, aún vigente.

No tuvo este sistema la elasticidad bastante y la fuerza de resistencia suficiente, para impedir las profundas perturbaciones políticas que pusieron a prueba, tres veces, la integridad del tesoro político que nos legaron nuestros mayores. Durante estos cuarenta y cinco años de experiencia, de inmovilidad en nuestro régimen electoral y de desgracias internas, los peligros nacionales han sido siempre conjurados por la sola virtud de las energías individuales, agrupadas por la convicción de destinos patrióticos comunes, por ese inagotable espíritu de amor a la tierra, que ha producido tan milagrosos fenómenos en el orden político, que ha inspirado siempre a nuestros grandes hombres soluciones salvadoras, y ha hecho que sobre las cenizas y la sangre de los campos de batalla, se levantara siempre una sombra benéfica para cobijar a vencidos y vencedores.

Hemos meditado mucho, sobre el arduo problema que hoy discutimos. Es, sin duda, el problema que comprende todos los secundarios de nuestra vida

## Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

---

interna, y hemos podido convencernos de que ha llegado el momento de modificar las bases movibles de nuestro régimen institucional. En virtud de esta convicción, el Poder Ejecutivo prometió la reforma que hoy se encuentra en discusión en esta Cámara, en el mensaje inaugural de sus sesiones del año corriente, y esa convicción nacía de un estudio general de la situación del país, no solamente de su estado político, sino también de su estado social y económico.

Hemos llegado a convencernos igualmente de que existe una profunda antinomia, una profunda contradicción, de que habla un filósofo político, entre la constitución social y la constitución política. Las fuerzas sociales que dan existencia real a nuestra cultura presente, no tienen una representación formal en la ley, en cuya virtud deba hacerse práctica, o deba traducirse en forma práctica por medio del mandato del legislador.

[...] Se puede, pues, señor Presidente, hacer deducciones nuevas de este otro cuadro histórico del siglo XIX. Dos órdenes de hechos se imponen como resultados políticos y como leyes sociales: el espíritu democrático, ensanchando siempre, por esfuerzo propio y por vitalidad propia, el ejercicio del sufragio para el mayor número de hombres que ocupan un territorio determinado; el criterio experimental de los políticos en los consejos ejecutivos y en los congresos, traduciendo, como forma práctica, estas leyes generales, en el sistema uninominal, como medio de dar realización eficaz a toda esta amplitud de fuerzas electivas. Y extendiendo un poco más todavía el concepto de esta ley histórica, podemos decir que la marcha general de la civilización durante el siglo XIX, se manifiesta en el orden político, por las concesiones sucesivas que el legislador hace al derecho del sufragio en una forma irrestringida y segura.

Y es que cada época, señor Presidente, trae una serie nueva de fenómenos que buscan su traducción y su representación en la fórmula legal: lo que ha hecho decir a un filósofo político contemporáneo, comparando el crecimiento de las sociedades con el crecimiento del organismo individual, que los átomos que permanecen átomos, son átomos anárquicos, y su reunión en el conjunto de la vida general, constituye ese mal que caracteriza la sociedad del día y que es la anarquía en la paz de la calle, en el silencio de las viviendas hacinadas y en el corazón de esas colmenas humanas del trabajo, que se llaman las fábricas.

¿Cuál ha sido, señor Presidente, la posición, el papel de la República Argentina durante esta sucesión de transformaciones políticas y sociales del mundo contemporáneo?

## Archivo histórico

<http://archivohistorico.educ.ar>

---

He dicho ya que desde 1857, en que se establece la primera ley electoral sobre la base del escrutinio de lista, se ha mantenido inmóvil, como petrificada en presencia de ese desfile luminoso de reformas liberales, de reformas políticas que han hecho la dicha de otras naciones más venturosas que la nuestra, cuyo espíritu ha sido menos sordo a las innovaciones de la experiencia y de la ciencia, y que no han puesto diques a las transformaciones sociales, que son la única manera de evitar estas soluciones siempre violentas, que caracterizan nuestros pasos adelante; lo que hace decir a un jurisconsulto francés, comparando su pueblo con el inglés: "Nosotros --dice, hablando de nuestra raza, que al fin es común-- preferimos siempre el camino más corto de las revoluciones, al largo y dispendioso de las evoluciones sucesivas".

Hemos permanecido estacionarios e inmóviles durante todo este siglo de innovaciones liberales, a pesar de que nuestra Constitución abre las puertas del territorio a todas las ideas y a todos los hombres; a todas las ideas, que al difundirse en nuestro suelo, al inocularse en nuestras conciencias por medio del estudio, del contacto común de las gentes, forma esta especie de limbo luminoso en que podemos personificar la cultura nacional actual; y a los hombres, que, al derramarse en nuestro suelo, vienen a formar la masa común de las fuerzas que elaboran la producción económica del país.

Se ha hablado de la oportunidad de la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo, y es justo consagrar unos breves momentos a esta cuestión.

La oportunidad de una reforma se determina: o por el agotamiento de los elementos antiguos, o por la exigencia imperiosa de los elementos nuevos. Debemos recordar que desde la constitución de nuestro orden actual, los esfuerzos hechos por los gobiernos para ilustrar la masa común del pueblo, y educarlo para el ejercicio de la vida republicana, no pueden ser sino altamente loables, y han merecido los elogios de los escritores de todos los países; y en la hora presente, otro escritor francés, que hace una comparación del estado de cultura de todos los pueblos, tomando por base sus escuelas, coloca a la República Argentina en el séptimo lugar.

Cuarenta y cinco años, señor Presidente, llevamos de educación y de enseñanza popular, y no es posible suponer, aun con el criterio más pesimista, que ellos no hayan producido ningún resultado, en el sentido de aumentar la media general de cultura del pueblo argentino. Esto conduce a este resultado: el pueblo en general ha aumentado la suma general de su cultura en la proporción que suponen cuarenta y cinco años de enseñanza, y la ley electoral, que es la que mide la capacidad activa del pueblo argentino para el ejercicio de la vida cívica, permanece exactamente igual; lo que

quiere decir, en definitiva, que todos los elementos de cultura que han superado a la capacidad de la ley, están fuera de la ley, no están representados en el gobierno del país!

De aquí resulta esta intensa anomalía entre la transformación progresiva del espíritu público y la inmovilidad del sistema político, lo que hace que se produzcan a cada momento fenómenos nuevos, fenómenos sorprendentes en que generalmente es el gobierno, son los poderes legislativos los que padecen en el juicio público, porque se atribuye a insuficiencia de los que gobiernan, a falta de capacidad legislativa, lo que es un resultado fatal de la falta de representación de la suma total de las energías nacionales.

Bajo el imperio de la ley actual se han producido tres grandes revoluciones. Ellas han procedido de un doble origen. En 1860 la organización nacional sufrió, como todos saben, una general transformación. ¿Cuál fue la causa que se invocaba para aquella revolución? La injusticia política. El año 74, otra revolución general se levantó con esta misma bandera de la protesta contra la injusticia política, y con la de la libertad del sufragio; y la violenta crisis de 1890 se fundaba también sobre el abuso del poder político. Vamos a analizar más tarde estos fenómenos bajo la única faz que podemos analizarlos: la de las leyes generales.

La segunda causa de estas revoluciones es la escasa proporción que existe entre los que eligen y los llamados a elegir; la ninguna relación, comparativamente, que resulta entre la cifra de electores reales y los que ejercen en el gobierno su representación efectiva. Porque el defecto principal del sistema actual es alejar al elector del elegido; no establece relación directa, inmediata, estrecha, entre la voluntad del elector y el representante, desde el momento que el elector puede votar por una lista general sin conocimiento de las personas que la constituyen, lo que hace que el voto sea mecánico, que la relación sea puramente matemática, y que ningún calor, ningún impulso directo establezca esta relación íntima. El resultado, pues, de este sistema anómalo es el que presenciamos actualmente, y que en varias formas ha sido juzgado en esta misma Cámara: es la indiferencia, es el desaliento, es el ausentismo de los comicios, que por todos los medios posibles los gobiernos procuran corregir; pero no hay ley humana capaz de transformar un estado del alma, porque el sistema vigente, al enfriar las relaciones entre el origen del mandato y el mandato mismo, mata todo movimiento de la voluntad, mata toda energía, y es ésta la razón por qué se eclipsan todas las fuerzas sociales destinadas a contribuir a la formación del gobierno.

[...] El proyecto mantiene igualmente la extensión del sufragio tal como está establecida, no solamente por no creer oportuna la introducción de restricciones, siquiera sean ellas bien fundadas en teoría, sino porque no las cree el Poder Ejecutivo fundadas en el espíritu ni en la letra de nuestra Constitución.

Indudablemente que si el gobierno republicano ha de tender a ser el gobierno de la clase más ilustrada, habría que restringir el ejercicio del sufragio sólo a esta clase; pero no parece ser ésa la intención de nuestra Constitución, la que, sin duda, ha querido establecer el gobierno del pueblo argentino considerado en la totalidad de su capacidad moral, y no existe ningún fundamento en la Constitución para restringir el derecho de sufragio al que habiendo nacido en el territorio nacional, hubiese cumplido la edad mínima que determina la capacidad política, en el sentido de determinar una voluntad consciente en el ejercicio del voto.

Ciertamente, muchas de las teorías son muy bellas, pero no siempre aplicables a nuestro país bajo el régimen de la Constitución actual; y ellas quisieran transformar su espíritu democrático por un espíritu visiblemente aristocrático que, sin duda alguna, es hacia donde tiende la selección del espíritu humano.

Pero no es ésa la intención de nuestra Carta orgánica. Ella quiere, como he dicho, que todos los ciudadanos argentinos sean llamados a participar en la formación de su gobierno, y mientras no exista en toda la República la instrucción primaria, universal y totalmente difundida, no podemos establecer como regla que sólo los que saben leer y escribir tienen derecho al ejercicio del voto.

Así, los iletrados, los analfabetos concurren al ejercicio de su derecho de voto con los elementos de convicción de que una persona iletrada pueda disponer; pero la voluntad no se forma sólo por ejercicio de facultades intelectuales; la voluntad se forma de un conjunto de elementos psíquicos entre los cuales concurre el sentimiento. ¿Y por qué hemos de desconocer que una persona iletrada o analfabeta no tiene el sentimiento de su deber cívico, no tiene el sentimiento del amor a su tierra, no tiene la confianza, la convicción de que tal persona ha de representar mejor que otra los intereses de su vecindario?

Además, las personas analfabetas que obedecen a la voluntad de otras que las dirigen, gobiernan o sostienen, forman masa de opinión, y esas aglomeraciones de opiniones individuales manifestadas en el comicio, no están excluidas de los términos de la Constitución, desde que no es prohibido a ninguna persona aunar voluntades individuales para presentarlas al acto electoral. Este reclutamiento de votos se hace en todas partes, ya rijan el sistema del escrutinio restringido, ya rijan el sistema del escrutinio universal; lo mismo que las sugerencias del más ilustrado sobre

el menos ilustrado, la influencia legítima del capital, la influencia del que paga, del que sostiene, del que da elementos de vida a las personas que tienen menos que él. Pero no se puede desconocer como elemento esencial en la evolución de este fenómeno de la voluntad nacional, esta fuerza visible de la subordinación humana, de la dependencia de unos hombres respecto de otros.

Por otra parte, señor Presidente, la cifra de los analfabetos en nuestro país es todavía, por desgracia, muy grande; no se debe esta magnitud de la cifra a abandono de los gobiernos ni de las clases ilustradas, ni a la falta de cuidado con que los poderes legislativos han atendido siempre a la difusión de la instrucción en la República. Se debe a la corta vida institucional de nuestro país; a que muchos de los que eran niños cuando la Constitución se dictó, son todavía hombres viriles; y a que aún no ha alcanzado la evolución histórica de nuestro país a transformar la generación que vivía en la época en que las instituciones fueron adoptadas.

De manera que la inmensa masa de la población adulta que no sabe leer ni escribir, estaría naturalmente excluida del ejercicio del sufragio, y sería necesario hacer un esfuerzo colosal de dinero y de voluntad para hacerla llegar a las escuelas, cuando viven de su trabajo, distribuidos en grandes extensiones de territorio, en aldeas pequeñas, donde hasta ahora no ha podido penetrar la acción educadora del Estado; pero por eso no podemos privarles del ejercicio del derecho de sufragio. Son ciudadanos argentinos; y hay que recordar que la Asamblea del año 13 establecía la igualdad de los indios con los ciudadanos de raza blanca. Y si los indios fueron equiparados a los ciudadanos, ¿cómo podríamos restringir los derechos políticos de éstos?

Será una deficiencia de nuestra Constitución; pero nosotros no tenemos facultad para cambiarla. Tenemos que aceptar todos los resultados de la historia tal como ellos son, e incorporar, guiar hacia el mejor destino posible, haciendo uso de nuestras facultades superiores, a esas masas ignorantes, para hacerlas colaborar en la fundación de un orden de cosas estable y constitucional.

Es, por lo tanto, la responsabilidad de las clases dirigentes la que debemos mirar en el ejercicio de estos derechos, ya que a ellas, por selección natural, les corresponde esa especie de tutela sobre los que saben menos o pueden menos.

[...] El sistema de lista tiende a la unidad, desde que es la unidad su mayor base de acción; tiende a centralizar, y lo hemos visto en la organización de todos los partidos políticos que han actuado en la República.

El escrutinio uninominal, como lo dice su nombre, distribuye el ejercicio del sufragio colectivo en tantos centros de acción, como determina un cociente electoral, constitucionalmente establecido. Su acción natural y lógica es por tanto dar vida, fomentar la formación de centros locales, distribuir el

ejercicio de las fuerzas sociales en tantos centros de acción, como lo determina aquel cociente electoral. Luego es el que realiza en la forma más fácil y práctica la tendencia federativa, que es la división, la descentralización y, por un efecto de conjunto general, viene a formar la nacionalidad orgánica y atómicamente más fuerte.

Existe otra teoría, concurrente con la que acabo de enunciar, y que viene a confirmar mi tesis: la del crecimiento orgánico de las nacionalidades comparado con el crecimiento orgánico de los individuos.

Puede decirse que el funcionamiento político de una federación se compara –como ha sido ya comparado hasta con el movimiento de las fuerzas cósmicas–, según la teoría conocida, con el funcionamiento de los órganos del cuerpo humano. La perfección de la vida debe ser el desarrollo armónico e igualmente autonómico de todos los órganos, cada uno de los cuales tiene una comunicación directa con el centro común de todos los fenómenos generales: con el cerebro. El órgano bien educado, el órgano lógica y naturalmente desarrollado, debe tender a ejecutar la voluntad del centro directivo de la manera más directa y rápida posible.

Bien, pues; el sistema electoral que se propone realizar los mandatos de la voluntad nacional por medios prácticos y eficaces, debe procurar establecer la menor distancia posible entre la producción del mandato superior y la ejecución de ese mandato. Deben, por lo tanto, los órganos regionales estar en comunicación más directa con el centro productor de la voluntad.

El sistema llamado de lista, difunde la acción de los centros locales en un centro mayor, que es la provincia. Un gran período de detenimiento, una pérdida de tiempo considerable, y por consiguiente, una pérdida de fuerza se produce en aquella confusión de todos los centros locales en el centro general de la provincia; mientras que el otro sistema, que establece la relación directa entre el elector y el elegido, realizan el resultado contrario: el sistema directo y rápido de la ejecución y manifestación de la voluntad nacional, desde el centro directivo hasta el órgano que la ejecuta.

No es desconocida en nuestro país la reclamación unánime en favor de un mayor fomento de la vida local. Desde hace largo tiempo, y por efecto de la centralización, que es implícita en el sistema vigente, se produce algo como una extracción lenta de las fuerzas locales, aglomerándolas en los centros directivos, y especialmente en la capital de la República. Se produce, así, el debilitamiento general de los extremos, para traer en esta gran masa humana un estado de congestión, cuyas manifestaciones críticas no nos son desconocidas. El sistema que propone el proyecto lleva implícitas todas las soluciones inherentes a la naturaleza de nuestras instituciones federativas y las que reclama la naturaleza física de nuestro país.



Aparte de esto, señor Presidente, el sistema actual ha sido clasificado por todos los autores, como el que mejor realiza esa monstruosidad de la exclusión definitiva y absoluta de las minorías en plena constitución republicana; y este carácter de la exclusión de las minorías, en el escrutinio de lista, ha sido la causa de todos nuestros desastres, de todas nuestras convulsiones internas, como lo he demostrado.

El sistema propuesto, en cambio, al difundir los centros de acción, los focos directivos de la actividad nacional, abre numerosas salidas a las fuerzas comprimidas, y en vez de concentrar las explosiones del sentimiento popular, de todas las pasiones contenidas, en un solo punto, las difunde, las multiplica, y les ofrece diversos derivativos.

La injusticia política, inherente al sistema de lista, ha hecho por mucho tiempo el descrédito de las asambleas políticas argentinas. Obligadas, por la organización de los partidos, por la naturaleza misma de las elecciones colectivas y múltiples, a dar fallos generales de conjunto sobre todas las elecciones procedentes de un distrito, tienen por fuerza que envolver en el mismo fallo a los que están en la verdad y a los que están en el error, a los que vienen bien elegidos y a los que vienen mal elegidos; y el fallo de la asamblea política, que es siempre político, no siempre suele inspirarse en una verdad legal.

El escrutinio uninominal permite establecer el caso legal, y traerlo a la deliberación de la Cámara, y entonces es mucho más difícil dar un fallo injusto contra una persona determinada, que no un fallo injusto contra un conjunto de personas. En el primer caso, la responsabilidad es directa; en el segundo, la responsabilidad se difunde en la totalidad.

La falta de control de las minorías lleva indefectiblemente a los partidos que gobiernan, a la irresponsabilidad, a la convicción de su impunidad; porque las minorías tienen en la vida republicana la gran ventaja de que, por lo menos, hacen oír la voz de la censura o del control, reclamando y recordando la ley en el momento de los extravíos colectivos. Estos excesos no son posibles por el sistema del distrito uninominal, que asegura indefectiblemente, en ciento veinte constituciones de la República, por lo menos la presencia de una voz, como decía Kent hablando de la virtualidad del sistema, en representación de la minoría.

Se ha dicho ya, pero voy a abonarlo con la opinión de un jurisconsulto, que el sistema uninominal establece la relación directa del elector y del elegido. Moreau dice: "Además, y es la razón decisiva, el escrutinio uninominal permite al elector saber lo que hace: votará por un solo hombre que conoce o puede conocer, elegirá a su representante con conocimiento de causa. El escrutinio de lista obliga al elector a abstenerse, o a votar por una serie de candidatos cuya mayor parte le es desconocida.

Para evitar el conflicto entre una elección difícil y otra ciega, aceptará una lista forjada de antemano, que llevará al frente un nombre popular o

simpático (el *candidato remolcador*, como se llama en gráfico lenguaje en Francia) a cuyo favor pasarán otros nombres indignos u oscuros. La elección carecerá, pues, de sinceridad y de verdad.”

Esta relación directa entre el elector y su elegido lleva, por su propia naturaleza, a la representación nacional el calor de vida, el calor de la convicción, la simpatía personal que vincula al votante y al candidato; y así, la suma de todos estos elementos representados en la Cámara popular, será la traducción más viviente, más calurosa, del estado del alma nacional en el momento en que la elección se verifica.

Por lo demás, el escrutinio de lista suprime por completo la voluntad del elector; hace del hombre, en realidad, una máquina, una cantidad, una cifra. Contraría, pues, en su esencia la base del sistema republicano representativo de gobierno, que se funda en un mandato, y el mandato no es una relación mecánica del mandante al mandatario, sino una relación íntima de confianza, la cual no es posible cuando hay desconocimiento del mandatario por parte del mandante. La representación, lo dice la palabra, es una relación de confianza.

El escrutinio de lista influye, pues, en contra de la autoridad de la ley, quitándole ese vínculo cálido del conocimiento directo, de la simpatía personal; y la ley que sale de ese órgano formado de tal manera, viene a ser algo como extraña a su origen primitivo, realizando así lo que Portalis decía de la ley bajo el antiguo régimen monárquico, que se parecía al rayo que se incuba en el silencio de la nube, y sólo es conocido cuando hiere de muerte.

En nuestro sistema de gobierno no es aceptable un procedimiento por el cual el elector desaparece como persona: es contrario a la esencia de nuestro gobierno, de nuestras leyes civiles, porque solamente es un número, una cantidad, una cifra. Sólo figura, por tanto, el hombre, el elector, el ciudadano, como elemento numérico en una combinación matemática, que servirá para producir, tal vez, y así ha sucedido siempre con el sistema de la lista plural, la anhelada piedra filosofal de las alquimias políticas.

Reuniendo todos los elementos que contribuyen a dar al sistema uninominal su gran vitalidad, podemos decir que con él se busca la consolidación de la paz interna, por la supresión de todos los medios violentos que ofrece la proliferación de los centros de acción de las fuerzas electorales, por el llamamiento seguro de las minorías al ejercicio del sufragio y a participar en la formación de la ley. Y si todas las enseñanzas de nuestra historia nos indican que los errores proceden de las antinomias entre las formas sociales y las formas políticas --la unidad, la armonía entre estas dos formas, entre estos dos órdenes de leyes, nos llevará a fundar una era de paz duradera y estable.