

¿Centralizar o descentralizar el régimen departamental? El debate en torno a la supresión de las jefaturas políticas en 1923, Córdoba (Argentina)

Centralizing or decentralizing the departmental regime? The debate around the suppression of political headships in 1923, Cordoba (Argentina)

Giannone, Loreta Ruth

Loreta Ruth Giannone loretagiannone@gmail.com
Instituto de Estudios Históricos. Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S.A Segreti. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Avances del Cesor
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
ISSN: 1514-3899
ISSN-e: 2422-6580
Periodicidad: Semestral
vol. 18, núm. 24, 2021
revistaavancesdelcesor@ishir-conicet.gov.ar

Recepción: 02 Junio 2020
Aprobación: 17 Febrero 2021
Publicación: 05 Junio 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/27/272123007/index.html>

DOI: <https://doi.org/10.35305/ac.v18i24.1383>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Resumen: El presente artículo se concentra en el análisis del debate que moduló la reforma del régimen departamental a través de la indagación de los argumentos de los convencionales por el Partido Demócrata que defendían el régimen en torno a esta figura política y de aquellos que abogaron por su eliminación. El debate articula tres tópicos íntimamente vinculados a la noción federal del régimen de representación política y en torno a dicha dimensión se estructuran en primer lugar, las posiciones sobre las atribuciones y/o funciones de los jefes políticos, en segundo lugar, los vínculos entre el Ejecutivo Provincial y el poder departamental y finalmente, la centralización-descentralización de la policía departamental. La propuesta recupera los intereses en pugna y las motivaciones subyacentes de los convencionales conservadores que apoyaron una u otra posición, por lo que se describen brevemente las trayectorias de los actores y las ideas que modulaban sus argumentos.

Palabras clave: jefatura política, federalismo, Partido Demócrata, régimen departamental.

Abstract: This paper is focused on the analysis of the debate which shaped the reform of departmental regime. It will be done through the inquiry of the claims made by conventionalists from the Democratic Party that supported the regime built around a political figure, and by those who advocated for its abolishment. Three topics are interconnected in this debate, and they are linked to the federal notion of the regime of political representation. First, the stands related to the responsibilities and/or duties of political leaders; second, the links between the Provincial Executive branch and departmental authority; last, the centralization-decentralization of departmental politics. The proposal addresses the conflicting interests, and the underlying motivations of the conservative conventionalists that supported one side or the other; consequently, some of the political actors' careers and the ideas that modulated their opinions are briefly described.

Keywords: political leadership, federalism, Democratic Party, departmental regime.

Introducción

Los estudios en torno a las jefaturas políticas, su funcionamiento y su sistema de organización a escala departamental, presentan algunas investigaciones aisladas que han abordado determinados contextos espaciales y períodos históricos. Por un lado, aquellas exploraciones que se dedicaron a analizar la consolidación del Estado a través de estos actores intermedios, en el marco de su propio proceso de construcción del liderazgo a nivel local, y sus formas de articulación entre las diferentes escalas del poder político. Dentro de este grupo de estudios, tenemos que mencionar los trabajos de Romana Falcón (1992, 1998 y 2015), quien indaga en torno a la configuración del Estado nacional mexicano por medio de la instalación de la figura del jefe político y como eslabón clave en ese proceso de estructuración, las tensiones, resistencias y estrategias de negociación desplegadas por los sectores populares. Por su parte, los trabajos de Fernando Javier Delgado (2004) y Estefanía Vilchis Salazar (2012), se inscriben en el estudio del entramado político institucional que dio origen al surgimiento de las jefaturas políticas en México del siglo XIX.

En Argentina, Marta De la Cuesta Figueroa (1977) se concentra en las funciones de esta figura intermedia en Salta desde 1855 con la promulgación de la Constitución hasta principios del siglo XX, destacando sus nexos entre el Gobierno Provincial y Municipal. Para Santa Fe, Marta Bonaudo (2003) examina la figura del jefe político como instancia de consolidación de su poder a escala local y de disputa del mismo a las instituciones municipales.

Por otro lado, una segunda línea de análisis se focaliza en el clientelismo como práctica y estrategia de cooptación de votantes por parte de las jefaturas políticas, incluyendo su rol en la construcción del Estado a escala regional. Aquí se inscribe el trabajo de Norma Pavoni (2000), quien se concentra en la indagación del entramado clientelar constituido en Córdoba en la coyuntura inaugurada por la creación de la jefatura departamental en 1870 y la crisis del juarismo en 1890. La autora se centra en el estudio de las redes de lealtades (familiares y de amistad) creadas por estos actores intermedios. En otro trabajo y en línea de continuación con este estudio, Pavoni (2016) recupera los vínculos entre las jefaturas y los partidos políticos en el contexto de implementación de la ley Sáenz Peña.

Sin embargo, menos explorados son temáticas como el ordenamiento constitucional de las jefaturas políticas y el debate que suscitó la reforma del régimen departamental en el marco de la modernización de las estructuras institucionales del Estado provincial en 1923.

La reforma constitucional de Córdoba de ese año abarcó una serie de transformaciones en las esferas políticas, educativas, económicas y judiciales. A su vez, fue una salida institucional a la crisis política provocada por la abstención del radicalismo a raíz de una ley electoral sancionada por Rafael Núñez y el temor de la dirigencia demócrata a la intervención federal. Por otro lado, al interior del Partido Demócrata existían importantes tensiones internas producto de la división entre liberales y católicos.

Finalmente, la reunión de convencionales fue el fruto de la iniciativa combinada de actores externos al régimen político. Por un lado, la ciudadanía que

demandaba espacios de legitimidad cercenados hasta entonces por la reforma de 1912. Por otro lado, un sector de la prensa provincial el cual esgrimió un discurso favorable a la modernización de las instituciones políticas.

En este clima de efervescencia política y social y de pugna de intereses, uno de los artículos que suscitó álgidas discusiones en el recinto parlamentario fue la reforma del régimen departamental, alrededor del cual se configuró la autoridad de la jefatura política.

A partir de la década de 1920 y a pesar de convertirse en un eslabón clave en el proceso de encuadramiento de electores para los partidos políticos en general y para el Partido Demócrata en particular, la figura del jefe político comenzó a ser fuertemente rebatida por un sector del conservadurismo provincial. Esa fuerza política buscaba eliminar las prerrogativas que inicialmente se le habían adjudicado, en el marco del proceso de modernización de las estructuras institucionales del Estado y del avance del Ejecutivo provincial en el ámbito departamental.

El presente artículo se concentra en el análisis del debate que moduló la reforma del régimen departamental a través de los argumentos de los convencionales por el Partido Demócrata que defendían el régimen a esta figura política y de los planteos de aquellos que abogaron por su eliminación. La discusión articulaba tres tópicos íntimamente vinculados a la noción federal del régimen de representación política en torno a la cual se estructuraban en primer lugar las posiciones sobre las atribuciones y/o funciones de los jefes políticos, en segundo lugar, los vínculos entre el Ejecutivo Provincial y el poder departamental y finalmente, la centralización-descentralización de la política departamental.

La propuesta desarrollada en este artículo recupera los intereses en pugna y las motivaciones subyacentes de los convencionales conservadores que apoyaron una u otra posición, por lo que se describen brevemente las trayectorias de los actores y las ideas contenidas en sus opiniones. La indagación forma parte de una línea de investigación de mayor alcance, en la cual se inscribe mi tesis doctoral y que tiene el propósito de explorar las transformaciones políticas-partidarias y el comportamiento electoral del conservadurismo cordobés entre la aplicación provincial de la ley Sáenz Peña y el golpe de Estado en 1930. En este sentido, uno de los objetivos del trabajo se concentra en el análisis de las prácticas articuladas desplegadas por la dirigencia del Partido Demócrata con los sujetos “productores del sufragio” a una escala departamental y municipal. En este contexto, el estudio de las atribuciones, las características y el capital político y relacional de las jefaturas políticas resulta imprescindible para comprender las estrategias de penetración del partido en el entramado social.

Como hipótesis se sostiene que la reforma del régimen departamental estuvo signada por el entrecruzamiento de intereses en pugna que respaldaban la transformación de la institución departamental. En este sentido, las motivaciones y las trayectorias individuales, las fundamentaciones ideológicas y doctrinarias atravesaron los principales argumentos de los convencionales que apoyaban la continuación de la jefatura política y aquellos que sostenían su eliminación.

El trabajo se divide en dos grandes partes. En la primera, se explica sucintamente el contexto político-social en el cual se plasmó la reunión de convencionales y en la segunda, se indaga en torno a los posicionamientos ideológicos y las motivaciones subyacentes de los convencionales en el marco del

debate de la reforma del régimen departamental, teniendo en cuenta los tópicos mencionados.

Para la realización de este artículo se han consultado fuentes periodísticas,¹ tanto provinciales— *La Voz del Interior* y *Los Principios*—, como nacionales, entre las que cabe mencionar *La Prensa* y *La Nación*. Además, se han relevado y sistematizado los diarios de sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de 1923, correspondiente a la reforma del régimen departamental. Asimismo, se ha consultado el fondo documental Julio A. Roca (h) conservado en el Archivo General de la Nación.

A grandes rasgos, las fuentes trabajadas en este artículo abordan desde una mirada de arriba y oficial del proceso político analizado, lo que no implica un enfoque acrítico sobre las características y los rasgos presentes en el conservadurismo cordobés, teniendo en cuenta su complejidad, matices y variantes ideológicas. En este sentido, la prensa detalla el accionar del Estado provincial a través de sus principales agentes—gobernadores, jefes políticos— en el marco del proceso de modernización de las estructuras provinciales y de qué manera los partidos políticos articularon sus posiciones alrededor de dicho proceso, pero sin ahondar en la dinámica interna del conservadurismo provincial, con sus intereses en pugna y sus principales posicionamientos ideológicos. En general, la prensa muestra una imagen de él sin fisuras internas y con un marcado liderazgo del roquismo en la toma de directrices políticas.

Las arenas de conflicto interpartidario son expuestas con claridad en los diarios de sesiones de la Convención Reformadora de la Constitución, en donde el debate visualiza la identidad política-partidaria del partido estudiado, sus matices, sus principales tendencias ideológicas y la vinculación entre las trayectorias políticas previas de los dirigentes y los argumentos expuestos sobre las jefaturas políticas.

Finalmente, el fondo documental Julio A. Roca (h) permite explicar y desentrañar el entramado político existente entre los actores de poder, sus vínculos más cercanos, de amistad y de confianza, reconocer las disputas internas, y la reconstrucción de la trama de conflictividad latente que existía entre los sujetos analizados, sin perder de vista las motivaciones que los unían. Este acervo es muy rico en documentos epistolares, en donde se observa la trama vincular y los intercambios políticos y clientelares entre los actores.

El contexto político de la reforma constitucional de 1923

La reforma constitucional en 1923 se explica a partir de la confluencia de factores internos y externos al régimen político. En primer lugar, la modernización de las estructuras institucionales del Estado provincial. Si bien en el discurso-programa de Núñez realizado en la legislatura provincial el 1 de mayo de 1919 se refirió a numerosos puntos, no se puede dejar de mencionar su posición sobre la autonomía política municipal. En ella se entrecruzaban algunas variables que hacen referencia a la noción de democracia y ciudadanía política presente en Núñez. Sobre esta cuestión se refería:

la falta de garantías para el régimen comunal, trae como consecuencia la abstención de las personas que podrían legítimamente interesarse por el progreso de los municipios. Las poblaciones permanecen estacionarias en perjuicio de los intereses

colectivos y las municipalidades, sacadas de su rol esencialmente administrativo, quedan suspendidos a los intereses de los caudillos políticos.²

Como se destaca en la cita, existía una estrecha relación entre intervención provincial en los asuntos municipales y los derechos políticos infringidos a los ciudadanos del interior provincial. Aunque Núñez representaba la tendencia católica del conservadurismo provincial, sus prácticas y discursos supieron adecuarse al clima político de la época.

En segundo lugar, al interior del conservadurismo cordobés se estaban produciendo importantes realineamientos políticos. El Partido Demócrata estaba atravesado por una línea liberal encabezada por el Ministro de Gobierno Guillermo Rothe (tendencia rothista),³ acompañada por el director del diario *La Opinión*, Amado J. Roldán y los dirigentes más jóvenes,⁴ y por otro lado, una línea conservadora y católica,⁵ reacia a realizar los cambios mencionados, liderada por el presidente de la Convención Rafael Núñez (nuñista), que se alineó en más de una oportunidad con el sector clerical.

A pesar del fortalecimiento de los conservadores en el interior del Partido Demócrata durante el gobierno de Núñez, en 1922 la tendencia católica del conservadurismo provincial fue desafiada por la corriente liberal mediante la reforma constitucional presentada por el Ejecutivo Provincial.⁶

En 1923 dicha reforma implicaba una salida política a la crisis institucional que estaba atravesando la provincia de Córdoba con la abstención del radicalismo⁷ en las elecciones provinciales y la concomitante falta de su representación partidaria en los cuerpos deliberativos, razón por la cual, esta iniciativa permitiría sanear las instituciones modernas del Estado democrático cordobés. Roca se refería sobre esta cuestión en su discurso, sosteniendo:

Siendo insoluble la antinomia planteada entre la prescripción del texto constitucional y las aspiraciones hacia una efectiva y adecuada organización democrática, hice de la reforma constitucional el objetivo y programa inicial de mi gobierno, prometiéndome conseguir el designio de restablecer la normalidad política y el equilibrio constitucional mediante la concurrencia de todos los partidos al comicio.⁸

Desde 1921 y a consecuencia de la sanción de la ley electoral N° 2825,⁹ el radicalismo mantenía una política de abstención.¹⁰ Vinculado a esta actitud abstencionista, los radicales no se presentaron a los comicios de noviembre de 1921 para elegir gobernador y vice-gobernador. Como era de esperar, la fórmula demócrata Julio A. Roca-Félix Sarría triunfó fácilmente ante la falta de un contendiente importante. Esta victoria se produjo a pesar que la asistencia a la elección fue muy reducida: el número de votantes en relación a los inscriptos fue muy bajo, 16% (el Partido Demócrata obtuvo un total de 29.087 sufragios).¹¹ Desde un punto de vista legal, el escaso porcentaje de votantes no invalidaba la elección, la que además había sido legitimada por la participación del resto de los grupos políticos (Partido Socialista, Radicales Rojos, Independientes).

En este sentido, el objetivo de la reforma constitucional era establecer una ley electoral que terminara con la abstención radical asegurando la representación proporcional de cada uno de los departamentos según el número de sus habitantes y modificando la formación de distritos electorales, cuestiones ambas

que, según la oposición, eran las causas fundamentales de su abstención (Vidal, 2000).

La presión de los actores externos al régimen político, entre los que podemos mencionar, una ciudadanía cuyos derechos habían sido conculcados y la prensa política que asumía un rol significativo en los sucesos de entonces aceleraron la crisis de un sistema de representación en los eslabones intermedios del poder político. En este proceso, su actuación es clave para comprender los posicionamientos políticos e ideológicos del período. Aunque el propósito de este trabajo excede su análisis, no se puede subestimar el lugar fundamental que ocupó la prensa y su rol activo en el proceso de democratización de la provincia.

Si bien su accionar se limitó a expresar y exponer los posicionamientos de los convencionales alrededor de los principales tópicos que articularon el debate, su mirada sobre la importancia de la empresa emprendida por el Estado provincial, nos advierte acerca de la postura de un sector de la prensa sobre el accionar de la clase dirigente de la provincia. *La Nación* resaltaba la importancia del proyecto de reforma presentado por el Poder Ejecutivo, a través del cual avizoraban las ideas de regeneración de un Estado fuertemente centralizado y de escasa autonomía en sus bases políticas. Estas ideas, eran recuperadas, no solo por la confluencia de los actores que se mantenían al margen del poder político institucional, sino y fundamentalmente, por los propios sujetos del gobierno provincial. Al respecto, el diario mencionaba:

se tratará de una transformación fundamental en la organización del Estado, con arreglo a las ideas más modernas (...) Se propiciará la reorganización de las Municipalidades, invistiéndolas de la mayor suma de autoridad y autonomía en las funciones directivas de la administración de los intereses de los vecindarios.¹²

Como parte de un gobierno que estaba realizando importantes avances en materia de modernización estatal, iniciativas que podemos retrotraer a la gobernación de Rafael Núñez, el gobernador Julio A. Roca (h) aludía en su discurso a lo que él mismo entendía era el primero y el más fundamental enunciado de su programa de gobierno: “la reforma constitucional”. Siguiendo con su propuesta, sostenía que uno de los principales artículos a reformar sería el que rige el sistema y el mecanismo electoral para los miembros del Poder Ejecutivo, sobre esta cuestión, destacaba:

Será esta la oportunidad de propiciar el método de la elección directa del gobernador y vice-gobernador de la provincia, más ajustado a la índole de nuestras prácticas democráticas y más defendido de las combinaciones y de las obstrucciones de las minorías.¹³

Se refería a la relevancia de garantizar la autonomía de las comunas y evitar todo tipo de intromisión de los poderes estatales de instancia provincial, lo que suponía, en primer lugar, el reconocimiento de las municipalidades como entidades políticas, con derechos y prerrogativas políticas, desplazando su definición como meras unidades administrativas carentes de funciones de gobierno, a organismos políticos con decisiones en esta esfera de poder. Sobre esta cuestión, Roca manifestaba: “considero necesaria una reforma sustancial en el Régimen Municipal de la Provincia, a fin de cimentar la autonomía comunal sobre bases esencialmente democráticas y populares.”¹⁴ En segundo lugar, Roca señalaba la importancia de garantizar a los municipios una fuente

de generación de recursos económicos propios “la ampliación de sus facultades administrativas y políticas y por la posesión de recursos propios que le permitan realizar las funciones inherentes al gobierno local.”¹⁵ Finalmente, en el discurso del gobernador subyacía la idea de democratizar a las instituciones de carácter municipal por medio del ejercicio del sufragio universal, secreto y obligatorio.

Otras reformas en la carta constitucional que demostraban la iniciativa del gobierno provincial por modernizar las estructuras institucionales del Estado se extendían a los planos educativos, judiciales y a un amplio articulado reformado en torno a la legislación de los partidos políticos. Al respecto, el art. 83 proponía:

La legislatura dictará leyes de represión contra los juegos de azar y la distribución o reparto, en los comités políticos, de bebidas alcohólicas, alimentos, tabacos, dinero, pequeños favores y todo otro delito contra la libre expresión del sufragio.¹⁶

Con estas introducciones, el conjunto de las instituciones del Estado buscaba modernizarse a los fines de adaptarse a los requerimientos de los nuevos tiempos, cuyos antecedentes se retrotraían a los principios saenzpeñistas.

Sin embargo, la lógica excluyente se materializó en los discursos del sector más refractario del recinto legislativo. Esto se expresó con claridad cuando a propósito de la reforma constitucional de 1923, los convencionales conservadores abogaron por criterios de calificación económica y mantuvieron la noción administrativa de los municipios en detrimento de su dimensión política, para prescindir de los órganos municipales y a los ciudadanos locales de las elecciones.

Siguiendo con la idea de mayor autonomía política y ante un poder departamental que— según el propio gobernador— se hallaba viciado y carecía de eficacia para ejecutar las políticas de gobierno, también, entre otras reformas, “se procuraba la del sistema de jefaturas departamentales”.¹⁷ La posición del gobernador formaba parte de las críticas realizadas por la prensa y el conjunto de la ciudadanía que cuestionaban los mecanismos desplegados por los jefes políticos para ejercer el control y su autoridad en los territorios departamentales. (Giannone, mayo 2019).

Ahora bien, la reforma de la Constitución en 1923 se realizó con la previa elección de candidatos a convencionales por parte de las fuerzas políticas de la provincia y apelando a diferentes mecanismos de votación interna. El Partido Demócrata eligió a sus representantes en la Convención. En la lista definitiva de candidatos a convencionales figuraron no solo miembros del partido, sino que buena parte de sus integrantes eran dirigentes independientes,¹⁸ que la prensa nacional caracterizaba como “personas altamente calificadas”, que no militaban en ningún partido político.¹⁹

Ante la abstención del radicalismo— segunda fuerza mayoritaria de la provincia— la primera minoría estuvo representada por el Partido Socialista, que eligió como convencionales a Nicolás Repetto, Ricardo Belisle, Edmundo Tolosa y Francisco Aló.²⁰

Finalizada la definición de candidatos para la convención, por decreto N° 3238 el gobierno provincial convocó a elecciones para la Convención Reformadora de la Constitución para el 17 de diciembre. En su artículo segundo se establecía el número de convencionales que correspondía a cada distrito: en el primero,

cuarto, quinto y sexto distritos: 4 por la mayoría y 2 por la minoría y en el segundo distrito: 5 por la mayoría y 2 por la minoría.²¹

Uno de los rasgos sobresalientes de la elección fue la amplia abstención de la ciudadanía. En la Capital, la prensa destacaba la notable indiferencia del electorado: “votaron 4454, es decir, dos mil trescientos siete menos que en las elecciones provinciales de Marzo”.²²

Este hecho se reproducía en los departamentos afines al radicalismo, principalmente los del este y sud de la provincia.²³ Debido a los inconvenientes producidos durante el comicio, el gobierno de la provincia convocó a elecciones complementarias para el 31 de diciembre.

Desde la mirada de los actores involucrados (un sector de la prensa, el propio gobernador Julio A. Roca) el proyecto de reforma de la Constitución implicaba la modernización de las diferentes instituciones del Estado (políticas, educativas, de justicia, económicas y sociales),²⁴ mostrando la imagen de un gobierno que emprendió una vasta empresa.

La Convención aprobó las elecciones practicadas el 17 y 31 de diciembre respectivamente.²⁵ Seguidamente, se eligieron los miembros de la Comisión de la Convención Reformadora resultando electo como presidente, por mayoría de votos, Rafael Núñez, Antonio Nores como vicepresidente, Nicolás Repetto como vice-presidente segundo y Torres Castaño como secretario.

El discurso federal en el debate por la reforma del régimen departamental de Córdoba

El régimen departamental alrededor del cual giraba la autoridad de la jefatura política²⁶ permaneció inalterable hasta su reforma en 1923.²⁷ En ese momento, un sector de la elite conservadora²⁸ —en el marco de importantes reformas en el texto constitucional— se abocó a la tarea de debatir el capítulo 4º de la Constitución relativo al régimen político departamental. La reforma propuesta consistía en la centralización de las policías de la provincia y en la supresión del sistema de jefaturas políticas vigente.²⁹ Mientras que en la reunión de convencionales de 1870 se observó la ausencia de oposición o de discusión respecto de la jefatura política en 1923, el debate sobre la institución departamental suscitó álgidas discusiones.

En ese año, el matutino porteño *La Prensa*, señalaba los intereses constituyentes y localistas que incidían en los argumentos esgrimidos por los convencionales. Todos los convencionales que sostuvieron sus posiciones en contra de la supresión de las jefaturas políticas— lo cual significaba además la descentralización de las decisiones políticas— habían desarrollado parte (o gran parte) de su trayectoria política en el interior provincial, como senadores o como jefes políticos departamental.

El debate articuló tres tópicos íntimamente vinculados con la noción federal³⁰ del régimen de representación política y en torno a dicha dimensión se estructuraron, en primer lugar, las posiciones sobre las atribuciones y/o funciones de los jefes políticos; en segundo lugar, los vínculos entre el Ejecutivo Provincial y el poder departamental; y finalmente, la centralización-descentralización de la policía departamental.

El representante de la Comisión de Reformas del Régimen Departamental por la minoría socialista— el convencional Belisle—³¹ desde argumentos comparativos y enfatizando la carencia de autonomía de las jefaturas políticas sostenía la necesidad de eliminarlas:

el jefe político no responde a las necesidades que se tuvieron en vista al ser creados, ni tampoco se adaptan a las necesidades de la época actual. La denominación del jefe político, no es la propia desde que se trata de funcionarios dependientes del poder ejecutivo, carecen de autonomía, son empleados meramente de orden civil.³²

Por su parte, el convencional por Río I°, Pedro Frías se hacía eco de la posición de Belisle al negar la relevancia de los jefes políticos dada la falta de definición de sus atribuciones y la carencia de facultades políticas para ejercer control en el territorio departamental. Al respecto, Frías destacaba: “La comisión cree que este régimen político departamental tal como lo tiene la constitución actual es ya anacrónico entre nosotros y que no ofrece una base conveniente para organizar un buen régimen de policía.”³³ A estas razones, el convencional por Río I° añadía la superposición y la imprecisión de funciones de los jefes políticos que señalaban los artículos 168 y 169. Finalmente, sostenía “el actual régimen departamental es un tanto híbrido, deficiente e incompleto”.³⁴

Los argumentos vertidos por los convencionales Núñez y Frías— quienes respondían a la tendencia católica— aunque representaban los intereses de la elite capitalina, entroncaban con el pensamiento de la comisión de reformas. Tanto Núñez como Frías sostenían que las funciones de las jefaturas políticas habían caducado ante el avance de la democracia representativa, y si bien los constituyentes de 1870 consideraron necesaria la presencia de los jefes políticos en los territorios departamentales, Núñez mencionaba que “ya no se adaptaban a las necesidades de la época actual” y añadía: “los jefes políticos se encargan de cuestiones que no les incumben, se extralimitan, descuidando los intereses confiados a su custodia.”³⁵

Apoyando la reforma propuesta por la Comisión, el convencional Suárez Pinto enfatizaba sobre el entrecruzamiento de las esferas de poder municipal y departamental.³⁶ Si bien Suárez Pinto rescataba la jefatura política como un actor significativo del entramado institucional del Estado provincial, por otro lado manifestaba la superposición de funciones políticas con los municipios, asignándole a éstos últimos atribuciones correspondientes a aquella.

En contraposición con el pensamiento de la Comisión de Reformas, el convencional por Tercero Abajo, Mariano Pío Ceballos, se pronunció en defensa de la continuidad de las jefaturas políticas. Motivaciones personales e intereses vinculados a la construcción de un fuerte capital relacional y político en el interior de la provincia, convertían a Ceballos en un férreo defensor de la institución departamental. El dirigente político pertenecía al ala ultraconservadora³⁷ del Partido Demócrata y había acumulado un sólido capital político con el ejercicio de la jefatura política entre 1908 y 1919. Además, contaba con redes de lealtades propias que le otorgaban una importante base de clientela en el interior departamental. Probablemente esta fuerte vinculación política y social con los intereses del interior lo distanció de los miembros de la Comisión.

Ceballos se refirió a los jefes políticos como intermediarios fundamentales entre el gobierno provincial y las poblaciones locales, señalando la relevancia

de aquellos en la articulación de demandas sociales concretas, por lo que sus funciones —lejos de circunscribirse a la seguridad del territorio— suponían un claro involucramiento en las cuestiones sociales:

desempeñan a la vez una función social, no solamente corren cuatrereros y persiguen ladrones; forman alrededor de los pueblos grandes y prósperos o en la capital de los departamentos un núcleo social apreciable que ve con simpatía a ese funcionario que representa allí la primera autoridad de la provincia.³⁸

Un segundo argumento que articulaba la defensa del convencional por Tercero Abajo se refería a la capacidad para resolver los conflictos políticos específicos referidos a la pugna de intereses partidistas que se producían en los departamentos a raíz de la presencia de fuertes liderazgos ejercidos por los caudillos departamentales que representaban a diferentes tendencias políticas: “los pleitos políticos y las cuestiones locales en lugar de hacerse muchas veces en los departamentos se harán aquí, en la capital de la provincia y más aún.”³⁹

Al igual que Ceballos, el canónigo Luis Rosendo Leal, convencional por el departamento Minas, formaba parte de un círculo de actores que había consolidado su liderazgo político en el interior provincial, colocándolo entre aquellos que defendían la institución departamental a partir de sus propios intereses. Había sido senador por el departamento aludido, y poseía un significativo capital material y relacional que lo vinculaba a importantes sectores políticos y autoridades policiales locales. Desde esta fuerte identidad local, se comprende su posición en contra de la supresión de las jefaturas políticas.

Los convencionales Ordóñez y León Basualdo apoyaban la continuidad de esta figura política al sostener el rol clave que ella cumplía en el territorio provincial. Al respecto, Basualdo destacaba: “Como ocurre en algunas pedanías de los departamentos Pocho, San Alberto, Sobremonte, Río Seco, se encuentran actualmente desvinculadas de la acción del poder central”.⁴⁰

Algunos historiadores han señalado el proceso de acumulación del poder de las instituciones departamentales a lo largo del siglo XIX, proceso que se extendió inclusive hasta bien entrado el siglo XX.⁴¹ En este sentido, Buchbinder (2010) reconoce, para el caso de Corrientes, como el conjunto de funciones atribuidas a los comandantes departamentales⁴² amplió sustantivamente los márgenes de negociación de estos sectores entre el gobierno provincial y los pobladores locales. Para el caso de Santa Fe, Marta Bonaudo (2003) ha analizado de qué manera la figura del jefe político se convirtió en un actor clave que disputaba el poder a las entidades municipales, creando las condiciones para la consolidación de un proyecto de dominación a escala regional. En este sentido, cuando analizamos las motivaciones y los intereses que subyacían a los discursos de los convencionales del interior, no podemos perder de vista este capital político consolidado durante décadas.

Dentro de los argumentos que defendían el mantenimiento de las jefaturas políticas aparecían las ideas de un federalismo⁴³ que buscaban recuperar las relaciones entre un poder central concentrado en la Capital provincial y los poderes locales, donde aquellas instituciones cumplían funciones clave como canales de comunicación entre ambos. Sobre las prerrogativas de las jefaturas políticas, el convencional por Minas destacaba la relevancia sus atribuciones como “representantes directos del Poder Ejecutivo”.⁴⁴ Advertía que los jefes

políticos eran verdaderos caudillos capaces de arrastrar a las masas por desinterés, retrotrayendo la antigua noción del “caudillo” como articulador de las demandas sociales y con vocación de liderazgo popular. Es decir, a diferencia de los convencionales que se oponían a la permanencia de las jefaturas políticas, precisamente por la continuidad de prácticas clientelares opuestas al desarrollo de la democracia representativa, Leal encontraba una virtud en dicha práctica derivada de su cercanía con la población del interior cordobés. Al respecto señalaba:

el mal que va a traer a la provincia el artículo que se pretende sancionar es general a todos los departamentos porque como antes he dicho, las influencias van a estar radicadas en la capital, cualquiera que sea el partido gobernante. Aquí se van a hacer las candidaturas, y entonces los departamentos ¿qué representación tendrán? Ninguna.⁴⁵

Desde criterios que relacionaban las atribuciones de los jefes políticos con el principio federal de representación departamental en las instituciones democráticas del poder político, el convencional Lisardo Novillo Saravia manifestaba: “Yo creo que esta decapitación de los departamentos, que esta tendencia centralista, casi unitaria que se procura dar a la constitución repugna en absoluto al espíritu eminentemente federal de nuestra formación democrática.”⁴⁶

Sostenía que la jefatura política era el principal instrumento de pluralidad de ideas y de intereses, contraponiendo el principio unitario y centralista que implicaba la reforma del régimen departamental. La posición del convencional respondía a los intereses de la tendencia más conservadora del Partido Demócrata. Aunque Novillo Saravia permaneció ajeno a los círculos y espacios de sociabilidad político-partidarios, su desempeño como decano y rector por la Universidad Nacional de Córdoba y director del diario *Los Principios* entre 1912 y 1915 lo acercaron a los principios católicos y tradicionalistas del Partido Demócrata.

Próximo a las ideas de Leal, principalmente respecto al carácter representativo de los jefes departamentales, Novillo Saravia continuaba: “el agente natural del gobernador, la autoridad que lo representa en las distintas zonas de la provincia.”⁴⁷

Por su parte, los convencionales Ordóñez y Suárez Pinto recuperaban las ideas de un federalismo reconocido constitucionalmente. Mientras que Ordóñez defendía la institución departamental alrededor de la cual se asentaba la autoridad del jefe político, Suárez Pinto comulgaba con la posición de la Comisión de reformas al abogar por su supresión. En este sentido, el convencional enfatizaba la existencia de un *federalismo ficticio*, que no garantizaba la legítima representación de los intereses del interior.

Las dimensiones representativa y territorial del federalismo convergían en el ámbito de las jefaturas políticas. En primer lugar, porque se delimitaban y/o demarcaban los criterios geográficos de ejercicio de la soberanía de la institución departamental, esto es, los jefes políticos tenían jurisdicción en un espacio territorial específico y dentro de éste se especificaban las atribuciones que les correspondían como autoridad soberana en el ejercicio legítimo de su poder político; en segundo lugar, la dimensión representativa derivaba de la articulación de las demandas e intereses de la ciudadanía local.

Como han señalado Alonso y Bragoni (2015), el federalismo divide el poder creando una dualidad institucional. Una organización política en que las actividades de gobierno se encuentran divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, de forma tal que cada gobierno tiene la decisión final sobre ciertas actividades: “Dicha dualidad, por lo tanto, tensa la relación entre soberanías excluyentes y compartidas, y exige una negociación constante entre las partes dentro de un definido marco institucional”.

Un segundo argumento que articuló el discurso de algunos convencionales que apoyaban el régimen departamental respondía a la clasificación y división de los departamentos en dos grandes grupos: por un lado, los departamentos ricos, populosos, conectados a través de extensas vías férreas con los principales circuitos comerciales— y, por lo tanto, integrados a la economía productiva localizados en la región este y sud de la provincia—, y por otro uno conformado por los departamentos chicos en términos poblacional y socio-económicos, con cierto retraso en sus economías, caracterizados por la escasa o casi nula integración al mercado provincial y, por extensión a la nacional, ubicados en la región norte y noroeste de Córdoba.⁴⁸ Sobre estas ideas se apoyaba el discurso del convencional León y Basualdo, quien defendía el régimen administrativo de los jefes políticos. A propósito, señalaba:

Es conocido que Córdoba es de una extensión territorial vastísima y que no se encuentra, desgraciadamente atravesada por ferrocarriles ni comunicaciones telegráficas y telefónicas, es decir, como ocurre en algunas pedanías de los departamentos Pocho, San Alberto, Sobremonte, Río Seco, se encuentran actualmente desvinculadas de la acción del poder central.⁴⁹

En sintonía con las ideas reformistas de la época, Ceballos resaltaba la importancia y el progreso que la ley Sáenz Peña había impulsado en la construcción de vínculos entre la dirigencia y la ciudadanía política. A propósito de la reforma constitucional en 1923, concretamente con relación a los argumentos que presentaba el convencional por el departamento de Tercero Abajo para reformar los artículos 45 y 51 del régimen político, sostenía:

De este sistema político, ha surgido lo que tenía que surgir, que los hombres de la capital tenían que asociarse con los electores de la provincia, para poder venir con justo título, a ejercer sus mandatos, en forma inobjetable (...) El abogado necesita también hoy dejar la ciudad, acercarse a sus clientes; el médico necesita también salir de las comodidades de la ciudad para allegarse a los que sufren, al lugar del dolor, para aumentar su concepto y su clientela profesional.⁵⁰

Este fragmento permite explicar la ligazón que tenía Ceballos con sus votantes, principalmente su capacidad para movilizar a los ciudadanos sin mediación política de otros dirigentes. La cita responde al perfil social de un nuevo cuadro político que en los años 20 formaría parte de la dirigencia política conservadora con nuevos rasgos políticos, personalistas y carismáticos, alejándose de los círculos notabiliares y ciudadanos de la década de 1910. Su cercanía a los sectores populares merced al ejercicio de la medicina, pero sobre todo sus redes de lealtades y su cargo de jefe político, le permitieron construir una base de clientela y consolidar su poder en el interior de la provincia, logrando una relación estrecha por medio de estrategias de encuadramiento de los votantes (Giannone, septiembre 2019).

Un segundo argumento que articuló la defensa de Ceballos en torno del régimen departamental consistía en los vínculos entre el Gobierno Central y el departamental a través de la injerencia sobre una de las atribuciones que tradicionalmente había sido facultad de las Jefaturas políticas: la policía departamental.⁵¹ El convencional por Tercero Abajo sostenía la importancia de garantizar un federalismo político que reconociera la autonomía de los jefes políticos, mencionando la necesidad de mantener un equilibrio entre los poderes central y departamental: “lo que haremos será centralizar más; el gran dispensador de favores estará en la policía de la capital y habremos creado un organismo político enorme con este sistema de gobierno que nosotros tenemos, excesivamente centralizado.”⁵²

Sobre este tema, el convencional por la minoría socialista, Belisle, se pronunciaba a favor de la creación de policías municipales y en las instancias locales, planteando la desarticulación de la institución policial en manos de la jefatura política:

Nuestra proposición responde a que deseamos sinceramente que desaparezcan estos malos funcionarios a quienes queremos ver reemplazados por la policía municipal que puede ser elegida y controlada por los mismos vecinos de las localidades donde necesitan vigilancia.⁵³

Y en la misma referencia sobre la policía comunal, Belisle sostenía la capacidad de los vecinos para garantizar el control de aquella a través de diferentes mecanismos regulatorios y de contralor. Al respecto, el convencional por la minoría socialista sostenía:

Nosotros queremos la policía rural y la municipal, porque entendemos que los propios vecinos son los únicos capaces de darse su servicio de seguridad y sentencia social.⁵⁴

Tras el cierre de sesiones en torno al debate del régimen departamental, *La Prensa* señalaba las tendencias ideológicas que habían confluído en el recinto: “Dos fuerzas chocaron en la Convención, representadas por el espíritu innovador y el tradicionalista, y ello dio origen a un animado debate, en que se llegó a veces al apasionamiento”. Sin embargo, era evidente que los posicionamientos políticos giraban en torno a los intereses de los convencionales. El principio federal fue utilizado como argumento para sostener la institución departamental frente al avance de las prerrogativas de un gobierno centralista que abogaba por la supresión de los jefes políticos, postura que coincidía con los intereses de los convencionales por el distrito capital.

Tras el cierre de las sesiones de convencionales, Astrada Ponce (dirigente de la tendencia liberal del Partido Demócrata) pronunció un elocuente discurso que reflejaba los intentos del gobierno provincial por modernizar las estructuras institucionales del Estado:

Sepan, repito, pues nuestros convencionales, que seremos defensores entusiastas de la reforma no sólo para reemplazar en la máquina gubernamental los resortes que el uso ha gastado o demostrado inútiles sino también para devolverles derechos y responsabilidades, que por la cultura alcanzada no deben ni pueden delegar.⁵⁵

La reforma del régimen departamental fue el resultado del cruce de intereses y tradiciones políticas entre actores ubicados en dos escalas del régimen político:

por un lado, el gobierno provincial, por otro, el regional, que respondía a los integrantes de las instituciones intermedias del Estado central. Lejos de imponerse el modelo liberal y moderno propugnado por la línea liberal-progresista de la Convención y por el gobierno de Roca, la reforma del régimen departamental fue el resultado de la interacción y la disputa en el recinto legislativo entre ambas tradiciones políticas (Gelman, 2010).

Finalmente, la votación dio como resultado el mantenimiento de las jefaturas políticas,⁵⁶ contemplado en el artículo 170, el cual establecía las características, las atribuciones, las funciones y las relaciones entre Ejecutivo Provincial y los Jefes Políticos, y el 171 que definía las condiciones para ser elegido jefe político.⁵⁷

Consideraciones finales

El propósito de este trabajo fue estudiar los principales tópicos que modularon el debate sobre el régimen departamental en la provincia de Córdoba a raíz de la reunión de convencionales en 1923. De modo tal que se pretendió focalizar el estudio en las relaciones entre federalismo y centralismo y a partir de allí explicar someramente las motivaciones e intereses que subyacían en los argumentos presentados por los convencionales.

El estudio se inscribe en un proceso más amplio que excede el ámbito circunscripto del recinto legislativo, para llevarnos a explorar las motivaciones externas e internas a los sujetos que intervinieron en el debate y de aquellos que coadyuvaron para que se reformara la Constitución. Por ello, se han tenido en cuenta las trayectorias políticas de los sujetos que intervinieron en el debate.

Ahora bien, la noción federal del régimen de representación política sostenida en la institución departamental articuló la discusión de los convencionales que defendían la jefatura política y de aquellos que sostenían su eliminación. En este sentido, recurriendo a definiciones clásicas sobre el ejercicio del poder político en las instancias locales y los específicos mecanismos de articulación de las demandas por parte de estos sujetos, aquellos convencionales que además habían acumulado un importante capital político y relacional en los departamentos defendieron la institución departamental. No obstante, quienes, siguiendo argumentos legítimos vinculados a la “ineficacia” o el anacronismo de la figura del jefe político, propugnaron su eliminación. En segundo lugar, los argumentos de los convencionales se refirieron a las relaciones entre el Poder Ejecutivo de la provincia y las jefaturas políticas. De este modo, quienes apoyaron la continuidad del régimen departamental, defendieron las estrechas relaciones entre ambas instancias del poder político y el rasgo de “agente natural” del gobernador en aquellas regiones en que el poder político central no podía llegar. Otro argumento utilizado por ambos sectores fue la política caudillística y su capacidad de articular demandas sociales. Quienes proponían su eliminación enfatizaban el carácter negativo de la figura del caudillo, por el contrario, aquellos sectores que defendieron la institución departamental reconocían su dimensión afectiva y vincular.

Finalmente, el debate articuló la centralización-descentralización de la policía departamental. Y alrededor de este tópico se mencionó la capacidad de los jefes políticos para resolver litigios y/o conflictos políticos lejanos de la Capital a través

del control de la policía. Por el contrario, la minoría socialista apoyó la vigilancia de los “vecinos” sobre la fuerza coercitiva.

La confluencia de dos tradiciones políticas “aparentemente contrapuestas”, por un lado, el centralismo capitalino, apoyado fundamentalmente por los hombres de la Capital y mayoritariamente, aunque no exclusivamente, por la tendencia liberal del Partido Demócrata, y por el otro, el federalismo del interior cordobés, representado cabalmente en la figura del jefe político departamental, como intermediario directo entre el Estado provincial y las localidades de la provincia, fueron los argumentos principales vertidos por los convencionales del 23. No obstante, motivaciones intrínsecas e intereses personales influyeron en la configuración de un discurso que guardaba cierta relación con las formas políticas tradicionales de ejercer el poder.

Quienes abrevaban en el principio de intervención del Estado provincial como regulador de las prácticas y de los mecanismos de control en las instancias locales (departamentales), formaban parte de una elite política que había realizado todo su *cursus honorum* en la capital y por lo tanto controlaba los principales resortes del poder político central. Por el contrario, quienes reconocieron la legitimidad de la figura departamental, recuperando la noción federal como principio de equilibrio de los poderes (Central-Interior) y de representación de los intereses locales, eran hombres que habían acumulado su poder en el interior provincial.

Referencias

- Alonso P. y Bragoni B., (2015). Introducción. En P. Alonso y B. Bragoni (Comp.), *El sistema federal Argentino* (pp. 9-16). Buenos Aires: Edhasa.
- Bonaudo M., (2003). Las elites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la jefatura política. En H. Sabato y A. Lettieri, *La vida política en la Argentina del siglo XIX* (pp. 85-112). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Botana N., (1993). El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930. En M. Carmignani (Comp.), *Federalismos latinoamericanos, México/Brasil/Argentina*, (pp. 120-147). México: El Colegio de México.
- Buchbinder P. (2010). Departamentos, municipios y luchas políticas en Corrientes a mediados del siglo XIX. En B. Bragoni y E. Míguez, *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1888* (pp. 231-260). Buenos Aires: Biblos.
- Delgado Aguilar, F. J. (2004). Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México 1876-1824. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, 28(28), 5-29. Recuperado de <https://moderna.historicas.unam.mx/index.php/ehm/article/view/3101>
- De la Cuesta Figueroa, M. (1977). El jefe político en la campaña de Salta, *Revista de Historia del Derecho*, (5), 43-73. Recuperado de <http://inhide.com.ar/portfolio/revista-de-historia-del-derecho-no-5-ano-1977/>
- Giannone, L. (mayo, 2019). El proceso de configuración del estado cordobés a través de las prácticas y el comportamiento de las elites conservadoras: Rafael Núñez y Mariano P. Ceballos (1912-1930). Ponencia presentada en VII *Jornadas Nacionales de Historia Social*, La Falda, Argentina.
- Giannone, L. (septiembre, 2019). Un actor político departamental: El jefe político en Córdoba (1912-1930). Ponencia presentada en XXXIX *Encuentro de Geohistoria Regional. VII Simposio Región y Políticas Públicas*, Corrientes, Argentina.

- Gibson, E. y Falleti, T. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (12), 171-204. Recuperado de <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-unidad-a-palos-conflicto-regional-y-los-origenes-del-federalismo-argentino-edward-gibson-tulia-falleti/>
- Falcón, R. (2015). *El jefe político. Un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México, 1856-1911*. México: El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Falcón, R. (1992). Jefes políticos y rebeliones campesinas: Uso y abuso del poder en el Estado de México, J. Rodríguez (Comp.), *Patterns of contention in Mexican history* (pp. 120-145). Willmington: SR Books.
- Falcón, R. (1998). Los jefes políticos: eslabones del poder. En M. Grijalva (Ed.), *Historia general del Estado de México República Restaurada y Porfiriato* (pp. 97-127). México: Gobierno del Estado de México/El Colegio Mexiquense.
- Lloyd Meham, J. (1986). El jefe político en México, *Secuencia*, (4), 143-156. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i04.131>
- Pavoni, Norma. (2000). Las jefaturas y su incidencia en el clientelismo rural: Córdoba, 1870-1890. *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, (3), 113-167. Recuperado en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys/article/view/9864>
- Pavoni, N. (2016). *Facciones, partidos y clientelismo político en la Córdoba de entre siglos, 1890-1912*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Piazzini, Carolina. (2017). Gobierno y régimen administrativo departamental: comandancias militares, jefaturas políticas, juzgados y policía (el caso santafesino en la segunda mitad del siglo XIX). Ponencia presentada en XVI *Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mar del Plata, Argentina.
- Riker Williams H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Vidal, G. (2000). El Partido Demócrata y sus tensiones internas. Diferentes perspectivas sobre ciudadanía y participación. Córdoba, 1922-1925. *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, (3), 169-206. Recuperado en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys/article/view/9865>
- Yangilevich, M. (2018). Prefecturas, comisarías de campaña y construcción estatal en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) a mediados del siglo XIX. *Secuencia*, (102), 70-99. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i102.1359>
- Vilchis Salazar, E. (2012). El jefe político. Transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el contingente de sangre, 1867-1876. *Contribuciones desde Coatepec*, (22), 69-95. Recuperado de <https://revistacoatepec.uaemex.mx/article/view/274>

Notas

- 1 Cabe señalar que, si bien las líneas editoriales y los posicionamientos políticos-ideológicos de la prensa consultada es variada y heterogénea, mientras que *La Voz del Interior* era radical, *Los Principios* era católica, *La Nación* y *La Prensa* conservadora, no ha afectado en la caracterización de los actores abordados aquí, por el contrario, su definición responde a la lectura previa de bibliografía específica sobre los conservadores en Córdoba.
- 2 (18 de mayo de 1919). *Los Principios*, pp. 2-3. Hemeroteca de la Legislatura de Córdoba (HLC), Córdoba.

- 3 A grandes rasgos y con algunos matices este grupo sostenía una serie de principios que los unificaba, entre ellos: defendían el laicismo, eran anticlericales, estaban preocupados por la renovación y la modernización de las prácticas políticas (admiradores del sistema estadounidense) y por la despersonalización de la política, para que el mérito ocupara el lugar de los apellidos. Enemigos del maximalismo, no así del socialismo nativo con cuyas propuestas coincidieron varias veces. Su utopía era la formación de partidos políticos orgánicos, principistas y de ideas (Vidal, 2000).
- 4 Las figuras sobresalientes de esta corriente liberal eran: Guillermo Rothe (abogado), Amado J. Roldán (periodista), Meliton de las Casas, Alejandro Infante (abogado), Clemente Carranza, Francisco Loza (h), Santos Ortíz, Modesto Moreno, Juan M. Baigorria, Manuel Carranza, Jorge Morcillo, Carlos Alfredo Astrada (terrateniente del departamento Calamuchita), Horacio Valdez (abogado), Juan U. Astrada (terrateniente departamento Calamuchita), Carlos D. Courel, Jacinto J. Cornejo, Carlos Suárez Pinto (abogado), Pedro J. Frías, Rodolfo Frías, Alejandro Arguello (los tres últimos aparecen como simpatizantes de esta facción).
- 5 Los sectores conservadores apoyaban y defendían viejos estilos de hacer política, eran clericales o aliados a esos grupos, identificaban la política con el gobierno de los mejores. Su enemigo no era solo el maximalismo, sino también el socialismo y toda vertiente liberal que tuviera algún tinte popular, moderno y laico. Cuestionadores, en muchas oportunidades de la ley Sáenz Peña, muchos eran contrarios a la ampliación de derechos políticos, es decir, partidarios de una república censitaria o con sufragio calificado (Vidal, 2000).
- 6 Reforma constitucional (18 de enero de 1923). *Los Principios*, p. 1.
- 7 La abstención del radicalismo (13 de noviembre de 1922). *La Prensa*, p. 10. Biblioteca Nacional Mariano Moreno (BNMM), Buenos Aires.
- 8 Discursos. Fondo documental Julio A. Roca (h), legajo 10, Archivo General de la Nación, (AGN), Buenos Aires.
- 9 Esta ley electoral dividía el territorio de la provincia en 6 distritos electorales para elegir los representantes de la Cámara de Diputados. Se aumentaba el número de diputados por distrito según el censo de 1914. Sin embargo, la constitución de los distritos separaba los departamentos del Sur y Este (donde el radicalismo era la mayoría) y los redistribuía agrupándolos con los del norte y oeste. Esto mermaba la posibilidad de que las dos primeras zonas, con mayor número de habitantes estuvieran cubiertas por legisladores radicales (Vidal, 2000).
- 10 (11 de febrero de 1921). *La Voz del Interior*, p. 3. (11 de febrero de 1921), p. 4. (12 de febrero de 1921), (17 de febrero de 1921), p. 5. (23 de febrero de 1921), p. 5. (23 de febrero de 1921), p. 5. (23 de febrero de 1921), p. 5. (27 de febrero de 1921), p. 5. (1 de marzo de 1921), p. 5.
- 11 Anuario de la Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Hacienda.
- 12 El régimen municipal (28 de junio de 1922). *La Nación*, p. 3.
- 13 La reforma constitucional de Córdoba (30 de junio de 1922). *La Nación*, p. 3.
- 14 Discurso de Roca. Discurso pronunciado en la clausura de la Convención Reformadora de la Constitución. 8 de octubre de 1923, Fondo documental Julio A. Roca (h), legajo 10.
- 15 Discurso de Roca.
- 16 Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia (DSHCRCP), 12 de mayo de 1923. Biblioteca Mayor de la Universidad Nacional de Córdoba, (BMUNC), Córdoba.
- 17 Discurso de Roca.
- 18 Entre los candidatos que figuraban en la lista se encontraba: Felipe Yofre, Manuel Peña, Jerónimo del Barco, Rafael Núñez, Ponciano Vivanco, Ramón J. Cárcano, Juan F. Cafferata, Mariano P. Ceballos, José Heriberto Martínez, Manuel Astrada, José Cortes Funes, Horacio Valdez, Manuel E. Paz, Antonio Nores, Manuel S. Ordóñez, entre otros.
- 19 (5 de diciembre de 1922). *La Nación*, p. 8.
- 20 (17 de diciembre de 1922). *La Voz del Interior*, p. 7.

- 21 (10 de noviembre de 1922). *La Prensa*, p. 13; (10 de noviembre de 1922). *La Prensa*, p. 13.
- 22 (18 de diciembre de 1922). *La Voz del Interior*, p. 6.
- 23 *La Voz del Interior* detallaba, en el marco de los resultados electorales, las ciudades con mayor abstención del electorado: Arroyito (San Justo), Leones (Marcos Juárez), Laborde y Litín (Unión). Vinculado a la escasa participación del electorado, se enumeraban las mesas anuladas. En orden decreciente, el departamento Tercero Arriba era aquel en el que menos mesas habían funcionado, con un total de 8 anuladas. En la Capital, San Justo y Río I°, 4 mesas cada uno; Tercero Arriba, 8 mesas; Punilla 1; Marcos Juárez, 5 mesas; Unión, Río II y Río IV y Tercero Abajo, 2 mesas cada uno. (18 de diciembre de 1922). *La Voz del Interior* p. 6; (20 de diciembre de 1922). *La Voz del Interior*, p. 7; (22 de diciembre de 1922). *La Voz del Interior*, p. 7.
- 24 La Convención resolvió facultar 5 comisiones compuestas por 5 miembros para redactar los anteproyectos parciales de la reforma relativos al régimen político; régimen municipal; a la organización judicial; el régimen económico y social y finalmente el régimen educacional con su articulado correspondiente. DSHCRCP, 17 de enero de 1923.
- 25 De la elección resultaron elegidos por cada departamento y distrito los siguientes convencionales: por la Capital, Gerónimo del Barco; por Colón, Benjamín Achával y Manuel Peña; por Cruz del Eje, Justino Achával; por General Roca, Horacio Valdez; por Ischilín, Gonzalo Figueroa; por Juárez Celman, Manuel J. Astrada; por Marcos Juárez, Ponciano Vivanco; por Minas, Luis Rosendo Leal; por Punilla, Julio Deheza; por Río Seco, Antonio Nores; por Río I°, Rafael Núñez; por Río IV, Julio Rodríguez de la Torre; por Río II, Jorge Torres Castaños; por Santa María, Juan F. Cafferata; por San Javier, Santiago F. Díaz; por San Justo, Lucas López Cabanillas; por San Alberto, Coronel Belisario Villegas; por Sobremonte, Felipe Yofre; por Tercero Abajo, Mariano P. Ceballos; por Tercero Arriba, Ángel F. Ávalos; por Totoral, Pedro J. Frías; por Tulumba, Salustiano Lascano; por Unión, Martín Gil. Correspondiente al primer distrito, fueron elegidos los convencionales Emilio E. Sánchez y Manuel E. Paz, Rubén Dussaut y Amado J. Roldán por la mayoría y Nicolás Repetto y Ricardo Belisle por la minoría, por el segundo distrito, Fernando Romagosa, Santiago Beltrán, José Cortés Funes, Carlos Astrada Ponce y Oscar de Goycochea por la mayoría y Pedro J. Clara y Carlos Suárez Pinto por la minoría. Por el tercer distrito, Aurelio A. Crespo, Lisardo Novillo Saravia, Pablo A. Rueda y Segundo Dutari Rodríguez por la mayoría, y Abel E. Ardiles y Francisco Súnico por la minoría. Por el cuarto distrito, Carlos D. Courel, José Heriberto Martínez, José Galeano y Pablo S. Argañaraz por la mayoría, y Edmundo Tolosa y Fermín Rivoira por la minoría. Por el quinto distrito, Alejandrino J. Infante, Rafael Moyano, Eduardo Deheza y Manuel S. Ordóñez por la mayoría, y José Lara por la minoría. Por el sexto distrito, Miguel Juárez Celman, Ramón J. Cárcano, Pedro S. Rovelli y Alejandro Centeno por la mayoría, y Juan B. Justo por la minoría.
- 26 Las diferentes líneas de indagación que se han focalizado en el estudio de las jefaturas se inscriben fundamentalmente en un período previo y en el marco del proceso de construcción del Estado Nacional. Entre algunos de estos trabajos, podemos mencionar un conjunto de estudios realizados en México. (Falcón, 1992, 1998 y 2015; Lloyd Mecham, 1986). Para Argentina, el trabajo de Carolina Piazzzi (2017), quien se dedica a estudiar, mediante la reconstrucción de algunos perfiles políticos, la trama vincular existente entre los jefes políticos y las diferentes instancias del poder local y del Ejecutivo Provincial en Santa Fe, sin perder de vista un abordaje comparativo de la institución departamental. El trabajo de Melina Yangilevich (2018), quien aborda la trama de conflictividad latente existente en la provincia de Buenos Aires y que tenía a las comandancias de frontera como los principales actores
- 27 Sobre la institución de la jefatura política, sus prerrogativas legales y trayectoria histórica consultar: (Piazzzi, 2017).
- 28 Cabe señalar que el radicalismo al mantenerse en la abstención, no participó del debate de la Convención. Asimismo, del relevamiento que se ha realizado en la prensa, no se registraron posiciones del partido en torno al tema.
- 29 (1 de mayo de 1923). *La Prensa*, p. 7.

- 30 Las indagaciones sobre el problema federal en América Latina en general y en Argentina en particular han sido particularmente visible para el siglo XIX, cuya discusión se centra en el análisis entre federalismo y centralismo. Entre algunos de estos trabajos podemos mencionar: (Gibson y Falleti, 2007; Botana, 1993; Riker, 1964).
- 31 Quien asumió una posición reformista en torno a la reforma constitucional, proponiendo amplias modificaciones, entre las cuales se destacó la supresión del Senado.
- 32 DSHCRCP, 1 de mayo de 1923.
- 33 DSHCRCP, 1 de mayo de 1923.
- 34 DSHCRCP, 1 de mayo de 1923.
- 35 DSHCRCP, 9 de abril de 1923.
- 36 Durante el período en que se trata el régimen departamental, el poder municipal le disputada a los jefes político el dominio sobre el ámbito local.
- 37 Por ala ultraconservadora me refiero a la tendencia interna del conservadurismo conformada por los sectores católicos y refractarios a las transformaciones políticas-institucionales del período.
- 38 DSHCRCP, 1° de mayo de 1923.
- 39 DSHCRCP, 1° de mayo de 1923.
- 40 DSHCRCP, 1° de mayo de 1923.
- 41 En este sentido Norma Pavoni (2000) ha analizado el proceso de acumulación del poder territorial del jefe político a través del clientelismo, el cual según la autora se reproducía a través de dos mecanismos. Por un lado, por medio de la relación con “la peonada”, ya que buena parte de los jefes políticos eran estancieros, y, en segundo término, por medio de las relaciones familiares y de amistad, en el marco de una sociedad con debilidad institucional y política-partidaria, lo que favorecía la consolidación de liderazgos sólidos en la región.
- 42 Las atribuciones y las potestades de los comandantes fueron expuestas en los ordenamientos legales sancionados por el gobierno provincial y en las disposiciones emitidas por el gobernador, sobre todo durante el segundo cuarto del siglo XIX. A grandes rasgos, estas atribuciones se sintetizaron en cuatro aspectos: 1) índole militar, ya que los comandantes eran responsables del reclutamiento la tropa; 2) Supervisión de las obras públicas y cobro de las contribuciones regulares y extraordinarias; 3) Ejercía la responsabilidad de las disposiciones judiciales; 4) funciones políticas, dado que los comandantes departamentales también organizaban los actos electorales (Buchbinder, 2010).
- 43 Si bien, como señalan Alonso y Bragoni (2015), el debate público y político-partidario en torno al federalismo atravesó los discursos de las elites políticas a lo largo del siglo XIX, perdiendo centralidad en el siglo XX, en esta coyuntura adquiere protagonismo para definir los vínculos entre el Gobierno Central y el Departamental.
- 44 DSHCRCP, 18 de abril de 1923.
- 45 DSHCRCP, 18 de abril de 1923.
- 46 DSHCRCP, 17 de abril de 1923.
- 47 DSHCRCP, 17 de abril de 1923.
- 48 La vieja problemática de la asimetría entre las provincias ricas y pobres y sus diferentes formas de relación con el gobierno nacional ha sido uno de los temas abordados para trabajar la cuestión del federalismo (Alonso y Bragoni, 2015).
- 49 DSHCRCP, 17 de abril de 1923.
- 50 DSHCRCP, 14 de abril de 1923.
- 51 Cabe señalar que en 1870 la policía departamental quedó bajo la dependencia directa del Jefe Político (Pavoni, 2000).
- 52 DSHCRCP, 18 de abril de 1923.
- 53 DSHCRCP, 21 de abril de 1923.
- 54 DSHCRCP, 21 de abril de 1923.
- 55 DSHCRCP, 28 de mayo de 1923.
- 56 Los convencionales que votaron a favor de la continuidad de las jefaturas política fueron: León Basualdo, Leal, Núñez, Novillo Saravia, Ceballos, Ordóñez y en contra: Frías, Suárez Pinto y por el Partido Socialista Belisle.
- 57 Las jefaturas políticas (2 de mayo de 1923). *La Prensa*, p. 7.