



PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO de HISTORIA POLÍTICA

Marcela Ternavasio, *La Revolución del Voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, segunda edición, 2015 (1° edición 2002), pp. 75-98.

CAPÍTULO 3

LA LEY ELECTORAL DE 1821

El proceso abierto en Buenos Aires en 1821, designado por muchos como la “feliz experiencia rivadaviana”, es sin dudas muy conocido como lo son también los debates que su valoración ha merecido en la historiografía local. La dimensión siempre destacada ha sido la voluntad de transformación que movilizó a la élite gobernante en su política de reformas y el grado de optimismo que guió sus iniciativas. Aún reconociendo que tal optimismo no siempre tuvo su correlato en el éxito de las experiencias puestas en marcha, la certeza inicial de que era posible cambiar la sociedad a partir de una grilla legislativa aplicada desde la cúspide del Estado generó ciertas mutaciones en algunos aspectos del entramado social, entre los que se destaca la práctica política. Los argumentos tantas veces proclamados por los publicistas del régimen no fueron sólo invocaciones retóricas desvinculadas de la realidad sino que redefinieron a ésta en muchos sentidos, consolidando ciertos principios sobre los cuales no fue posible volver atrás.

¿Sobre qué bases se propuso la elite dirigente iniciar el proceso de transformación anhelado? En primer lugar, se hacía imprescindible volver la mirada sobre el territorio bonaerense y cerrar sus fronteras frente a potenciales ingerencias que pudieran perturbar la marcha hacia el *progreso* y la *felicidad pública*. La idea de que Buenos Aires debía desentenderse –al menos por un tiempo– de los lazos que la habían unido al resto del territorio del ex virreinato gozaba de un consenso en el interior de la provincia, extensivo no sólo a los

sectores de la elite dirigente sino también a publicistas de muy diverso origen y a los grupos de la elite económico-social –reticentes hasta ese momento a participar de la cosa pública-, para quienes el caos desatado por la revolución junto con los costos de la guerra de independencia no hacían más que reforzar la sensación de que en el nuevo orden de cosas tenían mucho que perder. En un impreso anónimo que circuló en Buenos Aires en los últimos meses de 1820 –y que por su condición de anonimato estimulaba la posibilidad de expresar aquello que en los periódicos u otros papeles públicos sólo podía decirse a media voz- se planteaba sin rodeos la posición que, de hecho, asumió la elite porteña poco después:

“Ha llegado el caso en que los hijos de Buenos Aires, cuando no impelidos por el deber que nos impone la patria, al menos escarmentados por la terrible experiencia de cinco años de tiranía congresal, debemos empeñar todos nuestros esfuerzos y nuestros conocimientos para fijar la suerte de esa provincia; y ponerla a cubierto de las invasiones exteriores, y de la envidia e ingratitud de las provincias interiores. Yo no puedo oír sin desagrado hablar públicamente de la necesidad de convocar un Congreso general de las provincias libres (...) Buenos Aires se ha empobrecido y debilitado por atender a todas partes a la defensa del Estado... (mientras) que las provincias quieren arruinar a Buenos Aires y un Congreso general lo único que haría es llevar a cabo ese fin (...) Debe pues separarse absolutamente de los pueblos, dejarlos que sigan sus extravagancias y caprichos, no mezclarse en sus disensiones. Debe declararse provincia soberana e independiente, darse una constitución permanente, prescindir del sistema de federación y guardar con todas paz y buena inteligencia...”¹

El gobierno de Buenos Aires se hizo cargo de este clima de opinión y, una vez pacificados los ánimos, no dudó en *sabotear* la reunión del Congreso proyectado en Córdoba al retirar sus diputados enviados para discutir la futura organización del país. *El Argos de Buenos Aires* –periódico que comenzó a editarse en 1821- apoyó esta medida, argumentando que “Buenos Aires, echando una ojeada detenida sobre la situación de todas las provincias, advirtiese que ni podía ni debía hacer más que despedirse por algún tiempo de ellas: clavar sus ojos en su mismo territorio y no separarlos de él...”². La convicción de que la reunión de un Congreso era prematura –ya que podía disparar los mismos conflictos de la década revolucionaria- se complementaba con otra de tono más optimista: si Buenos Aires aseguraba su organización interna bajo un régimen republicano capaz de dar legitimidad y estabilidad a sus autoridades, sería posible expandir su ejemplo más allá de las fronteras de la provincia en una suerte de difusión de pedagogía política cultivada a través de los hechos.

¹“Breve examen del sistema que debe adoptar la provincia de Buenos Aires con respecto a los pueblos hermanos para conservar la libertad e independencia que ha proclamado, compendiada en dos cartas escritas desde la Colonia del Sacramento”, 22 de agosto de 1820. AGN, Sala 7, Colección Celesia, Impresos 1820, legajo 2472.

² *El Argos*, n° 6, 16 de junio de 1821.

Tal modelo político, sin embargo, no llegó a concretarse en una constitución escrita. A pesar de que la Junta de Representantes se declaró *extraordinaria y constituyente* el 3 de agosto de 1821 -dándose un plazo de un año para dictar una Constitución- y de nombrar una comisión de tres miembros para elaborar un proyecto, lo cierto es que éste nunca fue presentado ni sancionada carta orgánica alguna en el ámbito provincial hasta 1854. El nuevo régimen político se fue configurando a través de la sanción de un conjunto de leyes fundamentales que, a falta de una constitución escrita, rigieron y regularon el funcionamiento de las nuevas instituciones provinciales, y de un conjunto de prácticas -no contenidas explícitamente en la letra de la ley- que colaboraron en la definición de una determinada dinámica de funcionamiento del sistema político. Entre las primeras cabe destacar, además de la ley electoral, la ley para designar gobernador de la provincia, quien debía ser elegido por la Junta de Representantes por un mandato de tres años; las leyes que creaban los ministerios dependientes del Poder Ejecutivo (Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra) y las que regulaban sus funciones (entre las que se destaca el “gobierno provisional de los ministros” en caso de ausencia del gobernador); la reglamentación de las fechas en las que debían convocarse las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Legislatura y la forma en que ésta debía renovar sus miembros; la sanción del Reglamento Interno de la Sala de Representantes que establecía minuciosamente las pautas de funcionamiento del Poder Legislativo. Entre las prácticas no formalizadas sobresalen las vinculadas al principio de división de poderes: a pesar de no existir una norma que definiera las competencias de cada uno de ellos –más allá del intento por instaurar una reforma de justicia que resultó efímera en algunos aspectos-, se fue configurando una dinámica de funcionamiento que no dejaba dudas sobre el relevante papel que asumía la Sala en su carácter de Poder Legislativo. Dicha dinámica, producto de las prácticas implementadas en los dos primeros años de la *feliz experiencia* entre la Junta y el Poder Ejecutivo –el que buscaba contrarrestar el poder de la Sala a través de la ingerencia de los ministros-, colocó a aquélla en el centro del poder político provincial. No sólo era la encargada de elegir al gobernador, sino además la responsable de discutir y aprobar el plan de reformas emprendido en aquellos años, votar el presupuesto anual de gastos, aceptar la creación de todo nuevo impuesto, evaluar lo actuado por el Ejecutivo y fijar el período de sesiones. El Poder Ejecutivo se desempeñó bajo los cánones de este principio -no aplicándose las *facultades extraordinarias* confiadas a los anteriores gobiernos revolucionarios- y cumplió con la presentación anual de su mensaje, que no era otra cosa que la rendición de cuentas de lo actuado durante su gestión.

Las reformas emprendidas en esos años -la mayoría impulsada por el Ministerio de Gobierno ocupado por Bernardino Rivadavia a partir de julio de 1821- buscaron transformar el mapa social, político y económico del nuevo Estado. El fomento a la iniciativa privada, la reforma financiera, la política de tierras, el reordenamiento urbano, el intento por disciplinar la fuerza de trabajo urbana y rural, como asimismo la iniciativa cultural en la que se destaca la fundación de la Universidad de Buenos Aires, son algunos de los aspectos de la política implementada durante el gobierno de Martín Rodríguez. También lo son los cambios producidos en la administración pública iniciados con las reformas de justicia y de policía (luego de la supresión de los cabildos) y que se continuaron con las reformas militar y eclesiástica.³ Ampliamente discutidas estas últimas por el conjunto de la sociedad bonaerense, fueron el resultado de la racionalización que requería la administración del nuevo Estado a la vez que la demostración cabal del proceso de secularización iniciado.

La ley electoral dictada para el Estado de Buenos Aires en 1821 formó parte de este plan de reformas, para cuya elaboración la elite dirigente contó con algo que no poseía en 1810: una valiosa, aunque corta y conflictiva, experiencia política, que le permitió detectar los problemas pendientes a los que había que dar pronta solución. Presentada en la Sala de Representantes a comienzos del mes de agosto, fue rápidamente sancionada y aplicada pocos días después de su aprobación legislativa, sin imaginar sus autores que habría de regir durante más de tres décadas en el espacio político provincial recientemente creado.

El imperativo de la inclusión: voto “universal” y directo.

La ley electoral de 1821, conocida como la ley de *suffragio universal*, fue objeto de juicios muy diversos. Desde aquellos que vieron en ella la encarnación de la democracia representativa más avanzada del continente hasta los que, como Esteban Echeverría, la criticaron duramente por considerarla producto del gesto extemporáneo del grupo rivadaviano, han pasado por el campo historiográfico numerosas interpretaciones que coinciden, en su mayoría, en asignarle a la ley de sufragio una gran *excepcionalidad* respecto a la naturaleza de los principios prescritos. Buenos Aires representaría, así, uno de los primeros ejemplos de sufragio universal en el mundo, ya que sólo la corta experiencia francesa de la época napoleónica con la Constitución del año VIII habría eliminado las trabas censatarias al voto, alejándose del caso norteamericano -cuyos estados no habrían legislado un sufragio tan amplio como prescribía la

³ Sobre las reformas rivadavianas, véase: Tulio Halperín Donghi, *Revolución y Guerra*. Siglo XXI, Buenos Aires, 1972 ; Sergio Bagú, *El plan económico del grupo rivadaviano (1811-1827)*, Rosario, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional del Litoral, 1966.

ley de 1821- y más aún de Inglaterra, donde el modelo del ciudadano-propietario habría funcionado aceptadamente hasta, por lo menos, los primeros reclamos cartistas iniciados en la década de 1830.⁴ Francia, incluso, habría tenido que esperar hasta 1848, luego de la experiencia revolucionaria, para instaurar la universalidad del sufragio. Esta línea interpretativa siguió el clásico camino que condujo a buscar la *excepcionalidad* señalada en las filiaciones doctrinarias de los mentores de la ley, las que –en términos de un abordaje metodológico centrado en la noción de “influencias”- se presentan como los principales móviles que habrían llevado a su elaboración y aplicación. La cristalización de estos supuestos, además de consolidar una imagen mítica de la ley electoral asociada a un impulso democrático *avant la lettre*, obturó la posibilidad de formular nuevas preguntas respecto al contexto en el que fue elaborada, a las intencionalidades de sus autores, a las ambigüedades derivadas de su formulación, como asimismo a los efectos producidos luego de ser aplicada. Entre los interrogantes pendientes, cabe preguntarse si la ley en cuestión fue tan *excepcional* para los propios contemporáneos a su implementación, o si esta imagen es sólo una herencia de las interpretaciones a las que se hace referencia.

Para contestar algunas de estas preguntas es preciso detenerse, en primer lugar, en el término *sufragio universal*. Sin pretender hacer una exégesis del concepto en cuestión –lo que implicaría discutir, entre muchas otras cosas, los diferentes significados que fue adquiriendo históricamente- ni entablar un debate sobre la pertinencia de utilizar ciertas categorías para definir procesos o acontecimientos que los contemporáneos nominaron de otro modo, es imprescindible señalar algunas cuestiones vinculadas a su uso. En tal dirección, el término *sufragio universal* no formaba parte del vocabulario político rioplatense en aquellos años; en verdad, éste fue acuñado bastante tiempo después bajo la influencia de la generación del '37 y especialmente de Esteban Echeverría, quien comenzó a denominar de tal modo a la ley electoral de 1821, en un contexto doctrinario e ideológico muy diferente. La universalidad del sufragio asumía para el autor del *Dogma* el sentido convencional que desde la revolución francesa se le otorgaba al término: su único significado residía en la inexistencia de una exclusión social legal del derecho de voto (activo y masculino) y en la ausencia de criterios vinculados a la riqueza, la instrucción o la profesión. Influidos por el pensamiento doctrinario francés que planteaba serias limitaciones al sufragio, Echeverría afirmaba que el grupo rivadaviano "aferrado a las teorías

⁴ Pese a no tener trabas censatarias, la Constitución del año VIII excluyó a los domésticos asalariados del derecho de voto. Sin embargo, la sensación de ruptura advertida por los contemporáneos franceses –para quienes en materia de derecho de sufragio se había dado un salto cualitativo- se expresó a través de la utilización, por primera vez, del término "*sufragio universal*". El mismo fue utilizado en un artículo publicado por Mallet du

sociales de Francia", había otorgado un derecho sin límites, dando lugar, pocos años más tarde, a la temible tiranía de Rosas⁵.

La matriz francesa que Echeverría le atribuía al grupo rivadaviano para explicar las "influencias" que habrían predominado en la selección de los nuevos principios representativos –retomada por muchos en los siglos XIX y XX-, fue luego matizada por otras interpretaciones más proclives a asignarle al utilitarismo inglés una fuerte impronta en el gesto que llevó a la supuesta imposición del sufragio universal.⁶ Estas interpretaciones se sustentan en la estrecha relación que trabó quien fue Ministro de Gobierno y miembro de la comisión redactora de la ley electoral -Bernardino Rivadavia- con Jeremy Bentham entre 1818 y 1822 y en la difusión de las obras de aquél en Buenos Aires a partir de los años '20⁷. El hecho de que el filósofo inglés estuviera postulando un sufragio "prácticamente universal" hacia 1817 habilitaría a pensar que la ley de 1821 fue producto de la importación de tal principio y, para algunos, la prueba más contundente de que la nueva elite dirigente habría buscado modernizar el espacio político imponiendo teorías ajenas a la sociedad que pretendía modificar.

Ambas posiciones, aún cuando recogen elementos que no se pueden desdeñar a la hora de interpretar las acciones de aquellos hombres –tal es el papel que jugaron los lenguajes políticos disponibles para hacer pensable un plan de reformas que, de hecho, buscaba transformar la dinámica social y política-, simplifican un proceso más complejo en el que no se contemplan las formas en que tales lenguajes circularon, el modo en que fueron leídos y los significados y usos que asumieron en el momento en que fueron aplicados. Haciendo sólo una breve mención a la primera de estas simplificaciones, sólo basta recordar tres datos. Por un lado, que en la economía de la obra de Bentham, el derecho de voto no ocupa un lugar predominante y que sus formulaciones resultan por momentos ambiguas dado que el sufragio era una variable dependiente de otros postulados más importantes en su teoría. En segundo lugar, que las versiones de las obras de Bentham con las que estaban familiarizados los líderes revolucionarios hispanoamericanos habían sido escritas directamente en francés por su editor, Etienne Dumont, quien no sólo tendía a simplificar el pensamiento del filósofo inglés sino además a suprimir aquellas partes consideradas más "radicales" con el objeto de garantizar una recepción más amplia de su obra. Tales supresiones referían, generalmente, a la consideración del gobierno

Pan en el *Mercurio Británico* para comentar las nuevas disposiciones constitucionales. Pierre Rosanvallon, *Le sacré du citoyen*. Gallimard, Paris, 1992.

⁵ Esteban Echeverría, el *Dogma Socialista* y *Una ojeada retrospectiva*, en *Obras Completas*, Buenos Aires, Claridad, 1945.

⁶ Ricardo Picirilli, *Rivadavia y su tiempo*, Buenos Aires, Peuser, 1943.

⁷ *The Correspondence of Jeremy Bentham*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

democrático y a las reformas legales.⁸ En tercer lugar, que más allá de que el derecho de voto pudo haber constituido un motivo de conversación en los ocasionales encuentros entre Bentham y Rivadavia –de lo que naturalmente no tenemos pruebas–, lo cierto es que no aparece tematizado en la correspondencia que intercambiaron ambos personajes. Esto hace presumir que, dada la importancia que asumen otros tópicos en su comunicación epistolar, el problema de la inclusión en el régimen representativo no alcanzó un *status* relevante para ambos interlocutores.⁹

Pasando a la segunda simplificación antes señalada, sobre la forma en que fueron leídos los lenguajes vinculados a la inclusión de los ciudadanos en el derecho de voto, no parece que los actores interpretaran estar siguiendo las huellas del sufragio universal. En la coyuntura en la que fue dictada la ley, no se discutió el grado de inclusión de la misma, ni menos aún la posibilidad de estar siguiendo los parámetros de alguna doctrina o modelo institucional que planteara las ventajas del sufragio universal. Según los testimonios disponibles no se generó un debate que expresara desacuerdos en torno a los niveles de inclusión dentro del mundo elector; las diferencias aparecieron algunos años más tarde, una vez aplicada la ley¹⁰. De los pocos indicios que quedan para conocer el verdadero sentido que asumió la definición del derecho de sufragio en aquel momento, sólo contamos con lo que la ley prescribía en su artículo 2° al determinar que "todo hombre libre, natural del país, o avecindado en él, desde la edad de 20 años, o antes si fuere emancipado, será hábil para elegir"¹¹ y con lo que la comisión redactora argumentó al expedirse sobre el proyecto, aprobado sin discusión en la Sala de Representantes:

⁸ Jonathan Harris, "Bernardino Rivadavia and Benthamite 'discipleship'", en *Latin American Research Review*, volume 33, number 1, 1998.

⁹ Sobre los puntos de contacto entre Bentham y Rivadavia se pueden consultar los siguientes trabajos: Klaus Gallo, "Un caso de utilitarismo rioplatense: la influencia del pensamiento de Bentham en Rivadavia", Working Papers, Universidad Torcuato Di Tella, 1998; Fernando Aliata, "El Teatro de la Opinión. Proyecto político y formalización arquitectónica. La Sala de Representantes de Buenos Aires", Tesis Doctoral, *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones del Buenos Aires posrevolucionario*. Facultad de Filosofía y Letras, UBA., 2000; Beatriz Dávila, "Moral, política y legislación: una propuesta utilitarista en busca de ejecutores. Jeremy Bentham e Hispanomaérica (1805-1825)", en *Espacios, Memoria e identidad*, Rosario UNR editora, 2001.

¹⁰ Algunos periódicos se encargaron de criticar el sufragio amplio sancionado en 1821. *El Argos de Buenos Aires*, perteneciente a la Sociedad Literaria, proponía en 1823 reformar el régimen electoral dando derecho de voto sólo a aquellos que tuvieran "un fondo productivo, una propiedad o un capital de que subsistan", excluyendo a "aquellas personas de la plebe que se encuentran en una situación tan abatida, que están reputadas por no tener voluntad propia", n°. 103, 24 de diciembre de 1823, tomo 2, p.267. *El Nacional*, periódico publicado entre 1824 y 1826, también cuestionó el sufragio amplio con los mismos argumentos que lo había hecho *El Argos*. Entre los redactores del diario figuran Valentín Alsina, José Manuel García, Julián Segundo de Agüero, Palacios y San Martín.

¹¹ Ley de Elecciones, Buenos Aires, agosto 14 de 1821, *Recopilación de las Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta fin de diciembre de 1835*, primera parte, Buenos Aires, 1836, p.173, art. 2°.

"(...) fuera de los esclavos, hay también una clase de hombres que reunidos por la indigencia en una dependencia absoluta, no son más inteligentes que los niños en los negocios públicos, ni más interesados que los extranjeros, ni más independientes quizá que los esclavos. La imperfección de la ciencia del gobierno no encontraba una regla fija que demarcase bien estas diferencias, y quedaba así un vacío de que se aprovechaba unas veces la aristocracia de los ricos y poderosos (...) y otras veces los demagogos (...) La garantía deseada contra estos dos extremos parece haberse encontrado en la condición de propiedad para ser elegido representante"¹².

De esta justificación se infiere que la ausencia de límites al sufragio no derivaba de una convicción democrática, sino de la imposibilidad de seguir una regla fija capaz de separar el mundo de los incluidos del de los excluidos. Quedaba claro que en el universo de los incluidos no debían estar los denominados *dependientes*, cuya propia caracterización los enfrentaba al mundo de los *hombres libres*; pero la ambigüedad que encerraban ambas condiciones llevaba a reconocer la dificultad por definir las taxativamente. En este sentido, poco había cambiado en el imaginario político de la época: se mantenían las mismas nociones que habían justificado en el Estatuto de 1815 la exclusión de los domésticos asalariados del derecho de sufragio -por estar éstos considerados dentro de la condición de la dependencia social-, sólo que en este caso no se los excluía explícitamente. La ley electoral parece haber seguido, así, una tradición ya iniciada de sufragio amplio basada en la ambigua concepción de hombre libre y haber tomado el camino ineludible frente al problema ya detectado de la escasísima participación electoral.

Ahora bien, sobre los usos que asumieron estos conceptos en el momento en que fue aplicada la ley electoral (tercera limitación a la que se hizo referencia respecto de las interpretaciones centradas en la definición de sufragio universal), es preciso señalar que el hecho de que el voto activo se asentara sobre la ambigua condición de *hombre libre* fue fuente de muchos equívocos. Aunque en los próximos capítulos se tratará este tema, es posible adelantar que la propia indefinición que expresaba la comisión redactora al señalar la ausencia de una *regla fija* capaz de separar a los hombres libres de los que no lo eran, se manifestó en las prácticas electorales que, alternativamente y según la conformación de las mesas escrutadoras de votos, excluían o incluían a ciertas categorías de hombres del derecho de sufragio. De acuerdo a los testimonios de las actas electorales o de la misma prensa periódica, se advierte que el silencio de la ley generó permanentes conflictos en el momento de definir quiénes podían o no votar. Se

¹² "Minuta de decreto que establece las condiciones necesarias para elegir y ser elegido miembro de la H.J. de Representantes y prescribe el orden y método de las elecciones", Imprenta de la Independencia, agosto de 1821. AGN, Sala 7, Colección Celesia, Impresos 1821-1823, leg. 2474, folios 1 y 2. La comisión redactora de la ley estuvo formada por Bernardino Rivadavia, Juan José Paso y Manuel García.

hacía evidente, a través de estas discusiones, que en el interior de la sociedad rioplatense circulaban muy diferentes definiciones sobre la condición de *hombre libre*. Categorías como las de *jornalero*, *doméstico*, *asalariado*, o *agregado*, quedaban en un umbral de incertidumbre en el que nadie acertaba a definir si quienes asumían tal condición podían ser considerados legítimos sufragantes. Incluso otras, como las de *siervo* o *esclavo* fueron sometidas a debate, dadas las denuncias que existían respecto de su participación en las elecciones del período. La situación se complicaba aún más al incluir la ley la posibilidad de que el elector fuera un *hombre libre* o un *avecindado*. Las interpretaciones que sobre la segunda categoría realizaban los miembros de las mesas escrutadoras eran tan disímiles como las que definían al hombre libre. En algunos casos se incluía a los extranjeros -por considerar que la condición de vecindad permitía, luego de una probada residencia en el lugar, el derecho de sufragio-, así como en otros sólo se permitía votar a quienes eran considerados *vecinos* según la vieja definición de "casados, afincados y arraigados". Aunque estas exclusiones no estaban generalizadas -pudiéndose afirmar que la ley de 1821 amplió notablemente el universo representado-, es preciso destacar la poca claridad que existía respecto del imperativo de la inclusión. Sólo dos cosas parecían escapar de la duda: la primera, que el voto activo no se había definido a través del censo; la segunda, que la gran ampliación del universo representado tuvo que ver también con la disminución del requisito de la edad para ejercer el derecho de voto. La reducción del piso etario -que pasó de 25 años, según lo prescrito en el Estatuto de 1815, a 20 años- implicó la incorporación de "elementos jóvenes" en las elecciones celebradas luego de 1821, según afirman los testimonios existentes.

De lo dicho hasta aquí se deduce que la utilización del concepto de sufragio universal para nominar a la ley electoral de 1821 no respeta ni el contenido actual del término -que supone la ausencia de límites tanto para el ejercicio del voto activo como pasivo por parte de hombres y mujeres mayores de edad- ni la forma en que fue concebido por los contemporáneos el criterio de inclusión en el régimen representativo. Es más pertinente hablar de un derecho de voto "amplio" que, en parte, sigue una tradición iniciada con la revolución, pero que se hace aún más explícito en función de los problemas detectados por la elite dirigente luego de diez años de celebrar elecciones que no lograban congregarse más que a una reducida minoría. Más allá de lo que aduce la comisión redactora al reconocer la dificultad de encontrar una "regla fija" que separe a los que se consideraba hábiles para elegir, no hay que olvidar que cualquier "regla fija" en una sociedad como la rioplatense hubiera excluido a la mayoría de la población. De esto era consciente la elite dirigente: la tan mentada profecía de que si votaban todos se eliminaría el faccionalismo y se disciplinaría la movilización iniciada en esos años, constituye una de las razones sobre las que se asienta la ausencia de límites al sufragio.

La ampliación de los incluidos en el voto activo no aparecía, además, como una amenaza para quienes discutieron los términos de la ley porque, entre otras cosas, contaban con “la garantía” de un voto pasivo limitado a los propietarios. La comisión redactora era clara en su formulación al señalar que dicha garantía “parece haberse encontrado en la condición de propiedad para ser elegido representante”. La exigencia formaba parte de un horizonte común a todos los regímenes representativos vigentes en distintas latitudes. La asimetría entre electores y elegibles constituía un principio que, con mayores o menores requerimientos en cada caso, no era cuestionado por las teorías en boga en aquellos años. Así, el artículo 3º de la ley electoral restringía la calidad del electo a "todo ciudadano mayor de 25 años, que posea alguna propiedad inmueble, o industrial". Este aspecto de la ley generó mayor debate que la definición del voto activo, expresándose en el ámbito local una mayor preocupación por el reclutamiento de los elegidos que por el de los electores. Algunas voces que se levantaron desde la prensa periódica lo hicieron para cuestionar la *baja calificación* requerida para los electos. La observación que hacía *El Centinela* el 15 de diciembre de 1822 respecto de lo que consideraba un vacío dejado por la ley electoral era el siguiente:

"Este vacío es, el que en dicha ley no se prefijan las proporciones privadas que debe tener un ciudadano para ser un representante independiente: es decir o que tenga tal capital, o que goce de tal renta".

Seguramente no fue ajeno a este vacío el hecho de que muchos miembros de la elite dirigente estaban lejos de asumir el perfil requerido por las teorías liberales en boga en Europa que planteaban la necesidad de que los más ricos –especialmente los propietarios de tierras- fueran los encargados de conducir los destinos de los gobiernos. Aunque el próximo capítulo se detendrá en este punto, es conveniente recordar que, más allá de la inclusión de algunos miembros de la elite económico social, el nuevo elenco dirigente estaba constituido por personajes que habían hecho de la revolución su propia carrera política (militares, abogados, clérigos) y que, sin lugar a dudas, cualquier calificación demasiado precisa sobre la proporción de renta o capital requerida para asumir la condición de elegible corría el riesgo de dejar fuera a muchos de los involucrados en la propia discusión del proyecto de ley electoral. De hecho, la comisión redactora argumentaba al respecto:

“En esta tierra nueva, ferasísima, que empezamos a poblar, los medios de subsistir son tantos que cualquiera de nuestros pequeños propietarios cuenta ciertamente con más utilidades y más independencia que otro de su clase en Europa, aunque posea doble capital (...) Más aunque la ventajosa situación de nuestro pueblo haga inútil la condición de una renta en los miembros de la

representación, no deja por eso de ser necesaria la de una propiedad inmueble o industrial”.

La atención privilegiada que se prestó al supuesto de la universalidad del sufragio no sólo creó una imagen distorsionada respecto del imaginario que rodeó a la sanción de la ley sino que además escondió el elemento más innovador en ella prescrito al instaurar el *voto directo*. Si la elite dirigente no percibió estar realizando un gesto excepcional sin precedentes al ampliar el universo de sufragantes, no parece ocurrir lo mismo cuando se trata de explicar la imposición de un régimen de elección directa. En este caso, los contemporáneos se encargaron de destacar el “adelanto” que significaba adoptar los modelos representativos más “modernos” –según las tendencias en boga en aquellos años- al establecer en el primer artículo de la ley que “será directa la elección de representantes, que deben completar la representación extraordinaria y constituyente”. Así lo reconocía la comisión redactora al dedicarle mayor espacio en la “exposición de los motivos del decreto que regla las elecciones” –antes citada- a las bondades que traería el voto directo:

“Que las elecciones directas sean las más legítimas, hablando en rigor de principios, es cosa fuera de cuestión (...) Prescindiendo del instinto del pueblo para elegirse sus órganos y defensores, bastará detenerse a considerar los inconvenientes gravísimos que traen consigo las elecciones indirectas...”.

Los argumentos esgrimidos a continuación por la comisión redactora reproducían, en gran parte, los expuestos por autores europeos que defendían el voto directo. La invocación a que la elección indirecta debilitaba la confianza pública y el interés de los electores, que los colegios electorales se componían de un número reducido de personas que los hacía susceptibles a las influencias del poder y que sus miembros tendían a designar a sus familiares y amigos en los lugares más expectables del gobierno fomentando el faccionalismo, tenía un gran parecido de familia con la crítica feroz que Benjamín Constant realizaba en sus *Principios de Política* al régimen de voto indirecto.¹³ La cita explícita de Constant aparecía en la prensa periódica y en algunos debates de la Sala cuando se destacaban las bondades del voto directo, de la misma manera que se recuperaban los regímenes electorales inglés y norteamericano para subrayar los avances que habría hecho el régimen representativo en Buenos Aires al suprimir los colegios electorales. *El Centinela*, por ejemplo, recordaba apenas un año después de aplicarse la nueva ley electoral:

"Diferentes leyes de elecciones se han dictado en el curso de la revolución; más solamente una, esto es la que actualmente rige, sancionada en el año de 1821, es la que ha puesto al pueblo en el pleno goce de su derecho de elegir, porque según dicha ley ninguna voluntad intermedia se interpone entre la del pueblo y el cuerpo representativo -quiere decir que la elección es directa como en los Estados Unidos-. Este gran paso dado en favor de la mayor seguridad y acierto en las elecciones populares, a puesto al pueblo a cubierto de las pretensiones de los facciosos recopilados en las *juntas electorales*, para hacer o la voluntad de sus patronos a quienes podían venderse porque eran pocos, o cuando mucho favor se les haga, la suya propia con abandono total de la voluntad de sus comitentes"¹⁴.

Cabe recordar, además, que estos argumentos fueron invocados por los liberales franceses en 1817, cuando protagonizaron el gran debate que dio como resultado la sanción de la ley electoral más importante de la Restauración. De dicho debate –en el que se teorizó el principio de elección directa y la limitación del número de electores según el censo- fue testigo Bernardino Rivadavia, quien en ese momento se hallaba en París en la misión diplomática que lo retuvo en Europa por más de un quinquenio. En una carta que Rivadavia le enviara a Pueyrredón ese mismo año se hace referencia a dicha ley de elecciones:

“Entre las leyes adoptadas es, sobre todas, remarcable la de las elecciones de diputados, que es bastante popular. Mas al paso que ella obtuvo una aprobación general irritó al partido que aquí llaman ultrarrealista, y los tres príncipes y la princesa de la familia real dirigieron al rey una protesta contra esta ley; la que, en mi opinión, tarde o temprano producirá grandes males, y les costará, acaso, demasiado caro a los nuevos protestantes”.¹⁵

Aunque Rivadavia no explica los motivos de su evaluación negativa respecto de la ley electoral francesa, lo cierto es que su carta da testimonio de haber estado muy atento a los debates suscitados en torno a los principios legislados en esa coyuntura. En tal dirección, las experiencias mostraban -en Inglaterra, Estados Unidos y, a partir de 1817, en Francia- que el sistema de elección directa iba siempre combinado con un régimen censatario. Según afirmaba Duport en Francia, esta combinatoria respondía al temor de que las elecciones se convirtieran en asambleas tumultuosas y a la necesidad de controlar un acto del que se esperaban desordenadas turbas de votantes. Estas experiencias, indudablemente, estaban muy lejos de las vividas en el

¹³ Benjamín Constant, *Principios de Política*, en *Escritos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

¹⁴ *El Centinela*, nº 21, 15 de diciembre de 1822.

Río de la Plata. Las elecciones realizadas durante la década revolucionaria, lejos de mostrar grandes contingentes de electores, reflejaban la necesidad de *crearlos*. Los tumultos no se producían en las mesas electorales, sino en las asambleas o cabildos abiertos. El sufragio indirecto, visualizado en los años precedentes como el sistema capaz de superar el ejercicio directo de la soberanía a través de dichas asambleas, se había mostrado incapaz de transformar la práctica política en aquellos puntos en los que la élite se mostraba más preocupada: alentar la mayor participación electoral y erradicar las disputas facciosas. Por estas razones fue posible combinar en la ley electoral de 1821 aquello que para los liberales de la Restauración era incombinable: sufragio amplio y voto directo. Las filiaciones doctrinarias e influencias ideológicas posibles de detectar en ambos principios se plasmaron en un esbozo de respuesta en el que no estuvo ausente una cierta dosis de pragmatismo político. Crear al sufragante -y con él una nueva legitimidad basada en la fuerza del número- significaba no sólo institucionalizar un régimen representativo que eliminara las trabas al sufragio, sino, además, transformar las prácticas políticas desarrolladas hasta ese momento. Para superar el piso de sufragantes logrado entre 1810 y 1820 se requería de una fuerte voluntad política por parte de la élite gobernante para conducir el proceso electoral por caminos aún no transitados.

De hecho, las primeras elecciones realizadas apenas dictada la ley no lograron alcanzar los 300 votos en la ciudad. Convocada en la misma semana en que fue promulgada, pocos conocían su contenido y muy escasos preparativos se pudieron hacer para movilizar a un electorado que ahora, potencialmente, era más vasto. Si bien no prosperó la propuesta de establecer el voto obligatorio con "imposición de una multa u otra pena cualquiera al ciudadano que se excusase de asistir a la elección de los representantes" presentada por un diputado de la Junta al discutirse el proyecto de ley de elecciones, la preocupación por la escasa cantidad de votantes persistió entre los miembros de la élite gobernante.¹⁶ En diciembre de 1821, durante una sesión en la Junta de Representantes, Valentín Gómez se manifestaba deseoso de "que las votaciones públicas que se han de hacer para la elección de los SS Representantes fuesen más numerosas que lo que prometía el espíritu que se notaba bastante apagado en esta clase de elecciones que seguramente deben mirarse como asunto de la mayor gravedad" y recomendada que " el Gobierno prepare y avive por algún medio la mayor solemnidad de estos actos

¹⁵ Carta de Rivadavia a Juan Martín de Pueyrredón, fechada en París el 22 de marzo de 1817, un mes y medio después de haber sido sancionada la ley electoral en Francia. Reproducida en *Bernardino Rivadavia. Páginas de un estadista*. Prólogo de A. Capdevila, Buenos Aires, Ed. Elevación, 1945, pp. 57-58.

¹⁶ Propuesta formulada por el diputado Millán, reproducida en *El Argos de Buenos Aires*, n° 19, 14 de agosto de 1821.

populares..."¹⁷. Se reconocía que una ley no resolvía por sí sola los problemas pendientes sino que ofrecía la base institucional para crear, sobre sus principios y explícitos silencios, las prácticas que requería la constitución de un nuevo espacio político. Aunque esto constituye el asunto de los próximos capítulos, se puede afirmar que a partir de ese momento la élite redefinió sus viejas prácticas, adaptándose a las reglas de juego impuestas por el nuevo régimen representativo. Sólo esta tarea de transformación en el interior de las prácticas políticas hizo posible que en menos de dos años se multiplicara el número de sufragantes, alcanzando a superar en algunas elecciones los tres millares de votos.

Así, pues, la constante amenaza de la plebe que los países europeos tomaban en consideración al legislar sobre sus regímenes electorales, no representaba un peligro inminente en el Río de la Plata. La verdadera amenaza provenía, según evaluaba la élite criolla, de la forma assembleísta bajo la cual la plebe muchas veces se expresaba, coartando la posibilidad de crear un gobierno estable y duradero. Desde las asambleas o cabildos abiertos se cuestionaba siempre a las autoridades legalmente estatuidas -esto es, designadas a través de un régimen representativo con sufragio indirecto-, en nombre, generalmente, de una ilegitimidad de origen que residía en el escasísimo número de votos con el que dicho gobierno había sido electo. ¿Cómo superar esta dificultad? ¿Era suficiente instaurar un régimen representativo con las características del que acababa de dictarse para eliminar esta amenaza? Hacía falta un segundo gesto, tan contundente como el primero: para erradicar el assembleísmo era preciso suprimir la institución que le había dado origen. La vida del Cabildo, una vez dictada la ley electoral, tenía los días contados.

La supresión del Cabildo y la integración de ciudad y campaña en el nuevo régimen representativo.

Cuatro meses después de promulgada la ley electoral se suprimieron los dos cabildos existentes en la provincia de Buenos Aires: el de la antigua capital del Virreinato y el de Luján. Las razones que explican la medida tomada por la Junta de Representantes -profusamente estudiadas y discutidas- están absolutamente vinculadas al proceso de transformación iniciado luego de la crisis del año '20.¹⁸ La creación de un Estado provincial autónomo que intentaba centralizar las funciones de hacienda, justicia y policía era difícilmente compatible con la

¹⁷ "Acuerdo del 5 de diciembre de 1821", en *Acuerdos...*, pp. 327-328.

¹⁸ Véanse especialmente los siguientes trabajos: Carlos Heras, *La supresión del Cabildo de Buenos Aires*, Humanidades, tomo XI, Buenos Aires, Coni, 1925; José María Sáenz Valiente, *Bajo la campana del cabildo*, Buenos Aires, 1952, cap. XVI.

existencia de dos cabildos que se repartían la jurisdicción provincial desde el siglo XVIII¹⁹. La alternativa de una convivencia pacífica sólo podía derivar de una profunda reforma de la institución capitular que redujera las atribuciones de los ayuntamientos a las asignadas en el más moderno municipalismo impuesto en Estados Unidos o Francia. El debate desplegado en la Sala muestra que, aún cuando se contempló la posibilidad de tal reforma, la mayoría de los diputados se inclinaron por la supresión lisa y llana de la principal institución de origen colonial que había quedado en pie después de la revolución.²⁰

Los argumentos a favor de esta opción no se centraron, sin embargo, en la superposición de funciones que ambas entidades reunían sino en el problema de la representación política. El Ministro de Gobierno, Bernardino Rivadavia, encargado de elaborar y defender el proyecto de supresión frente a la Sala de Representantes, fue muy claro al respecto:

"(...) cuanto en España en el reinado de Carlos III y Felipe V, y habiendo marcado el carácter, facultades y modificaciones de los Cabildos de América establecidos por el Gobierno Peninsular dijo que tan necesarios eran los Cabildos en aquel orden, como innecesarios al presente; que en un Gobierno Monárquico absoluto en el que la soberanía nacional estaba personificada al individuo que la ejercía por título de sucesión, era indispensable reservarse un resto de autoridad para los Pueblos depositándola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación, pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y ejerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos confusiones reales que les ha circunscrito la naturaleza del Gobierno actual y los pactos sociales; que en ese estado aparecen los Cabildos sin una atribución real, y útil al público..."²¹.

La contraposición entre vieja y nueva representación se erigió en el argumento central para fundamentar la incompatibilidad entre el espacio político tradicional con base en el Cabildo y el nuevo espacio estatal provincial. Tal como afirmaba Rivadavia, la representación antigua (derivada de la teoría monárquica en la que los cuerpos y estamentos *representaban* a sus mandantes frente al Rey) reconocía a los cabildos -en el caso de la monarquía española- como los únicos cuerpos a través de los cuales se había ejercido este tipo de *representación* en América. La nueva representación, en cambio, a la que Rivadavia denominaba *liberal*, era aquella que

¹⁹ Desde la creación del Cabildo de Luján a comienzos del siglo XVIII, los conflictos jurisdiccionales con el Cabildo de Buenos Aires no cesaron. Este último ejercía su potestad sobre las tierras que se extendían hasta las proximidades del Río Salado, quedando excluidas aquellas que lo eran del Cabildo de Luján: Villa del Luján, sus contornos y los partidos de Pilar, Cañada de la Cruz y San Antonio de Areco.

²⁰ Marcela Ternavasio, "La supresión del Cabildo de Buenos Aires, ¿crónica de una muerte anunciada?". En *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, n° 21, 3° serie, 1° semestre 2000.

había comenzado a plasmarse luego de la revolución, momento en el que "la autoridad suprema retrovertió a la sociedad" y que intentaba consolidarse con la ley electoral dictada en agosto de ese mismo año. La convivencia entre ambas formas de representación sólo podía conducir, en la perspectiva de Rivadavia y sus seguidores, a un estado de permanente conflicto. Disputa que se vería agravada en el Río de la Plata dada la realidad política que precedió al debate sobre la supresión. Los ayuntamientos se habían constituido durante la década revolucionaria en entidades con vocación soberana y en el símbolo de la muy amenazante práctica asambleísta. Los cabildos abiertos o asambleas populares que contaron con la anuencia de aquellos no desaparecerían del escenario bonaerense, según la evaluación que hacían los miembros de la elite dirigente que impulsaban el proyecto, si no se suprimía la institución que le había dado origen. Parecía no ser suficiente fundar un régimen representativo con voto directo para contrarrestar lo que el propio Rivadavia reconocía: "que el poder de los Cabildos, funesto a todos los gobiernos anteriores, siempre sería azaroso a la representación de la Provincia por *esa parte de popularidad que le usurpaba*"²². Una popularidad que había puesto en jaque a todos los gobiernos sucedidos durante aquellos diez años. Si no se tomaban medidas drásticas, las futuras autoridades provinciales podrían correr igual suerte.

Los dos cabildos bonaerenses fueron, finalmente, suprimidos, en un clima que no parece haber despertado demasiada inquietud si se atiende a la tibia oposición expresada en la Sala y a la pasiva actitud adoptada por los capitulares. Desaparecida la institución capitular y en ausencia de un poder central luego de la caída del Directorio, la disputa por el sujeto de imputación soberana quedaba aplazada. El *pueblo* de Buenos Aires se desentendía de los posibles lazos que podían unirlo a una entidad política mayor e integraba a la ciudad y su campaña en el nuevo régimen representativo inaugurado con la ley electoral de 1821. ¿Cómo se produjo, entonces, la integración del espacio urbano y rural luego de los debates que se sucedieron en los años precedentes y, especialmente, durante la crisis de 1820? ¿Sobre qué bases se distribuyó la representación: sobre el criterio tan discutido que vinculaba automáticamente el número de diputados con el número de habitantes de cada distrito o respetando las tradicionales jerarquías territoriales que subordinaban la campaña a la ciudad, único espacio institucionalizado durante la colonia? Al quedar suprimidos los cabildos desaparecía la entidad sobre la que se había fundado la subordinación de la campaña, la cual sólo cobraba existencia en función de su dependencia del ayuntamiento. En dicho contexto, no había lugar para establecer en el nuevo

²¹ *Acuerdos de la H. Junta de Representantes...*, sesión del 5 de diciembre de 1821, pp.327-328.

²² *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes...*, sesión del 19 de diciembre de 1821. La bastardilla es nuestra.

régimen representativo tal jerarquía. El abandono, sin embargo, de aquellas nociones tan frecuentemente utilizadas en los primeros años de la década revolucionaria, no significó implementar el mecanismo que vinculaba directamente cantidad de población y número de representantes. La solución proporcionada por la ley electoral representó una fórmula intermedia que dejó, en un primer momento, la misma cantidad de representantes que había establecido el Estatuto Provisorio de 1815 para ciudad y campaña -doce y once respectivamente- según los datos del censo realizado en aquel año, pero sin establecer el principio que reajustaba automáticamente la representación a los cambios producidos a nivel demográfico. La ley electoral de 1821 callaba respecto de este punto, dejando en manos de la Sala -sólo como producto de su silencio- la decisión de reasignar el número de representantes a cada espacio. De hecho, poco tiempo después de constituida, la Junta aprobó duplicar su número de diputados manteniendo la misma proporción que colocaba en una representación desigual a ciudad y campo (24 diputados para la ciudad y 23 para la campaña). Es preciso recordar que para esa época ambas poblaciones se habían equiparado. Aunque las estimaciones son muy imprecisas, las tendencias muestran que la población de la campaña (alrededor de 62.000 habitantes) ya estaría superando la cantidad de habitantes de la ciudad (55.000).

Las diferencias entre ciudad y campaña se manifestaron, además, en los mecanismos electorales estipulados por la ley para ser aplicados en cada espacio. La base territorial sobre la que se dividió la ciudad para la realización de las elecciones fue la *parroquia* (ocho en 1821) mientras que la campaña quedó fraccionada en 11 secciones en cuyo interior se ubicaban los *partidos*. Estos, en verdad, eran jurisdicciones territoriales de origen colonial muy amplias que incluían centros poblados donde se realizaban las asambleas electorales. Las autoridades de mesa se reunían luego en el pueblo más antiguo de la sección o, en su defecto, en el que estuviera situado "más al centro de entre ellas" para realizar el escrutinio. Las mesas electorales de cada parroquia de la ciudad debían constituirse, según el artículo 9º de la ley electoral, a través del "nombramiento a pluralidad por los presentes, de presidente y cuatro escrutadores", mientras que en la campaña los escrutadores eran electivos pero la presidencia de la mesa no lo era; ésta quedaba en manos de los alcaldes de hermandad, rápidamente reemplazados en la función por los jueces de paz una vez suprimidos los cabildos de la provincia. La condición electiva de los escrutadores significaba otorgar a quienes podían influir en la conformación de las mesas un poder nada desdeñable; especialmente si se tiene en cuenta que la ley no contemplaba la confección de padrones previos a la elección. Las autoridades electas en el momento mismo de constituirse la asamblea electoral tenían la atribución de decidir, siguiendo

para ello su propio criterio, quiénes quedaban incluidos o excluidos del derecho de voto²³. Tal como mencionamos anteriormente, dada la ambigüedad bajo la que quedaba definida la condición del elector, la potestad concedida a la mesa electoral era tan importante que, varios años después de sancionada la ley, un diputado de la Sala aseguraba "... que ya es un axioma gana la mesa, gana las elecciones; algo más en el día se ha llegado a tal punto, que ganada la mesa de madera, ya se tiene ganada la electoral, y ganada ésta, las elecciones"²⁴. La soberanía de las mesas electorales era reforzada, además, a través de la segunda atribución que la ley le otorgaba: la de realizar el escrutinio y, según sus resultados, "proclamar por electos a los que obtengan la pluralidad de sufragios". El único recurso que quedaba, una vez consumado el acto y proclamados los diputados electos, era que la Junta de Representantes -en su carácter de revisora de las actas y escrutinios- suspendiera la elección por no atenerse a las formalidades legales establecidas. Esto sucedió en muy contadas ocasiones porque la Sala, generalmente, consideraba que una vez hechos los escrutinios las mesas eran *soberanas* en su decisión. Resulta ilustrativo observar las discusiones planteadas en la Junta de Representantes respecto de las atribuciones de las mesas electorales, para comprobar el poder que aquélla les proporcionaba. Era muy común que después de cada elección las autoridades de mesa hicieran consultas a la Sala para evacuar dudas respecto de las ambiguas definiciones -o de los explícitos silencios- de la ley electoral. En estos casos, los diputados tenían por norma respetar las decisiones tomadas por la mesa, sobre todo cuando se ponía en cuestión el resultado del escrutinio. En 1827, dada la reiteración de estas consultas -y los conflictos por ellas generadas- la Sala aprobó en su sesión del 18 de septiembre el siguiente decreto:

"Artículo único: La Mesa Central escrutadora, en uso de las facultades que le otorga la ley de elecciones, se halla autorizada para practicar el escrutinio general, en términos que se salven toda duda racional, en orden a la legalidad de las elecciones".

En el debate del citado decreto (en la sesión celebrada el 29 de agosto de 1827) el diputado Alzaga definía lo que consideraba atribución de la mesa electoral:

²³ La elección de las autoridades de mesa se debía hacer una hora antes de la apertura, estipulada para las 10 de la mañana. Según el artículo 12º "las atribuciones de la mesa son el excluir al que no sea hábil para elegir, conforme al artículo segundo; prevenir la nulidad de los votos por personas que no sean elegibles, con arreglo al artículo tercero...". Respecto de esta atribución, un diputado de la Sala reconocía en 1827: "La ley, que ha confiado a cinco vecinos, que deben conocer todas las personas de su barrio, supone que ellos tienen todo el conocimiento que se requiere para saber que los que votan residen en el cuartel que dicen, y si tienen las demás calidades que previene la ley", *Diario de Sesiones de la H. Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires*, sesión nº 50, 11 de diciembre de 1827, pp.8-9.

"Más como yo niego que la Sala sea el juez competente, digo que la reclamación está mal hecha aquí, y para ello me referiré a la ley de elecciones que da esas atribuciones a la mesa, cuales son el examinar los votos, contarlos para ver cuál es la persona electa, y cuidar de que los que voten tengan las calidades que previene la ley. De consiguiente *el Juez competente era la mesa*, y ante la mesa debió hacer ese reclamo dando la cara, no ocultándola; y así de cualquier modo que se mire veo que es inoportuna esta reclamación ahora, porque el acto es consumado".

Lo que el diputado expresaba era, en verdad, el sentido común que predominaba en aquellos años respecto del papel de las mesas electorales. Existía, en esta dirección, una *delegación* de las funciones más relevantes del acto en el que se dirimía la soberanía, desde la cúspide hacia la base. Claro que dicha delegación se efectuaba bajo ciertas llaves de control, algunas producto de lo estipulado en la ley, y otras, efecto de las prácticas electorales. En el primer caso, la principal llave de control residía en las autoridades designadas para presidir la elección de las autoridades de mesa. En la ciudad eran los jueces de paz y los alcaldes y tenientes, mientras que en la campaña los jueces de paz presidían las mesas y la elección de los escrutadores. El poder e influencia ejercido por estas autoridades en las elecciones -nombradas directamente por el gobierno provincial- se analizará más adelante; no obstante, es preciso destacar en este punto la diferencia que la ley estableció entre ciudad y campaña al legislar la configuración de las mesas. El presidente electivo sólo era permitido en la ciudad, mientras que en el campo se le otorgaba a la figura del juez de paz un rol mucho más preponderante que en el ámbito urbano.

Estas no fueron, sin embargo, las únicas diferencias que estipuló la ley respecto de la representación de ciudad y campaña. Existía otra, quizás la más relevante por los efectos que produjo en la dinámica política posterior, sobre la que es necesario llamar la atención. En la ciudad, los sufragantes de cada parroquia debían votar por la totalidad de los representantes a renovar, mientras que en la campaña los votantes sufragaban por un representante de su sección. Esto significaba que en la ciudad se votaba por *listas* bajo un sistema que podríamos denominar plurinominal a simple pluralidad por acumulación de votos –o sistema de “lista abierta” en el que los electores podían elaborar sus propias listas según las preferencias personales- y en el campo por un solo candidato por sección -apenas se dictó la ley- y por dos (a veces tres) candidatos –según la coyuntura y la sección a la que pertenecía el sufragante- luego de

²⁴ Diputado Anchorena, intervención reproducida en *El Constitucional de 1833. Diario Político, Literario y Mercantil*, N° 29, 10 de agosto de 1833, tomo 1.

duplicarse el número de representantes de la Sala. Es pertinente señalar que tal prescripción no implicó que el diputado electo por una determinada sección de campaña *representara* a dicha sección en los términos que un tipo de representación antigua podría hacer suponer. Pese a no estar explícitamente dicho en la letra de la ley, de la normativa se infiere que el diputado *era representante del pueblo de Buenos Aires* y no de una circunscripción en particular. A esto se le sumaba el hecho de que no se contemplaba la figura del mandato imperativo a través del cual el diputado se habría convertido en un apoderado de sus poderdantes. Si bien existieron propuestas de establecer la figura del mandato para el funcionamiento de la Junta de Representantes durante la crisis del año '20 (extendiéndose instrucciones, en algunos casos, para los diputados electos por alguna de las secciones de campaña), éstas fueron descartadas apenas se aquietaron los ánimos.²⁵ Un artículo remitido a *La Gaceta* publicado el 23 agosto de 1820 reflexionaba al respecto:

"No hay duda repito, que la pasada Junta de Representantes ha sido la más legítimamente nombrada; pero como nosotros debemos considerar siempre a los representantes como a unos meros apoderados del pueblo, sujetos enteramente a su voluntad, debemos también observar que, para que obren con arreglo a esta voluntad de su poderdante no les basta ser legítimamente nombrados; también necesitan ser -bien y legítimamente instruidos. Quizás algunos de los desaciertos que pudo haber cometido dicha junta, provinieron de la falta de instrucciones..."

Suprimida la noción de mandato imperativo, la representación que nacía de la nueva ley electoral eliminaba uno de los elementos más característicos de la representación de antiguo régimen, imputándola ahora al nuevo sujeto de soberanía surgido de la crisis del año '20: el Estado de Buenos Aires. Aunque en su interior no se establecía una ciudadanía unificada que igualara a ciudad y campo bajo los mismos mecanismos electorales, es cierto también que se abandonaban los tradicionales criterios basados en jerarquías corporativo-territoriales vigentes en la década revolucionaria. La resolución planteada en 1821 significó una salida intermedia frente a los polos extremos planteados un año antes: ni "cuerpos morales" definiendo la representación, ni distribución del número de diputados según la cantidad de población. Fue la decisión política de la nueva Sala de Representantes la que quedó finalmente como árbitro -en el presente y en el futuro- de la distribución cuantitativa de la representación en cada espacio.

Despejada, entonces, la amenaza que podía provenir de la invocación soberana de los pueblos existentes en el interior de la provincia y el peligro latente de asambleas (al suprimirse los cabildos que las impulsaban y le daban cobijo), quedaba pendiente el problema de la

²⁵ AGN, Sala 7, Colección celesia, Impresos 1820, legajo 2472.

soberanía del número. El voto directo y un derecho amplio de sufragio venían, justamente, a intentar resolver el gran déficit de la revolución: hacer realidad el principio tan proclamado de que la soberanía residía en el pueblo. Un pueblo que parecía esconderse tras los umbrales de sus casas particulares cuando debía ejercer el “derecho más augusto” en el que residía la soberanía, como era el elegir a sus propios gobernantes. Una vez dictada la ley electoral sólo restaba esperar los efectos que habría de producir para evaluar en la dinámica misma de los procesos electorales su grado de éxito o fracaso.