

1. Sufragio y revolución

El 13 de mayo de 1810, luego de cincuenta y tres días de navegación, una fragata mercante inglesa arribaba a Montevideo portando noticias poco alentadoras sobre la situación de la península ibérica: las tropas francesas habían llegado a las inmediaciones de la Real Isla de León con la intención de apoderarse de Cádiz y del gobierno que allí se refugiaba. A pesar del intento que el virrey Cisneros realizara con el objeto de ocultar la información procedente de la metrópoli, fue imposible frenar aquello que, visto en perspectiva, parece hoy irrefrenable. La noticia de una casi total pérdida de la península en manos francesas, divulgada en Buenos Aires a los pocos días del arribo de la fragata a la costa oriental, venía a ratificar de manera irreversible la sorpresa inicial que experimentaron peninsulares y criollos al conocer los hechos de Bayona, cuando se produjo la cesión de la Corona primero a Napoleón y luego a José Bonaparte. Sorpresa y perplejidad frente a una situación que no habían buscado ni imaginado, pero que se erigía en una gran ocasión para rediscutir los términos sobre los cuales se había fundado hasta ese momento la obediencia política. Las primeras muestras de lealtad dinástica y patriotismo español que habían atravesado las Indias en 1808, serían reemplazadas por la formación de juntas de gobierno provisorias que se presentaban —desde Caracas hasta Buenos Aires— como herederas de un poder caído. Luego de dos años de incertidumbre frente a un trono vacante, la ya conocida noción de retroversión de la soberanía comenzó a ser evocada en un contexto en el que los propios protagonistas parecían ignorar las consecuencias a las que podía conducir dicha invocación: la revolución estaba en marcha, aunque los hombres que la condujeron no se llamaran a sí mismos revolucionarios.¹²

¿Qué aspecto de esta revolución, tan estudiada como discutida, interesa destacar en este libro y más especialmente en este capítulo inicial? Aun cuando resulta difícil recortar aspectos de un acontecimiento que afectó toda la vida de aquellos hombres, no es marginal al proceso desatado en 1810 analizar una de las experiencias más novedosas que importó la revolución: la de comenzar a elegir nuevas autoridades. Pese a que muchos podrían objetar que las elecciones no constituyeron un proceso tan novedoso si se tiene en cuenta que las Leyes de Indias contemplaban la designación de miembros de Cabildo a través de mecanismos electivos y que en 1809 ya se habían practicado elecciones en muchas ciudades americanas cumpliendo la Real Orden dictada por la Junta Central de España (creada luego de la *vacatio regis*) el 22 de enero de ese mismo año para designar representantes a dicha Junta, la dimensión que asumieron los procesos electorales luego de los sucesos de mayo de 1810 en el Río de la Plata estuvieron muy lejos de poder compararse con aquéllos. Y esto es así porque si bien los primeros reglamentos emanados de la Junta Provisional erigida en Buenos Aires retomaron los mecanismos ya conocidos de la tradición política española, el contexto en el que fueron emitidos y los efectos que rápidamente produjeron se revelaron completamente nuevos. Ya no se trataba de designar por el clásico procedimiento de cooptación a capitulares dependientes de las autoridades virreinales (los miembros del Cabildo saliente "elegían" a sus sucesores) ni a representantes de una Junta Central que, a pesar de haber reconocido a las colonias ultramarinas como parte integrante de la nación española luego de la invasión napoleónica, no dejaba de presentarse como órgano superior capaz de imponer reglas desiguales para el acceso de peninsulares y criollos al ejercicio de la representación. Las elecciones celebradas a partir del 25 de mayo de 1810 en todo el territorio del ex virreinato se hicieron en un contexto de profunda ruptura con la metrópoli —aunque los

protagonistas no hayan tenido claros objetivos independentistas desde un comienzo —, produciendo efectos devastadores para el antiguo orden colonial. Retroversión de la soberanía, soberanía del pueblo, libertad e igualdad, fueron algunos de los principios invocados "para legitimar el nuevo curso de acción y avalar la reglamentación de procedimientos electivos capaces de reemplazar —al calor de la urgencia de los acontecimientos— la literal ausencia de autoridad. El aprendizaje que aquellos hombres hicieron a través de la nueva experiencia electiva —habitados a jurar fidelidad a un rey muy lejano y ser gobernados por delegados de ese rey nunca visto ni conocido— fue lo suficientemente conmovedora como para erigirse en un punto de no retorno. Los gobernantes no gozarían de allí en más de una legitimidad de origen si no se sometían al veredicto de un proceso electoral en cualquiera de las variantes ensayadas en aquellos años.

La descripción detallada de tales variantes durante la década revolucionaria no constituye, sin embargo, el principal objeto de este capítulo. Sería imposible abordar en pocas páginas la complejidad de los procesos electorales desarrollados entre 1810 y 1820 (los que ameritan la publicación de un volumen específico sobre el tema) como sería imposible también comprender lo ocurrido en Buenos Aires luego de 1820 sin contemplar el derrotero de la representación política en los años precedentes.¹³ Por tal motivo, sólo se tratarán algunos aspectos fundamentales de los comicios realizados durante el período con el doble objeto de reflexionar sobre los problemas representativos más acuciantes que vivieron los hombres que enfrentaron la revolución y detectar la evaluación que de tales problemas hicieron los miembros de la elite dirigente en los inicios de la década siguiente. Para ello es conveniente comenzar con la recuperación de la imagen canónica que sobre las elecciones de la primera mitad del siglo XIX hemos heredado, ya mencionada en la introducción.

En primer lugar, vale la pena detenerse en uno de los tópicos más repetidos por ciertos historiadores, devenido en una especie de "sentido común" que, por ser tal, tardó mucho tiempo en ser cuestionado: que las elites buscaron restringir desde un comienzo —tanto desde el punto de vista normativo como a través de las prácticas informales implementadas— la participación del "pueblo" en las elecciones celebradas en el período. El presupuesto se funda en la creencia de que ese "pueblo" —al que nunca se define de manera más o menos precisa— pujaba ansiosamente por elegir a sus gobernantes y que los miembros de la elite —una elite también escasamente definida— habrían impedido por diversos medios llevar adelante tal propósito. El resultado habría sido la conformación de gobiernos con una frágil base popular, ocupados básicamente en evitar la tan amenazante participación de la "plebe" en las elecciones periódicas. Esta imagen, sin embargo, se contrapone a una realidad —según expresan las fuentes sobre el período— en la que el "pueblo" se mostraba poco interesado (se podría afirmar casi indiferente) en participar de los actos comiciales convocados por la elite dirigente; a reglamentos electorales escasamente restrictivos respecto de la definición del mundo elector; y a una actitud por parte de la elite que lejos de buscar restringir la participación en el sufragio, procuraba alentarla en el marco de la normativa vigente. Este cuadro de situación requiere ser explicado en cada uno de sus componentes.

Comenzando por la dimensión normativa, es preciso recordar que en los últimos años ya ha sido demostrado que en la América hispana se impuso un sufragio amplio cuyas exclusiones no siguieron, en general, las huellas del voto censatario derivado de la típica figura del ciudadano propietario inglés.¹⁴ La imposición del antiguo vecinazgo de origen hispánico combinado con la nueva noción de "hombre libre" importada por la revolución dio como resultado un régimen

representativo escasamente excluyente si se lo compara con otros vigentes en aquellos años. La discusión en el Río de la Plata acerca de la conveniencia o no de restringir el voto según criterios de riqueza o ilustración fue bastante posterior al momento de la revolución: se introdujo promediando la década del '20 y aun en ese período ocupó un lugar marginal frente a otros problemas más acuciantes asociados al sistema electoral. Los niveles de inclusión en el régimen representativo no se debatieron —al menos en el interior de las asambleas constituyentes convocadas durante la década de 1810— en los términos de una representación que define a qué individuos y segmentos sociales se les reconoce el derecho de voto. Las claves de la inclusión remitieron más a las jerarquías corporativo-territoriales de origen hispánico, combinadas luego con las de la dependencia social, que a las derivadas de criterios individuales de representación.

En el plano de las prácticas político-electorales queda aún por demostrar si efectivamente los mecanismos informales operaron con el objeto de restringir la participación, o si, por el contrario, el tan criticado "oficialismo electoral" actuó buscando ampliar el espacio de participación en el marco de un régimen representativo que sustituyera el desarrollado en el interior de asambleas o cabildos abiertos, muy frecuentes en la década revolucionaria. Para el caso rioplatense, la hipótesis aquí desplegada busca subrayar que, lejos de querer limitar la participación en el sufragio, la elite tendió a incentivarla en el marco del nuevo régimen representativo. El objetivo era disciplinar la movilización activada por la revolución, cuya expresión más frecuente se daba bajo la forma de asambleas populares o cabildos abiertos. El régimen representativo de voto indirecto venía entonces a intentar reemplazar la más caótica y desordenada participación directa de la plebe en las asambleas convocadas durante la década y a movilizar a un electorado aún muy pasivo e indiferente según expresaban los publicistas de la época y demostraban los resultados de las elecciones realizadas.

Desde esta perspectiva, los problemas más relevantes que en el interior del debate por la representación política se fueron definiendo durante la década revolucionaria tienen como referentes, por una parte, a las antiguas jerarquías corporativo-territoriales —en sintonía con la predominante concepción de cuerpos soberanos— y a la tradicional condición de la dependencia social para dirimir los niveles de inclusión y exclusión en el sufragio, y por otra, a la oposición entre ejercicio directo de la soberanía y régimen representativo. En el marco de estos parámetros se constituyó la práctica comicial en aquellos años y sobre su derrotero tratará este capítulo.

Los Criterios de la Inclusión en la Representación Política

La situación de "provisionalidad permanente" que vivió el Río de la Plata en la década revolucionaria —según la expresión de José Carlos Chiaramonte— fue producto de la indefinición de dos problemas sustanciales inherentes al orden político: el vinculado al sujeto de imputación soberana, por un lado, y a la forma de gobierno que debía adoptar el nuevo espacio político surgido del desmoronamiento del Imperio, por el otro.¹⁵ Tal como ha demostrado el autor citado, el debate en torno al problema de la soberanía desplegado en los primeros momentos revolucionarios ocupó el centro de la escena política. La repentina e inesperada crisis del Imperio hispánico condujo, primero en la península y luego en América, a buscar una solución doctrinaria legítima a la *vacatio regis* producida tras los sucesos de Rayona. La tradicional teoría de la

retroversión de la soberanía, que concebía a los pueblos y ciudades como sujetos de imputación soberana con privilegios y jerarquías particulares, se enfrentó a la más moderna doctrina que consideraba a la nación como el sujeto único e indivisible de imputación. La generalizada invocación en América a la doctrina de la retroversión en los momentos iniciales de la crisis enraizaba —según plantea Antonio Annino— en un horizonte de prácticas y lenguajes ya conocidos; la noción abstracta de una nación compuesta por individuos libres e iguales, en cambio, no remitía a ningún sujeto ni práctica política concreta ya conocida sino que provenía directamente de las doctrinas aplicadas en Francia luego de la revolución y discutidas en las Cortes de Cádiz a partir de 1810.¹⁶ Por otro lado, el debate sobre la forma de gobierno que debería adoptarse se desplegaba en consonancia con el problema de la soberanía: el modelo monárquico constitucional —que seguía las huellas de la ingeniería constitucional inglesa de gobierno mixto o la más novedosa implementada en Cádiz en 1812— y el modelo republicano —aplicado en Estados Unidos o de manera más efímera en Francia—, constituyeron los polos de una amplia gama de opciones que recuperaban diversas formas de organización institucional en las que se cruzaban alternativas centralistas, federales o confederales, según el caso. La predominancia del modelo republicano sobre el monárquico en los primeros años de la década se vio, en parte, debilitada luego de la Restauración monárquica en Europa en 1814, produciéndose el ya conocido giro "conservador" del Congreso Constituyente reunido en 1816 respecto de las posiciones adoptadas en la Asamblea del año XIII.

En ese contexto —al que se sumaba la guerra de independencia—, los debates en torno al problema de la representación política quedaron subordinados a la indefinición de estas sustanciales cuestiones de orden institucional (que por razones de espacio no desarrollaremos en esta oportunidad sin por ello dejar de reconocer la íntima articulación existente entre los debates por la definición de la soberanía, las formas de gobierno y la representación política) adoptando los regímenes electorales formas precarias y ambiguas, en sintonía con la precariedad y ambigüedad del orden político existente.¹⁷ Entre 1810 y 1820 se realizaron elecciones a lo largo de todo el territorio rioplatense para designar integrantes de los gobiernos centrales (desde la primera junta Provisional pasando por los Triunviratos y luego por el Directorio), diputados constituyentes (a la Asamblea que sesionó entre 1813 y 1815 y al Congreso reunido en 1816 que declaró la independencia y dictó luego la fallida Constitución de 1819), miembros para formar juntas electorales de diverso tipo, juntas provinciales y subordinadas (de duración efímera pero que buscaban crear poderes subordinados al poder central a lo largo de todo el territorio del ex virreinato), gobernadores intendentes (autoridad de origen borbónico que se mantuvo durante toda la década) y miembros de Cabildo. Esta proliferación de reglamentos electorales en un marco como el descrito anteriormente parece, cuanto menos, paradójico. ¿Cómo explicar la multiplicación de procesos electorales en un territorio que no lograba encontrar una fórmula política capaz de crear un orden estable? Quizás en ese dato resida parte de la explicación: la rápida incorporación del sufragio como única alternativa de constitución de la autoridad no fue ajena al hecho de que sólo parecía posible crear legitimidades de origen avaladas por diversas formas de elección, resultando muy difícil transitar hacia una legitimidad de ejercicio donde los poderes erigidos encontraban serios obstáculos para hacer ejecutable su autoridad. Tales obstáculos se vinculaban con el nuevo fenómeno del faccionalismo surgido en el momento mismo de la revolución y con la conflictividad entablada entre las diversas esferas jurisdiccionales de pretensión nacional, regional y local. La coexistencia de entidades territoriales con pretensión soberana —expresadas

generalmente a través de las ciudades— con gobiernos centrales no siempre acatados, dibujaron un mapa político en el que la representación quedó sometida a las tensiones y vaivenes sufridos por la redefinición de las jurisdicciones territoriales. Tensiones suscitadas por la pretensión centralizadora de la antigua capital del reino que hizo suya, en varias oportunidades, la nueva concepción de una soberanía única e indivisible, enfrentada a la noción de una soberanía estamental predominante en los otros pueblos del antiguo virreinato que, además de oponerse a aquella vocación centralizadora, se manifestaba a través de la competencia entre viejas jerarquías territoriales propias de la colonia (ciudades principales, subordinadas, villas y pueblos dependientes) y, al promediar la década de 1810, entre ciudad y campaña.

El primer problema suscitado en el Cabildo Abierto del 22 de mayo se definió en términos de una tendencia que defendía los derechos de la capital del reino a representar a los demás pueblos del virreinato invocando para ello razones de urgencia, frente a otra tendencia que, siguiendo el itinerario de la teoría de la retroversión, se erigía en defensora de los derechos de los pueblos soberanos a decidir de común acuerdo la futura representación. El segundo problema se planteó, una vez resuelta la convocatoria a elecciones a todos los pueblos del virreinato, entre aquellos cuerpos territoriales que quedarían respectivamente incluidos y excluidos dentro de la nueva representación política. Luego de algunos intercambios epistolares producidos entre la Junta Provisional y ciertos pueblos del interior, el derecho a tener un representante en dicha Junta quedó finalmente limitado a los cuerpos territoriales definidos por su condición de ciudad condición otorgada por la presencia de Cabildo – y, dentro de ellos, a aquellas ciudades cabeceras que, en el contexto institucional de la época, no eran otras que las capitales de intendencia o de subdelegación. Las jerarquías territoriales propias de la colonia definían el contorno de la nueva representación, asumiendo la ciudad un papel central en los procesos electorales celebrados después de 1810.

El recorte del ámbito representativo establecido en estos primeros reglamentos se mantuvo en las posteriores normas dictadas entre 1811 y 1815. El número de representantes asignado a cada unidad territorial no seguía el criterio que establece una relación automática entre dicho número y la cantidad de población, sino el más tradicional principio que suponía la existencia de jerarquías y privilegios entre los cuerpos territoriales existentes. Así, Buenos Aires y muy especialmente su Cabildo asumieron en esos años una supremacía respecto de los demás pueblos del ex virreinato que se tradujo en una constante superioridad numérica en relación a la cantidad de representantes asignado a aquélla para formar los diferentes cuerpos representativos. Tal superioridad fue objeto de crecientes cuestionamientos –lo que refleja la doble tensión señalada entre la antigua capital del reino y los pueblos y la que se manifiesta en el interior de éstos – como lo fue también la exclusión de la campaña de la representación política. El reclamo de los pueblos de campaña por participar en el régimen representativo –vinculado, por otro lado, al carácter jurisdiccional de los cabildos rioplatenses que incluían bajo su tutela a las zonas rurales – apareció muy tempranamente.

Pero fue el Estatuto Provisional de 1815, dictado por la junta de Observación creada luego del fracaso de la Asamblea Constituyente reunida desde 1813 y de instalado el Directorio (poder central unipersonal creado por aquella asamblea), el que modificó sustancialmente los principios sobre los cuales se había montado el régimen representativo en el primer quinquenio de la década. Por un lado, fue el primer reglamento de carácter general pensado para organizar institucionalmente todo el territorio del ex virreinato y el primero en establecer formas electivas

Autor. Marcela Ternavasio

para las autoridades vigentes en cada jurisdicción. Sus disposiciones comprendían la elección de diputados de las provincias para el Congreso General –el que finalmente se reunió en Tucumán y declaró la independencia definitiva en 1816–, de gobernadores, de miembros de la Junta de Observación y, finalmente, de los cabildos seculares. Por otro lado, el Estatuto introdujo importantes cambios en el régimen electoral vigente. Tres novedades fundamentales instituyó respecto al tema que nos ocupa en este punto: la incorporación de la campaña en el régimen representativo, la adecuación del número de diputados de cada sección electoral a su cantidad de habitantes y la imposición de un régimen electivo para designar a los miembros del Cabildo.¹⁸ Cabe recordar que tales innovaciones se producían más tardíamente en el Río de la Plata respecto de otros territorios americanos leales a las autoridades de la península donde se había aplicado la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se incorporaban los principios enunciados.¹⁹

Así, la representación de ciudad presente en las primeras reglamentaciones de la década revolucionaria fue perdiendo centralidad a partir de 1815 al admitirse la representación de la campaña y un criterio que vinculaba automáticamente el número de diputados con la cantidad de habitantes de cada territorio (para la elección de diputados al Congreso, los sufragantes pasaron a votar por un elector cada 5.000 "almas" en las asambleas primarias y éstos, reunidos en asamblea o colegio electoral en la capital de cada provincia, debían nombrar un diputado cada 15.000 habitantes). Aunque este último principio fue el más resistido, si se tiene en cuenta que en 1818 algunos diputados del Congreso seguían defendiendo "el método de elecciones de diputados por Ciudades y Villas como se ha hecho hasta ahora",²⁰ lo cierto es que la sanción del Estatuto Provisional representó el inicio de un paulatino resquebrajamiento de las tradicionales jerarquías territoriales a las que había estado atada la representación política en los primeros años posrevolucionarios.

Ahora bien, según lo expuesto hasta aquí, los criterios para discutir los niveles de inclusión en la representación política no parecen seguir en el Río de la Plata los parámetros de un tipo de representación individual, tal como una concepción moderna de la ciudadanía supone: la preeminencia, en un primer momento, de una concepción corporativa anclada en las tradicionales jerarquías territoriales se combinó, promediando la década del '10, con la noción de dependencia social. La vecindad hispánica definió en casi todos los reglamentos la condición del elector y aunque la categoría de ciudadano circuló en esos años en el Río de la Plata a la vez que se utilizó en cierta normativa electoral, la misma parece haber estado inscrita en el universo de la vecindad del sistema colonial más que en un tipo de representación individual. La condición de vecindad le era otorgada en el antiguo régimen a aquel habitante que reuniera los siguientes requisitos: ser jefe de familia, tener casa abierta, ser un vecino útil, justificar un tiempo de residencia determinado y no ser sirviente. Ser vecino implicaba tener un estatuto particular dentro del reino (con sus respectivos fueros y franquicias) y "representar" de manera grupal a un conjunto más vasto que excedía, naturalmente, al individuo portador de ese privilegio. Aunque el proceso revolucionario dio entrada a la nueva concepción de ciudadano, ésta retomó tal como ha señalado François Guerra los atributos de la vecindad, generalizándolos y abstrayéndolos. La nacionalidad, entendida como pertenencia jurídica a la nación, generalizó el vecinazgo como origen; esto es, ser natural de una comunidad. Las condiciones necesarias para la posesión de los derechos civiles y especialmente el domicilio, remitían a la pertenencia a una comunidad concreta; los marginales y vagabundos seguían estando, como antes, fuera de la sociedad.²¹ Estas analogías entre el viejo vecinazgo y la

moderna ciudadanía hicieron que ambos conceptos aparecieran frecuentemente intercambiados, confundidos y hasta identificados en la normativa de la época.

Los primeros reglamentos electorales aplicados en el Río de la Plata, como asimismo en el conjunto del territorio hispanoamericano, utilizaron diversas fórmulas vinculadas a la condición de vecindad para definir el universo de representantes y representados. En dichas fórmulas no se establecían de manera taxativa las calidades que debían reunir los electores como tampoco los representantes electos, recurriéndose al concepto de vecino como un elemento suficiente para clarificar el mundo de los incluidos en el derecho electoral. El uso indistinto de los términos vecino y ciudadano aparecía siempre después de establecerse la condición de vecindad para definir la representación y en un contexto en el que la normativa tenía por objeto agregar o aclarar algo respecto de ciertos criterios de inclusión que no se desprendían necesariamente de aquélla. El Reglamento por el que se convocó a la Asamblea del año XIII introdujo un criterio que, pese a su adscripción al pensamiento francés revolucionario, se combinaba con la tradicional vecindad: "los vecinos libres y patriotas" constituía una fórmula mixta que intentaba destacar la nueva situación emergente de la revolución al exigir ahora no sólo la implícita condición de "afincado y arraigado" que se derivaba de la sola mención del término vecino – sino, además, la de haber demostrado "conocida adhesión a la justa causa de América" para ser electores o electos diputados.²² El principio jacobino que exigía para la representación política una condición tan ambigua como poco demostrable –la adhesión a la causa revolucionaria – pareció funcionar más como un argumento retórico en el contexto de la guerra de independencia que como una verdadera limitación o exigencia respecto del derecho de sufragio.

El Estatuto de 1815 fue, una vez más, el que innovó sobre la definición de electores y elegidos. Hasta esa fecha, no se disponía siquiera de estatutos que fijaran una edad mínima para acceder al sufragio. Las disposiciones electorales del Estatuto Provisional, respetadas en su mayor parte por el Reglamento Provisorio de 1817 y luego por la Constitución de 1819 (dictados ambos por el Congreso Constituyente trasladado de Tucumán a Buenos Aires luego de declarar la independencia) definían por primera vez en el Río de la Plata determinados requisitos comunes a los habitantes de ciudad y campaña para acceder a la ciudadanía política y, con ella, al derecho de sufragio. Establecía no sólo una edad mínima (25 años) y el requisito de "que haya nacido y resida en el territorio del Estado" el habitante que quisiera gozar del derecho al voto (en el capítulo 32 de la 11 sección), sino además otras condiciones que, no obstante, se definían por la negativa. Esto significaba que dichos requisitos se inscribían en los posibles "modos de perderse y suspenderse la ciudadanía". Se destaca, al respecto, la suspensión "por ser doméstico asalariado: por no tener propiedad u oficio lucrativo y útil al país..." (capítulo 5'). Esta limitación, nueva en la normativa electoral rioplatense, derivaba de dos nociones muy arraigadas en el pensamiento europeo de fines del siglo XVIII. La primera era aquélla que, al exigir una propiedad o un oficio lucrativo y útil, intentaba excluir a los vagabundos y transeúntes del sistema de representación. En este punto, al igual que los revolucionarios franceses, la elite rioplatense no seguía las huellas del modelo político que fundaba la representación en la noción del ciudadano propietario. La exigencia de una propiedad o de un trabajo conocido no pretendía definir una posición económica, sino más bien un sistema de garantías sociales y morales: los transeúntes no sólo quedaban fuera de la ciudadanía política sino también fuera de la sociedad.²³ La segunda noción estaba vinculada a la condición de la dependencia social. La suspensión de la ciudadanía a los domésticos asalariados derivaba de

oponer la condición de hombre libre a la de dependiente. El doméstico era considerado parte de la casa, de la familia patriarcal; su libertad estaba seriamente limitada porque no era un individuo con un trabajo autónomo, encarnando así la figura específica de la dependencia social. Dependencia que se traducía en un tipo de representación grupal en la que el jefe de familia expresaba la voluntad del núcleo familiar: mujeres, menores, domésticos. Los cambios introducidos por el Estatuto de 1815, si bien expresan por primera vez requisitos más detallados para el ejercicio de la ciudadanía y, al mismo tiempo, una ampliación que incluye a los habitantes de la campaña, remiten a un universo político que sigue más atado a nociones que privilegian la inclusión o exclusión de la esfera social (dependientes, vagabundos, transeúntes) que de la esfera política. La inclusión dentro de ésta era una directa derivación de la pertenencia a aquélla.

Así, entonces, la definición de representantes y representados eligió para expresarse fórmulas ambiguas durante la década revolucionaria, permitiendo la inclusión en el derecho de voto de diferentes segmentos sociales que estaban muy lejos de identificarse con la elite. La vecindad, según los últimos avances de investigación, se hallaba más extendida de lo que tradicionalmente se suponía, incluso entre algunos pobladores de la campaña;²⁴ la noción de dependencia social no impidió la inclusión de una amplia franja de habitantes de ciudad y campaña que reunían el requisito de tener, o bien una pequeña propiedad, o un oficio lucrativo y útil;²⁵ y el requisito del censo –que remite a una concepción individualista de la ciudadanía – sólo aparecía en algunos reglamentos para el caso de los extranjeros que quisieran acceder a ella. Por otro lado, la ambigüedad normativa ya señalada sumada a la falta de experiencia de los habitantes del ex virreinato en lides electorales y al particular interés de los grupos facciosos en acrecentar su potencial electoral, condujo a que en muchas oportunidades las autoridades de las mesas comiciales incluyeran como electores a personajes que de ningún modo reunían las calidades requeridas por los reglamentos para ejercer el derecho de voto.

La situación se hacía aún más complicada al combinarse los conceptos de vecino, ciudadano y dependiente con la nueva noción de hombre libre importada por la revolución. Esta última categoría condujo a no pocos equívocos, si se tiene en cuenta el contexto en el que se inscribía y los diferentes aspectos a los que aludía. Desde la perspectiva de la dependencia social, la noción de hombre libre estuvo enmarcada en la lenta transformación de los viejos lazos de la dependencia; siervos, esclavos, domésticos y hasta jornaleros, constituyeron categorías sociales que aún parecían cabalgar entre el antiguo régimen y el nuevo mundo de la libertad que las revoluciones parecían inaugurar. Desde la perspectiva de la representación política, se cruzaron dos aspectos muy diversos. Por un lado, que el derecho electoral era una derivación de los derechos civiles: el sufragio activo (que habilitaba a ejercer el voto) y pasivo (que habilitaba a ser electo representante) les era adjudicado a aquellos que pertenecían a la sociedad en tanto no tenían ningún lazo de dependencia social; por otro lado, aludía a la concepción jacobina antes citada en tanto el derecho de voto le pertenecía a aquellos que habían expresado adhesión a la causa revolucionaria. La condición de hombre libre exaltaba, en este caso, una dimensión diferente: la de la nueva libertad conquistada luego de 1810 en oposición a la anterior condición colonial. Este último aspecto tuvo, durante los años más álgidos de la guerra de independencia, una importancia retórica y simbólica nada desdeñable. El tránsito de súbdito a hombre libre encontró su correlato en el régimen representativo al intentar ser excluidos quienes se suponían sostenedores de la condición de vasallaje. Recién después de concluida la guerra de independencia y una vez

garantizada la nueva libertad conquistada, la noción de hombre libre quedó despojada de esta dimensión anticolonialista y reducida al primer aspecto señalado. No obstante, la ambigüedad que encerraba esta categoría siguió siendo foco de innumerables conflictos aún después de 1821. La frontera entre los excluidos e incluidos en el universo de la representación política continuó las huellas de esta primera formulación. El punto era acordar qué se entendía por hombre libre.

¿Asambleísmo o Representación? La Participación Electoral en la Década Revolucionaria

El papel fundamental que desempeñaron los cabildos en la década de 1810 —y especialmente el de la antigua capital del Reino— se expresó en dos aspectos del proceso político. En primer lugar, el Cabildo se erigió en el órgano depositario de la soberanía frente a la crisis de la monarquía. Inmediatamente después, la debilidad de los gobiernos centrales convirtió a ésta en una práctica habitual: el Cabildo de Buenos Aires reasumió siempre, en momentos de crisis institucional, la potestad que se le había delegado en el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810. En tensión permanente con los otros poderes surgidos de la revolución, el ayuntamiento se elevó en el único cuerpo capaz de arbitrar los conflictos más graves de la década o de mantenerse en pie en situaciones de vacío de poder, reasumiendo la autoridad. El segundo aspecto en el que se expresó la centralidad del Cabildo se vincula, específicamente, al papel que desempeñó en los procesos electorales. Tanto desde el punto de vista normativo como de la práctica electoral concreta, la institución capitular organizó y controló el sufragio al ser la encargada de convocar a elecciones, confeccionar los padrones, expedir las cartas de ciudadanía, formar las mesas receptoras y escrutadoras de votos y constituirse en el centro edilicio donde se acudía a votar o a realizar los escrutinios. El Cabildo se erigió en el "delegado natural" de una representación que nacía siguiendo los moldes de la vieja tradición española.

Cabe destacar ahora el punto más relevante del debate generado en el interior de la elite respecto al sufragio: el que enfrentó el ejercicio directo de la soberanía practicado en cabildos abiertos y asambleas populares a la definición de un régimen representativo. La tradición colonial del cabildo abierto fue rescatada en los primeros reglamentos electorales e implementada en diversas oportunidades desde las Invasiones Inglesas hasta la supresión de los cabildos (producida en Buenos Aires en 1821 y en el resto de las provincias en fechas posteriores). Tales reuniones, convocadas por la autoridad competente, se desarrollaron conjuntamente a otro tipo de "asambleas" reunidas de manera espontánea, las que rápidamente se convirtieron en ámbitos de legitimación de decisiones que afectaban directa o indirectamente al poder político. El régimen representativo, por otro lado, presentado como el medio más eficaz para suprimir este ejercicio directo de la soberanía, presuponía establecer mecanismos electivos a través de los cuales el pueblo delegara tal ejercicio en un grupo de representantes. Lo que estaba en discusión, entonces, no era sólo la mecánica electoral que debía imponerse —sufragio directo o indirecto, indirecto de segundo o tercer grado— sino además, y fundamentalmente, sobre qué bases fundar y legitimar el ejercicio mismo del poder político.

Esta controversia, que se prolongó durante toda la década —alcanzando sus picos culminantes hacia 1816 y, luego, en la crisis del año '20— remite, indudablemente, al gran debate que desde

Autor. Marcela Ternavasio

comienzos del siglo XVIII en Inglaterra y más tarde en Francia y Estados Unidos, se desarrolló en torno a la definición misma del régimen representativo. Éste nacía en oposición a las formas tradicionales de representación basadas en el mandato imperativo, figura del derecho privado en vigor desde el medioevo en Europa, y a las formas antiguas de la democracia directa. La vigencia del mandato imperativo implicaba que los diputados o procuradores eran representantes de sus mandantes —esto es, de los estamentos que los designaban debiendo ajustar su voto (en cortes o asambleas estamentales) a los poderes e instrucciones otorgados por el cuerpo que representaban. Se trataba de un tipo de representación de alguien —la Corporación—frente a algún otro —el Rey—, y no de un cuerpo representativo que dejaba de ser un organismo externo al Estado para convertirse en organismo del Estado, tal como las formas modernas de representación lo entendían. Este tránsito, que se dio más tempranamente en Inglaterra y luego en Estados Unidos y Francia, implicó el abandono del mandato imperativo y la imposición de un sistema en el que los diputados electos ya no lo eran de una corporación en particular, sino de la nación o el pueblo al que representaban con total autonomía de sus electores. El régimen representativo nacía, así, con una fuerte vocación de independencia frente a las antiguas formas del mandato y en oposición tanto a la práctica de revocabilidad permanente de los elegidos como a la antigua noción de democracia directa practicada por los antiguos.

Este debate, que involucró a pensadores de filiaciones doctrinarias muy diversas, no estuvo ausente del desplegado en el espacio rioplatense. Las recurrentes citas de Blackstone que aparecían en la prensa periódica local para fundamentar la necesidad de establecer un régimen representativo en oposición al ejercicio directo de la soberanía, se enfrentaban a una realidad en la que proliferaban las asambleas o cabildos abiertos y a una práctica que mantenía incólume la vigencia del mandato imperativo. Todas las asambleas reunidas entre 1810 y 1820 conservaron la figura del mandato con sus respectivos poderes e instrucciones, en absoluta consonancia con la predominante concepción estamental de la soberanía. Los diputados actuaban en nombre de los cuerpos que los habían elegido (las ciudades, en el caso rioplatense) y no de individuos abstractamente considerados, tal como la teoría moderna de la representación planteaba.²⁶ Las asambleas o cabildos abiertos, por otro lado, tendían a cuestionar la legitimidad de origen como asimismo la legitimidad de ejercicio— que se arrogaban los gobiernos centrales sucedidos en aquellos años, electos después de 1811 bajo diversas formas de sufragio indirecto.

Las primeras elecciones realizadas en 1810 para elegir diputados a la Junta, se hicieron bajo la forma de cabildo abierto. Pero a diferencia de los cabildos abiertos de la época colonial —que revestían el carácter de juntas de vecinos distinguidos, convocados por el ayuntamiento de manera extraordinaria para deliberar sobre determinados asuntos de administración comunal—, los que se reunieron en las diferentes ciudades a través del Reglamento del 25 de mayo de 1810 asumieron la nueva representación política derivada del proceso revolucionario. El Reglamento dictado en 1811, que creaba Juntas Provinciales, separó por primera vez el acto eleccionario de la figura del cabildo abierto: el sufragio revistió el carácter de comicio y en adelante, todos los reglamentos dictados durante la década siguieron diversas modalidades de sufragio indirecto. En algunos casos, bajo la prescripción de mecanismos bastante complicados que podían combinar la pluralidad de sufragios con el sorteo o elecciones de tercer grado, y en otros, siguiendo la más tradicional forma de asambleas de segundo grado.

Este régimen de sufragio indirecto coexistió con otras formas de participación activadas al calor de la revolución. Prácticas informales que adoptaban, en general, la modalidad de asambleas populares, cuya presencia se convirtió en un distintivo del nuevo espacio público porteño. A estas reuniones —muchas veces derivadas en francas revueltas contra el poder estatuido— se le sumó la realización de cabildos abiertos, que ya no asumían la forma de asamblea electoral como en 1810, sino la de reuniones deliberativas convocadas en algunas oportunidades por el "pueblo" y, en otras, por las autoridades centrales o del Cabildo para debatir sobre ciertos asuntos de interés común. Cabe destacar, en este sentido, las asambleas realizadas en abril de 1811 y en septiembre del mismo año, en las que se expresaron cabalmente tanto los conflictos que afectaban a las facciones que conformaban la Junta de gobierno como los que enfrentaban a dicha Junta con el Cabildo de Buenos Aires. También es preciso subrayar la importancia de otras asambleas populares como la convocada en octubre de 1812, en la que desconociendo las elecciones realizadas para renovar los miembros del Triunvirato se implementó otro mecanismo no contemplado en los reglamentos: se encargó al Cabildo la designación de aquéllos sometiendo la terna al veredicto de la aprobación popular. Pero el punto culminante del conflicto se expresó en 1816, cuando a raíz de un movimiento provincialista generado en Buenos Aires —estudiado en detalle por Fabián Herrero— el gobierno decidió someter el asunto a una consulta popular.²⁷ ¿Bajo qué modalidad se haría dicha consulta? El dilema se definió en términos de Cabildo Abierto o Representación. Mientras que el Cabildo y la Junta de Observación sostenían que el pueblo debía expresarse por medio de representantes elegidos en comicios —tal como estipulaban los diferentes reglamentos electorales dictados a partir de 1811—, el Director Supremo se inclinaba por la tradicional práctica informalmente estatuida durante esos años de cabildo abierto. Las razones que aducían los primeros para defender los mecanismos propios de un régimen representativo eran que "el pueblo y su campaña debían ser oídos de un modo digno y decoroso, haciéndolo por Representantes, y no en Cabildo Abierto, por los inconvenientes que ofrece, según dictamen de todos los políticos", mientras que los defensores del cabildo abierto argumentaban que el pueblo reunido de tal manera "defenderá con más entusiasmo su libertad".²⁸

Más allá de los resultados a los que condujo esta controversia —donde triunfaron los sostenedores de las formas representativas—, es preciso detenerse en algunos aspectos del conflicto. Una interpretación más sensible a las perspectivas de análisis que ponen el eje en la dicotomía tradición-modernidad podría ver en esta disputa la contraposición de principios antiguos y modernos de representación, invocados en cada caso por grupos relativamente permeables a asumir como propios algunos de tales principios según sus experiencias vitales precedentes. Pero si se contempla, por ejemplo, que el mismo Cabildo se posicionó a favor del régimen representativo en esta oportunidad —no así en otras disputas similares—es preciso admitir que la dimensión estrictamente política (coyuntural) explica gran parte de los conflictos aquí descritos.²⁹ En este aspecto del debate sobre el régimen representativo es donde se manifiestan más abiertamente las divisiones producidas en el interior de la elite dirigente. Los grupos facciosos buscaban dominar la escena política y para ello necesitaban controlar los mecanismos de acceso al poder. Cuando las elecciones a través del sufragio indirecto les impedía asumir legítimamente la autoridad —por carecer de los recursos necesarios para movilizar la suficiente cantidad de sufragantes— echaban mano del mecanismo asambleísta para intentar alzarse con el poder en disputa. Por esta razón, las asambleas populares comenzaban muchas veces siendo deliberativas, derivando luego en asambleas resolutorias. El pasaje de la deliberación a la resolución —que en

varias oportunidades se tradujo en el derrocamiento del poder estatuido y la formación de un gobierno que lo reemplazara— estuvo siempre mediado por mecanismos electivos tendientes a legitimar la decisión tomada. Por cierto que se trataba de mecanismos electivos ad hoc, implementados espontáneamente y de manera directa en la asamblea, que asumían preferentemente la forma del tradicional voto-consentimiento.

Este principio que propugnaba el ejercicio directo de la soberanía a través de las asambleas populares o cabildos abiertos —sin duda más fácilmente "comprendido" que el más abstracto y complejo régimen electoral de segundo o tercer grado vigente y, en consecuencia, más permeable para convocar a una población que no se sentía interpelada por un tipo de representación basada en el concepto de "delegación"— fue padeciendo un creciente descrédito durante la década revolucionaria. El resultado del conflicto antes descrito así lo demuestra. Se hizo cada vez más frecuente que diferentes grupos de la elite porteña identificaran la práctica asambleísta con el desorden, los tumultos, la política facciosa, el desborde popular, en definitiva, con la noción de ingobernabilidad. La contracara de esta imagen la ofrecía la consolidación de un régimen representativo sobre cuya base debía asentarse la nueva legitimidad política, encargada de reemplazar la caducada legitimidad del rey. La idea que predominaba entre los contemporáneos era que un régimen de elección indirecta sería capaz de ordenar, controlar y disciplinar la participación de una sociedad absolutamente movilizada a partir de la guerra de independencia. El sufragio indirecto trasladaría el momento de la deliberación —desarrollado de manera tumultuosa en las asambleas populares— a las asambleas electorales de segundo grado. Allí estarían los representantes electos —que se suponía debían ser los vecinos o ciudadanos más distinguidos— que, en dimensión más reducida, conducirían la designación de autoridades de un modo "decente y ordenado". El sufragio indirecto aparecía como una garantía de mayor gobernabilidad, en tanto las negociaciones entre los diversos grupos de la elite se harían en el seno de dichas asambleas y ya no en la más amenazante plaza pública.

Desde esta perspectiva, el debate en torno a cabildo abierto o representación ocupó más la atención de la elite que el problema de la amplitud o restricción del derecho de voto. La inclusión o exclusión de ciertos segmentos de la sociedad en el sistema representativo no constituía aún el centro de las preocupaciones. La amenaza no provenía de un sufragio amplio, que tal como estaba plasmado en la norma permitía la participación de la plebe urbana y más tarde de los habitantes de la campaña en el sistema representativo, sino de los grupos que formaban parte de la elite, quienes apelaban a dichos sectores a través del tumulto de las asambleas.³⁰ Había que controlar los mecanismos de acceso al poder en el interior de la propia elite, cuyas divisiones amenazaban permanentemente la estabilidad del gobierno de turno, que la más remota posibilidad de que los sectores populares movilizados al calor de la revolución intentaran organizar, a través del sufragio, una suerte de gobierno de la plebe. En esta dirección, al mismo tiempo que la prensa y los documentos públicos insistían en el problema del asambleísmo como foco de disturbios e ingobernabilidad, se remarcaba también la necesidad de acrecentar la participación en el sufragio. La inquietud generada por la escasa participación electoral estuvo presente desde muy temprano y se fundaba en los datos que ofrecía la realidad: era muy raro superar las dos centenas de votantes en cualquier elección del período. Las convocatorias insistían sobre la importancia de concurrir a las elecciones y de asumir el voto, ya no como un simple derecho, sino como un deber. La reflexión que sobre este asunto hacia El Censor el 15 de agosto de 1815, reproduce este espíritu:

Autor. Marcela Ternavasio

"La notable indiferencia que he observado en este público, al sagrado deber de concurrir a sufragar por los que han de representar y acordar sus más caros intereses, me ha llenado de sentimiento, y han asaltado a mi imaginación mil ideas desfavorables al objeto laudable de la libertad: porque de qué sirve que cada ciudadano sea un patriota de opinión, si falta aquel entusiasmo, aquel estímulo, aquel celo, aquella agitación, aquella laudable ambición que caracteriza el espíritu de un pueblo amante de su libertad en el caso de elecciones?".

La insistencia en reforzar la movilización electoral se fue convirtiendo en un tópico recurrente en el segundo quinquenio de la década, valorándose cada vez más la noción de cantidad por sobre la calidad de los electores. Cabe destacar, en este punto, dos ejemplos que ilustran el tránsito señalado. El primero tiene por escenario las elecciones realizadas en 1815 según lo estipulado por el Estatuto Provisional, en la sección electoral de Arrecifes, correspondiente a la campaña bonaerense. En dichas elecciones, pese a que los resultados del escrutinio habían arrojado la mayoría simple de votos para un candidato, la mesa escrutadora decidió nombrar a quien había obtenido menor número de votos en virtud del siguiente argumento:

"...Cuál pluralidad, si la del número o la de Calidad y otras circunstancias debía decidimos para el nombramiento de electores acordamos anteponer entre los de mayor número que tuviese a su favor, la mejor calidad de sufragantes o la notoriedad de pureza y libertad..."³¹

La noción de calidad que la mesa antepuso a la legitimidad del número, por estar asociada a una forma de representación jerárquica en la que el representante expresaba la voluntad de un grupo, condujo a computar veinte sufragios como si fueran doscientos, habida cuenta que de esos votantes dependían "las personas de los hijos, dependientes y asalariados". El universo de la dependencia social se articulaba así a la nueva representación política. El segundo ejemplo lo ofrece un artículo de La Gaceta de Buenos Aires publicado el 16 de agosto de 1820, en el que se reflexiona sobre las razones que llevaban a propugnar un significativo aumento de la participación electoral:

"Votar todos o casi todos los ciudadanos. Un partido, por pequeño que sea, puede contar con cien votos; otro contará con doscientos; claro está pues que si votan sólo quinientos ciudadanos, los trescientos votos son faccionistas aunque separados, y como es preciso que por el mismo hecho de ser libres, los otros doscientos deban ser divergentes, resulta que la facción o partido de los doscientos vencerán y obtendrán su objeto. Más si votasen diez mil ciudadanos, ¿de qué serviría la pequeñísima facción de doscientos individuos? ¿No quedaría ahogada y sofocada entre la gran mayoría?. Este es el remedio ciudadanos: votemos todos, pues todos estamos obligados a hacerlo".

El voto, en esta perspectiva, asumía la fuerza que otorgaba una legitimidad basada en el número – y ya no en la calidad de los electores – y una dimensión disciplinadora de la práctica política: disciplinar la movilización de una sociedad que, profundamente politizada luego de la revolución, tendía a encontrar en las asambleas populares el ámbito más propicio para deliberar y resolver las cuestiones políticas; disciplinar a los "facciosos" que buscaban manipular el voto de los ciudadanos para acceder al poder, o bien por fuera de las normas establecidas refrendando decisiones políticas en asambleas que no alcanzaban el centenar de votantes, o en elecciones

indirectas que tampoco superaban esa cifra; en fin, disciplinar a los grupos que conformaban la nueva elite dirigente surgida al calor de la guerra de independencia. Planteos todos que no pasaban de una mera declaración de principios.

Los ensayos representativos implementados durante toda la década habían demostrado la dificultad para imponer una nueva legitimidad frente a la ya caducada legitimidad monárquica. La aún irresuelta cuestión de la soberanía se sumaba a los conflictos derivados de enfrentar, en un mismo escenario, principios de representación divergentes: la calidad versus la cantidad, el asambleísmo versus la representación, los cuerpos territoriales versus la distribución numérica de la representación según el número de habitantes. Principios que configuraban los extremos de un debate teórico que no hallaba en la práctica política concreta fórmulas mixtas capaces de garantizar la sucesión pacífica de las autoridades. El problema de la sucesión política se instalaba en el seno de la nueva república que se pretendía fundar. Hacia el año '20, entonces, si bien parecía haberse encontrado resolución definitiva a uno de los problemas básicos a los que el sector criollo debió enfrentarse con la ruptura de los lazos coloniales –tal fue el tránsito de súbdito a hombre libre – no podía afirmarse lo mismo respecto del principio que debía regir y ordenar la nueva libertad conquistada. La forma de gobierno, el sujeto de imputación soberana y el tipo de representación derivada seguían constituyendo asuntos pendientes para una elite que luego de diez años de revolución y guerra buscaba encontrar una forma organizativa para los territorios ahora independientes.

2. La Crisis de 1820: Un Dilema Representativo

El año veinte. La Catástrofe. Así encabezaba Mitre la narración de los hechos ocurridos durante ese año. El tono dramático que le impuso al título no exageraba, por cierto, las impresiones que de tales acontecimientos tuvieron los contemporáneos. La aspiración de "... que el mundo alcance con perfección que todos no fueron más que pasajes teatrales dentro de la ciudad..."³² —tal como expresaba un periódico por aquellos días— no hacía más que reflejar la extrema perplejidad bajo la que vivieran los hechos sus propios protagonistas.

La caída del poder central, en proceso de disgregación desde tiempo atrás dada la difícil situación creada con la Restauración monárquica en Europa, la constitución de poderes regionales cada vez más vigorosos y la presencia de una fuerte oposición en Buenos Aires al gobierno directorial, desató la catástrofe aludida por Mitre. La promulgación de la Constitución de 1819, decididamente centralista, ofició de disparador de los conflictos latentes. La batalla de Cepeda consumada el P ° de febrero de 1820 celebró el triunfo de los disidentes del Litoral liderados por el gobernador de Santa Fe, Estanislao López, y el entrerriano Francisco Ramírez, provocando la definitiva caída del gobierno directorial. A esa altura, la guerra de independencia había culminado en el espacio rioplatense y quedaba por resolver el dilema ya planteado en 1810: sobre qué bases fundar la legitimidad del poder político. Un poder que ya no era posible extender al territorio del antiguo virreinato; la experiencia revolucionaria había demostrado la dificultad de conformar una unidad política allí donde la vieja legitimidad monárquica lo había logrado. Comenzó, entonces, un proceso de transformación político-territorial cuyo desenlace dio lugar a la desaparición del poder central y a la configuración de un nuevo espacio político: el el Estado provincial. Aunque con diferentes grados de éxito en cada región —y pese al intento fallido de reconstituir el poder central en el Congreso reunido entre 1824 y 1827— las provincias se convirtieron en entidades autónomas durante más de tres décadas, las que a través de sus respectivas constituciones o leyes fundamentales organizaron sus propios regímenes políticos y aparatos administrativos.³³ Buenos Aires dejó de ser, entonces, sede de los gobiernos centrales para erigirse en un Estado autónomo.

Este tránsito no estuvo exento de conflictos: disputas regionales y facciosas enfrentaron a los diversos grupos de la elite dirigente. A la división producida entre centralistas porteños y caudillos federales del Litoral, cuyo mayor desacuerdo giraba en torno a la definición del nuevo sujeto de imputación soberana y a la forma de gobierno que adoptaría la futura constitución del Estado, se le sumaron otras. En el interior de la misma elite porteña existían defensores de una organización política confederal —disidencia ya expresada en el movimiento provincialista de 1816— a la vez que una virulenta división facciosa que enfrentaba a "directoriales" con "antidirectoriales".³⁴ En este marco de segmentación política, cada grupo utilizaba su poder de convocatoria y movilización en pos de imponerse sobre el resto, confluyendo todas las disputas en el escenario político provincial en los primeros meses del "fatídico año '20" —como gustarán decir luego sus propios protagonistas—, apenas fueron vencidas las tropas del ejército nacional en Cepeda. Los hechos sucedidos durante ese año expresan una crisis de representación sin precedentes, convirtiéndose tanto en el epílogo del proceso abierto en 1810 como en el prólogo de una nueva situación política, creada en gran medida bajo la presión del fantasma de la anarquía.

Los Escenarios de la Disputa

Algunos historiadores han abundado en varias oportunidades en relatos detallados sobre lo ocurrido luego de la caída del poder central, sin detenerse explícitamente a destacar la dimensión que asumieron los procesos electorales en el interior de la crisis de gobernabilidad abierta luego de Cepeda.³⁵ Buenos Aires se convirtió en un escenario en el que se condensaron todos los ensayos representativos implementados durante la década revolucionaria —cabildos abiertos, asambleas populares, petitorios, asonadas militares, elecciones indirectas, elecciones directas— a la vez que todos los aspectos de la discusión en torno a la legitimidad política. En un mismo movimiento se enfrentaron los antagonismos latentes desde la revolución: el que oponía la vieja capital del Reino a los pueblos del interior, el asambleísmo al régimen representativo, la determinación del número de representantes según la "calidad de cuerpo territorial" o la "cantidad de habitantes", y finalmente, la ciudad a la campaña. En cada uno de estos antagonismos asomaba, una vez más, la preocupación por la escasa cantidad de sufragantes que las convocatorias a elecciones lograban reunir.

La oposición entre asambleísmo y régimen representativo se manifestó desde el momento mismo en que se produjo la disolución del Directorio y del Congreso. Mientras el Cabildo de Buenos Aires reasumía —como tantas otras veces en la década revolucionaria— el "mando universal de esta Ciudad y su Provincia", los caudillos vencedores en Cepeda se opusieron a ese traspaso y exigieron elegir nuevo gobierno a través de un cabildo abierto para que negociara con ellos un tratado de paz. El cabildo abierto fue convocado para el día 16 de febrero y en él se decidió la creación de la Junta de Representantes de Buenos Aires, nuevo poder provincial que nacía con el objeto de designar al gobernador. Los 182 asistentes, según registra el acta capitular respectiva, designaron doce representantes del pueblo, quienes eligieron como gobernador provisional a Manuel de Sarratea. Esta primera Junta —que funcionó más como una asamblea electoral de segundo grado— se formó sin representación de la campaña, ya que los diputados electos en el cabildo abierto lo eran de la ciudad. Sin embargo, al día siguiente de realizada la asamblea, la Junta manifestó que "espera se les dará toda la legitimidad y firmeza necesaria, ínterin pueda reunirse la representación de la campaña, a cuyo efecto se toman las debidas providencias".³⁶ El 4 de marzo, la Junta decidió convocar a nuevas elecciones en ciudad y campaña, esgrimiendo el argumento de que varios diputados habían renunciado y que éstos "por los pocos sufragios que reúnen en su favor, no dan lugar a considerarlos electos por la voluntad general del pueblo". Para superar esta dificultad, la Sala, débilmente constituida por haber renunciado 6 de los 12 representantes, determinó que las elecciones se harían "en la forma acostumbrada", estableciendo que los alcaldes y tenientes de barrio "corran la noticia entre todos sus vecinos en día en que deba votar su cuartel a fin de que nadie deje de sufragar por ignorar la convocatoria". Prosigue luego el mismo Acuerdo:

"Que a fin de que la omisión de muchos ciudadanos en sufragar no dé lugar a que prevalezca la votación de otros completa dos por el influjo de los aspirantes, serán notados de incivismo todos los que sin legítimo impedimento incurriesen en dicha omisión y sus nombres serán publicados por la Prensa..."³⁷

Esta convocatoria, sin embargo, no pudo concretarse dado que un numeroso grupo de personas se reunió en asamblea en la Plaza de la Victoria y elevó un petitorio firmado por 165 ciudadanos

Autor. Marcela Ternavasio

en el que se declaraba que el actual gobierno no era de su confianza y que debía cesar en el cargo. Al día siguiente, la misma multitud volvió a reunirse en la Iglesia de San Ignacio, donde se discutió si se debía reunir "al pueblo en masa" o si "el mismo pueblo que no pudiese ser reunido en otra forma que no sea por medio de representantes".³⁸ Finalmente se impuso la primera propuesta, pese a los lamentos de La Gaceta que afirmaba el 10 de marzo: "ésta es la triste suerte de todas las resoluciones que toma el pueblo en masa". Bajo la fuerte presión del sector militar – hecho destacado por la mayoría de los testimonios que quedan de aquella asamblea – Balcarce fue designado gobernador de la provincia. Su potestad, sin embargo, sólo duró la semana del 6 al 11 de marzo, momento en el que Sarratea fue repuesto en el cargo con la intervención de Ramírez. El Cabildo, días después, dejaba constancia de la ilegitimidad que había rodeado al efímero gobernador "hecho por un corto número de ciudadanos faccionados al abrigo de la fuerza militar".³⁹

Como la Junta de Representantes se hallaba disuelta por no haberse podido concretar la elección decidida el 4 de marzo, Sarratea convocó a elecciones para formar una nueva Junta de Representantes de la provincia. La convocatoria fue para elegir diputados en ciudad y campaña según la cantidad de representantes estipulada por el Reglamento de 1815 (doce para la primera y once para la segunda según los resultados del censo levantado aquel año para dar cumplimiento a dicho Estatuto), siguiendo a tal efecto la división en secciones establecida. El día anterior a la realización de las elecciones en la ciudad, el editor de La Gaceta publicaba un extenso artículo en el que reflexionaba en torno a la importancia de acudir a votar. Luego de criticar el modo bajo el cual se habían realizado las elecciones en los últimos años del Directorio, sintetizaba su ideario al afirmar que "antes el voto era una pura exterioridad y ceremonia; ahora debe causar todo su efecto". Efecto que no era otro que el de legitimar un poder constituido a través de una concurrencia masiva al sufragio. La ausencia de sufragantes no hacía más que profundizar "aquel vacío en la ciudad" vivenciado desde comienzos del año '20:

"La sociedad debe ser también llena en sus derechos, y dañando al común el vacío que resulta del defecto de votos particulares, puede y debe obligarse a cada uno a que edifique por su parte, y en caso contrario debe penársele, como a quien se niega a completar el edificio público moral".⁴⁰

La legitimidad basada en la fuerza del número aparecía cada vez más asociada a la noción del voto como obligación, exhortándose a los ciudadanos potenciales a ejercer ese derecho, no sólo por parte de publicistas o personajes particularmente interesados en reunir un importante caudal de votos con el objeto de ganar las elecciones, sino también por parte de las mismas autoridades. El 17 de abril el Cabildo lanzaba, a tal efecto, una proclama dirigida a los habitantes de la provincia para que no fueran indiferentes a las elecciones convocadas y eviten con su participación "las maniobras de los facciosos". La amenaza de penalización –ya presente en los Acuerdos de la primera Junta de Representantes que propuso publicar en la prensa las abstenciones – se continuó en el decreto de convocatoria citado y en posteriores propuestas que hará la Junta. Sin embargo, pese a todas estas apelaciones al sufragio, los resultados de las elecciones realizadas en la ciudad fueron más que exiguos. El 21 de abril fue tan escasa la participación que los comicios debieron suspenderse, implementándose un mecanismo novedoso a través del cual el gobierno procuraba obligar a los habilitados a votar a ejercer su función cívica: se conminó a los tenientes alcaldes a convocar de casa en casa a los vecinos de sus cuarteles haciéndoles firmar a éstos un papel en el que acusaran recibo de haber sido convocados a las elecciones." Finalmente,

cuando éstas se sustanciaron el 2i de abril, el candidato más votado apenas obtuvo 212 sufragios, resultando llamativa la gran dispersión de votos que expresa el escrutinio: hubo 265 candidatos – muchos de ellos votados por un solo sufragante – para designar a 12 diputados. El número de candidatos había superado el número de sufragantes, teniendo en cuenta que cada elector debía elegir dos candidatos.

En la campaña, de los pocos datos que quedan respecto de la cantidad de sufragantes, el panorama fue más patético. El alcalde de Areco, por ejemplo, le comunicó a Sarratea que en la elección no se habían podido reunir más que ocho vecinos porque hasta ese momento muy pocos habían vuelto a sus campos "desde la venida de los federales y estos pocos vecinos en la actualidad han profugado (sic) por miedo de los indios".⁴² No obstante este testimonio, la campaña fue designando a sus diputados, los que fueron incorporados a la Junta el día 30 de abril de 1820.

La nueva Sala comenzó a sesionar al día siguiente, compuesta casi por los mismos hombres electos en la Junta anterior: la mayoría vinculados a la tradición centralista y, fundamentalmente, al poder económico-social de la provincia. El gobernador debió jurar "reconocer la soberanía de la provincia en la presente Junta de Representantes, obedeciendo y haciendo ejecutar todas las órdenes y demás resoluciones que emanen de ella",⁴³ dejando de ser ésta un mero cuerpo electoral de segundo grado encargado de designar al gobernador para pasar a convertirse en un cuerpo que, aunque con contornos todavía muy indefinidos dada la casi nula institucionalización del poder, comenzaría a ocupar el centro de la escena política provincial elevándose paulatinamente al estatus de Poder Legislativo. La nueva Junta nombró a Ramos Mexía, Gobernador Propietario, quien poco después debía renunciar por el estado de insubordinación general. Así, el 20 de junio se superpusieron tres autoridades diferentes en la provincia de Buenos Aires: Ramos Mexía, que sólo era reconocido por la Junta de Representantes y que había renunciado entregando el bastón de mando en el Cabildo, el Cabildo erigido en Cabildo gobernador y el general Soler nombrado por la caballería de campaña. Tal corno dijo Mitre "este fue el día famoso (...) en que ninguno de los tres era gobernador de hecho ni de derecho".⁴⁴

La conflictividad política que agitaba la provincia por aquellos días no se reducía al enfrentamiento de diversos grupos centralistas y confederacionistas, sino que se expresó, además, en una disputa representativa entre ciudad y campaña. La primera muestra de esta desavenencia se manifestó en el petitorio elevado por los jefes y oficiales de milicias de la campaña al Cabildo de Luján, en el que se designaba gobernador al general Soler en nombre de "la voluntad general de la campaña". Dicho Cabildo reconoció su autoridad argumentando que "toda la campaña de Polo a Polo" lo había proclamado, elevándose la resolución a la Junta de Representantes y al Cabildo de Buenos Aires." Este último reconoció a Soler como gobernador el 23 de junio, quien debió renunciar al cargo pocos días después frente a la nueva invasión de las tropas santafecinas unidas con las del general Alvear y Carrera. Mientras que en la ciudad la Junta de Representantes se auto disolvía, reasumiendo el mando el Cabildo, en la campaña los sectores sublevados recuperaban el poder que habían delegado en la Junta, retirándose de ella los diputados de Luján, epicentro del conflicto. El Cabildo gobernador convocó rápidamente a una junta electoral de la capital únicamente –que designó gobernador a Manuel Dorrego– mientras que parte de la campaña, dominada por López, nombró gobernador a Alvear. La disputa representativa que estaba en la base de este conflicto –desplegada durante todo el mes de julio cuando coexistieron dos juntas de

Autor. Marcela Ternavasio

representantes (de ciudad y campaña) y dos gobernadores— quedó reflejada en los documentos que cruzaron los litigantes. El Memorial presentado por la junta de Representantes instalada en la Villa del Luján iniciaba de este modo sus peticiones:

"Los Pueblos de nuestra campana fatigados de las calamidades de la guerra interior, calamidades de que ellos solos han sido la víctima, buscaron su protección en los aliados. La inconsideración con que habían sido tratados por sus diferentes gobiernos, justificaba esta medida. La justificaban altamente sus padecimientos, y más que todo la desesperación del remedio. Entregados así mismos por la ineptitud o debilidad de los que habían dispuesto de sus vidas y haciendas al antojo de sus caprichos, buscaron en el Ejército Federal la protección que no quería, o no podía darles su gobierno interno. Su voz fue oída y escuchadas sus quejas..."⁴⁶

La imagen que ofrece la cita sintetiza uno de los problemas que está en la base del conflicto que enfrentó a ciudad y campo durante el año '20. La idea de que la campana era un espacio subordinado a los designios de la ciudad a la vez que objeto de expoliación de los gobiernos centrales en función de la guerra de independencia, no era nueva. Lo que sí resulta novedoso es la fórmula que elige para expresarse. ¿Dónde residía dicha novedad En la traducción de la demanda por redefinir los roles de cada espacio en términos de un conflicto representativo. Así, los autodenominados diputados de los "Pueblos Libres de la campana" desarrollaron en todas sus proclamas una serie de tópicos que fueron refutados, paso a paso, por los representantes de la ciudad.⁴⁷ El más discutido fue el mecanismo de elección utilizado para designar a aquéllos. El Memorial citado planteaba al respecto:

"Los pueblos de toda esta campana, deben concurrir a este Congreso provincial, cada uno con su diputado, pues no hay razón para que se les considere por el número de sus habitantes, sino como unos cuerpos morales, que en el actual estado de cosas, tienen todas las ventajas sobre el solo pueblo de Buenos Aires. La base que ha propuesto para negociar el Excmo. Cabildo es inadmisibile. En esta parte y en todo lo demás hará sanción la pluralidad de sufragios de todos los diputados reunidos".

La crítica a un tipo de representación fundada en la distribución del número de diputados según la cantidad de habitantes —tal como había establecido el Estatuto Provisional de 1815— reeditaba el dilema ya discutido en el Congreso Constituyente en 1818 (citado en el capítulo precedente). Los diputados reunidos en Luján defendían una concepción de la representación política basada en las tradicionales jerarquías corporativas en consonancia con la noción estamental de la soberanía. En ese marco, cada pueblo de la campana proclamaba reasumir su soberanía y expresar su voluntad a través de apoderados que, electos por mecanismos que privilegiaban la calidad sobre la cantidad, debían ajustarse a las instrucciones de sus comitentes según las pautas del mandato imperativo. De hecho, todas las expresiones de los diputados de la campana se mantenían dentro de los cánones de la figura del mandato: "...a fin de llenar los objetos de nuestros poderdantes en el nombramiento que han hecho en nuestras personas; después de canjeados mutuamente los poderes, resolvimos por uniformidad de sufragios..."⁴⁸

La identificación de los pueblos de la campana con cuerpos morales incluía nociones que, aunque contradictorias al momento de evaluar las filiaciones doctrinarias, tendían todas al mismo fin. El

Autor. Marcela Ternavasio

objetivo era cuestionar la lógica individual que establecía una relación automática entre número de habitantes y de diputados — a cuyo amparo, ahora si, la ciudad de Buenos Aires se auto arrogaba la mayoría de la representación— para privilegiar una noción basada en la calidad derivada de antiguas jerarquías corporativas.

"¿Podría balancear el solo Pueblo de Buenos Aires los sufragios y los recursos de los que nosotros representarnos? VE. no debe evaluar la importancia de nuestros comitentes por su valor numérico, sino por su valor moral. Afianzados en el apoyo de protectores poderosos, los pueblos que nos han honrado con su confianza, son unos cuerpos morales, que tienen de su parte todas las ventajas, aún cuando el pueblo de Buenos Aires tenga la del número."

"Con las ventajas morales que hemos analizado, los votos de nuestros comitentes hacen sin disputa la mayoría; y en tales circunstancias los que pretenden contrariarlos, deben ser reputados como minoridad facciosa..."

"La clase sana, ilustrada y propietaria quiere una cosa; la clase abyecta, los maquinadores y los malvados, pretenden otra..."

Aunque en estos fragmentos del Memorial se apelaba a tópicos de muy diversa procedencia, todos estaban articulados a un eje común que les daba sentido: argumentar la legitimidad de una representación de campaña que superara numéricamente a la de ciudad. ¿De qué manera contra argumentó la ciudad? En primer lugar, apelando a un dato incuestionable: que López no tenía jurisdicción en la provincia de Buenos Aires para convocar a elecciones de diputados ni para imponer criterios de representación. En segundo lugar, oponiendo a la noción de cuerpos morales invocada por los diputados electos bajo la órbita de López, una argumentación basada en la lógica del número. El testimonio era el siguiente:

"A más de ser nula la elección por los motivos expuestos, lo es también por la representación que se supone a los electos. El orden que para esto se ha seguido es el de un diputado por cada seis mil almas; teniendo pues López, como asegura en su oficio, catorce diputados, se sigue que tiene bajo su pretendida protección la representación de ochenta y cuatro mil almas. La campaña del Sud y Norte no tiene sino cuarenta y cinco a cincuenta mil; los diputados presos o detenidos cerca de su persona no son sino de una parte de la campaña del Norte a la que por pura gracia le concedemos 25.000 habitantes en su totalidad, y por la sección que ha nombrado esos diputados apenas catorce a quince mil. Infiérese pues con evidencia que tiene López un Diputado por cada mil almas; de lo que se sigue que Buenos Aires solo, debería nombrar setenta y ocho diputados, según el último censo, para proceder en proporción, y entonces a dónde iría a parar el nombramiento de Gobernador.

Para tal desatino se ha visto precisado López o sus acólitos a nombrar un Diputado por San Isidro, otro por la Punta de San Fernando y otro por las Conchas. Estos tres pueblos apenas distan legua y media con todas sus dependencias, ¿y cuántas almas?"⁴⁹

Es preciso aclarar que la lógica que vinculaba automáticamente cantidad de habitantes y de diputados —atribuida por el artículo citado a las elecciones realizadas en la campaña en dicha

oportunidad – no fue la que siguieron los autodenominados "Pueblos Libres". Por el contrario, éstos se guiaron por una concepción derivada de las viejas jerarquías territoriales por la que le adjudicaron a "cada pueblo" un representante, legitimándose en la noción de cuerpo moral ya señalada. La refutación, sin embargo, se hizo en nombre de un criterio individual de carácter "numérico", abandonando la elite porteña los tradicionales argumentos que en la década revolucionaria apelaban a antiguos privilegios y jerarquías" para fundamentar su superioridad. El único referente que se invocó en la ciudad para criticar la representación de la campaña; sublevada fue el que vinculaba automáticamente cantidad de población y distribución numérica de la representación. En esta dirección están hechos los cálculos que cita el editorial, donde no rige, naturalmente, ningún rigor con las cifras.

Matemáticas aparte, lo cierto es que lo que estaba en juego era el criterio de distribución de la representación política. El debate actualizó argumentos ya esgrimidos en la década revolucionaria: viejas jerarquías territoriales vinculadas a una noción esta mental de la soberanía a la vez que a un orden corporativo que las representaba versus una distribución de la representación basada en el número de habitantes de cada sección electoral. Aunque el Estatuto de 1815 parecía haberlo resuelto en favor de la segunda opción, la discusión aquí explicitada –que se prolongó durante los meses de julio y agosto de 1820– demuestra que aún no había quedado zanjada la disputa representativa.

El conflicto aquí relatado se resolvió; finalmente en el campo de batalla. Los intentos de negociación quedaron trabados frente á las irreductibles posiciones de los grupos enfrentados. En el mes de agosto —luego de algunos éxitos militares obtenidos por las fuerzas que respondían a las autoridades acantonadas en la ciudad de Buenos Aires— se hicieron elecciones de representantes en ciudad y campaña. Una vez más, las desesperadas convocatorias al voto no tuvieron el eco esperado. Mientras La Gaceta aspiraba a que "votasen diez mil ciudadanos", el escenario electoral fue transitado, en la ciudad, por apenas algo más de un centenar de personas. Fueron designados representantes por la ciudad casi los mismos miembros de las juntas anteriores. La Sala, finalmente reunida en los primeros días de septiembre, resolvió que Dorrego continuase como gobernador interino y nombró a Marcos Balcarce gobernador sustituto, ya que aquél se encontraba en la campaña librando batalla contra López. Por otro lado, dictaminó — respecto de su funcionamiento y renovación— que los diputados durarían un año en el cargo, renovándose cada seis meses —seis por la ciudad y seis por la campaña según el mecanismo de sorteo—, acordando que "los salientes no puedan ser reelectos para diputados de la Provincia, ni otro cualquier cargo concejil hasta que pasase cuanto menos un año desde el día de su separación de la Junta".⁵⁰ La junta de Representantes se consolidaba así en su rol legislativo.

Mientras tanto, Martín Rodríguez preparaba las milicias de campaña frente a la posible invasión de las fuerzas confederales, contando para ello con la colaboración de Juan Manuel de Rosas, quien iniciaba así su primera intervención en el espacio público aportando hombres y recursos económicos en defensa del poder 'estatuido. En su sesión del 26 de septiembre, la junta decidió nombrar gobernador interino a Martín Rodríguez, en reemplazo de Dorrego. Los realineamientos internos no cesaban. La Sala emitió ese mismo día un decreto con el que intentaba disciplinar viejas prácticas representativas que, si en la década revolucionaria habían sido miradas con cierta sospecha, en el año '20 eran evaluadas como fuente de "anarquía". La resolución de dejar "libre y

Autor. Marcela Ternavasio

expedito el derecho de petición, no clamorosa ni tumultuaria, a las autoridades y a la Honorable junta de Representantes"⁵¹ no era más que la aspiración por controlar las tradicionales asambleas deliberativas devenidas, generalmente, en asambleas electorales, cuya convocatoria tenía, casi siempre, un petitorio como espacio de origen. Este intento de control, sin embargo, no parece haber amedrentado a la muy movilizadora sociedad porteña. El 12 de octubre se inició uno de los tumultos más escandalosos vistos en Buenos Aires desde los días de la revolución, cuyas manifestaciones se prolongaron por más de una semana. Durante las jornadas de octubre, cuando los tercios cívicos dependientes del Cabildo se amotinaron respondiendo a una de las facciones del confederacionismo porteño, el gobernador Rodríguez expresaba su obediencia a la junta de Representantes en tanto preparaba la defensa de la ciudad en consonancia con las milicias de Rosas. Los jefes militares sublevados apelaron a la tradicional convocatoria de un cabildo abierto en el que declararon nulas las elecciones de representantes y de gobernador. De hecho, los rebeldes decían obedecer al Cabildo y la Junta otorgaba a Rodríguez las facultades extraordinarias. El conflicto se dirimió, una vez más, a través de las armas.

"...y quien sabe hasta qué términos habría conducido sus excesos, si prontamente no hubiera sido destruida a viva fuerza por el señor gobernador y capitán general, auxiliado de las bravas y honradas milicias del Sud, de los tercios cívicos, y de todos los ciudadanos que corrieron por fin a defender las leyes y libertades de su patria. No nos detengamos en un suceso, que no puede recordarse sin amargura. Olvidémoslo, si es posible, para siempre, y no olvidemos los constantes principios, en que estriba el orden, la tranquilidad y la verdadera libertad de los estados. Todo acto contrario a las leyes es un crimen, y sus perpetradores son criminales... Las sediciones, los tumultos que atacan a las autoridades constituidas en la forma, y según las instituciones vigentes, violan las leyes fundamentales, porque usurpan y atropellan la soberanía del pueblo..."⁵²

En este fragmento de La Gaceta se expresa la sensación dominante que dejaba en el ánimo de los habitantes de Buenos Aires la crisis sufrida desde febrero de 1820. La represión que sufrieron los sectores sublevados en la semana de octubre representó el inicio de una "vuelta al orden". Rodríguez, con la anuencia de la Junta, reunió bajo su autoridad exclusiva el mando de los cuerpos cívicos, hasta ese momento dependientes del Cabildo, y en noviembre firmó la paz con el gobernador de Santa Fe comprometiéndose en ella a promover la futura reunión de un Congreso General a realizarse en Córdoba.

Ahora bien, las relaciones entre la junta y el Cabildo, luego de los sucesos aquí relatados, no eran las mejores. Las tensiones latentes, derivadas de la superposición de atribuciones y funciones, encontraron en las elecciones de capitulares realizadas en el mes de noviembre la oportunidad de expresarse. El gobernador consideraba que la junta de Representantes había reasumido las funciones de la junta electoral y que, por lo tanto, debía nombrar a los electores encargados de designar a los cabildantes. La junta, luego de discutir extensamente este punto, resolvió que no estaba comprendida entre sus facultades la de elegir Cabildo. No obstante, la misma Sala decidió someter la resolución final al resultado de una "consulta" que se haría a los ciudadanos, a través de la cual éstos expresarían su voto a favor o en contra de que los Representantes eligieran a los capitulares de Buenos Aires y Luján, respectivamente. La apelación a mecanismos que implicaban el voto y la participación popular para decidir, justamente, la modalidad definitiva de designar a la autoridad, demuestra —igual que en 1816— la ambigüedad que aún persistía respecto de las

Autor. Marcela Ternavasio

formas concretas que debía asumir el proceso electoral y la necesidad de legitimar toda decisión a través de alguna forma de sufragio.

La consulta se hizo el 22 de noviembre por intermedio del Ayuntamiento, y el resultado favoreció a quienes consideraban que la designación de capitulares debía hacerse por electores y no por la junta de Representantes. La elección se realizó entonces por este mecanismo, designándose 12 electores. La junta de Representantes, sin embargo, anuló la elección en sesión del 6 de diciembre, esgrimiendo los siguientes argumentos:

"Ha advertido esta junta la irregularidad y defectos con que se ha procedido a la colección de sufragios de todos los ciudadanos para que expliquen su libre voluntad, en orden al modo de hacer las elecciones de oficios concejiles para el año entrante, con entera sujeción al bando que se publicó el 25 de noviembre anterior, pues los colectados en una población de más de 70.000 almas, como es ésta, no han llegado a doscientos, y los electores que han resultado nombrados, no tienen en su favor sino un número muy desproporcionado a la dignidad y entidad de este pueblo...".⁵³

A tal efecto —y en nombre, una vez más, de la escasa cantidad de votantes— se resolvió llamar a nuevas elecciones, a las que concurrieron 462 sufragantes. La junta electoral así conformada designó a los cabildantes para el año 1821, última elección de empleos concejiles antes de la supresión del Cabildo casi un año más tarde. En esta disputa entre la junta y el Ayuntamiento se expresaba un problema que excedía el mero marco de los acontecimientos sucedidos durante ese año y la ya mencionada superposición de funciones entre ambas autoridades. Lo que subyacía a estos debates era un conflicto por la representación política que cada entidad encarnaba. La junta actuaba en nombre de una representación provincial de ciudad y campaña, mientras que el Cabildo lo hacía en nombre de la tradicional representación de ciudad. La crisis iniciada pocos meses atrás había hecho nacer una nueva autoridad que, por sus propias características, no podía dejar de colisionar con la que representaba el Cabildo. El año 1821 mostrará, en este sentido, la dificultad por adaptar una convivencia que parecía estar destinada al divorcio. El desenlace, en verdad, fue más drástico: culminó con la muerte de uno de los cónyuges.

"...En Aquellos Días Gobernó El Que Quiso..."⁵⁴

La impresión que dejó la crisis del año '20 en el imaginario porteño es la que evoca el título. Su identificación con la anarquía concepto recurrentemente utilizado por los contemporáneos para designar los hechos sucedidos durante ese año— derivaba del reconocimiento de que ninguna autoridad lograba ser acatada. La legitimidad política —o en todo caso, su ausencia— estaba en la base del conflicto. Durante ocho meses se sucedieron numerosas asambleas en ciudad y campaña —algunas de ellas bajo la forma de cabildo abierto—, se eligieron tres juntas de Representantes, se dividió la representación de ciudad y campaña en dos Juntas diferentes, el Cabildo reasumió el poder de la provincia en varias oportunidades, y fue nombrada una decena de gobernadores, algunos de los cuales no duraron en el cargo más que unos pocos días. Era evidente que se habían roto las reglas de juego que, aunque con ciertas interrupciones, rigieron la sucesión de las autoridades entre 1810 y 1820. La caída del poder central produjo un literal vado de poder y el desconocimiento de mecanismos consensuados para legitimar a la nueva autoridad

que debía surgir de dicha crisis. Por esta razón se pusieron en práctica todos los ensayos representativos experimentados durante la década al procurar cada grupo o facción auto legitimarse a partir de asambleas, cabildos abiertos, elecciones indirectas o elecciones directas.

Ahora bien, la invocación de cada uno de estos mecanismos y de los principios representativos sobre los que se sustentaban pone en evidencia un problema interpretativo en torno a la relación existente entre los lenguajes políticos disponibles y las acciones desplegadas por aquéllos. La disputa representativa en el Río de la Plata, si bien refleja la presencia de universos doctrinarios muy diversos, no debe esconder el hecho más prosaico de que en la lucha facciosa los grupos apelaban a diversos modelos o ideas según las posibilidades que tales nociones les abrían en pos de ocupar legítimamente el poder vacante. Sin intentar minimizar al extremo la importancia de la lucha ideológica y la defensa de determinados principios en nombre de diferentes cosmovisiones del mundo, es preciso encuadrar ésta –cuando de elecciones se habla – en el marco de las posibilidades que cada grupo tenía de acceder al poder. Según se mencionó en el capítulo precedente, la contraposición entre asambleísmo o representación no constituyó, desde una perspectiva que contemple la descripción más minuciosa de los sujetos involucrados en las querellas aquí descritas, una simple disputa entre principios abstractos de representación que invocaban actores antiguos y modernos, respectivamente; fue, en realidad, un claro ejemplo de cómo determinados sectores de la elite con menores recursos de poder –especialmente con menores recursos para ganar elecciones – apelaron al lenguaje asambleísta en pos de poder ocupar un lugar en el nuevo orden que, de otra manera, les estaba vedado. El ejemplo citado de los grupos de la campaña que se levantaron en nombre de la soberanía de "los pueblos" contra la Sala de Representantes, refleja una tensión similar. La autodefinition de "cuerpos morales" que estos pueblos se adjudicaron con el propósito de imponer un régimen electoral que reconociera a cada uno de ellos un diputado en virtud de su "calidad" de cuerpo –en desmedro de la "soberanía del número" atada a la cantidad de población – no oculta el hecho de que quienes encabezaron la protesta nunca habían logrado ocupar más que cargos secundarios en la nueva estructura del Estado posrevolucionario y que la única forma de acceder a los lugares más encumbrados era apelar a la "calidad" en reemplazo de un criterio numérico que les era indudablemente adverso. Así lo reconocía, incluso, un contemporáneo a los hechos en una carta anónima dirigida a los sublevados de la campaña, leales a Alvear, que circuló impresa en aquellos días:

"... Mirad ese otro que tenéis en vuestro seno, ese que se titula diputado de Las Conchas, sin propiedad, sin hogar fijo, sin profesión alguna: en él podréis encontrar un ejemplo del verdadero plebeyo. Ojala supiese al menos ganar su subsistencia haciendo zapatos; pero él no puede servir sino para escribiente de un tirano.

Os hacen firmar también que los diputados de la provincia deben ser computados uno por cada lugar, cualesquiera que sea su población... No es sólo su ignorancia ni aún su malicia quienes han arrancado estos asertos del tirano, es la necesidad de hacerse de un número de diputados capaz de vencer la influencia que le es tan peligrosa, esa influencia que obra tan activamente contra él, de los pueblos grandes de la provincia y que quisiera nivelar a la de Fortín de Areco".⁵⁵

Más allá de reconocer que determinados segmentos de la sociedad podían ser más permeables que otros a incorporar principios organizativos que recuperaban el antiguo orden de cosas del

universo colonial (por ser éstos parte de su cosmovisión del mundo), es cierto también que la disputa política no se desplegaba en defensa de tales principios sino en nombre de ellos para legitimar la apropiación legítima del poder. Desde esta perspectiva, lo que la descripción de los hechos sucedidos en el año '20 pretende indicar, no es la traducción política de un conflicto de intereses sociales contrapuestos entre ciudad y campo (que haga suponer un fraccionamiento de la elite según intereses mercantiles en el primer caso y ganaderos en el segundo), ni la versión estilizada de una concepción que tendió a identificar a las elites urbanas con la defensa de un tipo de representación moderna frente a grupos de origen rural fieles a un tipo de representación tradicional. Por el contrario, la disputa representativa entre ciudad y campo desatada durante aquel año refleja la compleja trama creada después de la revolución entre grupos que buscaban apropiarse del poder político heredado de la colonia y formas diferentes de concebir los mecanismos que legitimarían tal apropiación. En el interior de dicha trama, las argumentaciones no siguen una estricta racionalidad de intereses ni la estilización de modelos de comportamiento; acompañan, más bien, la más oscura ruta de las prácticas cotidianas que involucran diversos niveles de lucha y enfrentamiento.

La llamada "anarquía del año '20" no borró ni transformó los problemas representativos ya planteados durante la década revolucionaria, sino que los actualizó a todos sin excepción en un clima de guerra. Las preocupaciones que aquejaron a la elite en años anteriores como la escasa cantidad de votantes, el faccionalismo o el asambleísmo asumieron durante ese año un significado mucho más dramático. La urgencia por encontrar un espacio de legitimación capaz de imponer el orden en la provincia fue conduciendo, poco a poco, a afianzar las ideas que se habían ido perfilando en el transcurso de la década. La primera de ellas fue la inclinación hacia un régimen representativo que eliminara definitivamente el asambleísmo. Ya se han citado algunos indicios en este sentido, como la reglamentación del derecho de petición emanada de la junta con la que se intentaba poner límites a las asambleas determinando ciertas pautas que permitieran evaluar si tales reuniones se hallaban dentro del campo de la legalidad. La prensa acompañó este gesto de la junta argumentando en favor de la medida tomada. Bajo el título "Tumultos", La Gaceta distinguía la asamblea popular de las reuniones tumultuarias. La primera, decía, "es cuando los ciudadanos llamados por la ley se reúnen en el tiempo, en las horas y en el lugar, que la ley señala, para tratar o deliberar los negocios de la República"; el tumulto popular, en cambio, "es cuando los ciudadanos, o los que no lo son, se reúnen clandestinamente, sin convocación legal, en tiempos, horas y lugar que la ley no les designa, a pretender o resolver estrepitosamente en los negocios públicos".⁵⁶ En esta clasificación, los cabildos abiertos debidamente convocados estarían permitidos en el nuevo decreto, como lo estarían también aquellas asambleas llamadas por la autoridad competente. Sin embargo, el espíritu que pareció imponerse una vez aquietados los ánimos fue más draconiano. El umbral de tolerancia hacia la deliberación en asambleas aunque éstas asumieran la forma de cabildo abierto o de una reunión legalmente convocada se achicaba cada vez más.

El 26 de septiembre, apenas fuera electo gobernador el general Rodríguez, La Estrella del Sud publicaba un editorial en el que atribuía "la causa de nuestras desgracias... la que más ha influido en esta serie dilatada de acontecimientos y reparación de gobiernos opresores del pueblo... al mal régimen en el orden de votar". La falla radicaba en los mecanismos utilizados para indagar la voluntad general.

Autor. Marcela Ternavasio

"Pero se me preguntará ¿cómo se indaga la voluntad general? (...) Es bien sabido que no se consigue reuniendo al Pueblo tumultuariamente; tampoco se obtiene en los cabildos abiertos donde no puede asistir todo el pueblo y donde unas veces el más osado consigue sofocar la opinión de los demás (...) La experiencia a hecho desechar todos esos caminos y admitir el que es análogo a todo orden de sociedad.

La sociedad civil se compone de todos los ciudadanos; necesita bases generales que le sirvan de reglamento o constitución; pero toda ella no puede encargarse de este trabajo, y lo confía a un número de representantes o comisionados que la misma sociedad debe nombrar. Este es el objeto de la representación..."

El editorialista, una vez definida su posición a favor del régimen representativo, avanzaba aún más y proponía los principios que deberían regirlo: "que la elección de representantes, y cualquier otra que emane del Pueblo, sea directa, libre y lo más general que se pueda conseguir". La evaluación coincidía con otras realizadas en impresos sueltos que circulaban en Buenos Aires desde el mes de agosto, en los que se adjudicaba a las formas de elegir las autoridades y a la baja participación electoral las causas de la anarquía vivida. En uno de esos impresos se proponía respetar el "nuevo cuerpo legislativo", el que debía abocarse a dictar un reglamento o constitución provincial de carácter republicano según los siguientes principios: la soberanía residiría en el pueblo expresándose libremente su voluntad por medio de sus representantes; el número de representantes debía seguir el criterio de proporcionalidad según el número de habitantes; serían ciudadanos "todos los hombres libres"; y el cuerpo representativo no debía depender de ningún otro poder asumiendo las facultades de "dar leyes, decidir sobre la guerra y la paz y disponer del tesoro público".⁵⁷

Comenzaban a cobrar entidad algunos de los principios que regirían —luego de dictada la ley electoral de 1821— la representación política provincial. El voto directo ya había sido ensayado —aunque no formalizado— durante el año '20. Al convertirse la Sala, paulatinamente, de junta electoral en Poder Legislativo, el sufragio que había comenzado siendo indirecto para votar solamente al gobernador, se transformó en un sufragio directo de diputados a la Junta. La propuesta, por otro lado, de que la elección fuera libre y "lo más general que se pueda" aludía a los niveles de inclusión en el sufragio. No parecen sugerirse —en el marco de la crisis del año '20 limitaciones al voto. Por el contrario, se tiende a potenciar un electorado que aún no se había pronunciado desde la revolución. En este sentido, las propuestas de institucionalizar un sufragio ampliado estaban absolutamente vinculadas a la vieja preocupación por la escasa participación electoral. El editorial ya citado de La Gaceta en el que se aspiraba a reunir 10.000 votantes en una ciudad que tenía sólo 55.000 habitantes, podía ser posible sólo bajo un régimen representativo que no restringiera el voto a condiciones de propiedad, censo o nivel de instrucción. Tal aspiración parecía poder alcanzarse sin mayores obstáculos si se contemplaban las peculiaridades de la sociedad rioplatense, según se afirmaba en el impreso anónimo antes citado: "En la nuestra no hay un hábito de distinciones y de clases, y se observa una igualdad de fortunas: hay pocos ricos, pero tampoco hay pobres. El carácter es vivo y dispuesto a la novedad, condiciones excelentes para el adelantamiento y orden republicano".

A diferencia de otras sociedades en las que prevalecían profundas diferencias sociales —basadas en las jerarquías de antiguo régimen como en desigualdades económicas muy marcadas—, la

sociedad rioplatense parecía erigirse en un espacio ideal dónde implementar reformas audaces capaces de movilizar a una población poco dispuesta a ejercer el derecho de voto. La convicción de que el fuerte faccionalismo podía ser neutralizado a través de una masiva participación en el sufragio se consolidó en el transcurso de la crisis. Durante los meses más agitados, las diferentes facciones y grupos enfrentados buscaron siempre legitimarse a través de alguna vía que pusiera en escena un ensayo electoral: voto directo, indirecto, cabildo abierto, asamblea... En todas ellas, el cuestionamiento de los adversarios —o de los propios sectores que buscaban alzarse con el poder— era la escasa cantidad de votantes, de la que derivaba, directamente, la ausencia de legitimidad. El año '20 transcurrió, íntegramente, sin poder resolver este dilema: todos pretendían acrecentar el número de votos para que el poder emanado de la "voluntad general" fuera tal, pero en muy pocos casos se lograron superar los 200 sufragios.

En estas condiciones y luego de la dramática experiencia vivida, la escasa participación electoral comenzó a asociarse, cada vez más, a la inestabilidad política. Al tiempo que la abstención en los comicios era vista como la principal causa desencadenante de las crisis recurrentes, el sufragio se erigía en el mecanismo ineludible para regir la sucesión de las autoridades creadas luego de la revolución. La ley electoral dictada poco tiempo después intentará resolver los problemas representativos pendientes y se proyectará como un instrumento de fundamental importancia en manos de la elite dirigente a la hora de establecer un poder legítimo capaz de ser obedecido por el conjunto de los habitantes del nuevo Estado de Buenos Aires.