

Aequitas. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la
Universidad del Salvador
ISSN 2313-9706
Núm. 43, Vol. 20, [pp. 1-13]

Reforma electoral de 1912 y sufragio obligatorio:

¿Una solución para superar la apatía cívica?*

The 1912 Electoral Reform and Mandatory Voting: A Remedy for Civic Apathy?

María Inés Abarrategui Fernández*

RESUMEN

En este trabajo se examina la evolución normativa del sufragio en la República Argentina y, en particular, la reforma electoral del año 1912, a partir de la cual se instituyó el voto como obligatorio, a través de la 8871 —de elecciones nacionales—. Esta decisión impulsada y fundamentada por el entonces ministro del Interior, Indalecio Gómez, tenía como propósito superar la apatía cívica que imperaba en el país, derivada de la falta de transparencia en los comicios. A lo largo del artículo se presentarán los motivos que originaron esta imposición —de la citada obligatoriedad— como, también, los resultados posteriores a la aplicación práctica de esta nueva norma electoral.

PALABRAS CLAVE: Argentina, derechos políticos, sufragio, obligatoriedad, participación ciudadana

ABSTRACT

** Ponencia elaborada para las *IV Jornadas de Historia del Derecho*. UNNE, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 6 y 7 de Mayo, 2025.

* Abogada, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica Argentina. Docente universitaria de las asignaturas Derecho Político, Historia Constitucional, Políticas Culturales y Gestión de las Artes II, Universidad del Salvador. Autora de artículos de la especialidad, publicados en revistas jurídicas y académicas.

This paper examines the normative evolution of suffrage in the Argentine Republic and, in particular, the 1912 electoral reform that established compulsory voting through Law 8871, which regulated national elections. This decision, promoted and justified by the then Minister of the Interior, Indalecio Gómez, aimed to overcome the prevailing civic apathy in the country, which stemmed from the lack of transparency in the electoral process. Throughout the article, the underlying reasons for the imposition of compulsory voting will be discussed, as well as the outcomes that followed the practical implementation of this new electoral regulation.

KEYWORDS: *Argentina, political rights, suffrage, mandatory voting, civic engagement*

I. Introducción

El ejercicio de los derechos políticos resulta clave para la sanidad institucional de los países; más aún, en el caso de un joven país como lo era Argentina a inicios del siglo xx. Entonces, la novedad fue la reforma electoral del año 1912, que impuso el sufragio obligatorio, con el objetivo de superar la apatía cívica que estaba presente en la sociedad, derivada del fraude electoral existente desde las décadas anteriores. A lo largo del presente trabajo se profundizarán los motivos que originaron esta imposición como, también, las consecuencias posteriores a la reforma electoral impulsada desde la asunción del presidente Roque Sáenz Peña en 1910.

Sobre la base de lo expuesto, en los diferentes apartados de este ensayo se desarrollarán los siguientes puntos: el contexto político y social de inicios del siglo pasado; el propósito reformador electoral institucionalizado en 1912, sus innovaciones y sus consecuencias, entre otros aspectos relevantes de la temática planteada.

II. Contexto político y social de inicios del siglo xx

En el año 1853, cuando se sancionó la Constitución Nacional, gran parte de la población del país se encontraba fragmentada, dispersa en un extenso territorio, donde aún no existían los lazos comunitarios necesarios para conformar una comunidad unida por lazos patrióticos. En dicho escenario, la posibilidad de concordar una verdadera república todavía era una ilusión, solo muy pocos hombres participarían de las decisiones que marcarían el rumbo argentino.

El citado texto constitucional incorporó dos artículos que, según la visión estratégica de Alberdi y de otros pensadores de esa época, estaban destinados a promover la inmigración, particularmente la europea, a la cual se le atribuían cualidades vinculadas al progreso y a la civilización. A continuación, se transcriben dichos artículos:

Artículo 20. Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

Artículo 25. El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

A la par, gracias a la gestión pública de Domingo Faustino Sarmiento se forjaron las bases del sistema educativo argentino, lo que facilitó la organización del sistema

escolar público, la creación de escuelas normales y la formación profesional de los docentes¹. De esta forma, su visión pedagógica —inspirada en modelos norteamericanos y europeos— puso a la educación como eje central del desarrollo nacional, promoviendo la alfabetización y la integración social.

Más allá de las reformas promovidas por los gobernantes de la época, en las últimas décadas del siglo XIX el panorama sociocultural del país se fue transformado a partir del ingreso de un enorme cúmulo de inmigrantes. Como consecuencia de ello aparecieron nuevas problemáticas sociales, que debían ser contenidas por los gobernantes.

Por su parte, gracias a las políticas públicas, especialmente en materia educativa, la situación de analfabetismo se fue revirtiendo², lo que propició la participación política y la demanda de transparencia electoral como herramientas para fortalecer la democracia y el modelo republicano, tal como se profundizará en el próximo apartado.

III. Roque Sáenz Peña e Indalecio Gómez, un propósito en común

Cuando llegó a la presidencia Roque Sáenz Peña, en 1910, se propuso llevar adelante una reforma electoral que garantizara la transparencia en los comicios. En dicho cometido, una de las figuras eminentes fue el ministro del Interior, Indalecio Gómez³, quien diseñó y promovió una reforma cuyo propósito era afianzar la verdad electoral, la inclusión de las minorías en la actuación política y la disminución de la

¹ En aquella época no quedaban dudas de que era urgente generar políticas y acciones en pro de la instrucción pública. Es así que, dentro de ese cometido, en el año 1884 fue sancionada la Ley 1420 que estipula la educación primaria común, gratuita y obligatoria en todo el país.

² Aproximadamente, alrededor de 1910 el analfabetismo presente en la Argentina no superaba el treinta por ciento.

³ Indalecio Gómez (1850, Molinos, Salta; 1920, Buenos Aires). En el año 1886 fue senador en la legislatura de la provincia de Salta, elegido por el departamento de San Carlos. Fue diputado nacional desde 1892 hasta el 1900, por dos períodos consecutivos. Fue diplomático en Europa y, luego, ministro del Interior del presidente Roque Sáenz Peña, durante los años 1910 y 1914. Intervino en diversas cuestiones acuciantes de la época, relacionadas con la educación, la economía, el trabajo, etcétera; mientras que puede destacarse su gestión como promotor de la reforma electoral del año 1912.

apatía cívica. El pueblo, descreído y decepcionado, al descubrir que los poderes constituidos y los gobiernos no habían sido elegidos en elecciones limpias, se había apartado de los comicios⁴. Por consiguiente, era urgente cambiar esta situación, estimulando la participación electoral mediante un sistema que garantizara la legalidad y la transparencia.

En este cometido, se sancionaron tres normas entre los años 1911 y 1912:

- **Ley 8129:** sobre enrolamiento general (publicada en el *Boletín Oficial* el 21/7/1911).
- **Ley 8130:** relativa a la formación del padrón electoral (publicada en el *Boletín Oficial* el 28/7/1911).
- **Ley 8871:** A partir de esta norma (publicada en el *Boletín Oficial* el 26/3/1912) se consolidó la representación de las minorías políticas mediante el sistema de lista incompleta⁵. Además, se instauró el voto universal, secreto y obligatorio. La ley también consagró los derechos y deberes de los electores, las sanciones para los infractores, la formación de colegios electorales, de las juntas escrutadoras y la asignación de responsabilidad a los jueces federales en los comicios.

En síntesis, con este conjunto de normas se estructuró el vínculo entre ciudadanía, servicio militar y participación electoral: la Ley 8129 estableció la obligatoriedad del enrolamiento militar para los ciudadanos varones; la Ley 8130 utilizó esa base para la conformación del padrón electoral, vinculando así el deber militar con el derecho al voto y, por último, la Ley 8871 organizó el régimen legal de las elecciones, completando el marco institucional para el acceso a la ciudadanía política.

⁴ Si nos remitimos a las fuerzas políticas, la Unión Cívica Radical era la gran opositora del sistema fraudulento y se había negado a participar en el sufragio e, incluso, amenazaba con hacer una revolución para culminar con las elecciones manipuladas por los gobiernos.

⁵ Indalecio Gómez defendió en ambas cámaras el proyecto que se había presentado en la sesión del día 6 de noviembre de 1911 en la Cámara de Diputados, y que había sido firmado por Roque Sáenz Peña e Indalecio Gómez, quienes entonces ejercían los cargos de presidente de la Nación y ministro del Interior, respectivamente; siendo coreactor del Proyecto Julio Navarro Monzó.

IV. Innovaciones del proyecto en dos ejes fundamentales

En el apartado anterior se expuso la estrategia legislativa para la conformación, de forma transparente y eficiente, del padrón electoral. Ahora, resulta oportuno describir cuáles fueron las innovaciones más destacadas del proyecto de reforma electoral, a saber: el sistema de lista incompleta y la obligatoriedad del voto.

a. Sistema de lista incompleta

Indalecio Gómez consideraba que este sistema garantizaría la representación equilibrada de las mayorías y de las minorías. Para ello era necesaria la existencia de partidos políticos como, explica Halperín Donghi (1999), con definiciones ideológicas precisas y programáticas. Claro que los promotores de la reforma electoral de 1912 eran conscientes de que, entonces, las organizaciones políticas existentes en el país todavía adolecían de dichos componentes, pero plantearon esta innovación con la esperanza de que la confianza en la nueva normativa influyera en la organización eficiente de los partidos políticos.

Como explica Botana (1985): “la lista incompleta es, entonces, el único medio constitucional posible para garantizar la representación de las minorías” (p. 273). Y, explicando la propuesta de Gómez, Botana (1985) añade que el salteño se estaba introduciendo en terrenos inexplorados sumando al voto secreto y obligatorio la incorporación del modelo de lista incompleta.

Por su parte, Dalla Vía (2008) al referirse al modelo manifiesta que:

Planteaba como cuestión novedosa la representación de la minoría por un sistema llamado de lista incompleta en el que correspondían dos tercios de bancas al partido que obtenía la mayor cantidad de votos y un tercio al partido

que le seguía en el orden de la votación... También se conoce a este sistema como de “voto limitado” y tuvo su origen en la reforma británica de 1867. Irigoyen conocía esa experiencia y la sugirió a Sáenz Peña, siendo adoptada en 1912. También se usa en algunas elecciones locales de Estados Unidos y para elegir la mayor parte de los senadores españoles. (p. 11)

En definitiva, su propósito era promover una mayor apertura del sistema político, permitiendo la incorporación de nuevos partidos en los espacios de representación institucional y, especialmente, se buscaba la representación de las minorías políticas. En el resultado se adjudicaban dos tercios de bancas al partido que obtenía la mayor cantidad de votos y, a la par, un tercio al partido que le seguía en el orden de la votación.

b. Obligatoriedad del voto

Indalecio Gómez había estudiado la legislación de otros países y, dentro de las creaciones de la época, estimaba que el voto obligatorio permitiría superar la abstención electoral y tendría una eficacia decisiva para aumentar el número de electores, según la prueba de quienes lo habían ensayado. Al referirse a la experiencia internacional él mencionaba el caso de España. Señalaba que, antes de implementar el voto obligatorio, ese país presentaba niveles de abstención similares a los de Argentina. Sin embargo, esa tendencia cambió con la obligatoriedad del sufragio: las cifras mostraban que entre el 60 % y el 70 % de la ciudadanía participaba en las elecciones. Por consiguiente, había evidencia empírica de la efectividad de esta novedosa medida.

Para Gómez, no cabía duda de que el voto obligatorio funcionaba como un incentivo para reducir la abstención electoral, tal como expresaba “el voto es una prestación que debe el ciudadano al Estado para los fines de constituir el gobierno”

(Congreso de la Nación Argentina, 1911-1912). De modo que, en las circunstancias que en la época imperaban en la Argentina, era conveniente que esa obligación fuera impuesta, porque era necesario hacer todo lo posible para remediar la abstención electoral⁶.

En los debates legislativos, que precedieron a la sanción del proyecto de reforma electoral, se presentaron argumentos a favor del voto obligatorio. Entre ellos, se sostenía que se trataba de una medida acorde con la necesidad de que el pueblo elector superara la apatía cívica propia de la época; que respondía a una exigencia social del momento —posiblemente transitoria, pero considerada necesaria—, y que constituía un medio para combatir tanto el ausentismo como la incredulidad ciudadana.

La instauración de la obligación de votar coincide cronológicamente con la consagración del voto universal masculino⁷. Como se menciona al inicio de este apartado, esta medida ya había sido ensayada en otros lugares del mundo como en Europa, por ejemplo, en 1907 en España. En América Latina, por su parte, la institución del voto obligatorio tuvo como objetivo promover la participación electoral, formando parte del proceso de democratización del sufragio acaecida en el siglo XX y que, hacia mediados de ese siglo, se consolidó con la incorporación del voto femenino⁸.

Esta misma cuestión estuvo presente en los debates de los convencionales constituyentes, en el marco de la reforma constitucional de 1994, donde volvió a deliberarse sobre esta exigencia, quedando finalmente sancionada en el artículo 37 de la

⁶ En este sentido, Indalecio Gómez indagaba acerca de los remedios que existían para evitar la abstención electoral, concluyendo que no existía más remedio que la obligación compulsiva, o sea, la obligatoriedad del voto.

⁷ Esta imposición tuvo sus controversias, al punto de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló sobre esta cuestión en el precedente “Esquivel” del año 1933, avalando la constitucionalidad de la reglamentación del sufragio como obligatorio y a la imposición de sanciones para los infractores.

⁸ En el año 1947, se sanciona en Argentina la Ley 13010, que otorga a las mujeres, argentinas o extranjeras residentes en el país, los mismos derechos políticos que los hombres.

Constitución Nacional⁹. Mientras que, entre los fundamentos a su favor puede reproducirse uno de los argumentos presentados, puntualmente, por la convencional Marcolini:

Con el carácter obligatorio se pretende fomentar no sólo la participación de la ciudadanía sino también la educación política de los ciudadanos, que se ven obligados a prestar mayor atención a los problemas y a las soluciones que sus representantes dan a conocer en los momentos previos a los actos electorarios. De esta forma se procura cubrir el bache dejado por años de falta de educación cívica de los ciudadanos, y sin duda jugará aquí un papel relevante el partido político —al que ya le dimos su responsabilidad al momento de votar su inclusión con rango constitucional— tanto en la instrucción de los ciudadanos como en la generación de ámbitos y niveles de mayor participación entre sus militantes, especialmente para que lo hagan en el momento de seleccionar a los candidatos que presentan a la opinión pública. (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1994)

V. Consecuencias prácticas derivadas de la reforma de 1912

Esta reforma resultó de avanzada para la época, ya que instauraba en la práctica los principios republicanos, por arriba de los intereses de quienes deseaban no perder el poder, reivindicando lo previsto en el artículo 1.º de la Constitución Nacional en cuanto estipula la forma representativa republicana y federal de gobierno.

La nueva normativa permitió el abandono de los mecanismos de fraude y de coacción que habían caracterizado a las épocas anteriores; por consiguiente, nuevas

⁹ Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

fuerzas políticas se incorporaron a los procesos electorales. Así, se fueron fusionando sectores políticos de distinto origen y, también, se fueron integrando diferentes clases sociales, no solo la clase media. Todos ellos empezaron a involucrarse con mayor actividad en la vida política, sobre la base de una convergencia entre grupos políticos provenientes de diferentes orígenes y clases sociales. Entre ellos los inmigrantes y sus descendientes comenzaron a desempeñar un papel clave en los eventos más destacados del país.

Por otro lado, en el año 1916 se inaugura una nueva etapa en la conformación del poder, con la llegada del radicalismo e Hipólito Yrigoyen a la presidencia del país. Sin embargo, la debilidad institucional del sistema político se enfrentó con grandes desafíos en las décadas posteriores, que pusieron en riesgo a la alternancia republicana y a los principios democráticos que, con esfuerzo, se habían gestado desde el siglo anterior. Situación que se replicó en otros países de la región y caracterizó a los gobiernos de la época.

VI. Conclusión

Sin lugar a dudas, al momento de la sanción de la Constitución Nacional una de las principales aspiraciones fue la consolidación del Estado de Derecho y del plexo normativo, sobre la base del funcionamiento tanto de las instituciones como del sistema político. Para ello, fue necesario superar obstáculos de índole poblacional y social como la falta de instrucción y la apatía cívica. Así, a comienzos del siglo XX, la situación de analfabetismo comenzó a revertirse y, en este nuevo contexto sociocultural, con el idioma nacional como base de la instrucción escolar¹⁰, se fomentaron la participación

¹⁰ Desde aquella época persiste la idea del uso del idioma nacional con el propósito de reunir a la comunidad y, en consecuencia, de conformar lazos comunitarios entre los hombres. Esto, a la par, fortalecería los valores cívicos y la participación pública.

política y la transparencia electoral como herramientas para fortalecer la democracia y el sistema gubernamental. Tal como explica Miguel (2025):

Un estudio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) publicado en 2015 revela que existe una tendencia progresiva en la región que muestra un declive en la participación electoral desde el regreso de la democracia. En un período de veinte años, la tasa de participación promedio en las elecciones presidenciales en América Latina disminuyó alrededor de cinco puntos porcentuales (del 75 % a poco menos del 70 %), y en legislativas 10 puntos porcentuales (de un 75 % a menos de 65 %).

Antes de concluir este ensayo resulta oportuno reproducir una reflexión de Indalecio Gómez (1953): “¡Las revoluciones no aseguran la libertad! ¡La libertad no es planta que se arraiga súbitamente ni por la violencia, sino por el ejercicio enérgico pero tranquilo de la actividad del ciudadano, con sujeción a la ley!” (p. 213).

Finalmente y sobre la base de lo expuesto, puede afirmarse que la respuesta al interrogante que se plantea en el título de este artículo es parcialmente afirmativa, es decir, la obligatoriedad del sufragio configuró una solución para superar la apatía cívica, que aumentó la participación electoral y abrió las posibilidades del acceso al poder de nuevas fuerzas políticas.

Referencias

- Abarrategui Fernández, M. I. (2016). *Indalecio Gómez, la virtud cívica y la participación electoral obligatoria en la República Argentina* [en línea]. Tesis de Doctorado. Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/191>
- Botana, N. (1985). *El orden conservador*. Hyspamérica.
- Congreso de la Nación Argentina. (1911, 6 de noviembre - 1912, 10 de febrero). Debate parlamentario sobre el proyecto de Ley 8871 [Diario de sesiones parlamentarias]. Cámara de Diputados y Senado. https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/debates/listado.html?reloaded&page=39
- Dalla Vía, A. (2008). Los Sistemas Electorales. En *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/09Dallav%C3%ADa.pdf>
- Gómez, I. (1953). *Los discursos de Indalecio Gómez: estadista - diplomático - parlamentario*. Tomo 1. Kraft.
- Halperín Donghi, T. (1999). *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*. Ariel.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (1994). *Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994*. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>
- Miguel, L. (2025). Más allá de la Ciudad de Buenos Aires: qué pasa con la participación electoral en América Latina. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/el->

[mundo/mas-alla-de-la-ciudad-de-buenos-aires-que-pasa-con-la-participacion-electoral-en-america-latina-nid24052025/](#)

Normativa

Constitución Nacional

Ley 1420

Ley 8129

Ley 8130

Ley 8871

Ley 13010