

Antonio A.
coordinador
Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX

Por demasiado tiempo ha quedado la historia electoral latinoamericana prisionera de una leyenda negra según la cual la representación política moderna fue, en este continente, fundamentalmente un fracaso. Las causas que se indican para explicar el fenómeno son conocidas: caudillos, guerras civiles, dominación externa, culturas sumamente heterogéneas, corrupción, etc. Los trabajos reunidos en este volumen enseñan que aquella visión oscura era principalmente el resultado de un espejismo cultural.

Al invertir la perspectiva tradicional y analizar el proceso en el marco del gran debate que se libraba dentro de los liberalismos occidentales acerca del voto en la misma época, en este libro se pone de manifiesto de qué modo, más allá de los éxitos o de los fracasos de los sistemas representativos, el acto de votar fue modificando las relaciones entre poder y sociedad; cómo las sociedades locales vivieron y usaron el sufragio; qué sistemas de aceptación y de refutación surgieron en América Latina cuando actores muy diferentes social y culturalmente practicaron las categorías de "nación" y "representación".

En esta perspectiva, el controvertido tema de la corrupción electoral se convierte, en esta obra, en un extraordinario campo de investigación de la historia política.

Coordinada por Antonio Annino, de la Universidad de Florencia, la obra cuenta con aportes, entre otros, de Lúcia Bastos, Marco Bellingeri, Natalio Botana, José Carlos Chiaramonte, Richard Graham, Herbert S. Klein, Hilda Sabato y Marcela Ternavasio.



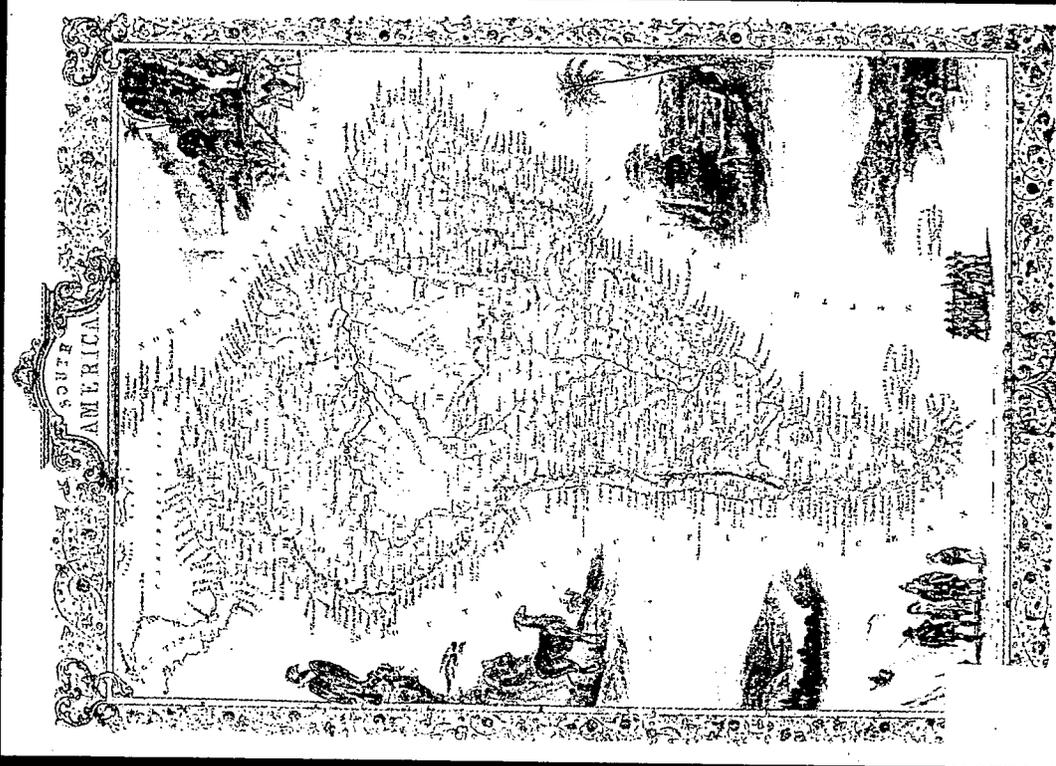
ISBN 950-557-214-X



9 789505 572144

Antonio Annino
coordinador

Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX



ma de ciudadano-vecino legitimó estas dos caras del voto porque el vecino antiguo tuvo siempre el derecho de deliberación y, por lo que se sabe, nunca fue eliminado este derecho por una ley republicana.

Este modelo que hemos definido como "gaditano" porque en lo fundamental no cambia a lo largo del siglo, muestra que en gran parte de Latinoamérica a pesar de que las elites miraron a Francia y a su cultura política, las leyes electorales ni dibujaron una ciudadanía verdaderamente individualista ni cortaron los lazos con las tradiciones coloniales. Las leyes fueron siempre muy flexibles en el sentido de que dejaron arreglar muchos aspectos a las comunidades locales. Se podría decir que la flexibilidad de las normas las transformó en un bien definido campo de negociación entre los grupos que lucharon para controlar el voto.

Muchas preguntas acerca de los procesos electorales en la América Latina del siglo XIX esperan todavía respuestas razonables a partir de investigaciones hechas con fuentes primarias. A lo largo de estos tres años pudimos averiguar que en los archivos existe una documentación abundante y no utilizada. Nuestra esperanza es que este libro muestre que el tema electoral tiene potencialidades para el futuro. Quizás sea útil informar al lector que el costo del proyecto no fue al fin y al cabo muy alto. Cada uno de los participantes aportó algo. Pero sí queremos agradecer a una institución y a unos colegas en particular: Marcello Carmagnani que organizó las dos primeras reuniones en el Centro de Estudios Interuniversitarios para la Historia de América Latina de la Universidad de Turín; José Carlos Chiaromonte que organizó la tercera reunión en el Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani" y Natalio Botana que tuvo la cortesía de ser comentarista de nuestros *working papers* en la misma reunión y que aceptó escribir el ensayo conclusivo; Richard Graham que organizó nuestra cuarta y última reunión en el Departamento de Historia de la Universidad de Texas en Austin, donde Tulio Halperin Donghi nos dio con sus generosos comentarios el impulso final para acabar el libro; Herbert Klein de la Universidad de Columbia en Nueva York que dejó por un momento las investigaciones que todos conocemos, para ofrecernos una muestra de lo que se puede sacar de un solo patrón electoral. Por último un agradecimiento a la Asociación de Investigación Europea y Latinoamericana de Florencia, que obtuvo de la Comunidad Europea un subsidio para publicar este libro.

VIEJA Y NUEVA REPRESENTACIÓN: LOS PROCESOS ELECTORALES EN BUENOS AIRES, 1810-1820

JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE
CON LA COLABORACIÓN DE:
MARCELA TERNAVASIO Y FABIÁN HERRERO*

UNA ADVERTENCIA que debemos efectuar al comienzo de este trabajo, es que no abarcaremos el conjunto del actual territorio argentino sino una porción del mismo, la "provincia" de Buenos Aires. La restricción —que también se aplica al trabajo a cargo de Marcela Ternavasio—, se funda, por una parte, en una obvia —pese a lo frecuentemente ignorada— característica del período: la inexistencia de un espacio político de dimensiones rioplatenses. Por otra, en el peso excepcional que tuvo Buenos Aires en los procesos políticos del siglo XIX. Y, por último, en las limitaciones de tiempo y de recursos, que se traducen en la imposibilidad de realizar el trabajo correspondiente a las otras provincias dentro del plazo del proyecto, inconvenientes estos acentuados por la falta de investigaciones cuyos resultados hubieran podido facilitar nuestra labor. Pues, en el caso de querer abarcar el conjunto del posterior territorio argentino, nos enfrentaríamos a la necesidad de hacer la historia electoral de cada una de las diversas entidades soberanas que existieron en la primera mitad del siglo pasado en el Río de la Plata, campo escasamente trabajado hasta el presente.

En otro orden de cosas, debemos también advertir que nuestro propósito es examinar las características generales de la historia electoral entre 1810 y 1820, a manera de introducción a los procesos electorales de la primera mitad del siglo, que serán analizados con más detenimiento en el estudio de las elecciones bonaerenses entre 1820 y 1850, a cargo de Marcela Ternavasio.

* En este texto colaboraron Marcela Ternavasio —especialmente en la descripción de las formas de representación—, y Fabián Herrero, quien recogió la información utilizada en algunas secciones —sobre todo, la correspondiente a las elecciones de 1813 y 1815—, y participó en la elaboración de partes de ella. Mucho de su contenido se ha beneficiado de las discusiones mantenidas con Antonio Annino, que si no siempre arribaron al consenso, han sido por demás fecundas para el desarrollo de la investigación. J. C. Ch.

LOS COMIENZOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL RIOPLATENSE

La historia de las elecciones del siglo pasado, en los países iberoamericanos, suele estar afectada por la casi exclusiva preocupación por rastrear los orígenes de la construcción del espacio político democrático con sufragio universal. Por consiguiente, el desánimo asalta rápidamente al que se introduce en esa historia: nada más alejado de los supuestos del régimen electoral —ejercicio pleno, consciente y honesto de la función soberana del ciudadano— que esa conjunción del desinterés de muchos con la corrupción, violencia e inmoralidad de otros, que predomina en la historia de las elecciones del siglo XIX. Ante ese panorama, la imagen del ciudadano activo y honrado no pasa de una ficción o, en el mejor de los casos, de un objetivo siempre invocado y no logrado.

Un derivado infaltable de esas comprobaciones es la extrañeza ante la continua repetición de algo tan falseado en sus fundamentos. ¿Por qué esa ininterrumpida sucesión de actos electorales, aun en momentos en que parecen lo más ajeno a la naturaleza del régimen representativo, si repiten continuamente lo contrario de lo que se esperaría de ellos? La sensación que suele invadir al observador es entonces la de una farsa, cuya reiteración parece absurda, inexplicable, y carente de interés.

El trasfondo de los problemas electorales

Lo primero que deberíamos oponer a esa actitud es el recuerdo de algo quizás tan elemental que por eso mismo se explique su olvido: el hecho de que, caducada la legitimidad de la monarquía, el nuevo poder que se intentaba erigir en su reemplazo debía exhibir su propia legitimidad para poder reclamar el reconocimiento de la sociedad. Y esa legitimidad no podía ser otra que la fundada en la voluntad del "pueblo", al que en el supuesto jurídico político predominante había retrovertido la soberanía al cesar la del monarca. De allí que, superada rápidamente, como veremos más adelante, la alternativa de la democracia directa, el régimen representativo liberal, con su inevitable acompañamiento de un sistema electoral, habría de instalarse sólida y perdurablemente en el Río de la Plata, pese a la persistencia de aquellos rasgos desalentadores.

La preocupación por todo lo concerniente a lo electoral es efectivamente una obsesión que sorprende al ser cotejada con la pobreza de los resultados. No otra cosa puede leerse una y otra vez en las numerosas piezas periodísticas del período que reflejan la inquietud por la escasa participación electoral, por la emergencia del espíritu de facción, o por otros vicios que podían restar validez a los actos electorales. De manera que el habitual interés por los cálculos del porcentaje de votantes y los testimonios de la corrupción en el proceso electoral, puede y debe balancearse con el destinado a otros objetivos de mayor trascendencia, si partimos de un reexamen de aquellos procesos electorales que atiendan a su función como fundamento de la nueva legitimidad que debía reemplazar a la de la monarquía castellana.

Por otra parte, partimos también de abandonar el supuesto de la preexistencia de una nacionalidad argentina, supuesto proveniente de la voluntad nacionalizante de la historiografía del siglo pasado, de forma de advertir, al mismo tiempo que la no existencia en ese entonces de una nacionalidad y de un estado nacional rioplatenses, el lugar central primero de las ciudades y luego de los estados provinciales en la historia de la primera mitad del siglo XIX.¹ Desde el punto de vista de la historia del régimen representativo y de las elecciones, esto significa la inexistencia de un espacio político nacional rioplatense. Más aún, al derrumbarse definitivamente los transitorios ensayos de gobiernos centrales en Buenos Aires, lo que podría denominarse un "espacio político interprovincial" cobrará la forma de relaciones interestatales, en las que los actos de concertación no serán sucesos propios del sistema representativo liberal sino que poseerán características diplomáticas, propias de las relaciones entre estados independientes. Y en las que los representantes de cada estado provincial actuarán con instrucciones emanadas no de un cuerpo electoral ciudadano sino de órganos de gobierno provincial, característica que alcanza también a la elección de esos representantes.²

¹ Sobre el particular, véase nuestro trabajo "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en Marcello Carmagnani, [coord.], *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, 1993.

² Al respecto, véase la información analizada en nuestro citado trabajo "El federalismo argentino..." A manera de resumen, transcribimos un texto de las reuniones secretas de la Junta de Representantes de Buenos Aires para la ratificación del Tratado de 1831. El vocero de la comisión encargada de informar, Félix de Ugarteche, expresó que la comisión "no había perdido de vista que los pueblos de la República en su actual estado de independencia recíproca, se hallaban en el caso de otras tantas

Pero esta visión del período demanda estar alerta respecto de la peculiar conformación que poseían tanto los nuevos conatos de estados independientes, como algunas de las instituciones juzgadas centrales para su existencia. Esto lleva consigo ciertas cuestiones de difícil tratamiento si no advertimos, con las precauciones recién apuntadas, la lógica jurídico política predominante en aquel tiempo. En particular, las cuestiones que mayores riesgos nos ofrecen, así como mayor dificultad ofrecían entonces para ser resueltas, son la de la fuente de la soberanía, y la del sentido con que debían entenderse algunos conceptos centrales a la cuestión de la soberanía, como los de *pueblo* y *representación*.

El régimen representativo en el Río de la Plata independiente

¿Cómo fueron entonces organizados los procesos electorales en la ciudad y en la "provincia" de Buenos Aires? ¿Cuál fue la definición del sujeto de la soberanía? ¿Cuál el mecanismo de expresión de la voluntad de ese sujeto? Las respuestas a estas y otras muchas preguntas de similar contexto pueden facilitarse si intentamos una primera clasificación del tipo de elecciones del período 1810-1820, realizada según el espacio político al que correspondían. Pues tenemos, por una parte, las elecciones para integrar cuerpos gubernativos rioplatenses —como las de diputados a la Primera Junta en 1810, a la Junta Grande y a la Junta Conservadora en 1811, la de diputados a las dos Asambleas Generales Provisionales de 1812, disueltas inmediatamente, y a la Asamblea del año XIII, realizadas en 1812, o la de diputados al Congreso de Tucumán, a fines de 1815 y reiteradas en años siguientes. Por otra parte, las del gobernador intendente de Buenos Aires. Y en tercer lugar, las elecciones para miembros del Cabildo, realizadas entre 1811 y 1814 por el propio Cabildo saliente a fines de cada año y, luego del Estatuto de 1815, mediante elecciones indirectas.³

naciones igualmente independientes; y por lo tanto, les eran aplicables los principios generales del derecho de las naciones". Reunión secreta de la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires, en E. Ravignani [comp], *Documentos para la Historia Argentina. Relaciones interprovinciales, La Liga Litoral, 1829-1833*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 1922, tomo XVII, Doc. núm. 52, pág. 74 y ss.

³ Las fuentes secundarias y los periódicos utilizados son mencionadas a lo largo del trabajo. En cuanto a otras fuentes primarias, el Archivo General de la Nación dispone de materiales valiosos para historia electoral, pero de difícil acceso pues no existen catálogos que los distinguan en el período

Es costumbre iniciar la relación de las normas electorales que rigieron los procesos electorales del período independiente, con las adoptadas por los primeros gobiernos criollos. Sin embargo, es necesario advertir que esas normas fueron anticipadas por las que dictaron la Junta Central de España e Indias y el Concejo de Regencia para elegir diputados americanos a la mencionada Junta y a las Cortes, respectivamente, entre comienzos de 1809 y comienzos de 1810.⁴ Aunque los diputados rioplatenses a la Junta Central no llegaron a incorporarse a ella, sí fueron elegidos. Y lo fueron en virtud de un proceso electoral que anuncia las características de los que conoceremos en los primeros años de gobiernos criollos: reconocimiento del derecho de representación a las "provincias" americanas en los máximos órganos políticos —en este caso, los del reino—, y atribución a los cabildos de la ejecución y control del acto electoral.⁵ Es así que el 18 de julio de 1810, una circular remitida a los pueblos del interior por la Primera Junta de Gobierno de Buenos Aires, al salvar una omisión de anteriores instrucciones respecto de las calidades que debían reunir los candidatos a diputados a la Junta, mandaba poner en práctica la Real Orden del 6 de octubre de 1809, mostrándonos que los comienzos del régimen representativo que regiría hasta 1821 están en esas disposiciones originadas en la metrópolis.

Ámbito "municipal" de la representación

Esa legislación estaba presente, indudablemente, cuando el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 decidió convocar a los diputados de las "provin-

estudiado. Fue necesario realizar un trabajo de revisión de distintos fondos documentales, con resultado poco abundante para el lapso 1810-1820: Sala VII, "Congreso General Constituyente", legajos Nro. 1 a 7. Sala IX, Legajos 19-10-6; 20-2-3; 20-1-1 a 9; 28-2-1 a 14. Sala X, Legajos 12-1-6; 8-5-4; 8-4-5; 7-10-3; 7-10-1; 9-6-2; 3-9-10; 9-5-7; 8-10-3; 8-10-4. Los documentos de la Sala VII consisten en diversos papeles públicos sobre el Congreso de Tucumán durante el período de 1816 a 1819. Las fuentes halladas en la Sala IX corresponden específicamente al Cabildo de Buenos Aires desde los años de 1789 hasta 1820. Mientras que en la Sala X se han trabajado los legajos existentes —de los años posteriores a 1815 hasta el año 1820— de las "Juntas electorales". Resultaron también útiles las fuentes relativas a la Junta de Observación y al Gobernador Intendente. Asimismo, en esta última Sala fue particularmente útil la consulta del Padrón de la campaña del año 1815.

⁴ Real orden de la Junta Central..., del 22 de enero de 1809, Real orden del 6 de octubre de 1809, de la misma Junta, que reforma la anterior, Decreto de la Junta Central del 1 de enero de 1810 —los tres documentos relativos a la representación americana en la Junta Central—, y Decreto del Consejo de Regencia, del 14 de febrero de 1810, sobre la forma de elección de los diputados americanos a las Cortes Generales. Los textos en Julio V. González, *Filiación Histórica del Gobierno Representativo Argentino*, Libro I, *La revolución de España*, Buenos Aires, La Vanguardia, 1937, págs. 267 y ss.

⁵ J. V. González, ob. cit., I, pág. 8. Hasta entonces no habían existido antecedentes sobre las asambleas vecinales en forma de cabildos abiertos, porque si bien hubo algunas reuniones de este

cias interiores" para decidir sobre la forma de gobierno. El 25 de mayo la Junta fue encargada de la convocatoria. Para ello, despachó circulares en las que se encargaba a los responsables de cada lugar que hicieran convocar por los cabildos a "la parte principal y más sana del vecindario", para elegir sus representantes que, reunidos, decidieran la forma de gobierno que prefiriesen.

Dentro del proceso de disolución de la estructura política hispanocolonial y consiguiente desaparición de las tradicionales instituciones, habrá una de ellas, que se identifica con la ciudad, que quedará en pie: el Cabildo. Y en torno a él se definirá un espacio político, la ciudad, que en principio aparece rigiendo todo el sistema de representación. En los diferentes reglamentos y estatutos que se suceden en esta década, la institución encargada de controlar los actos electorales es el Cabildo. Esto, que se remonta según ya explicamos a las primeras elecciones convocadas por la Junta Central de España de 1809, se continúa inmediatamente luego de la independencia y los primeros representantes serán así diputados de las ciudades, considerados al mismo tiempo bajo la figura de apoderados de las mismas.

De manera que el sistema de representación excluye en un principio a la campaña, reduciéndose sólo al ámbito urbano. Es recién el Estatuto de 1815 el que incorpora la representación de la campaña.⁶ Por otra parte, el que la representación sea por ciudades no supone que todas las ciudades y villas del territorio tengan derecho a elegir diputados. En general, se seguirá la pauta establecida por la R. O. del 6 de octubre de 1809, que limita el proceso electoral a aquéllas que sean "cabeza de partido" o de subdelegación, según lo estipulaba la legislación española. Pues si bien por una

tipo, sobre todo entre 1806 y 1809, no tuvieron carácter electoral como luego del 25 de mayo. *Idem*, I, pág. 80. Respecto de las Cortes de Cádiz y la representación rioplatense, véase Enrique Del Valle Ibarlucea, *Los diputados de Buenos Aires en las Cortes de Cádiz y el nuevo sistema de Gobierno de América*, Buenos Aires, Martín García, 1912. Asimismo, María Teresa Berrueto, *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, págs. 177 y ss.

⁶ Estatuto provisional para la Dirección y Administración del Estado dado por la Junta de Observación, 5 de mayo de 1815, en *Estatutos, Reglamentos y Constituciones Argentinas (1811-1898)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1956, pág. 33 y ss. La versión del Estatuto que citamos, recogida por Caillet Bois de las *Asambleas...* Ravignani, omite las modificaciones al Cap. IV, "De las elecciones de Cabildos Seculares", que se le introdujeron pocos días después de su sanción, publicadas por Bando y transcritas en la *Gazeta* del 25 de noviembre de 1815. Ellas, en los art. 2º y ss., reglamentaban las elecciones de "los Pueblos y Partidos de la Campaña sujetos al Excmo. Cabildo", que se harían en forma similar a la de la elección de Electores para el nombramiento de Diputados.

modificación de las citadas normas metropolitanas para elegir diputados americanos a la mencionada Junta y a las Cortes, de octubre de 1809, todos los cabildos, no sólo los de las ciudades cabeza de partido, debían participar en estas elecciones, una disposición de la Primera Junta de Gobierno del 16 de julio de 1810 volvió a limitar el derecho electoral a las ciudades principales.⁷

La vida política de los meses que siguieron a la revolución de la independencia comenzó entonces rigiéndose por las formas representativas desarrolladas en España en tiempos de la acefalía derivada de la prisión del monarca cuando la invasión napoleónica: la representación limitada de hecho a las ciudades, y en éstas, a una parte de sus habitantes, los vecinos, que es el pueblo aludido en estos primeros documentos. O, más restringidamente aún en ciertas ocasiones, a la mencionada con la expresión "parte principal y más sana del vecindario". Ubicado en la misma tradición, el régimen electoral es competencia de los cabildos.

Así y todo, esto ha sido considerado como una forma de democracia representativa por parte de la inicial perspectiva histórica nacional. Alberdi, por ejemplo, consideraba que este sistema era similar al de los Estados Unidos de Norte América antes de su revolución y que la América del Sud había cometido el error de suprimirlo por influencia del proceso revolucionario francés.⁸ Sin embargo, lo que no advierte este tipo de consideración, la de Alberdi o las citadas en la nota, es que además de ser el Cabildo mucho más que un organismo municipal, el concepto de *pueblo*,

⁷ "Mandando que las Villas que no sean cabeza de partido suspendan el envío de Diputados", Buenos Aires, 16 de Julio de 1810, *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo I, 1810 a 1831, Buenos Aires, 1879, pág. 56.

⁸ Véase Juan B. Alberdi, *Derecho Público Provincial Argentino*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1917, págs. 87 y 88 (la primera edición de esta obra es de 1853). En una obra más reciente en la que se aborda la cuestión electoral, se sigue sosteniendo similar criterio. El autor contrapone la sanción de la ley de 1821 del Estado de Buenos Aires, que capacitaba para votar y ser representado a una masa no preparada para esto, con la inminente supresión de "las municipalidades coloniales, gérmenes por lo menos de cierta escuela política administrativa de limitado carácter popular." Benito Díaz, *Juzgados de Paz de Campaña de la Provincia de Buenos Aires, (1821-1854)*, Universidad Nacional de La Plata, [1960?], pág. 165. Asimismo, Carlos Melo afirma respecto del Cabildo, que "...ninguna institución estaba más cerca de lo que entonces se llamaba pueblo, pues a pesar de su forma de elección, era el órgano auténtico de los intereses de los vecindarios que administraban." Carlos R. Melo, "Formación y desarrollo de las instituciones políticas de las provincias argentinas entre 1810 y 1853", *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Córdoba, 1958, pág. 28. Melo no alcanza a percibir la diversidad de acepciones en el uso de vocablos como pueblo. Y en cambio procede por una evaluación de más o menos cerca de la doctrina de la soberanía popular.

como también ocurre con los de *nación* y *representación*, posee distinto contenido según se lo utilice en el sentido de la tradición política de la monarquía hispana o en el de las doctrinas de la soberanía popular contemporáneas de la revolución francesa.⁹ Pues pese a la propensión a leer en clave democrática moderna toda invocación a los “pueblos”, sucede que frecuentemente se trataba de un uso que llevaba implícito un sentido tradicional del sujeto de la soberanía. Un uso acorde con la sociedad de la España del antiguo régimen y no con el cauce abierto por las revoluciones norteamericana y francesa, en el sentido en que la representación, en la sociedad hispana del siglo XVIII, era grupal. Los electos representan a su estamento —nobleza, clero, ciudades— y no al pueblo o a la nación concebidos según la doctrina política de la soberanía del pueblo emergente del constitucionalismo francés —ya implícita también en la experiencia política inglesa y presente en la revolución norteamericana—. Doctrina para la cual el pueblo es el conjunto de individuos, abstractamente concebidos, iguales ante la ley. Y que, consiguientemente, supone también que los representantes que ellos elijan representarán no un interés particular, individual o de grupo, sino general, de todo el pueblo o de la nación.¹⁰ Si bien en el Río de la Plata, a diferencia de otros lugares de Hispanoamérica,¹¹ la inexistencia de una nobleza parecía favorecer el carácter “democrático” de la sociedad, lo cierto es que la naturaleza de esa representación, limitada de hecho a la representación corporativa de las ciudades, fue en sustancia similar a la de la España anterior a Cádiz.

⁹ Al problema implicado en el uso de época de esos términos nos hemos referido en: José Carlos Chiaramonte, *El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana*, Cuaderno N° 2, Buenos Aires, Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, 1991. Asimismo, sobre el choque de estas distintas interpretaciones en el caso de las Cortes de Cádiz, véase Joaquín Varela Suances-Carpegna, *La teoría del estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

¹⁰ Prescindiendo momentáneamente de la diferencia que entrañan estos dos conceptos, pueblo y nación, en cuanto a suponerseles fuente de la soberanía.

¹¹ Notar que en México, una convocatoria a las “Cortes” proyectada por el Ayuntamiento en 1808, incluía a representantes de la nobleza y del clero. José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, Primera Parte, 1521-1820, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed., 1978, pág. 238. Asimismo, el Virrey Iturrigaray, ante la iniciativa del apoderado del Ayuntamiento de constituir un gobierno local fundado en la doctrina de la retroversión de la soberanía, resolvió “tener una junta con el señor arzobispo, cabildo eclesiástico y secular, algunos miembros de la audiencia, personas de la nobleza, títulos, tribunales y prebendados para comentar las determinaciones tan graves que había que tomar en el momento, por las que consideró conveniente una audiencia de todos los estados del reino...”. Cit. en Hugh M. Hamill, Jr., “Un discurso formado con angustia, Francisco Primo de Verdad el 9 de agosto de 1808”, *Historia Mexicana*, vol. XXVIII:3 (1979), pág. 445 (el texto citado es de la defensa del Virrey Iturrigaray en el juicio de residencia, publicada por Fray Servando Teresa de Mier en su *Historia de la revolución de Nueva España*)

*Concepto de la soberanía y formas de representación:
los conflictos de 1810-1820*

De manera que el problema de la fuente de la soberanía, una vez caducada la dominación de la monarquía castellana, si bien parecía simplificarse al amparo de las doctrinas contractualistas que, al admitir la reasunción del poder por el “pueblo” instalaban en él la soberanía, se complicaba en realidad por los distintos sentidos con que el concepto de pueblo era entendido en los debates políticos. Es así que un conflicto sustancial, poco explícito en la literatura política de la época, se refleja en la cuestión electoral y carece de solución coherente. Se trata de la aludida colisión entre la doctrina contemporánea de la soberanía popular en cuanto referida a un pueblo —y a una ciudadanía— modernas, y la doctrina de la reasunción del poder por los “pueblos”. En un caso, apuntando a una soberanía única, indivisible, imputada a la ficción jurídica de nación. En otro, remitiendo a una multiplicidad de soberanías, inicialmente definidas en ámbito de ciudad.

Este conflicto posee distintas expresiones según se trate de elecciones para cargos urbanos o provinciales, o de elecciones para representantes en congresos constituyentes “nacionales”. Desde una perspectiva exterior al problema, en el caso de procesos electorales para cubrir cargos dentro de las iniciales unidades soberanas de la época —al comienzo sólo la ciudad, luego la provincia—, las posibilidades de organizar esos procesos sobre supuestos modernos parecerían ser entonces mayores: la ciudadanía era aquí sí realmente concebible como posibilidad inmediata, a diferencia de la entonces irreal ciudadanía rioplatense o argentina.

Pero si bien puede parecernos que la cohesión social facilitaba este aspecto de la creación de una ciudadanía en los límites de cada uno de los pueblos rioplatenses, lo cierto es que el problema de la vigencia de las prácticas políticas tradicionales no variaba sustancialmente por la mayor o menor amplitud espacial del proceso político. Tanto para el conjunto de pueblos rioplatenses, como para cada uno de ellos, aún en la mínima expresión del cuerpo electoral, la individual, se instalaba el mismo dilema. Dilema que en los primeros pasos del proceso de la Independencia se conformaba, respecto de la participación política, como la disyuntiva de convocar al vecino o al ciudadano.

Esto no era simplemente una cuestión de términos —aunque en ocasiones la práctica de convocar como ciudadano a quien realmente partici-

paría como vecino, así parecería sugerirlo—. Puesto que, por una parte, tanto las formas y amplitud de la participación política como la naturaleza de sus resultados variarían sustancialmente, como es obvio, en uno y otro caso. Como, por otra, se generaba un problema, fundamental en los procesos políticos del período, derivado del hecho de que la definición de la ciudadanía llevaba implícita la cuestión de la falta de participación política de la campaña, excluida en la tradición política hispanocolonial que reconocía solamente al vecino. De manera que todo intento de definir una ciudadanía hacía aflorar la explosiva cuestión de la participación política de la población rural. O, en términos más ajustados a lo que realmente significaba entonces la "campaña", la participación política de los "pueblos de la campaña".

Resistencias a ampliar la representación a la población rural

El problema había surgido ya tempranamente cuando Bernardo de Monteagudo se ocupó de él en la *Gazeta*, a raíz del Reglamento de febrero de 1811 que debía regir las elecciones a la proyectada asamblea constituyente. Refiriéndose expresamente a los "labradores y gente de campaña", se condeñó de ese sector de la sociedad cuyos derechos estaban "casi olvidados porque jamás se presentan entre la multitud", mientras que su esforzada dedicación a la producción rural respaldaba esos derechos. Añadía también que por ninguna razón debían ser excluidos "de las funciones civiles y mucho menos del rango de ciudadanos." Y cerraba el tratamiento de ese tema con estos reclamos:

¿En qué clase se considera a los labradores? ¿Son acaso extrangeros o enemigos de la patria, para que se les prive del derecho de sufragio? Jamás seremos hombres libres si nuestras instituciones no son justas.¹²

Pocos días después de la publicación de este artículo, las adiciones que el Triunvirato efectuó al Reglamento del 10 de febrero de 1811, ampliaban los derechos electorales:

2. Los vecinos de la campaña con las calidades requisitas tienen derecho a ser electores y electos en la asamblea, del mismo modo que los de esta capital y

¹² *Gazeta de Buenos Ayres*, "Continuación del artículo de ciudadanía", núm. 26, 28 de febrero de 1812, pág. 136.

demás pueblos de las provincias unidas, con tal que puedan asistir para el tiempo de la apertura.¹³

La en apariencia incongruente expresión "vecinos de la campaña", parece estar indicando un uso del término vecino tendiente a asimilarlo al de ciudadano. Pero debemos estar alerta porque durante buena parte del período, podremos encontrar tanto este deslizamiento del vocablo vecino, como un movimiento inverso del concepto de ciudadano tendiente a restringirlo al de vecino. Curiosas derivaciones semánticas de la puja muy de la época por la amplitud de la representación.

Pese a las adiciones al Reglamento, como finalmente las elecciones se rigieron por la posterior convocatoria del 24 de octubre de 1812, cuyas disposiciones comprendían solamente a los "vecinos libres y patriotas" de cada cuartel, convocados por los respectivos alcaldes de barrio, los habitantes de la campaña quedaron excluidos de la elección de diputados para la Asamblea del año XIII.¹⁴

Como ya señalamos, la participación de los "vecinos de la campaña" en el régimen electoral fue legalizada recién en 1815 por el Estatuto Provisional. Sin embargo, al año siguiente, al ser revisado el Estatuto en el seno del Congreso de Tucumán se suprimió la convocatoria a los habitantes de la campaña para las elecciones de capitulares, aunque se mantuvo para otras elecciones. Esta modificación del Estatuto Provisional en las reformas promulgadas el 22 de noviembre de 1816, no tuvo aplicación, pero se transmitió al Reglamento provisorio de 1817 y rigió hasta 1820. No se organizarían comicios en la campaña para las elecciones de capitulares, pero el artículo II del Reglamento de 1817 disponía que "los ciudadanos de las inmediaciones y campaña, con ejercicio de ciudadanía, podrán concurrir, si quisiesen, a dichas elecciones".

No constan, en El Redactor del Congreso Nacional, las razones de la exclusión de la población rural. El hecho de que se trataba de elecciones de un organismo municipal no es una razón adecuada a las prácticas de la época, dada la amplitud con que la jurisdicción de los cabildos se extendía

¹³ "El Gobierno con precedente consulta del Excmo. Ayuntamiento de esta Capital ha acordado en esta fecha hacer al Reglamento de la Asamblea las adiciones siguientes.", 9 de marzo de 1812, en E. Ravignani, *Asambleas...*, ob. cit., tomo VI, Segunda Parte, pág. 937.

¹⁴ "Se pasará orden por los Gobernadores o Tenientes de acuerdo con los Ayuntamientos, a todos los Alcaldes de barrio, para que citando éstos a todos los vecinos libres y patriotas de sus respectivos cuarteles..." [Segundo Triunvirato], "Convocando a elecciones para diputados a la Asamblea General", Buenos Aires, 24 de Octubre de 1812, *Registro Nacional*, ob. cit., pág. 185.

por la campaña. La crónica correspondiente a la sesión celebrada el 12 de noviembre de 1816 refleja, aunque muy sucintamente, la resistencia que seguiría encontrando tal ampliación de la participación política:

El artículo I de este capítulo sufrió una discusión más seria, con motivo de haber notado el diputado Castro que en las elecciones capitulares no se daba voto a los ciudadanos de la campaña por algunas razones bastantes graves que se expusieron, y la experiencia de los inconvenientes que traen semejantes reuniones. Se alegó por otros el derecho que les daba la calidad de ciudadanos de la campaña con ejercicio de ciudadanía [para que] puedan concurrir, si quisiesen, a las elecciones capitulares.¹⁵

El problema de la representación

La historia de las elecciones nos permite entonces examinar, a través de algunos de sus rasgos más generales, su relación con los problemas políticos y sociales del período. La definición del sujeto —individual o colectivo— de la representación, y de las formas de representación —y consiguientemente de la relación representante—representado contenida en ellas—, contribuyen a hacer posible un mejor análisis de la formación y funcionamiento de los nuevos estados hispanoamericanos que surgen luego de la Independencia. Cuáles son realmente los nuevos ámbitos de soberanía —¿“pueblos”, “provincias”, “naciones”?—, cuál la forma de relación entre ellos, cuál la naturaleza histórica de las relaciones sociales en cada uno de ellos, son otras tantas cuestiones que emergen también de esa historia.

Pero, asimismo, cabe preguntarse si el propio mecanismo de los procesos electorales no puede ser interrogado sobre los problemas históricos de la época. Al respecto, nos parece que, efectivamente, a partir de la revisión de las normas electorales es posible realizar inferencias sobre el modo en que se va transformando institucionalmente el sistema de representación. Desde esta perspectiva, tomaremos cuatro elementos de referencia para observar dicho proceso: la evolución de los procedimientos electorales, la definición del elector, las atribuciones del representante elegido, y la convivencia de jerarquías sociales tradicionales de tipo cor-

¹⁵ Cit. en J. M. Sáenz Valiente, ob. cit., pág. 89.

porativo con una forma de representación de carácter individual moderna basada en el concepto de ciudadano.

Procedimientos electorales

Los procedimientos electorales corroboran la convivencia de prácticas tradicionales —propias de una antigua forma de representación heredada de España— y otras procedentes de sistemas de representación más recientes. Según los primeros reglamentos, las elecciones, tanto las de 1809 como las de 1810, se efectuaron bajo la figura del Cabildo Abierto —que adquiere el carácter de asamblea electoral—, y sólo posteriormente, pasan a tener el carácter de comicios. El reglamento de febrero de 1811 para la formación de Juntas provinciales y Juntas subordinadas es el que deslinda por primera vez el proceso eleccionario de la figura del cabildo abierto en su artículo relativo a la elección —indirecta— de vocales de las Juntas.¹⁶ A partir de allí el Cabildo brega por suplantarlo el procedimiento de cabildos abiertos o asambleas populares por la práctica de elecciones indirectas.

En relación a los otros mecanismos electorales, no asistimos a un pasaje lineal de viejas a nuevas prácticas, sino que habrá marchas y contramarchas. Por ejemplo, la combinación de terna y sorteo implementada en las RROO de 1809, propia de un mecanismo más tradicional, si bien se deja de lado con las primeras elecciones realizadas en 1810, reaparece en el mecanismo de sorteo del Reglamento electoral del 23 de noviembre de 1812 y en la Constitución de 1819, desapareciendo definitivamente con el régimen de elecciones directas de la ley de Buenos Aires de 1821. Por lo general, los electos lo fueron “a pluralidad de sufragios” —mayoría relativa— y voto público, muchas de las veces nominal (con lista de votantes y anotación de sus votos). Finalmente, en relación al criterio de distribución de la cantidad de representantes por territorio, de ciudad o campaña, sólo en el Estatuto de 1815 se sigue el criterio de distribución proporcional a la cantidad de población —propio de reglamentos más moder-

¹⁶ El reglamento está incluido en la “Orden del Día” publicada en la *Gazeta de Buenos-Ayres* el 14 de febrero de 1811, págs. 549 a 553. Su artículo 21 dispone: “Que se proceda á la elección de vocales en la forma siguiente: Se pasará orden por el gobernador o por el cabildo en las ciudades donde no lo haiga á todos los alcaldes de barrio, para que citando á los vecinos españoles de sus respectivos cuarteles á una hora señalada, concurren todos á prestar libremente su voto para el nombramiento de un elector, que asista con su sufragio á la elección de los colegas, que hayan de componer la Junta...”, etcétera.

nos—, volviéndose en la ley electoral bonaerense de 1821 a un número fijo de representantes, que en este caso fue 12 para la ciudad de Buenos Aires y 11 para la campaña.

Definición del elector

El segundo elemento de referencia es la definición del elector. En los primeros reglamentos electorales será el tradicional concepto de vecino el que establece la base de la representación. Utilizado en este sentido por las RROO de 1809, es retomado en los primeros reglamentos revolucionarios bajo diversas fórmulas, como la consignada en el art. 10 del Reglamento del 25 de mayo de 1810 en el que se convoca a la “parte principal y más sana del vecindario”.¹⁷

Muy pronto se difunde el uso del vocablo ciudadano, uso que no implica, ya lo advertimos, la existencia de una ciudadanía y que suele expresar no otra cosa que la modernización verbal de las referencias a prácticas antiguas. Por ejemplo, el Estatuto Provisional de noviembre de 1811, establecía lo siguiente:

Para la elección del candidato que deba substituir al vocal saliente, se creará una asamblea general, compuesta del ayuntamiento, de las representaciones que nombren los pueblos y de un número considerable de ciudadanos elegidos por el vecindario de esta capital, según el orden, modo y forma que prescribirá el gobierno en un reglamento.¹⁸

En este caso, los elegidos son llamados ciudadanos y los electores, vecinos; pero, además, junto a la evocación de una supuesta ciudadanía se encuentra la representación corporativa antigua del ayuntamiento y de “los pueblos”.

¹⁷ “Acta del día 25 de Mayo”, *Registro Oficial...*, ob. cit., Buenos Aires, 1879, pág. 22. Asimismo, en el oficio que el Cabildo elevó al Virrey para solicitar la realización del cabildo abierto del día 22, se lee: “para evitar los desastres de una convulsión Popular, desea [el Cabildo] obtener de V. E. un permiso franco para convocar por medio de esquelas la principal y más sana parte de este Vecindario, y que en un Congreso público exprese la voluntad del Pueblo” Archivo General de la Nación, *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires*, Serie IV, Libros LXV, LXVI y LXVII, Buenos Aires, 1927, pág. 123.

¹⁸ “Estatuto provisional del gobierno superior de las provincias unidas del Río de la Plata a nombre del Sr. D. Fernando VII”, *Estatutos...*, ob. cit., págs. 25 y ss.

Tanto en el Reglamento del 19 de febrero de 1811 como en la convocatoria del 24 de octubre de 1812 para elegir diputados a la Asamblea Constituyente, se utiliza alternativamente el concepto de vecino y ciudadano, pero sin una definición formal de este último concepto. De hecho, el Reglamento exhibía el mismo criterio que el Estatuto Provisional respecto de quienes ejercían la soberanía, en el sentido en que su concepto de los mismos era el de vecino. Asimismo, al establecer un conjunto de restricciones en el voto, reiteraba ese criterio al limitarlo a quienes tuviesen “arraigo o giro conocido” —art. 3º—. Por otra parte, es de notar nuevamente la heterogeneidad que trasunta el lenguaje utilizado para determinar la composición de la proyectada asamblea: por una parte, vocablos que podríamos calificar de “modernos”, como el de ciudadano; por otra, términos que designan actores corporativos, como el ayuntamiento y los apoderados de los pueblos.¹⁹

Entre los rasgos resultantes del concepto tradicional de pueblo, el más advertido por los historiadores ha sido éste de la restricción del voto a los “vecinos”, en los primeros momentos de vida independiente, antes que se generalice el término ciudadano. Si bien suele ser considerado un antecedente del voto calificado que caracterizará a muchos regímenes electorales de la época independiente anteriores a la vigencia del sufragio universal, lo cierto es que ambos términos reflejan fenómenos de distinta naturaleza histórica. Uno, el que corresponde a una sociedad en la que las categorías políticas traducen directamente las diferencias sociales: nobleza, clero, ciudad, son otras tantas distinciones de origen estamental que perduran en los dominios españoles en las primeras décadas del siglo XIX. Mientras que la calificación del sufragio es una norma electoral que regula la participación política de un conjunto cuyos integrantes por definición son iguales entre sí. Se trata, es cierto, de otra forma de adecuar el sistema político a las jerarquías sociales. Pero entendiendo forma no como sinónimo de superficialidad.

Si los documentos de los primeros meses posteriores a la Independencia siguen la tradición hispana, aunque se observa ya el uso del vocablo ciudadano junto al de vecino, el lenguaje utilizado por el Estatuto Provi-

¹⁹ “Reglamento dictado por el primer triunvirato sobre la composición de la Asamblea legislativa creada en virtud del Estatuto de 1811”, Emilio Ravignani [comp.], *Asambleas...*, pág. 935 y ss.; y “El Gobierno con precedente consulta del Excmo. Ayuntamiento de esta Capital ha acordado en esta fecha hacer al Reglamento de la Asamblea las adiciones siguientes.”, 9 de marzo de 1812, ya citado; [Segundo Triunvirato], “Convocando a elecciones...”, ya citado.

sional para la Dirección y Administración del Estado dado por la Junta de Observación, del 5 de mayo de 1815, se ajusta en cambio al principio de la soberanía popular y la igualdad ante la ley.²⁰ En consonancia con esta concepción nueva de la soberanía, cuyo ejercicio inicial remite a la ciudadanía, el Estatuto se ubica ya en el terreno de la calificación del sufragio, al codificar las circunstancias que definen al ciudadano —todo hombre libre, nativo y residente, mayor de 25 años—, y las que hacen que pierda tal condición “por ser doméstico asalariado” y “por no tener propiedad u oficio lucrativo y útil al país”.²¹

En relación a los extranjeros, el Estatuto señala la diferencia del voto activo y pasivo, discriminando entre funciones políticas de gobierno de las que quedan excluidos, y funciones propias del Cabildo en las que están incluidos. Para el voto activo (poder elegir) se les exige 25 años de edad, más de cuatro años de residencia en el país, ser propietarios de un fondo no menor de 4.000 pesos o en su defecto ejercer arte u oficio útil y saber leer y escribir. Para voto pasivo (ser elegible) se debían cumplir los mismos requisitos, pero con una residencia de diez años, y solamente podían ser elegidos para los denominados “empleos de república” —cargos municipales—, excluyéndolos de los “empleos de gobierno”, para lo que debían “renunciar antes a toda otra ciudadanía”.

En cuanto a los españoles europeos, no tienen derecho al sufragio activo ni pasivo hasta tanto España reconozca los derechos de “estas provincias”. En cambio, los españoles que se distinguen por sus servicios a “la causa del país”, tendrán ciudadanía, pero deben obtener la correspondiente carta. Y respecto de los descendientes de esclavos, tienen sufragio activo aquéllos nacidos en el país originarios de cualquier línea de África cuyos mayores hayan sido esclavos en este continente, y pasivo aquéllos que estén fuera del cuarto grado respecto de dichos mayores.

Es de interés observar, respecto de la definición del extranjero, que lo que se advierte como una constante sobre todo a partir de la Asamblea del año XIII es el modo en que se cruzan el principio de la extranjería, entendido como un criterio de pertenencia a un territorio, con un princi-

²⁰ “Los derechos de los habitantes del Estado son, la vida, la honra, la libertad, la igualdad, la propiedad, y la seguridad”. “Estatuto provisional para Dirección y Administración del Estado, dado por la Junta de Observación”, 5 de mayo de 1815, Art. 1º., Cap. I, en *Estatutos...*, ob. cit., pág. 34.

²¹ *Idem*, págs. 33 y ss. La instrucción no aparece como requisito para los ciudadanos nativos, pero sí para los extranjeros.

pio jacobino de concepción política. Los que quedan explícitamente excluidos del concepto de ciudadano son los españoles europeos, a no ser que hayan demostrado una adhesión explícita a la causa revolucionaria. Este criterio que vincula ciudadanía y participación activa en el proceso revolucionario de independencia tiene casi mayor presencia en la década que va de 1810 a 1820, caracterizada por la guerra revolucionaria, que cualquier otro criterio de exclusión asociado a la riqueza o posesiones, diluyéndose a partir de 1820 una vez garantizado el proceso de emancipación de la vieja metrópoli.

Al mismo tiempo es importante subrayar, en relación a la representación de los extranjeros, que ya comienza a aparecer una diferenciación —que se hará mucho más explícita en la segunda mitad del siglo XIX con la llegada masiva de inmigrantes— que admite su participación en el ámbito comunal o municipal y la excluye de los ámbitos políticos propiamente dichos, tal como se distinguía en la época. El Estatuto de 1815, como mencionáramos anteriormente, establece esta diferencia entre “empleos de República”, propios del Cabildo, y empleos de gobierno, diferencia que correlaciona con la distinción del voto activo y pasivo.²²

La Constitución de 1819, que difirió la definición de la ciudadanía a la sanción de una ley específica, exigía para el ejercicio de la representación “un fondo de cuatro mil pesos al menos, o en su defecto arte, profesión u oficio útil” en el caso de los candidatos a diputados, cifra que subía a ocho mil pesos en el caso de los senadores.²³ La Constitución de 1826, entre otros motivos de la suspensión de los derechos de ciudadanía, incluía los estados “de criado a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago”.²⁴ Las limitaciones del ejercicio de los derechos ciudadanos fueron comunes a todos los proyectos constitucionales nacionales anteriores a 1853 y a todas las constituciones provinciales que contuvieran normas sobre ciudadanía.²⁵

²² Estatuto Provisional..., ob. cit., pág. 35.

²³ “Constitución de las Provincias Unidas en Sud América”, arts. V y XI, en *Estatutos...*, ob. cit., págs. 118 y 119.

²⁴ “Constitución de la República Argentina”, art. 6, en *Estatutos...*, ob. cit., pág. 161.

²⁵ La mayoría de los textos de las constituciones provinciales de la primera mitad del siglo XIX fueron publicados en Juan P. Ramos, *El Derecho Público de las provincias argentinas, con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, tomo I, 1914; tomos II y III, 1916. Otros, hallados posteriormente a esa obra, están en E. Ravignani, *Asambleas...*, ob. cit., tomo VI, Segunda Parte, ob. cit.

Una última cuestión respecto del concepto de ciudadano es el vínculo entre representación y espacio territorial. En este sentido, se advierte lo ya señalado sobre la evolución de las normas electorales, y sobre la indefinición de los espacios como portadores de identidades políticas consolidadas, sobre todo para la primera etapa.²⁶ Así como el concepto de vecino suponía el haber nacido o estar afincado a un lugar o ciudad, cuando se adopta el concepto de ciudadano, en la citada circular de octubre de 1812, se establece que para ser elegido diputado no es necesario ser natural o residente del pueblo que se representa. A partir de allí, pese a que hasta 1820 la representación es por ciudades, se elimina el requisito de ser nativo o residente de la ciudad representada, prevaleciendo el referente a la "americanidad".

Atribuciones del representante

El tercer elemento de referencia para abordar el problema de la representación, es considerar las atribuciones del representante elegido en los diversos actos eleccionarios. En este caso, para esta década, se comprueba que dichas atribuciones son definidas a través de una figura también tradicional, que es la del mandato imperativo. Los poderes e instrucciones son los instrumentos a través de los cuales los diputados se convierten en apoderados —antiguamente "procuradores"— de quienes se los confieren.²⁷ En esta coyuntura, como los diputados son representantes de las ciudades, serán éstas las que otorguen dichos poderes, a través de diferentes instancias según el reglamento electoral de que se trate. En las primeras RROO los poderes e instrucciones eran conferidos por los cabildos; luego, cuando las elecciones se realizan bajo la figura del Cabildo

²⁶ José Carlos Chiaramonte, "Formas de identidad política...", ob. cit.

²⁷ Se trata de una figura que se mantiene con sus mismos rasgos desde la Baja Edad Media. Desde comienzos del siglo XIV muchas ciudades y villas castellanas y leonesas enviaban representantes a las Cortes, llamados "procuradores", que luego de mediados del siglo XIV también solían denominarse "diputados": "Cada Concejo confería a sus 'procuradores' poderes especiales, valederos por el tiempo que durasen las Cortes y consignados en un documento o 'carta de procuración', sellado por el Concejo. Estos poderes contenían instrucciones muy concretas, de las que los procuradores no se podían apartar y relativas a los asuntos que el Rey proponía al conocimiento de las Cortes cuando las convocaba y asimismo a las peticiones que la ciudad haría al Monarca. Los 'procuradores' recibían, pues, de su ciudad un mandato imperativo, que juraban observar, y, en el caso de que en las Cortes se planteasen cuestiones no previstas en los poderes recibidos, tenían que pedir a sus Concejos nuevas instrucciones y poderes." Luis-G. de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones españolas, desde los orígenes hasta el final de la Edad Média*, Madrid, Revista de Occidente, 5^a. ed., 1977, págs. 473/475.

abierto, es la totalidad de sus miembros la encargada —excepto en la elección de diputados a la Junta, realizada en Buenos Aires, donde lo hará una comisión elegida a tal efecto, a raíz del elevado número de individuos participantes y el carácter prácticamente de comicio que adquiere—. ²⁸ Finalmente, cuando las elecciones adquieren carácter comicial, serán las asambleas electorales, es decir, los cuerpos de electores, quienes elaboren y firmen dichos poderes. En cambio, a partir de la existencia del Estado provincial y de la ley electoral de 1821, que establece los mecanismos para elegir diputados a una Junta de Representantes provincial con carácter de legislatura, el mandato imperativo desaparece.

Evolución del sistema de representación

El cuarto y último elemento de referencia relativo al modo en que evoluciona el sistema de representación en esta etapa, es el que consiste en confrontar la referida supervivencia de jerarquías sociales tradicionales de carácter estamental o corporativo, frente a los intentos de conformar una ciudadanía. Además de lo ya apuntado sobre la calidad estamental del concepto de vecino, cabe señalar el peso que aún mantienen corporaciones como el ayuntamiento, la burocracia, la iglesia, el ejército, los profesionales —fundamentalmente los letrados—. Si bien esto será más evidente en la Constitución de 1819 —en la que el Senado estaba constituido por senadores de provincia, tres senadores militares, un obispo y tres eclesiásticos, otro senador por cada universidad, y el director del estado que hubiese concluido su mandato— ²⁹, en los ensayos electorales anteriores abundan los casos. Esto se observa, por ejemplo, en la confección de las

²⁸ El número de sufragantes en esta elección fue de alrededor de 800, según los datos que da Julio V. González en su obra ya citada. Y el carácter prácticamente de comicio que adquiere —pese a que se realice bajo la figura de Cabildo Abierto— está dado por las modalidades que siguen: a— La convocatoria no se refiere a un Cabildo Abierto a una hora determinada para sesionar, sino que la cita es desde las 8 de la mañana hasta las 4 de la tarde para elegir diputados, y el lugar de reunión no es el Cabildo sino la Plaza Mayor. b— En el acto electoral el cuerpo capitular se constituyó en su recinto, mientras los votantes estaban fuera en la Plaza. c— Para emitir el voto, se hizo pasar uno por uno a los sufragantes, y el sufragio se emitió por escrito, existiendo una mesa receptora de votos constituida por el Cabildo en pleno. d— El escrutinio lo realizaron dos regidores y diez individuos elegidos por éstos a tal efecto. Dadas estas características, se designó una Junta Consultiva encargada de elaborar y firmar los poderes e instrucciones de los diputados electos.

²⁹ Los senadores militares eran elegidos por el Ejecutivo, pero los obispos elegían al senador que los representaría, y los Cabildos eclesiásticos a los tres senadores eclesiásticos. "Constitución de las Provincias Unidas en Sud América", Sección II, Capítulo II, arts. XIV a XVII, en *Estatutos...*, ob. cit., pág. 119.

listas de votantes distribuidos por corporación, para diferentes cabildos abiertos de 1810, o en la participación de determinados agentes institucionales en el control de las elecciones. Y, también, en los casos más significativos, ya señalados, en los que el cabildo participa de cuerpos electorales y asambleas en su calidad de corporación.

Asimismo, en las elecciones realizadas en las diferentes ciudades rioplatenses, convocadas mediante la circular del 27 de mayo de 1810, para elegir diputados a la Junta Provisional de Gobierno, además de que la convocatoria está dirigida a "la parte principal y más sana del vecindario", las listas de participantes están distribuidas según una clasificación corporativa que incluye: regidores, clérigos, letrados, funcionarios de la burocracia, militares y vecinos. Es útil citar algunos otros ejemplos de esta elección para interpretar este punto. En la elección del diputado por Corrientes y también en la del diputado por Santa Fe se discute largamente el orden para emitir los sufragios, según las distintas corporaciones representadas en el cabildo abierto. En la elección del diputado por Salta, el cabildo deliberó "por corporaciones", lo cual significa que el obispo emitió opinión por el clero, un coronel en nombre del ejército, y un licenciado en nombre de las Reales Audiencias.³⁰

Si tomamos un ejemplo fuera del ámbito electoral, aunque de especial significación, como el de la instalación de la asamblea del año XIII, podemos advertir que en la publicación por la *Gazeta* de las crónicas de las ceremonias de instalación de la Asamblea se advierte también la fuerte presencia de rasgos corporativos, matizados con referencias a una ciudadanía de hecho inexistente aún. Pues, aunque en algún momento el cronista aluda a la "serenidad de los ciudadanos" asistentes a esas ceremonias, el juramento fue mandado prestarse por

los generales, gobernadores, autoridades civiles y eclesiásticas, y los *vecinos cabeza de familia* en esta capital, y todos los pueblos y lugares de la comprensión del territorio de las provincias unidas, dando cuenta de los términos en que se haya dado cumplimiento a dicho decreto. [Las itálicas son nuestras]³¹

³⁰ Julio V. González, ob. cit., Libro 2; Ricardo Levene, *La Revolución de Mayo y Mariano Moreno*, tomo II, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1920.

³¹ "Sesión del día 1º", *Gazeta Ministerial...*, 5 de febrero de 1813, pág. 308. Es de notar que el juramento, en la ciudad, fue realizado corporativamente, como se desprende del siguiente texto: "Que el Supremo Poder Ejecutivo mande [...] prestar el juramento a todos los individuos que faltaron a hacerlo el día de ayer entre las corporaciones que lo ejecutaron", íd., pág. 399.

Otros rasgos del sistema electoral

El citado Reglamento del Primer Triunvirato para la composición de la Asamblea Legislativa dispuesta por el Estatuto de 1811 establecía un procedimiento de elección indirecta y, a la vez, con aplicación del sorteo, ya presente en las disposiciones electorales de 1809 para la Junta Central. Divididas las ciudades en cuatro secciones, los ciudadanos elegían dos electores por sección, en voto secreto, y los ocho electores de la ciudad, reunidos con el ayuntamiento, confeccionaban una lista de trescientos ciudadanos, de la cual se designarían por sorteo cien de ellos como miembros de la asamblea. En el Estatuto Provisional de 1815 la elección seguía siendo indirecta, tanto para diputados como para el cargo de gobernador, pero la designación de los diputados se decidía por mayoría simple, mientras que para la de gobernador los electores elegían seis ciudadanos, de los que se sorteaban tres, y entre los que, a "pluralidad de sufragios", los electores designaban al gobernador de la provincia.³² Las modificaciones a este Estatuto introducidas por el Congreso de Tucumán al año siguiente, disponían que las elecciones de gobernador intendente, teniente de gobernador y subdelegados de partido se harían...

a arbitrio del Supremo Director del Estado de las listas de personas elegibles de dentro o de fuera de la provincia, que todos los cabildos en el primer mes de su elección formarían y le remitirán.

Las elecciones de miembros de cabildos y de diputados a asambleas legislativas seguían siendo indirectas, con variación de detalles, y con la siempre presente identificación de pueblo elector y vecino.³³ En la Constitución de 1819 el procedimiento electoral continúa siendo indirecto.³⁴

³² "Estatuto provisional...", ob. cit., lug. cit. Un resumen de las características de las elecciones hasta 1816: Adolfo Enrique Rodríguez, "La elección de los diputados bonaerenses al Congreso de Tucumán", *Revista del Museo de la Casa de Gobierno*, tomo III, N.º. 617, Buenos Aires, diciembre de 1971.

³³ "[Estatuto provisional dado por la Junta de Observación y aprobado con modificaciones por el Congreso de Tucumán], [22 de noviembre de 1816]", Sec. 5ª., Caps. 1º. y 2º., en *Estatutos...*, ob. cit., págs. 84 y ss.

³⁴ "Constitución..." de 1819: para la elección de diputados se remite al Reglamento de 1817 (Apéndice, 1) hasta tanto se dicte una ley electoral; para la de senadores y del P. E., arts. XIV y LXII; en *Estatutos...*, ob. cit., págs. 132, 119 y 123.

EL CABILDO EN LA HISTORIA ELECTORAL RIOPLATENSE

Lo que caracterizará a la primera mitad del siglo XIX es la conformación sucesiva de dos espacios políticos por excelencia, institucionalizado el primero en el cabildo —cuyo referente territorial es la ciudad—, y en el estado provincial el segundo.

En cuanto a las relaciones intercomunales o interprovinciales, es sabido que entre las ciudades existe una, Buenos Aires, capital del ex Virreinato, que de hecho impondrá las normas que regirán los procesos electorales para los congresos constituyentes en el resto del territorio. Además, los gobiernos centrales con sede en Buenos Aires —desde la Primera Junta, pasando por los triunviratos y luego por el Directorio— suelen tratar de ejercer una suerte de control de las elecciones de esa clase, que en algunos casos se traduce en presión y manipulación. Control que emana generalmente de los mismos reglamentos electorales, que encargan a esos gobiernos revisar y ratificar los resultados de las elecciones. De todas maneras, lo que debe tenerse en cuenta es que la convocatoria será siempre no a una inexistente ciudadanía argentina sino a los habitantes —unas veces “vecinos”, otras “ciudadanos”— de los “pueblos” o “provincias” del siempre impreciso territorio rioplatense.

Conflictos en torno al Cabildo

En la etapa colonial los cabildos del territorio rioplatense se integraban con tres categorías de funcionarios: dos alcaldes cuyos cargos eran anuales y electivos; regidores, que en un principio se elegían anualmente y en el siglo XVII se convirtieron en oficios vendibles; y funcionarios especiales, nombrados al comienzo por el rey o por el gobernador, y que luego adquirirían el cargo en remate público. Es necesario aclarar que el hecho de que alcaldes y regidores comiencen siendo cargos electivos, significa que dicha elección se reducía sólo a la participación de los cabildantes. Sólo en ciertos casos excepcionales el nombramiento de alcaldes y regidores se hizo por “elección general de los vecinos”, como ocurrió en Corrientes en 1669 cuando la elección fue hecha bajo la figura de cabildo abierto. Lo cierto es que a partir del siglo XVII comenzó la venta de cargos concejiles, desapareciendo prácticamente los miembros electivos, con excepción de

los alcaldes ordinarios, funcionarios cuya elección, sin embargo, no constituyó una práctica efectiva.³⁵

Luego de la Revolución de Mayo, en 1811, el cargo de Alcalde de Barrio, que si bien pertenece al ámbito de la policía municipal será un agente sumamente importante en el control de los procesos electorales y en la conformación de relaciones clientelares, pasa de vitalicio a ser renovado anualmente. A partir de 1812, se suprimen todos los cargos vitalicios de la esfera municipal, y comienzan a ocuparlos los candidatos designados por el cabildo saliente, previa aprobación del poder supremo. Y en 1815 se dispone la renovación de los cargos capitulares por “elección popular”, elección popular que había sido reclamada ya mucho antes. Esta reforma no afecta a los alcaldes de barrio, excepción significativa dada la importancia del cargo en el control de las elecciones.

En este sentido, es importante advertir que al mismo tiempo que se le otorga carácter electivo a los cargos municipales, se quita de la esfera del cabildo la función de policía, que pasa a ser controlada por el gobierno central. Así en 1811 se crea el cargo de intendente de policía, dependiente del poder central, y en 1812 las justicias de campaña y alcaldes de barrio pasan a depender directamente del intendente de policía; es decir del poder central y ya no del cabildo.³⁶ Señalamos esto por la importancia que tienen estos agentes en los procesos electorales y en el control de la maquinaria política en esta década, tanto en la práctica política como en las propias normas que la regían.

Viejo y nuevo Cabildo

El derrumbe de la administración monárquica y la falta de un nuevo aparato estatal para reemplazarla, obligó a los líderes independentistas a recurrir o a tolerar la prominente función política que asumirían los cabildos en la primera década revolucionaria. En las iniciativas de los diversos gobiernos centrales con sede en Buenos Aires se puede observar que todos los actos electorales realizan el mismo recorrido en cuanto al mecanismo de convocatoria. Mecanismo a cargo del gobierno que reside en Buenos

³⁵ Ricardo Zorraquín Becú, *Los Cabildos Argentinos*, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1956, pág. 25.

³⁶ J. M. Sáenz Valiente, ob. cit., págs. 212 a 218.

Aires, el que convoca a las diferentes ciudades a través de su respectivo cabildo, los que a su vez convocan a los votantes.

Pero a su vez, hay un segundo elemento que se debe tener en cuenta y es que la institución cabildo tendrá en esta coyuntura una doble dimensión: municipal y política. La primera deriva de las funciones que ejerció en la etapa colonial y que estaba definida en normas heredadas de ese período. La segunda es la que comienza a ejercer a partir de 1809 —apoyada en la amplia jurisdicción territorial que poseían desde tiempos coloniales los cabildos del Río de la Plata—, cuando la Junta Central de España dispone que en América se elijan representantes tomando a los cabildos como entidades convocantes y controladoras del evento. Ambas dimensiones, sobre todo en el caso de Buenos Aires, serán origen de numerosos conflictos entre cabildo y otras autoridades, en especial los gobiernos centrales, debido a la indefinición institucional de funciones y atribuciones: quién es el encargado de la representación política y a quién corresponde el control de determinados recursos de poder.

Pero la falta de legitimidad derivada de la forma de elección de los capitulares constituía un grave escollo para el ejercicio de esas funciones por el Cabildo de Buenos Aires. Así, un artículo publicado en la *Gazeta* en 1813, dedicado a subrayar la importancia de los cabildos en la nueva situación política hispanoamericana,³⁷ formula una importante reserva respecto de la legitimidad del cabildo en ese momento, porque en el caso de Buenos Aires...

siendo miembros elegidos por el Gobierno en la primitiva erección de estos Cuerpos, y los salientes por los entrantes en cada un año como sucede entre nosotros, no pueden jamás presentar una base bastante sólida de representación popular. De aquí resulta que ni las elecciones podían hacerse por los electores de los miembros de los Cabildos, los cuales no existen, ni por los miembros mismos, cuyo carácter público necesita ser ratificado³⁸

³⁷ Llama la atención la claridad con que el papel del Cabildo en la futura Sudamérica independiente fue percibido anticipadamente, en 1809, por colaboradores de la *Edinburgh Review*, cuyo texto es reproducido en este artículo, en castellano, por la *Gazeta*: "Artículo comunicado", *Gazeta Ministerial del Gobierno de Buenos Ayres*, núms. 79 y 81, 17 de noviembre y 1 de diciembre de 1813.

³⁸ *Id.*, lug. cit. El procedimiento ha sido denominado por Natalio Botana —apoyado en un comentario de Vicente Fidel López— "representación invertida": Natalio R. Botana, *La libertad política y su historia*, Buenos Aires, Sudamericana, 1991, pág. 92.

Esta incongruencia resultó intolerable y es evidentemente la razón que conduciría a una reforma de los organismos comunales, implantando en ellos la renovación de los cargos concejiles mediante elecciones "populares". Sólo que, temerosos de la ingobernabilidad del procedimiento tradicional de cabildo abierto, los miembros de la elite de Buenos Aires apelarán al recurso de las elecciones indirectas, denominadas en esos días elecciones "por representación".

La reforma del régimen electoral del Cabildo

Una forma de superar el antiguo carácter restringido del ayuntamiento consistió en someter las elecciones de cargos de capitulares a comicios "populares", tal como se solicitó en abril de 1813, y como lo implantaría el Estatuto de 1815.³⁹ La notoria falta de legitimidad que a la luz de las nuevas ideas dominantes en Buenos Aires luego de mayo de 1810 tenía la corporación municipal, impulsaba esa reforma. Sucedió que en octubre de 1810 la Junta había disuelto el viejo cabildo y nombrado uno nuevo, cuyo mandato extendió a 1811, de manera que entre 1812 y la sanción del Estatuto de 1815 el Cabildo saliente elegía al nuevo. Así, en la citada petición el síndico procurador alegaba:

La ilegalidad de la fórmula hasta aquí adoptada, su disonancia con el sistema presente de Gobierno, y la monstruosidad de repetir, después de tres años de libertad, una escena que chocaba aún entre las tinieblas de la antigua ignorancia, al propio tiempo que la justicia, la razón, la conveniencia, y sobre todo la voluntad general del Pueblo, instan por una variación en la forma de elecciones.

Esa conciencia de ilegitimidad era bastante anterior. Estaba indudablemente detrás de una consulta que dos años antes, en setiembre de 1811, había realizado el síndico procurador respecto de si los poderes e instruc-

³⁹ "D. Felipe Arana, El Síndico Procurador sobre que las elecciones de empleos concejiles y de república se hagan popularmente, y otras", Buenos Aires, abril 27 de 1813, AGN, Cabildo de Buenos Aires, Sala IX, 20-2-3. En cuanto a lo dispuesto por el Estatuto: "Serán nombrados por elecciones populares y en la forma que prescribe este Reglamento: 1° El Director del Estado; 2° los Diputados Representantes de las Provincias para el Congreso General; 3° los Cabildos seculares de las Ciudades y Villas; 4° los Gobernadores de Provincia; 5° los individuos de la Junta de Observación", Estatuto Provisional... ob. cit., Sec. Quinta, Cap. I, Artículo único.

ciones a los diputados de Buenos Aires al futuro Congreso debían ser extendidos por el Cabildo o por “el Pueblo”. En esa oportunidad el funcionario expresó

la duda que debía ocupar la atención del Cabildo, sobre si a él le correspondía, como es propio de su instituto, y se había observado en los Diputados de Cortes en la Europa, y en los de las Provincias del interior, el pasar sus poderes e instrucciones a los elegidos por esta Ciudad; o si lo que no parece tan conforme, los habían de recibir del Pueblo.

Añadía que esto debía ser consultado con el gobierno y en caso de optarse por lo segundo debía hacerse sin perjuicio de los derechos de la Corporación y aclarándose si procedía una “...nueva convocatoria del común...”⁴⁰

Asimismo, en diciembre de 1812, los miembros del cabildo resuelven dirigirse al gobierno para modificar el procedimiento de elección, mencionando un oficio de marzo del mismo año en el que se habría expuesto el mismo problema. Las consideraciones que registra el acta de la reunión son explícitas. Los asistentes a este cabildo advirtieron

que se acerca ya el tiempo de las Elecciones capitulares, y se presentan dificultades si ellas han de hacerse en la misma forma que hasta aquí, pues que ni se puede ocultar la ilegalidad de este modo de elegir, ni su disonancia con el presente sistema de Gobierno, ni la monstruosidad de repetir después de tres años de libertad una escena que chocaba aún entre las tinieblas de la antigua ignorancia de nuestros derechos, siendo esto tanto más notable por las particulares circunstancias del nombramiento de los individuos que componen el Ayuntamiento: Por todo lo cual parece que la Justicia, la razón, la conveniencia, y sobre todo la voluntad del Pueblo, exigen imperiosamente que la Municipalidad sea elegida popularmente.⁴¹

⁴⁰ “Cabildo del 27 de setiembre de 1811”, Archivo General de la Nación, *Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires*, Serie IV, tomo IV, años 1810 y 1811, Buenos Aires, 1927, pág. 639. La resolución del Triunvirato fue que los poderes e instrucciones debían ser extendidos por un consorcio del Ayuntamiento con los electores de los diputados. “Cabildo del 2 de octubre de 1811”, *id.*, pág. 645.

⁴¹ “Cabildo del 11 de diciembre de 1812”, Archivo General de la Nación, *Acuerdos...*, ob. cit., Serie IV, tomo V, años 1812 y 1813, Buenos Aires, 1928, pág. 419. Como el gobierno contesta que no posee facultades para modificar la situación, cosa que corresponde a la Asamblea, el Cabildo resuelve imprimir esta respuesta junto con su oficio de consulta, para hacer conocer al pueblo su postura: “Cabildo del 22 de diciembre de 1812”, ob. cit., pág. 430.

De hecho, la llamada Corporación municipal constituyó uno de los centros de conflictos políticos del período en la medida misma en que era mucho más que un organismo municipal. Y la reforma de su régimen electoral, al conferirle mayor legitimidad, no hizo más que acrecentar su poder y, por lo tanto, esa conflictividad. Así, en 1816, uno de los principales periódicos de Buenos Aires, inspirándose en Benjamín Constant, analiza el problema del “poder municipal” en forma tal que si por una parte advierte la importancia política del cabildo, por otra trasunta el malestar que generaba:

Como la autoridad municipal ha venido a ser en esas provincias, uno de los ramos más principales del poder y como su naturaleza, y sus límites permanezcan envueltos en muchas dudas, diré lo que pienso sobre ello [...] El poder municipal, que hasta ahora fue considerado como un ramo dependiente del poder ejecutivo, es por el contrario de tal naturaleza, que no puede depender de él, ni debe ponerle tampoco traba alguna.

Lo sucedido desde 1810 —continúa— muestra que siempre fue necesario un esfuerzo del gobierno para hacer cumplir las leyes y que existió siempre “una oposición sorda, o una resistencia de inercia, en el poder municipal.” Esa presión constante del gobierno y esa oposición sorda del poder municipal “las he mirado siempre —escribe el redactor— como causa de disolución en el estado.” El motivo de esta pugna —prosigue— es que en unos casos los cabildantes actuaban como agentes del gobierno, lo que les producía desaliento, y en otros con una independencia tal que derivaba en hostilidad permanente contra el gobierno. Pero si se hace a los miembros de las municipalidades agentes subordinados del Poder Ejecutivo, habrá que darle a éste el poder de removerlos, y entonces el poder municipal será sólo un fantasma. Y

Si se determina que los nombre el pueblo, este nombramiento sólo servirá para prestarles la apariencia de un poder popular que los pondrá en lucha con la autoridad suprema.

Concluye sobre esto que el poder municipal debería tener en la administración estatal el mismo *status* que los jueces de paz en la justicia, es decir, no ser un poder sino

en razón del que se le confía por los vecinos para los negocios puramente municipales.⁴²

"Cabildo abierto o representación"

Desde cierto punto de vista, los cabildos abiertos de la etapa 1810-1820 pueden considerarse el máximo de democracia rioplatense. Pero, a condición de reconocer que se trata de una democracia de tipo antiguo. En el cabildo abierto participan todos los miembros del estado —si es que podemos llamar estado a la ciudad de Buenos Aires—. Pero un estado en el que existía un sector de partícipes de los derechos políticos, los vecinos, que componían el pueblo, y otro compuesto de un conjunto de gente excluida de ese pueblo, y por lo tanto privada de los derechos políticos, por su condición social: esclavos, "castas", y gente sin recursos propios. Es también, dentro de esos límites sociales que definían al pueblo, y con vigencia ocasional, una forma de democracia directa. Y lo que sucederá luego de 1810 habrá de ser el esfuerzo de suplantarla por un régimen representativo indirecto, en un proceso en el que paradójicamente, al mismo tiempo en que se va integrando en el concepto de pueblo a sectores antes excluidos de él, se va limitando mediante recursos formales e informales la participación directa de ese pueblo en la cosa pública. De allí que el dilema, explícitamente debatido entre 1810 y 1820, fuera, tal como se lo expresó en los días del movimiento "provincialista" de Buenos Aires en 1816, el de "cabildo abierto o representación".⁴³

Pero los extremos de este dilema no eran sólo dos distintos procedimientos electorales, sino también expresión de dos formas históricamente distintas de concebir el sustrato social de la política: en un caso, una concepción corporativa de la sociedad; en otro, una concepción individualista, atomís-

⁴² *Gazeta de Buenos Ayres*, 1816, págs. 527 y 528. El artículo se inspira en un texto de Benjamín Constant, al punto de que algunos de sus párrafos son casi traducción directa del Capítulo XII (Del poder municipal, de las autoridades locales y de un nuevo tipo de federalismo) de los *Principios de Política*: Véase Benjamín Constant, *Escritos Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pág. 125.

⁴³ Y de allí también, que en la discusión periodística de esos días sobre los riesgos del Cabildo Abierto, abundaran las referencias al mundo griego: demagogos, tumultos populares, y otros: véase por ejemplo en la *Gazeta* el extenso artículo "Cuestiones importantes de estos días", 29 de junio de 1816, págs. 561 y ss., y 5 de julio de 1816 (*Gazeta extraordinaria*), págs. 566 y ss.

tica. Eran, por lo tanto, manifestaciones de ese choque y entremezclamiento de concepciones y prácticas políticas opuestas que caracteriza al período inmediato posterior a la Independencia y que por momentos lo torna tan confuso. Confusión agravada por el hecho de que aquéllos que participaban de una concepción corporativa de la sociedad, como los miembros del cabildo, y que recurrían a las elecciones indirectas para evitar ser víctimas del "tumulto de las asambleas populares", manipularán las elecciones indirectas para reproducir las jerarquías sociales existentes.

El cabildo abierto fue frecuente en Buenos Aires y ciudades del interior a partir del 25 de mayo de 1810. Anteriormente, a partir de la primera invasión inglesa, como hemos señalado ya, se produjeron varios de ellos en Buenos Aires, que suelen ser considerados antecedentes del estallido de 1810. El 25 de mayo de este año se eligió mediante ese procedimiento la Primera Junta Gubernativa. Asimismo, el régimen implantado por esta junta para la elección de los diputados de los pueblos del territorio rioplatense que concurrirían a Buenos Aires para el Congreso constituyente a reunirse, pero que terminarían incorporándose a la Junta, se basaba en cabildos abiertos.⁴⁴ En este caso, la norma es algo restrictiva de lo que entrañaba la figura del cabildo abierto, porque se indica que los Cabildos "convoquen por medio de esquelas la parte principal y más sana del vecindario". Es decir, no todos los vecinos. Esta restricción tendió a ser obviada en algún caso, como cuando el entonces Secretario de la Junta, Mariano Moreno, respondiendo a una consulta efectuada por el Cabildo de Santa Fe, resuelve que tenían derecho a concurrir al Cabildo Abierto "todos los vecinos existentes en la ciudad, sin distinción de casados o solteros", añadiendo que los participantes debían despojarse de todo privilegio personal, fuero o preeminencia.⁴⁵

El Reglamento del 10 de febrero de 1811 para la elección de las juntas principales y subordinadas de las provincias es la primer norma que se aparta de la figura de cabildo abierto mediante la del *comicio*. A partir de allí las normas electorales elaboradas por los diversos gobiernos del período se atienen al régimen representativo mediante elecciones indirectas. Sin embargo, el procedimiento de cabildo abierto no desaparece sino que

⁴⁴ Reglamento del 25 de mayo, arts. 10 y 11, en *Registro Oficial*, ob. cit., págs. 22 y 23; Circular del 27 de mayo, *id.*, págs. 25 a 27.

⁴⁵ Cit. en J. V. González, *Filiación histórica...*, Libro II, ob. cit., pág. 70.

retorna irregularmente en situaciones de crisis política.⁴⁶ De tal manera, el cabildo abierto —también usual en las ciudades del interior—⁴⁷ reaparecería con frecuencia para la toma de decisiones políticas de emergencia, constituyendo una perturbadora alternativa a las elecciones indirectas de representantes, tal como ocurriría en los meses de abril y mayo de 1816.

1816: ¿Cómo convocar al Pueblo? “Cabildo abierto o representación”

La alternativa de la democracia directa o régimen representativo tuvo un momento de virulencia en 1816, a raíz de un movimiento autonomista iniciado en junio de ese año. Sus promotores demandaban que Buenos Aires abandonase su pretensión de capital del Río de la Plata y se convirtiese en un “estado confederado”. Ese día se enviaron a la casa del gobernador de la provincia Manuel Luis de Oliden dos representaciones, a las que se sumó otra más del partido de Areco. El movimiento tuvo su centro en la “campaña y pueblo de Areco, Pilar, Capilla del Señor, y demás jurisdicción”⁴⁸ y fue apoyado por el director interino, Antonio González Balcarce, mientras se le oponían el Cabildo y la Junta de Observación.

A partir de allí surge un nuevo problema: cómo convocar al pueblo para que exprese su voluntad respecto del particular. Mientras el Cabildo y la Junta de Observación sostenían que el pueblo debía expresarse por intermedio de representantes elegidos en comicios, el Director optaba

⁴⁶ Los cabildos abiertos celebrados después de la revolución de mayo fueron motivados por distintas circunstancias, y la mayoría sin convocatoria de las autoridades. De éstas, fueron más frecuentes las convocatorias producidas por el “Superior Gobierno” que por el Cabildo. Algunas de estas reuniones fueron de simple consulta al pueblo, o tuvieron carácter de junta de funcionarios, pero también hubo algunas de naturaleza electoral. La concurrencia a ellas fue voluntaria, aunque una en 1820 tuvo carácter obligatorio. Finalmente, el lugar de reunión fue el mismo recinto del cabildo o la iglesia de San Ignacio. El primer Cabildo Abierto posterior al 25 de mayo de 1810 fue celebrado el 17 de setiembre de 1811. En 1816 hubo dos, uno el 11 de febrero y otro el 19 de junio. El conflictivo año de 1820 registró siete reuniones populares: el 16 de febrero, el 3, el 6, el 7 (dos), el 9 y el 30 de marzo. El del 3 de marzo fue el que indicamos se realizó con asistencia obligatoria. J. M. Sáenz Valiente, ob. cit., págs. 171 a 177.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, respecto del caso de Córdoba, Ernesto H. Celesia, *Federalismo Argentino. Apuntes históricos, 1815-1821, Córdoba*, Buenos Aires, 1932, tomo I, pág. 269 y ss.

⁴⁸ *Gazeta...*, ob. cit., lug. cit. Las representaciones firmadas por vecinos de la ciudad se encuentran en AGN, Sala VII, Congreso General Constituyente, legajo núm. 6, y la representación del partido de Areco en la *Gazeta de Buenos Aires*, 6 de julio de 1816. Las dos primeras representaciones como ya lo indicamos fueron fechadas el día 14 de junio. La de Areco no lleva fecha, pero se infiere que se produjo en esos días. El único historiador que le asigna una fecha es Udaondo, quien señala que fue suscripta el 16 de junio. Enrique Udaondo, *Reseña histórica de la Villa del Luján*, Luján, 1939, pág. 116.

por cabildo abierto. Pese a que el día 17 estas tres autoridades coincidieron en que la convocatoria sería por representantes, el 18 el Director llamó por bando a cabildo abierto, el que finalmente decidió que las tres autoridades se reunieran nuevamente para resolver sobre el particular. Reunidas el día 20 acordaron convocar al pueblo a votar para que optase por representantes o cabildo abierto.⁴⁹ El 28 de ese mes se realizó el comicio en Buenos Aires triunfando ampliamente el procedimiento de la representación.⁵⁰

Bartolomé Mitre en su *Historia de Belgrano* percibe el problema:

Esta resistencia opuesta [por la Junta de Observación] a la reunión de un Cabildo abierto que era hasta entonces la tradición revolucionaria, manifiesta que las asambleas privilegiadas y tumultuosas del gobierno directo se hallaban desacreditadas, y que las teorías de la soberanía delegada, base del sistema representativo democrático, iban ganando terreno.⁵¹

Posteriormente al día 20 la discusión se desplazó a la prensa. Era lógico que así ocurriera ya que las partes enfrentadas tenían su propio medio: *El Censor* era el órgano del Cabildo y *La Gazeta*, del Director Supremo, según lo establecido por el Estatuto Provisorio en 1815. El 27 de junio *El Censor* abre el fuego, en un número que fue leído en todos los lugares de Buenos Aires:

el dichoso n° 44 se ha extendido tanto, que no hay casa, tienda, ni mesón donde no se lea.⁵²

⁴⁹ Los documentos relativos a este acontecimiento, entre ellos los oficios que se intercambiaron las tres autoridades se hallan en el Archivo General de la Nación, Sala VII, Congreso General Constituyente, Legajos, 5, 6 y 7.

⁵⁰ En el número 45 del 4 de julio, el redactor de *El Censor* ofrece los resultados de la elección: “El viernes 28 a las 5 de la tarde se había cerrado la votación con 1.027 sufragios por representación y 86 por Cabildo Abierto, habiendo sufragado 12 cuarteles de los 33 que creó la ciudad.”

⁵¹ Bartolomé Mitre, *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina*, 4ta. edición, 1887, pág. 367. Vicente F. López considera que no era importante lo que se discutía, aduciendo que los que pedían Cabildo Abierto buscaban el éxito confiando en el “tumulto popular” y los que preferían representación solo perseguían “dilaciones”. V. F. López, *Historia de la República Argentina*, págs. 406 y 407.

⁵² *La Prensa Argentina*, “Política. Artículo dirigido al Censor”, 9 de julio de 1816, en Senado de la Nación, *Biblioteca de Mayo*, tomo VII, Buenos Aires, 1960, pág. 6164.

El Censor comienza su artículo reproduciendo el oficio enviado por el Cabildo y la Junta de Observación, del 19 de junio, que pide al redactor de este periódico que escriba "sobre los bienes y males que ofrecen los cabildos abiertos"⁵³ Se extiende sobre los aspectos negativos del cabildo abierto en cuanto asamblea popular, que da lugar a la licencia popular, al tumulto, y otros riesgos semejantes. En contraste, ofrece los beneficios del sistema de representación, en el que el pueblo actúa libre de coacciones y del juego de las pasiones.⁵⁴

Como señalamos, *La Gazeta* asume la postura contraria. Así distingue cuándo debe convocarse de una u otra manera al pueblo e insiste en esta perspectiva colocando el problema en el clima de tensión que se vive en Buenos Aires y aduce que es preferible organizar un Cabildo Abierto a que éste se haga espontáneamente.⁵⁵ Defiende con notable retórica el fomento de las emociones en las reuniones populares, porque da fuerza a la verdad:

La verdad ha hecho prodigios en la multitud no por convicción sino por sentimientos; la voluntad general se ha conocido al mismo tiempo de formarse; el pueblo no será mas ilustrado, pero defenderá con más entusiasmo su libertad

Se ocupa también del argumento que sostiene que los habitantes de la campaña no pueden concurrir a los cabildos abiertos lo que hace preferible el *sufragio por representación*, y arguye que la misma dificultad que tienen de concurrir a sus cabildos abiertos tendrán de ir a votar. Incluye también un sugestivo párrafo relativo a las relaciones con los habitantes de la campaña:

No permita el cielo que nuestros virtuosos hacendados y labradores tengan intereses encontrados con los ciudadanos de la capital⁵⁶

⁵³ "[...] formando comparación con los que presente cualesquier diverso medio de conocer la expresión general de la provincia: sin omitir entrar en el asunto de las representaciones, que han dado lugar a los sucesos presentes." "Discurso", núm. 44, 27 de junio de 1816, *El Censor*, en Senado de la Nación, *Biblioteca de Mayo*, ob. cit., tomo VIII, pág. 6781.

⁵⁴ *Idem*, pág. 6782. Véase también *El Censor* del 4 de julio, *Idem*, pág. 6791.

⁵⁵ *Gazeta de Buenos Ayres*, "Cuestiones importantes de estos días", 29 de junio de 1816, págs. 561 y sigs., y 5 de julio de 1816 (*Gazeta extraordinaria*), págs. 566 y ss.

⁵⁶ *Id.*, ob. cit.

UN COMICIO DE LA PRIMERA DÉCADA INDEPENDIENTE:
LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO DE TUCUMÁN

Si como apuntábamos al comienzo de este trabajo la imagen del ciudadano que ejerce sus derechos electorales con ejemplar conducta no pasa de una ficción, hay otro tipo de protagonista de los procesos electorales que constituye una sólida realidad. Es una de las innovaciones políticas más duraderas que acompaña al proceso de la Independencia y constituye la mayor parte del entramado que sostiene la formación del espacio político bonaerense. Nos referimos al conjunto de personajes que como electores —en el caso de las elecciones indirectas— o como funcionarios electorales del estado —alcaldes de barrio, alcaldes de hermandad (luego jueces de paz), autoridades de comicio—, por una parte, y de periodistas, movilizadores de votantes, y otros partícipes informales del proceso electoral, por otra, conforman el conjunto de lo que podríamos denominar actores intermedios entre los líderes políticos y los ciudadanos. No siempre visibles, ni mucho menos, en el escenario agitado del comicio, dominado por las figuras de líderes políticos y candidatos principales, constituyen un conjunto numeroso de nuevos personajes políticos surgidos del montaje del régimen representativo.

Las fuentes electorales —cuando se han conservado— ayudan a apreciar la magnitud del conjunto y de la condición social de sus integrantes. Asimismo, de la movilidad política a la que acceden, pues el ascenso político para un sector de ellos es evidente en todos estos años. Un examen de dos de las pocas elecciones de la década para la que contamos con fuentes, si no completas al menos abundantes, puede permitirnos forjar una imagen de lo que apuntamos. Se trata de las elecciones de diputados de Buenos Aires a la Asamblea del año XIII y al Congreso de Tucumán, regidas por el Decreto del 24 de octubre de 1812 y por las disposiciones electorales del Estatuto de 1815, respectivamente.⁵⁷

Entre las figuras que sobresalen en el mecanismo del comicio se destaca el caso de los alcaldes de barrio, funcionario heredado de la estructura del cabildo colonial, pero cuya importancia aumenta notablemente al ser insertado en el proceso político del período. La significación del caso acon-

⁵⁷ El Decreto del 24 de octubre lo hemos tomado de *Registro Oficial...*, ob. cit., págs. 185 a 187. En cuanto al Estatuto provisional para la dirección y administración del Estado lo citamos de *Estatutos...*, ob. cit.

seja ampliar lo anotado más arriba sobre algunas características del cargo, antes de analizar los datos electorales de 1813 y 1815.

A propósito de las funciones electorales de los alcaldes de barrio y sus tenientes

El número de alcaldes de barrio durante la década que estudiamos varió en forma considerable. Hacia 1810 la ciudad de Buenos Aires se dividía en veinte cuarteles y cada uno de ellos tenía un alcalde.⁵⁸ A fines de 1811 se produjo un cambio importante. El cargo de alcalde de barrio que era de carácter permanente pasó a ser un cargo anual y su elección recayó en los cabildantes cesantes. En 1812 se crearon trece nuevas secciones, así se llegó a treinta y tres alcaldes de barrio. Una nueva modificación se produce en 1813 cuando el cuartel N° 5 se divide en dos (N° 5 y N° 5 agregado). De esta manera llegan a contarse treinta y cuatro alcaldes de barrio. Pero en 1818 se dejó de designar el alcalde del cuartel N° 33 que formaba parte del partido de San José de Flores, al que ahora se le asigna un alcalde de hermandad, volviéndose a treinta y tres alcaldes de barrio.

Estos alcaldes —también los de hermandad— estaban autorizados a tener bajo su mando a tenientes, cuya misión era auxiliarlos en diversas tareas. Después de la revolución el número de éstos quedó librado al criterio de cada alcalde, pero en 1816 el gobierno, a pedido del Cabildo, lo limitó a cuatro por cuartel. Al año siguiente a pedido de los alcaldes, el ayuntamiento autorizó al alcalde de primer voto para graduar su número según las necesidades de cada cuartel.⁵⁹

¿Quién nombraba a los tenientes? El nombramiento correspondía en un principio a los alcaldes, luego, al cabildo, aunque a propuesta de aquéllos.⁶⁰ Los alcaldes llegaron a disponer de muchos tenientes a su cargo, hecho que consideramos relevante si tenemos en cuenta la función de mediación que ejercían entre el poder y la sociedad. En 1821 muchos alcaldes tienen a su mando más de diez tenientes. El ejemplo más ilustrativo fue el de José Antonio Villanueva del cuartel N° 5 que tuvo 16.⁶¹

Los alcaldes fueron una pieza clave en los distintos comicios realizados en la ciudad, pues participaban en la confección de los padrones y citaban

⁵⁸ Para una visión más detallada véase el trabajo de J. M. Sáenz Valiente, ob. cit.

⁵⁹ J. M. Sáenz Valiente, ob. cit., págs. 207 y 208.

⁶⁰ *Ibid.* pág. 208.

⁶¹ AGN, Sala X, legajo 12-1-6.

a los vecinos en los días de comicio. Además, cuando la elección era por escrito, ellos estaban entre los funcionarios que firmaban los sobres. Muchas veces debieron recibir los votos en la casa del sufragante que se encontraba enfermo y, en otro caso, como en la elección de 1813, el comicio funcionó en la propia casa del alcalde. Allí se realizó el escrutinio y él mismo fue el encargado de llevar al elector designado por su cuartel al cabildo.⁶² Por disposición del Estatuto de 1815, dos de ellos integraban la mesa receptora de votos en cada una de las cuatro secciones electorales. A los alcaldes de barrio les incumbía también garantizar la identidad y habilidad del votante, presenciar el acto, y en alguna ocasión fueron autorizados para traer por la fuerza a los ciudadanos remisos, como ocurrió en el año 1820.⁶³ Quizá lo ocurrido en la elección de 1813 —elección de electores que con el cabildo y el gobernador intendente designarían a los diputados para la asamblea de ese año—, cuando el comicio debió postergarse por no haberse aún designado a los respectivos alcaldes de barrio, traduzca la importancia de estos actores intermedios.⁶⁴ Asimismo, muchos casos encontramos en los que alcaldes de barrio llegan a ser electores y posteriormente ocupan algún cargo electivo.⁶⁵

En la época colonial los alcaldes tenían autoridad en la capital y en la campaña sometida a la jurisdicción del cabildo. Pero la extensión que adquiría la campaña y los problemas administrativos que se ponían en evidencia trajo como consecuencia la creación del cargo de alcaldes de hermandad hacia principios del siglo XVIII. Sus funciones eran de carácter policial y judicial. Producida la revolución, los alcaldes de hermandad quedaron reducidos a diecinueve con motivo de la segregación de la campaña uruguaya, pero aumentaron a veinte en 1811, a veintiuno en 1816 y a veintitrés en 1821.

⁶² AGN, *Acuerdos...*, Serie IV, tomo V, págs. 475 y 476.

⁶³ J. M. Sáenz Valiente, ob. cit., pág. 211.

⁶⁴ "Se recibió un oficio del Superior Gobierno [...] en que previene se den las disposiciones necesarias para la elección de Diputados de Buenos Aires a la brevedad posible a fin de que no se pueda retardar la apertura de la Asamblea... los SS acordaron se conteste al gobierno que por no haberse recibido aun algunos de los alcaldes de barrio, no se puede por ahora entrar en la elección de Diputados" AGN, *Acuerdos...*, ob. cit., tomo V., pág. 462.

⁶⁵ José Julián Arriola, Braulio Costa, Manuel García, Inocencio González, Miguel Gutiérrez, Martín Grandoli, José María Riera, Fermín Irigoyen, Pedro Lezica, Ildefonso Passo, Beltran Terrada, Fermín de Tocornal, Agustín Wright, Baltazar Jiménez. Otros dos casos nos pueden servir de ejemplo en detalle: Juan Pedro Aguirre, alcalde de barrio en el cuartel núm. 6 en 1810, será regidor a partir de octubre de 1810, elector para cargos concejiles en 1815 y 1819, y Alcalde de primer voto en 1820. Atanasio Gutiérrez, alcalde de barrio del cuartel núm. 4 en 1810, será alcalde de segundo voto en octubre de 1810 y alcalde de primer voto en 1818.

En los días de elecciones cumplieron un papel importante. Sobre todo, a partir del Estatuto de 1815, que reconocía a los habitantes de la campaña el derecho de participar en la elección de los diputados al Congreso nacional y en la de cabildantes. Los alcaldes de hermandad integraban, con el cura párroco y tres vecinos, la mesa receptora de votos dentro de la respectiva parroquia o sección de proporción. Concluido el comicio, el alcalde y dos de los vecinos intervinientes llevaban la urna a la localidad que servía de cabeza a la sección de número, en la cual el escrutinio era realizado por el alcalde local, el cura y tres asociados de la mayor probidad.⁶⁶ En cuanto a lo ocurrido después de 1815, año en que participa políticamente la campaña, observamos el ascenso político de algunos de ellos —hecho que, de comprobarse también en otros casos, podría sugerir una ampliación, ya, del grupo dirigente del Ayuntamiento a partir de la inclusión de actores de la campaña—. ⁶⁷

Los comicios de 1815

El Estatuto de 1815 introdujo la novedad de la proporcionalidad: se elegiría un elector por cada cinco mil almas.⁶⁸ En cuanto a la representación de la campaña, parecería, a simple vista, que el voto de ese origen no podría sobreponerse al de la ciudad. Sin embargo, el voto de la campaña decidió la elección de al menos dos de los diputados al Congreso, los que recibieron once y diez votos respectivamente, de los que seis, en ambos casos, eran de electores de ese origen.⁶⁹

El control del acto comicial estaba presidido en la ciudad por un miembro del cabildo y dos alcaldes de barrio, auxiliados por un escribano y, en

⁶⁶ J. M. Sáenz Valiente, op. cit., págs. 249 a 256.

⁶⁷ Tristán Nuño Valdés, alcalde de hermandad en Magdalena en 1814, elector por Magdalena para el cargo de diputado en 1818, regidor alcalde provisional en 1818. Rafael Blanco, alcalde de hermandad en Matanza en 1813, regidor alcalde provisional en 1817. Miguel Marin, alcalde de hermandad en Barracas en 1815, Regidor en 1816.

⁶⁸ A tal efecto, se dividían las secciones electorales en secciones de proporción y secciones de número. La sección de proporción era cada una de las parroquias donde se votaba. La sección de número era el conjunto de parroquias que alcanzase a las cinco mil "almas", con cabeza en la población principal ("El distrito de Curatos reunidos que comprendan en su territorio cinco mil almas, es la Sección de número", Estatuto Provisorio..., ob. cit., Sec. Quinta, Cap. II, De las Elecciones...)

⁶⁹ Se trata de José Darregueyra y Esteban A. Gascón. Los votos por Darregueyra eran de los electores de San Vicente, Luján, San Isidro, San José de Flores, San Nicolás y Pilar, mientras que los de Gascón pertenecían a dos electores de Magdalena, y a los de Arrecifes, San Isidro, San José de Flores y Pilar. Datos elaborados en base a la información contenida en las actas de la Junta Electoral de Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad

la campaña, por el juez principal del curato, el cura y tres vecinos, nombrados por las autoridades del distrito. De manera que el control de las elecciones tiene un rostro visible: los regidores en la ciudad y el juez principal del curato en la campaña.

Recordemos que el tipo de elección dispuesta por el Estatuto era indirecta, de manera que los votantes elegían electores que, reunidos en junta electoral, designaban a los diputados. La forma de elección era a "simple pluralidad de sufragios" —mayoría relativa— dejando libertad al votante para sufragar por escrito o verbalmente.⁷⁰

El cabildo fue encargado de cumplir dos requisitos electorales fijados por el estatuto: un padrón electoral y un mapa de las secciones electorales. A tal efecto el Ayuntamiento aprobó el 26 de junio pasar un oficio a todos los alcaldes de barrio y hermandad para que en unión con los respectivos curas formalizaran a la mayor brevedad el padrón o censo de todos los habitantes de la jurisdicción, con expresión de la edad y sexo. El otro elemento indispensable para la realización de las elecciones, un registro gráfico que determinase las secciones en que se dividiría todo el territorio de la provincia, fue realizado por el Presbítero Bartolomé Muñoz por encargo del Ayuntamiento (véase mapa adjunto).⁷¹

Práctica Electoral. El comicio

Las elecciones se rigieron por el Estatuto, pero las circulares del Cabildo del 18 de junio para la campaña y del 12 de agosto para la ciudad, produjeron de hecho algunas modificaciones. Si bien el Estatuto dejaba libertad al sufragante de emitir su voto de palabra o por escrito, es clara la intención del Cabildo para que el voto fuese escrito. La mencionada circular del Cabildo para la ciudad, del 12 de agosto de 1815, fija la forma de votar

de Buenos Aires, *Sesiones de la Junta Electoral en Buenos Aires (1815-1820)*, Documentos para la Historia Argentina, tomo VIII, Buenos Aires, 1917 (en adelante: *JEBA*) Cuando no se cita expresamente, los datos consignados en el texto provienen de elaboraciones de esta fuente.

⁷⁰ "El sufragio podrá darse de palabra, o por escrito, abierto o cerrado, según fuere del agrado del sufragante, y en él se nombrará la persona que ha de concurrir a la Asamblea Electoral con la investidura de elector". *Estatuto...*, ob. cit., Cap. II, Art. VII.

⁷¹ *AGN, Acuerdos...*, Serie IV, tomo VI, años 1814-1815, págs. 523 y 548. Con respecto a los aludidos requisitos para la realización de los comicios, recordemos que su carencia fue el argumento de la Junta de Observación para que la elección de gobernador intendente —convocada días después de anunciarse la vigencia del Estatuto— se efectuara por el Bando del 19 de abril de 1815, hecho que implicó que no participase en ella la campaña. *AGN, Sala X, Legajo 8-5-4.*

de manera que entraña una modificación de lo establecido en el Estatuto.⁷² Subrayemos entonces que tanto en la campaña como en la ciudad se votó por escrito, y que esto, en vez de ser una decisión del sufragante, fue una imposición del Cabildo a través de las circulares que pasó a las secciones para la realización del mismo.

Los actos electorales realizados en julio y agosto de 1815 tanto en uno como en otro ámbito, muestran por lo general una adecuación a dichas normas —cosa que no ocurriría posteriormente dado que, como sucedería también en las elecciones de cargos concejiles del mismo año, se producirían serias anormalidades. Cuatro regidores presidieron los distintos cuarteles de la ciudad, mientras que jueces principales de curato o curas lo hicieron en las secciones de la campaña. Para invitar a los votantes a las elecciones predominó el uso de carteles, aunque se adoptaron también medios complementarios de convocatoria. En San Fernando “para ser más pública la cosa, se citaron los vecinos de casa en casa”.⁷³

Algunas características de los resultados del comicio

En cuanto a los principales rasgos que surgen de los resultados de las elecciones de 1815, podemos comprobar la dispersión de sufragios, la notabilidad de los electos, la forma indirecta de elección, el voto escrito, y el control de las elecciones por parte de Regidores del Cabildo o notables de los pueblos.

La dispersión fue bien manifiesta en la ciudad, donde los sufragios van de los 177 del más votado a los 59 de los cuatro últimos, con una gradación regular (117, 82, 80, 79, 74, 71, 67, 64, 63 y 62). En la campaña si bien no disponemos de todos los resultados, los datos de Arrecifes, San Vicente y San José de Flores permiten también comprobar este fenómeno. En el primero de esos casos el resultado del escrutinio arrojó 276, 217, 193 y

⁷² “Los votos irán bajo una cubierta cerrada y sellada y sobre en blanco. En la mesa del Presidente firmará todo sufragante su nombre en el sobre escrito, y también se rubricará por aquél y el escribano. El escribano numerará y anotará los papeles entregados por los sufragantes, echándolo en una caja, que concluido el tiempo se conducirá cerrada a este Cabildo” *Registro...*, ob. cit., pág. 309.

⁷³ Una circular que el alcalde y el cura vicario de Arrecifes pasaron a los pueblos de su sección, mandaba fijar carteles, pero además “para que mejor llegue a noticia de todo el Partido tan importante aviso, se despacharán hoy mismo órdenes circulares muy estrechas a los Tenientes Alcaldes, y a los Sargentos y Cabos, por medio de la competente orden de su jefe para que citen y emplacen bajo las más graves penas a todos los hombres principalmente vecinos o cabeza de familia de esta jurisdicción”. Circular del pueblo de Arrecifes, 24 de julio de 1815, en *JEBA*, ob. cit., págs. 11 y 12. *Idem*, págs. 17 y 18.

152 sufragios para los más votados. En San Vicente los tres candidatos que figuran en el acta tuvieron 207, 138 y 117 votos, respectivamente. Mientras que en San José de Flores, los dos anotados en el acta recibieron 74 y 42 votos. Por último, en la Asamblea Electoral puede advertirse un rasgo similar, pues fueron treinta y cinco los ciudadanos votados para diputados por los electores.

Otra de las indicadas características de estas elecciones es que los electores son lo que podríamos designar como notables de cada lugar. Así, en la campaña, de las nueve secciones electorales, en ocho de ellas fue electo el cura o el cura vicario de alguno de los pueblos. Estos personajes suelen ser también los que presiden la sección electoral o la componen, tal como los casos de los curas que integraron las mesas electorales de Arrecifes, Magdalena, Pilar, San José de Flores y San Vicente, y que resultaron también electos. En la ciudad los electos son individuos que ya habían sido capitulares o lo eran en el momento de la elección, o pertenecían a la Junta de Observación (tres de ellos), o eran personas conocidas que habían sido electores, capitulares o diputados.

En cuanto a los diputados, son grandes personajes, es decir, los que habían participado en las distintas asambleas y organismos importantes, como la Junta de Observación, que fue una junta de notables creada por el Estatuto de 1815 para controlar la acción del Director.⁷⁴

Un incidente que probablemente puede ser atribuido a un exacerbamiento de los criterios notabiliarios de este tipo de elecciones ocurrió en Arrecifes. Se trataba de una sección de número, formada por las secciones de proporción —parroquias— de Salto, Areco, Pergamino y Arrecifes. El resultado del escrutinio había arrojado 276 votos para el “padre Ayudante Fray Ipólito Sepulveda”, en Salto; 217 para D. Manuel Antonio Bicenter, en Areco; 193 para José Lino Echevarría en Pergamino; y 152 para Juan José Dupuy —cura y vicario del Partido— en Arrecifes, más uno en Salto. Pero la mesa escrutadora, de la que formaba parte el citado Dupuy, re-

⁷⁴ Veamos algunos de estos casos: Dr. Pedro Medrano: integrante de la Junta de Observación en 1815, diputado al Congreso de Tucumán en 1815, senador por el Cabildo de Buenos Aires en 1819, miembro de la Junta de Representantes en 1821; Juan José Paso: Secretario de la Primera Junta, integró el Primer y Segundo Triunvirato, diputado en 1811 para la Junta Grande, Diputado al Congreso de Tucumán en 1815 y en 1817, Senador por el Cabildo de Buenos Aires en 1819; Vicente López: Diputado en la Asamblea del año XIII, Diputado al Congreso de Tucumán en 1817; Francisco Argerich: Diputado a la Asamblea del año XIII por el Cabildo de la Villa de Luján, integrante de mesa escrutadora en la elección a diputado al Congreso de Tucumán realizada en el Cabildo de la

suelve dar por electos a Dupuy y Bicenter, fundándose en la calidad de los sufragios. Los integrantes de la Mesa manifestaban que, preguntándose

cuál pluralidad, si la de número o la de Calidad y otras circunstancias debía decidirnos 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.

Por tal razón, y considerando de acuerdo con ella que veinte de esos sufragios de mejor calidad representarían en realidad cerca de doscientos, habida cuenta de "las personas de los hijos, dependientes y asalariados" que dependían de esos votantes, resolvieron dar por electos a dos candidatos que en las actas no aparecían con el mayor número de votos. Pues los votos que ellos recibieron

forman la más juiciosa mayoría y verdadera pluralidad de todos los votos reconocidos.⁷⁵

En esta acta podemos observar que se privilegió la calidad y no el número de sufragios, hecho significativo que ilustra cómo pensaban los escrutadores de Arrecifes, y posiblemente los miembros de la Junta Electoral de Buenos Aires, dado que aprobaron el acta sin reparos.

Reunida la Asamblea Electoral, que según el Estatuto estaba compuesta por los doce electores de la ciudad y los once de la campaña, lo primero que se consideró fue la forma en que se debía resolver el empate entre varios electores de la ciudad, surgiendo la duda sobre si correspondía hacerlo a la Junta Electoral o al Cabildo. Pese a que lo lógico hubiera sido lo primero, y pese a que el propio Cabildo así lo había decidido, la Asam-

Villa de Luján en 1815, elector para cargos concejiles en 1817 por Luján, integrante de mesa escrutadora en la elección a diputado para la Junta de Representantes por el Cabildo de Luján en 1821. A estos nombres podemos sumar otros igualmente significativos y con similares características, como los de Tomas Anchorena, José Darregueyra o Esteban Gascon.

⁷⁵ En *JEBA*, ob. cit., "Sesiones de la Junta Electoral", "Arrecifes, Areco, Pergamino, y Salto", acta del 1 de agosto de 1815, pág. 14. No está claro a quiénes pertenecerían los sufragios cuya calidad se consideraba inferior. Otro argumento aducido por la mesa electoral fue que los votos de mayor calidad lo eran también por pertenecer a Arrecifes, que era una sección "de número" —distritos con 5.000 habitantes— y no, como en el caso de los otros que provenían de secciones de "proporción" —parroquias—, según las categorías del citado Estatuto de 1815.

blea Electoral decide que sea el Cabildo quien resuelva la cuestión, cosa que muestra el poder político del Ayuntamiento.⁷⁶

Otro caso interesante fue el de uno de los diputados electos, José Darregueyra, quien señaló su condición de extranjero como impedimento para su elección, dado que el Estatuto no permitía que pudiese ocupar un cargo de gobierno ningún extranjero. Pese a advertirse esto, la Junta no sólo no se opone sino que ante la denuncia del propio elector lo confirma.⁷⁷

Por último, cabe advertir el hecho singular que implica el carácter de elector que se le admitió al Cabildo. Es decir que se eligió en la ciudad a una corporación como uno de los electores de representantes, y no hubo reparos para esto último en la Asamblea Electoral, pese a que el Estatuto formulaba una concepción individual de la ciudadanía, y por lo tanto de los derechos políticos.⁷⁸ Otro indicio más de la persistencia de prácticas que responden a concepciones políticas tradicionales dentro de procesos políticos diseñados con criterios más actualizados.

Incidentes electorales y participación ciudadana

Si el pueblo no puede hacerlo todo por sí mismo, si en masa no puede con verdadera utilidad de su parte intervenir en todo acto de gobierno, muy buena-mente puede influir en todos ellos, con solo los derechos que se le han reservado, y con él corregir a los ministros que deben obrar a su nombre. Para conocer toda la fuerza del influjo que proporciona este último derecho basta advertir a los diversos partidos que han habido en la revolución cuando se acerca el tiempo de elecciones, y lo mucho que trabaja cada uno para nombrar a sus secuaces. En este mismo tiempo es que los hombres que sienten ver a su patria dividida en partidos, debían trabajar por sofocarlos.⁷⁹

Estas palabras que pertenecen a *El Independiente* del año 1816 sugieren dos tópicos de la prensa de Buenos Aires: por un lado la acción de faccio-

⁷⁶ *JEBA*, ob. cit., 17 de agosto de 1815, pág. 22.

⁷⁷ *Idem*, pág. 29.

⁷⁸ "Todo hombre libre [...] es ciudadano", Cap. III, art. II—. Lo mismo ocurrió en por lo menos otra provincia: en la elección de gobernador en Córdoba del 29 de marzo de 1815 hubo muchos votos en favor del cabildo de la ciudad. *Archivo Municipal de Córdoba, Actas Capitulares*, libros cuadragésimo séptimo y cuadragésimo octavo, Córdoba, 1967, pág. 241.

⁷⁹ *El Independiente*, 17-11-1816, en *Senado de la Nación, Biblioteca de Mayo*, tomo VI, ob. cit., págs. 7791 a 7794.

nes y por otro el deseo de que los mismos hombres de Buenos Aires sean los encargados de sofocarlas. Algunos ejemplos surgidos de ese clima electoral pueden mostrarnos cómo actuaban las facciones y qué respuesta tenían los vecinos frente a estos hechos.

Durante las elecciones concejiles realizadas en la ciudad y campaña de Buenos Aires en 1815 se produjeron distintas irregularidades, de las que lo ocurrido en la Villa del Luján es ilustrativo. Un grupo de vecinos de ese lugar solicitó, en oficio dirigido a la Junta de Observación, que se declarase nulo el comicio realizado, debido a varios hechos que se denunciaban,⁸⁰ y pedían que se verificasen las denuncias y se procediese a una nueva elección. Inmediatamente la Junta de Observación se hizo cargo de la denuncia y accedió a lo solicitado, declarando nulo el comicio y convocando a uno nuevo. Resultado que nos permite observar con distinta perspectiva algunas circunstancias aludidas más arriba: por un lado la presencia y el accionar de una facción y por otro la participación de los vecinos procurando que las reglas de juego, en este caso las que mandaba el Estatuto, se cumpliesen.⁸¹

Podemos inferir de lo expuesto que el caso de Luján y el de la ciudad de Buenos Aires muestran que las nuevas reglas de juego establecidas por el Estatuto, más allá de ciertas flexibilidades que a lo largo del trabajo observamos, en líneas generales fueron respetadas. Que, en lo que respecta a las transgresiones, en ocasiones fueron los mismos ciudadanos quienes las denunciaron, circunstancia que aconsejaría relativizar, a partir de lo observado anteriormente, el juicio sobre la apatía que se le atribuye a los vecinos de Buenos Aires. Y que, por otra parte, lo que nos muestra este comicio es la presencia de nuevos actores políticos que se iban incorporando al proceso de montaje de la nueva legitimidad expresada en el régimen representativo y su mecanismo electoral. Esos actores conformarán también junto a líderes políticos, periodistas, miembros del gobierno, y

⁸⁰ "El domingo 26 [noviembre] después de la Misa Parroquial se leyó por el Alguacil Mayor en puerta de nuestra Parroquia el Bando superior sobre el orden que debía guardarse en la Elección de Electores, cuyo contenido lo ignoran los más de aquel Vecindario por no haberse fijado, pues son pocos los vecinos que concurren a la Misa Parroquial, y de estos los más no comprenden como es debido lo que se lee con voz marcada e interrumpida [...] Se han recibido votos por el Alcalde en la calle [...] habían sufragado jornaleros y menores de 25 años [...] La Arca donde se han depositado las cédulas o votos de los sufragantes solo tenía una llave la que manejaba el Alcalde..." AGN, Sala X, legajo 8-4-5—, "Conflicto electoral en la Villa de Luján", año 1815.

⁸¹ Véase otro caso similar: "Departamento de Gobierno", *Gazeta de Buenos Aires*, 16 de diciembre de 1815.

otros personajes, el entramado del nuevo espacio político que se hará plenamente perceptible a partir del régimen electoral inaugurado en 1821.

RECAPITULACIÓN: LAS ELECCIONES DEL PERÍODO 1810-1820

El examen de las elecciones practicadas entre 1810 y 1820 refleja la forma en que se articulaban ciertas innovaciones políticas con la conformación social del Río de la Plata. A primera vista, el resultado nos podrá parecer una combinación de rasgos de diversa naturaleza histórica. Así, el mandato imperativo fue unido a elecciones indirectas diseñadas con un esquema de régimen representativo liberal; o, tomando otro ejemplo, los apoderados de los "pueblos" podían ser convertidos, a su ingreso en las asambleas representativas, en representantes de la "nación".

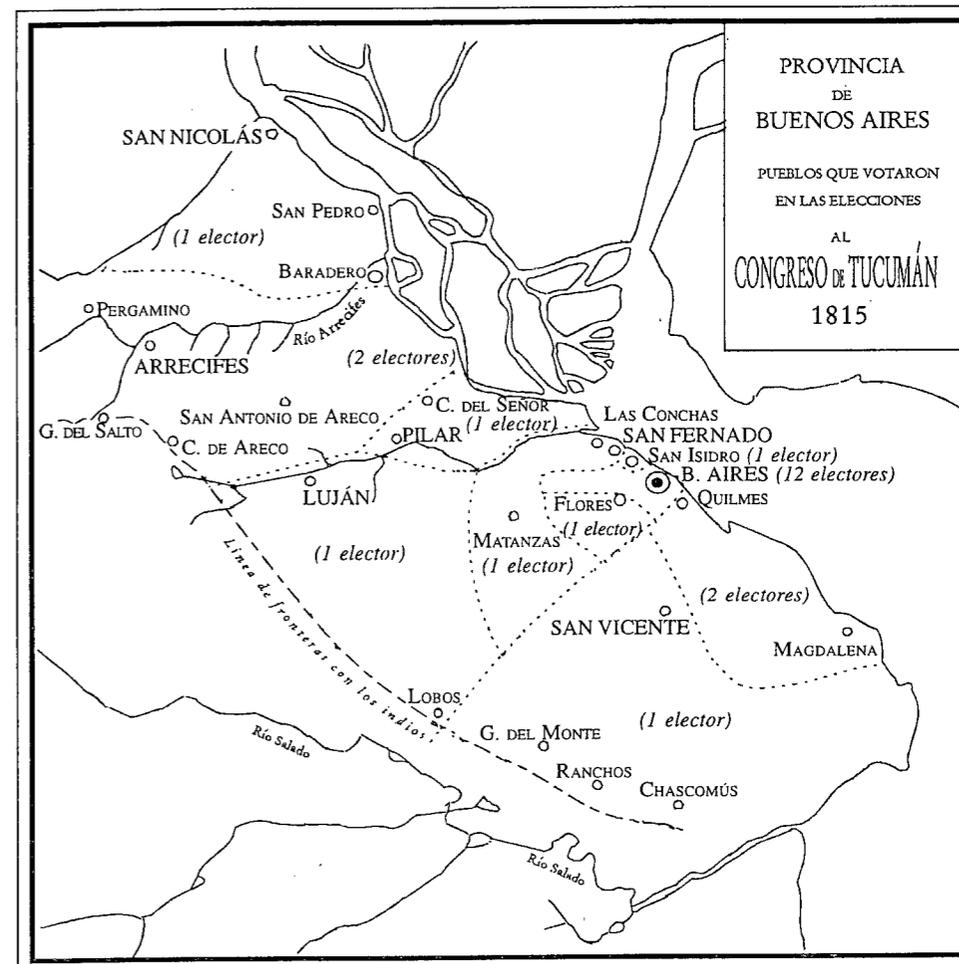
La explicación como es lógico no se habrá de encontrar en otra parte que en las derivaciones del conflicto fundamental entre la manipulación de la tendencia centralista por Buenos Aires y las tendencias al autogobierno de las demás ciudades —que aunque no necesariamente opuestas al centralismo se veían heridas por la forma de desarrollarse la hegemonía porteña. De manera que el primer rasgo de época que hay que computar en materia de historia electoral es el de esas elecciones en que los *vecinos* de una ciudad elegían las autoridades de todo el Río de la Plata, así como, en ámbito más restringido, los vecinos de la ciudad principal elegían el gobierno de toda una provincia. La elección de la Primera Junta de Gobierno, el 25 de mayo de 1810, tuvo formalmente plena calidad "tradicional" pues fueron los vecinos de la ciudad "capital del reino", en cabildo abierto, los que eligieron un órgano de gobierno para todo el territorio del Virreinato, en elecciones directas, con voto público, y en uso de la soberanía que habían reasumido por vacancia del trono. Carácter tradicional que se acentúa si recordamos la participación de figuras propias de la tradición política hispanocolonial: los "apoderados" del pueblo, que transmiten la voluntad de grupos de vecinos.

Pero a ese conflicto se unía otro, específico de Buenos Aires, donde la resistencia a las pretensiones igualitarias de los pueblos del resto del Río de la Plata unía a dos ámbitos políticos de distinta naturaleza, por su origen y por sus funciones: el Cabildo y los gobiernos centrales del frustrado intento de nuevo Estado que se denominaría Provincias Unidas del

Río de la Plata. De manera que el hecho de que su coexistencia implicara un profundo anacronismo explica el grave conflicto que se gestaba, conflicto que sin embargo no culminaría sino hasta la aparición, hacia 1820, de un nuevo ámbito político, el de los Estados autónomos provinciales.

La adopción del régimen electoral indirecto —“elecciones populares” en el lenguaje de época— para la elección de sus miembros, no fue suficiente para transformar al cabildo. Pues el anacronismo provenía de la distinta naturaleza histórica de cada uno de esos ámbitos políticos, y se expresaba, entre otros rasgos, en la conflictiva superposición de esferas de autoridad. Fundamentalmente por cuanto el cabildo era mucho más que una institución municipal. Esto podría expresarse de una manera exterior al asunto diciendo que los cabildos del Río de la Plata poseían una extensa jurisdicción territorial que superaba el perímetro de la ciudad y abarcaba buenas porciones de la campaña. Sin embargo, el problema era de distinta naturaleza y de una envergadura mucho mayor, pues provenía sustancialmente del diferente mundo político del que provenía el cabildo. Institución que, como hemos ya observado, era expresión del estatus de ciudad, estatus personificado en el concepto de vecino, en un mundo político donde el campo, “la campaña”, no tenía personalidad política y sus habitantes la alcanzaban en la medida que estaban comprendidos en la jurisdicción de un ayuntamiento.

Para los gobiernos centrales del período, el Cabildo de Buenos Aires podía ser así tanto un imprescindible factor de juridicidad, por representar la soberanía de la ciudad capital del territorio, como una molesta fuente de límites y controles a su actuación. Pero sólo cuando la conformación de un Estado provincial genere dos ámbitos de poder con jurisdicción superpuesta, el gobierno provincial —con su Junta de Representantes— y el cabildo, el anacronismo se hará intolerable y los cabildos terminarán por ser suprimidos, como parte de un conjunto de reformas políticas que darán un sello peculiar a la historia electoral posterior.



Se nombraron 11 electores por campaña.

Por la sección de número:

de San Nicolás, San Pedro y Baradero

Por *id. id.* Arrecifes (San Antonio de Areco, Pergamino y Salto)

Por *id. id.* Pilar (Capilla del Señor)

Por *id. id.* Luján (Lobos)

Por *id. id.* San Fernando (Conchas y Matanza)

Por San Isidro

Por San José de Flores

Por la Magdalena (Quilmes)

Por San Vicente (Monte, Ranchos y Chascomús)

Por la campaña

Por la Capital (4 departamentos)

TOTAL GENERAL

1 elector: Miguel García

2 *id.* (Juan José Dupuy y Manuel Antonio Vicente)

1 *id.* (Marcelino Herrera)

1 *id.* (Ramón Olavarrieta)

1 *id.* (Francisco Ramos Mexía)

1 *id.* (José Eusebio Arévalo)

1 *id.* (Manuel José de Warnes)

2 *id.* (León Ortiz de Rosas y Domingo González Gorostizú)

1 *id.* (Marcelino Legorburu)

11 electores

12 electores

23 electores