

HISTORIA
de las
ELECCIONES
en la
ARGENTINA

Hilda Sabato • Marcela Ternavasio
Luciano De Privitellio • Ana Virginia Persello

HISTORIA de las ELECCIONES en la ARGENTINA



Epílogo
Natalio R. Botana

 *Editorial El Ateneo*

Historia de las elecciones en la Argentina / Hilda Sabato ... [et al.]. -
2a ed. . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. : El Ateneo, 2015.
384 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-02-0905-2

1. Historia Política Argentina. 2. Elecciones. I. Sábato, Hilda
CDD 320.0982

Historia de las elecciones en la Argentina

Hilda Sabato, Marcela Ternavasio, Luciano de Privitellio y
Ana Virginia Persello

Derechos exclusivos de edición en castellano para todo el mundo
© Grupo ILHSA S.A. para su sello Editorial El Ateneo, 2015
Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina
Tel: (54 11) 4943 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199
editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar
Diseño de tapa: Claudia Solari

1ª edición: agosto de 2011

2ª edición: septiembre de 2015

ISBN 978-950-02-0905-2

Impreso en MPS,
Santiago del Estero 338, Gerli,
provincia de Buenos Aires,
en septiembre de 2015.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.
Libro de edición argentina.

Índice

<i>De 1810 al siglo XXI. Ciudadanía, participación y democracia</i>	9
1. El voto en la república. Historia del sufragio en el siglo XIX	17
<i>Hilda Sabato y Marcela Ternavasio</i>	
Introducción	17
El sufragio y sus orígenes en el Río de la Plata	28
La comunidad política y sus cambiantes contornos	41
Las reglas del juego	56
Los actores del sufragio	81
El voto en escena	99
Conclusiones	129
2. Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955	135
<i>Luciano de Privitellio</i>	
Introducción	135
La era de las reformas	138
La reforma en marcha: los años radicales	167
La lenta formación de la república del fraude	198
El peronismo y las elecciones. Un nuevo ciclo reformista	213
3. Las elecciones en la segunda mitad del siglo XX	235
<i>Ana Virginia Persello</i>	
Introducción	235
Proscripción y reglas ad hoc (1955-1966)	237
De “La Hora del Pueblo” a su ocaso (1966-1983)	288
Los años 80. La recuperación de la democracia	322
La década del 90. Consolidación y crisis de la “hegemonía” menemista	340

Epílogo. Lo que sobrevive y lo que cambia 365
Natalio R. Botana

Bibliografía de referencia 375

De 1810 al siglo XXI.

Ciudadanía, participación y democracia

En los orígenes, el ciudadano

La historia de las repúblicas y las democracias, en sus formulaciones más pretéritas, se asocia *per se* con el concepto de ciudadano. En la democracia ateniense, que excluía a mujeres, metecos (extranjeros) y esclavos, la participación ciudadana en la *polis* era, más que un derecho o una obligación, un valor social y ético. Pericles, uno de sus más connotados representantes, destacó: “no es que consideremos al que no participa en estos asuntos como poco ambicioso, sino como inútil”. Ser un ciudadano correcto implica trabajar por el bien común, no solo participar, sino ser parte de la cosa pública o *res publica*.

La totalidad del Consejo de los Quinientos se conformaba por sorteo y, de ese modo, se cumplía con la máxima de Aristóteles que, en su *Política*, sentenciaba que el trabajo en la administración pública implica “gobernar y ser gobernado por turnos”. Como se verá en el desarrollo del libro, en estas tierras esa idea de los sorteos perduró hasta el fin de la época colonial.

Respecto de los cargos electos, es de hacer notar que estaban sometidos a revisión antes de que los ciudadanos ostentaran el cargo y a su *escrutinio* –indagación– al abandonarlo. En las elecciones cumplían un papel muy importante las sátiras que se realizaban en los teatros: sus referencias permanentes a la realidad cotidiana, con sarcasmo o giros anecdóticos, ayudaban en gran forma a un candidato o desprestigiaban a otro.

Para reconocer bondades de aquel sistema *original*, son de destacar dos aspectos inherentes a la primera democracia de ciudadanos. En

primer lugar, quienes ostentaban un cargo podían ser destituidos en cualquier momento en una reunión de la Asamblea; en segundo término, cualquier ciudadano tenía derecho a intervenir en ellas aunque no fuera miembro del cuerpo, tanto para hacer uso de la palabra como para iniciar un juicio político o proponer una ley o sugerencia. Este ciudadano iniciador, verdadero administrador y protagonista clave del sistema, no era examinado antes de tomar transitoriamente una “carga pública” o “manifestación” ni tenía que rendir cuenta alguna.

Plutarco relata el mecanismo de elección de un senador en Esparta, en tiempos del legendario legislador Licurgo, a quien se atribuyen todas las leyes y la constitución de la ciudad, hacia el año 640 a. C.

El pueblo se reunía en la plaza pública: hombres escogidos se encerraban en una casa inmediata de donde no podían ver a nadie ni ser vistos: oían solamente el ruido del pueblo que, en estas elecciones, como en todos los demás asuntos, daba sus sufragios por sus gritos. Los competidores no eran introducidos todos a la vez en la asamblea, sino que pasaban el uno después del otro, en medio del mayor silencio, según el turno que la suerte le había marcado. Los electores encerrados en la casa inmediata marcaban cada vez en sus tablillas el grado de ruido que habían oído; y como no podían saber por cuál de los candidatos lo habían hecho, escribían: “Por el primero, por el segundo, por el tercero”, y así sucesivamente, según el orden en el que habían entrado en la asamblea.

Esta elección por “ruidómetro” no estaba exenta de que algún candidato tuviera una fervorosa y bien aleccionada claqué favorable que asegurara imponer la opinión “mayoritaria”. Aquel episodio de hace más 2500 años encierra condimentos aún vigentes, como la idea de que la imparcialidad se puede asociar a un “cuarto oscuro” o cierto grado de secretismo, aunque, en este caso, fuera “al revés”: al fin había allí, en ciernes, mediante una especie de colegio electoral, un sistema “indirecto”.

Entre elecciones y revoluciones

En muchas ocasiones de la historia, los problemas políticos se resuelven en las calles y en las plazas públicas. Pero esas situaciones –de ejercicio, de algún modo, de la “democracia directa”– son solo *momentos*, breves períodos en los que la movilización que irrumpe des-

bordando todo, o el chasquido de las armas que enfrentan a enemigos irreconciliables, toman el centro de la escena. La Argentina, por cierto, no ha sido ajena a revoluciones, guerras civiles e internacionales, conflictos internos y golpes de Estado, todos ellos con grave secuela de muertos, “desaparecidos”, exiliados y familias y generaciones diezmadas por la violencia.

Pero el otro escenario político decisivo que ha estado presente con mayor o menor intensidad, por lo menos desde principios del siglo XIX, es el del ejercicio del voto, y este libro se propone desentrañar, justamente, qué es y qué ha sido “votar”, huyendo de la idea acuñada por el llamado “sentido común”, de que siempre fue lo mismo: gente que expresa su opinión alzando una mano o colocando un papel en una urna. Una reflexión más precisa –y este es uno de los méritos de este trabajo– permite no solo develar la dinámica y variedad de los diversos mecanismos empleados, sino que el propio concepto de sufragio admite una constante revisión acerca de su significado, según las diversas épocas y contextos sociopolíticos. Así, revoluciones (o incluso golpes) y sufragio son dos dimensiones que se entrecruzan una y otra vez en nuestra historia como formas de expresión de la voluntad popular.

Por otra parte, el libro muestra cómo, a la vez, las propias elecciones no fueron sinónimos de estabilidad; por el contrario, se repitieron en ellas las situaciones conflictivas y violentas: el mismo derrocamiento de Arturo Frondizi, en 1962, se precipitó por un resultado electoral. Por lo demás, en muchas ocasiones, como durante el “rosismo”, el mecanismo electoral no fue sino una forma plebiscitaria, que buscó acallar y uniformar a los ciudadanos.

En consecuencia, la idea misma de ciudadanía sobrevuela estos diversos ámbitos; el concepto de ciudadano no es uno solo ni aparece de una vez para instalarse *ad eternum*. En efecto, los procesos de construcción de ese concepto admiten otros mecanismos que los del simple hecho de concurrir a elecciones: se trata de analizarlos en su discurrir histórico, observar su evolución, apreciar el contexto social y cultural y las modificaciones de su sentido y los múltiples mecanismos de su expresión.

Ni “historia oficial” ni “historia verdadera”

Durante décadas la escuela transmitió una imagen del país como una “tierra de paz”, que cuajaba en un democrático “crisol de razas”.

Felizmente, la conciencia colectiva, si es que existe tal cosa, ha comenzado a intuir que las cosas no ocurrieron como se las habían narrado en la infancia. Tampoco es válida la versión opuesta, también en boga, que asocia al país con una eterna lucha que pretende, para negar el viejo relato, presentar uno remozado –y mal llamado “revisionista”– que, sin embargo, sostiene el mismo esquema de análisis aunque “cambiando las figuritas”.

Sin embargo, nada es ni puede ser así de sencillo. La complejidad inherente a los procesos sociales se impone progresivamente en lo que llamamos “opinión pública” y es preciso profundizar esta mirada para evitar caer en presentaciones maniqueas que culminan por explicar la realidad como un sempiterno e inacabado enfrentamiento entre “buenos” y “malos”.

Otro mérito del esfuerzo de los autores es, justamente, tomar distancia de esas dos fórmulas perimidas y, a la vez, alejarse de la remanida “historia oficial” como de esa supuesta “historia verdadera”. Los autores no pretenden, por lo tanto, dar “la última palabra” y evitan construir un relato definitivo sobre el tema.

La lucha electoral tiene un condimento especial: se nutre de las pasiones que animan las pujas y, así, suele disimular a los intereses o ideales en juego para testimoniar un conjunto de fenómenos sociales. En los procesos electorarios y en las sucesivas reformas del régimen que los normaron, que los autores recorren con detalle, se despliegan visiones de la política y de la sociedad, a las que no le son ajenas las pasiones como condimento subjetivo, y, por lo tanto, en ellos se subrayan los conceptos de ciudadanía, soberanía y participación.

De leyendas y verdades

Conscientes de que la historia es una ciencia en permanente construcción, que exige un sistemático replanteo y revisión de ideas y conjeturas, convocamos a cuatro reconocidos historiadores que indagaran en nuestro pasado con las herramientas más actualizadas de la investigación social. El desafío no era menor, ya que debían condensar más de doscientos años de historia electoral del país recorriendo etapas diversas con una mirada común y utilizando categorías de análisis que dieran cohesión al ensayo. Por último, la participación de Natalio R. Botana permitió cerrar el estudio desde el ángulo de la politología prestando atención a “lo que sobrevive y lo que cambia”. En efecto,

llevamos ya más de tres décadas ininterrumpidas de vigencia del régimen democrático y, aunque con tropiezos y graves crisis, vale destacar que el ejercicio del voto ciudadano no tenía esa continuidad desde la década de 1920.

El trabajo fue arduo y los resultados los juzgará el lector al penetrar en estas páginas. Desde ya, hay un común denominador: el de evitar los lugares comunes simplistas, como aquellos de que en el siglo XIX todas las elecciones se ganaban a los cuchillazos, que los conservadores se imponían a simple “vino y empanadas”, que los años treinta del siglo pasado fueron un simple imperio del “fraude patriótico” o que el primer peronismo, dado su notable respaldo popular, garantizó contiendas electorales transparentes. La tarea planteada era, por tanto, difícil: se trataba de dar cuenta de la complejidad de los procesos atendiendo a los conceptos vigentes en cada momento, evitando la lectura anacrónica en boga, que consiste en aplicar valores del presente a fenómenos del pasado. En el siglo XIX, por ejemplo, predominaba la concepción unanimista de la voluntad popular, que rechazaba la idea de divisiones políticas porque “el pueblo es uno e indivisible”. ¿En qué medida ese mismo concepto se transmitió en los llamados movimientos “populistas” del siglo siguiente, como el yrigoyenismo y el peronismo? Develar herencias, rupturas y continuidades es una de las cuestiones que enfrentaron los autores y, sin duda, lograron una notable cohesión, que permite leer las tres grandes partes en que se divide este trabajo sin hiatos incómodos.

PASO, “años electorales” y reclamos vigentes

El nuevo sistema electoral con sus PASO (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias) ha dado completa intensidad a ese término que se utilizaba antes para definir un año en el que habría elecciones. En el presente, cada cuatro años habrá un “año electoral” especialmente intenso –en la Ciudad de Buenos Aires, hasta con seis posibles fechas de votación– y, cada dos, las correspondientes renovaciones legislativas y distritales. ¿Nada nuevo? ¿Son acaso estas campañas una reiteración de viejas fórmulas o, por el contrario, aunque resulte imperceptible en la vida cotidiana, la política argentina muta de modo permanente y coloca a los ciudadanos ante nuevos desafíos? En 2007, por ejemplo, apuntamos un fenómeno inédito en el mundo: dos candidatas mujeres, Cristina Fernández y Elisa Carrió, resultaron las más votadas, reunien-

do casi el 70% de las adhesiones. Además, resultó electa la primera gobernadora de una provincia: hay ahí un nuevo dato de la realidad.

En este marco de cambios hay reclamos, sin embargo, que parecen ya instalados y que se renuevan en cada contienda. Una de ellas es la seriedad –o, mejor dicho, la falta de consistencia– de los agrupamientos electorales: las alianzas que se estructuran poco después se desvanecen, y surgen otras coaliciones remozadas, y a veces inesperadas. De modo sorprendente, una misma persona se candidatea en muy poco tiempo por agrupaciones disímiles –y, luego, bruscamente enfrentadas–: el pragmatismo dominante en la “clase política” llega a confundir al electorado y a provocar recelos. Luego, los artilugios electorales, como las “candidaturas testimoniales”, con listas de gente que se sabe que no va a asumir, o las provincias donde aún rigen Leyes de Lemas que suman a un mismo partido votos de diferentes procedencias. La ciudadanía reclama transparencia en todos los ámbitos, poner fin a cualquier sistema de “voto cautivo” y reparación y justicia ante la mínima sospecha de manipulación.

Entre las calles, las encuestas y las urnas

De cualquier modo, en el siglo que arrancó con aquel álgido reclamo callejero de “que se vayan todos”, la convocatoria electoral reúne voluntades y concita el interés público, que palpita el proceso y sigue el día a día de las campañas. Cada nuevo proceso electoral replantea decisiones mientras el “mapa político” se sacude y la carencia de liderazgos claros se acentúa. Entretanto, los ciudadanos recurren a las calles para expresarse de modo “directo”: cinco de las más grandes manifestaciones de los últimos años –la convocada por el secuestro y la muerte de Axel Blumberg; la realizada por las entidades agropecuarias la noche del voto “no positivo”; los “cacerolazos” antigubernamentales (en especial el 13-S y el 8-N de 2012); la generada por la violenta muerte del fiscal Alberto Nisman, y la concentración llamada “Ni una menos”, contra la violencia de género– han sido expresiones democráticas y populares que se desarrollaron por fuera de los partidos políticos y, en particular, dando cauce a iniciativas espontáneas de pequeños grupos de ciudadanos, multiplicadas “horizontalmente” por las nuevas redes sociales.

Julia Pomares, directora del Programa de Instituciones Políticas del Cippec (Observatorio Electoral Argentino) en un artículo titula-

do “Tres lecciones de un comicio en tres actos” (*La Nación*, 26/7/15), destaca la peculiaridad de las elecciones realizadas en la ciudad de Buenos Aires:

Distinta de las 23 provincias, la ciudad de Buenos Aires tiene tres vueltas electorales. Combina elecciones primarias obligatorias para todos los cargos con una segunda vuelta (ahora tercera) cuando ningún candidato logra convencer a la mitad más uno de los votantes. La primera lección del debut de las tres vueltas es que cada elección tiene una especificidad propia. Al igual que una obra de teatro se desarrolla con autonomía relativa. El primer acto (las PASO) ordenó a los postulantes, achicó el elenco (de los 30 precandidatos solo quedaron 5) y le dio pistas al electorado sobre la obra y sus posibles desenlaces. El segundo acto exigió mostrar las adhesiones fuertes y testear si eran mayoritarias. No lo fueron, por lo que llegó el tercer acto, que pidió a la platea el voto por el candidato que menos le disgusta.

Estas conclusiones tienen que ver con la posible reiteración –incluso, en elecciones presidenciales– de esos tres “pasos” y tres momentos de un sistema electoral que pone a la ciudadanía ante instancias y decisiones de diverso tipo y que exigen respuestas diferentes.

Otro tema que ha adquirido notable actualidad en el siglo XXI es el de las encuestas. Reiteradamente, las empresas habilitadas para testear la opinión pública han fallado y, en algunos casos, de modo grosero, al punto que no se sabe si son falsificaciones lisas y llanas o si el inconveniente es técnico y esas empresas están alejadas de todo estudio científico serio. El problema más grave, sin embargo, es cuando las fallas son calculadas porque las encuestas se “escoran” a propósito. En este caso el problema es ético y político e incumbe tanto a la empresa que avala un pronóstico falseado, como a quienes lo encargan financiando el engaño, que bien pueden ser los propios políticos u organizaciones afines, como medios de comunicación o empresas publicitarias contratadas para la construcción de una imagen. En cualquiera de los dos casos hay, además, una cuota de imprevisibilidad aportada por los propios ciudadanos, capaces de cambiar muy rápidamente de opinión, elegir opciones hasta poco antes descartadas –como en los fenómenos de los balotajes– y la indudable escasa adhesión que logran los partidos políticos.

Al respecto, como señala Pomares, “la regulación actual es insuficiente” y destaca que “el juego de las encuestas involucra por lo menos

a tres actores: a quien la encarga, a quien la realiza y a quien la publica”. Y rubrica una idea que refrendamos: “El modelo de control social parece ser el más sustentable en el tiempo, pero requiere de cambios en las prácticas de los tres actores”. De continuar, la reiteración de datos manipulados derivará sin duda en un completo descrédito del sistema de encuestas. Y eso no hará sino echar más sombra, desde otro ángulo, en el desprestigio del conjunto del sistema político-electoral y comunicacional. Y en política, el escepticismo y la desconfianza son los dos enemigos más temibles y devastadores: significan ruptura.

Finalmente, y ya en lo relativo a las campañas electorales, es notable su creciente vacuidad. A excepción de quienes sostienen su electorado con base a visiones muy definidas del mundo, con programas más o menos estables, como se observa sobre todo en la izquierda más ortodoxa, el *marketing* y la intención de no tomar compromisos firmes que luego puedan ser revisados han impuesto a la inmensa mayoría de los candidatos a asumir discursos más publicitarios que políticos y a aferrarse a actitudes y gestos más que a lealtades programáticas. Ya no resulta casual el permanente “transformismo” político al que parece haberse habituado el electorado. De allí entonces que buena parte de los candidatos abandonen su militancia o pertenencia a una corriente identificable con un discurso histórico y prefieran utilizar un nuevo verbo para definir su actividad: ahora, *juegan*, y, en este campo, “jugar” significa hacerlo con “alguien” y no solo con “algo”. El electorado asiste así a un verdadero espectáculo brindado por “jugadores” de la política, para los que concurrir a un programa de televisión de éxito junto a sus esposas –juzgadas después en los otros medios por su elegancia, soltura, andar y decir, pero casi nunca por sus concepciones o acción política– es parte decisiva del show.

Arribamos al siglo XXI recorriendo un largo camino, empedrado, siempre a trajinar, siempre inacabado. El libro que presentamos transita los conceptos que atraviesan más de dos siglos en los que los argentinos ejercimos nuestro derecho a elegir y a ser elegidos. Nuestra historia electoral resulta un recorte apasionante, sin antecedentes de este carácter en la historiografía argentina, e *Historia de las elecciones en la Argentina* constituye un aporte fundamental para pensar en los desafíos en este terreno, controversial por definición.

Ricardo de Titto
Historiador

El voto en la república.

Historia del sufragio en el siglo XIX

*Hilda Sabato y Marcela Ternavasio**

Introducción

Entre la aritmética y la suerte

La utilización de mecanismos electorales para seleccionar autoridades dentro de una comunidad política es muy antigua. Su edad no se mide en siglos sino en milenios. La democracia griega es, sin duda, el referente más conocido, pero también tuvo vigencia en la antigua Roma, como asimismo en las repúblicas italianas de la Edad Media y del Renacimiento. En todos estos casos, la elección de los hombres destinados a ocupar ciertas magistraturas se combinaba con otro mecanismo de selección, tan importante como el voto, y cuyo resultado no dependía de la aritmética sino de la suerte.

* Este ensayo recoge cuestiones que las autoras hemos expuesto en diversas publicaciones precedentes. La invitación de Ricardo de Titto y la Editorial El Ateneo a escribir una historia electoral del siglo XIX argentino significó un desafío y una oportunidad para articular, en un texto de síntesis, problemas que habíamos trabajado de manera autónoma (aunque siempre en contacto y en un permanente intercambio). Si el lector advierte que este escrito provee mayor información sobre los procesos electorales desarrollados en Buenos Aires que en otras provincias es no solo por el papel clave que aquella ocupó en el proceso de conformación de la nueva comunidad política nacional, sino porque se trata del caso mejor estudiado y en el que estuvieron concentradas nuestras investigaciones hace ya varios años. Puesto que las siguientes páginas están destinadas a un público amplio y no especializado en el tema, hemos evitado la cita de autores (excepto en los contados casos en que las referencias resultan indispensables para la argumentación) y el aparato erudito que suele acompañar los textos de los historiadores. Se adjunta al final una bibliografía básica de referencia que, por supuesto, no agota los estudios sobre el tema.

[Con especificidades, estos conceptos son válidos también para los otros capítulos del libro. N. del E.]

El sorteo fue, desde la antigüedad, un dispositivo muy difundido para equilibrar los efectos perniciosos que podían derivar de una elección. ¿Cuáles eran esos efectos percibidos como amenazantes para el sistema político? Como ha destacado Bernard Manin –y lejos de lo que hoy podría pensarse–, los temores que exhibieron quienes diseñaron las reglas para organizar la vida política entre gobernantes y gobernados en las antiguas polis y repúblicas estaban asociados con el carácter aristocrático e incluso oligárquico del mecanismo electivo. El fundamento de esta evaluación, sostenido además por muy destacados filósofos y pensadores que se ocuparon del tema hasta el siglo XVIII, era que el principio electivo reducía la cantidad de ciudadanos potenciales a ocupar un cargo ya que se suponía que los electores optarían siempre por los candidatos más populares y de mayor prestigio en la comunidad. Tal reducción conducía, indefectiblemente, a un gobierno de pocos, aristocrático u oligárquico, mientras que el sorteo aparecía como garante de la democracia.

Con estos conceptos, se aludía a las formas de gobierno presentes en las definiciones clásicas y que referían al gobierno de uno, de pocos, y de muchos. Según estas definiciones –que se remontan a Platón y Aristóteles–, la aristocracia era concebida como el “gobierno de los mejores”, la oligarquía como una desviación de la aristocracia (donde los pocos gobernaban para su propio interés y no para el de la comunidad), y la democracia como el gobierno de muchos, de la mayoría o del pueblo (incluyendo en esa laxa definición a todos los que gozaban de los derechos de ciudadanía).

El contrapeso que la suerte debía ejercer sobre la mayoría descansaba en el principio de rotación en los cargos y en el carácter neutro –imparcial– del mecanismo. Así, el componente aristocrático fundado en la libertad de elegir y reelegir personajes de prestigio para ciertas magistraturas se combinaba con el componente democrático basado en el principio de igualdad de probabilidades de obtener un cargo. Las magistraturas designadas por sorteo aseguraban, pues, la alternancia entre gobernantes y gobernados en diferentes posiciones de gobierno, evitando tanto la concentración en pocas manos de las decisiones autoritativas que regían aquellas comunidades como las disputas facciosas que un proceso de elección desataba.

Por cierto que ambos mecanismos adoptaron formas muy diversas y cambiantes en los ejemplos citados. Pero no nos interesa detenernos aquí en tales diferencias sino en la común percepción que dominó hasta el siglo XVIII de que el mecanismo electivo era un

método aristocrático que permitía conferir el poder de un modo no hereditario.

¿Qué ocurrió, entonces, en las últimas décadas del 1700, para que aquella percepción sufriera un giro copernicano y el voto comenzara a ser considerado el mecanismo de legitimación por antonomasia, asociado a los nuevos principios de libertad e igualdad? La gradual liquidación de las antiguas repúblicas italianas –como Florencia–, junto a la predominancia de las monarquías hereditarias y absolutas, convirtieron la elección en una herramienta funcional al combate que enfrentó dos principios de legitimación del poder político. En ese combate, la legitimidad monárquica fundada en el derecho divino de los reyes fue brutalmente erosionada por las revoluciones norteamericana (1776) y francesa (1789), realizadas en nombre de la soberanía popular. Si hasta la explosión de ambas revoluciones, los dos principios de legitimidad recién mencionados pudieron coexistir en diferentes dosis, el camino absolutista seguido por las monarquías europeas continentales hizo que esa coexistencia fuera cada vez más incompatible. La noción de soberanía popular, aunque contaba con una larga y antigua tradición, cambió drásticamente su sentido al reclamar para sí el monopolio de la legitimidad y al encarnarse en instituciones, cuerpos y órganos de gobierno completamente nuevos. El “pueblo”, a la vez que se elevó en sujeto político y principio totalizante, se convirtió en un componente real y concreto conformado por grupos, estamentos y hombres, que pasaban a disputar en un nuevo terreno el derecho de regular la relación entre gobernantes y gobernados.

Esta fenomenal transformación, ocurrida en pocos años, no dio por tierra con las monarquías como forma de gobierno, pero sí con el principio teológico sobre el cual estas se fundaban. A partir de entonces, las formas monárquicas de gobierno debieron adaptarse gradualmente a este cambio mientras surgían en diferentes puntos del orbe occidental repúblicas de nuevo tipo, muy diferentes de las antiguas. La tradición republicana clásica –cuyos orígenes se remontan a la república romana– fue sufriendo transformaciones significativas en la Edad Media y el Renacimiento y sus principios básicos eran bien conocidos en el siglo XVIII: importancia otorgada a las instituciones para frenar y contrapesar el ejercicio arbitrario del poder, exaltación de la virtud cívica que suponía la completa disponibilidad de las personas a servir en el ámbito público, y defensa de la libertad de la comunidad para ejercer el autogobierno. Aunque las modernas repúblicas nacidas de las revoluciones de fines del XVIII y comienzos del XIX abrevaron

en tales principios, lo que diferencia a estas de aquellas es, entre muchas otras variables, la nueva legitimidad en la que se asentaron.

En ese proceso de adaptación y creación, el voto vino a cumplir, como dijimos, un papel fundamental, al erigirse en el único método de selección de la autoridad capaz de asegurar la obligación política sobre la base de la nueva legitimidad. El “consentimiento del pueblo” procedía ahora de los derechos naturales de los hombres: todos nacían libres e iguales y tenían el derecho de elegir a sus gobernantes y a dictar sus propias leyes. En tal condición, dicho consentimiento no podía quedar librado al azar de la suerte ni expresarse de manera pasiva, sino activa, vehiculizado a través de mecanismos concretos que hicieran visible la voluntad de quienes componían ese pueblo, en el que recaía ahora la soberanía.

Por estas razones, el voto –concebido como un dispositivo aristocrático hasta poco tiempo antes– pasó a tener un significado completamente diferente, mientras que el sorteo pasó a ser casi una pieza de museo. De hecho, las tablillas utilizadas en la Atenas clásica para practicar el sorteo y expuestas actualmente en los museos griegos, a la vez que exhiben el sofisticado mecanismo que garantizaba a los antiguos la alternancia en los oficios de gobierno, dejan al desnudo el olvido en el que cayó para el común de la gente aquel componente crucial de la democracia ateniense y de las repúblicas clásicas. Un olvido que se consumó silenciosamente, en muy poco tiempo, en la medida en que las revoluciones modernas se hicieron en nombre de la igualdad de derechos de consentir el poder y no en el de la igualdad de probabilidades de obtener un cargo. La suerte dejó su lugar a la aritmética de las mayorías, el principio de rotación y alternancia debió encontrar nuevos métodos que lo aseguraran –fundado ahora en dispositivos constitucionales tendientes a restringir la libertad de reelegir indefinidamente a los mismos personajes–, y la relación entre gobernantes y gobernados pasó a estar regida por una nueva invención: el régimen representativo.

Una nueva legitimidad

Si la edad del mecanismo del voto se mide, entonces, en milenios, la del régimen representativo se mide en siglos. De hecho, el concepto de representación referido a seres humanos que representaban a otros seres humanos es esencialmente moderno. Los antiguos griegos care-

cían de un término similar y fue recién entre los siglos XIII y XIV que hizo su aparición en el latín y luego en el inglés, para significar la designación de personas que eran enviadas a los Concilios de la Iglesia o al Parlamento inglés.

Pero en ninguno de estos casos el concepto estaba asociado a la idea del voto como derecho adquirido y como principio de legitimidad. La antigua representación de las monarquías concebía los estamentos (nobleza, clero, tercer estado, ciudades, etc.) como cuerpos representativos “externos a” e “intermedios frente a” la Corona. Como tales, actuaban bajo la figura del derecho privado del mandato imperativo –que implicaba que los representantes portaban instrucciones estrictas de sus poderdantes y no podían apartarse de ellas ni actuar con autonomía– representando a “alguien” (un cuerpo) frente a “algun otro” (el soberano).

El régimen representativo moderno, en cambio, implicó una torsión fundamental en el concepto de representación aplicado a la relación entre gobernantes y gobernados. En primer lugar, el cuerpo representativo pasó de ser un contrapeso del soberano a ser órgano soberano; es decir, pasó de representar a sus respectivos estamentos frente al rey a representar y gobernar sobre los ciudadanos, concebidos ahora como individuos libres e iguales. En segundo lugar, supuso una distinción crucial entre titularidad y ejercicio de la soberanía. Mientras la titularidad reposó en el pueblo o la nación, su ejercicio recayó en el conjunto de representantes en el que ese pueblo o nación delegaba periódicamente el poder para que se gobernara en su nombre. Tal delegación provocó la gradual desaparición del mandato imperativo para ser reemplazada por el principio de libre opinión de los representantes. Además, implicó el diseño de mecanismos capaces de garantizar el ejercicio limitado del poder –a lo que estuvo destinada la llamada “división de poderes”– y una selección legítima de la autoridad –a lo que estuvo destinado el mecanismo electoral–. Asegurar la obediencia sobre los principios consagrados de libertad, igualdad y periodicidad de los cargos era una tarea que requería una sofisticada ingeniería política.

El voto, en el contexto nacido de las revoluciones de fines del XVIII –en el que tanto James Madison como el abate Sièyes, en Estados Unidos y Francia respectivamente, se erigieron en los principales teóricos del régimen representativo–, asumió nuevas funciones y produjo efectos desconocidos. Poco a poco, luego de largas disputas y cruentas guerras a lo largo del siglo XIX, los sistemas absolutistas debieron ce-

der el paso a monarquías constitucionales donde la sucesión del monarca mantuvo su carácter hereditario pero sometido al principio de la soberanía popular asentada en el cuerpo representativo elegido a través del voto de los ciudadanos. Las nuevas repúblicas, por su parte, hicieron depender del sufragio la composición de sus principales autoridades. Y en todos los casos se consagró técnicamente el derecho de las mayorías.

El giro copernicano que la invención del régimen representativo imprimió al mundo occidental a fines del siglo XVIII residió, entonces, no solo en la declinación y muerte del principio teológico del poder sino también en su creciente triunfo sobre cualquier tipo de ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo. El temor exhibido por los principales diseñadores de la representación política moderna hacia la democracia directa condujo a distinguir claramente, según se mencionó, entre titularidad y ejercicio delegado de la soberanía: la primera le correspondía al pueblo; la segunda, a los representantes. En sus orígenes, esta nueva invención no buscó aproximar el pueblo al gobierno, sino todo lo contrario: otorgarle al pueblo la función de elegir y a los representantes la de gobernar estaba en sintonía con el clima dominante de la época. Según este clima, debía evitarse cualquier tipo de ejercicio directo de la soberanía –concebido como anárquico y tumultuario– y garantizarse la selección de los “mejores” para gobernar. Tales presupuestos dieron lugar a infinidad de leyes y reglamentos electorales de muy diverso tipo, a través de los cuales se procuró asegurar el principio de distinción entre electores y elegibles. De la tensión entre el número y la suerte, presente en las antiguas polis y repúblicas, se transitó hacia la tensión entre el número y la razón o entre pueblo real y pueblo representado, propia de la nueva representación política.

Con el correr del siglo XIX, fueron ganando terreno las nuevas teorías y movimientos democráticos que, además de transformar notablemente el antiguo significado del vocablo “democracia”, reemplazaron su extendido sentido negativo por una evaluación positiva. Si bien tales movimientos reclamaron con mayor o menor grado de éxito, según los casos y las coyunturas, la apertura del cuerpo electoral tanto en su base de sufragantes como en el estrato de los elegibles –regidos en casi todos los países europeos y Estados Unidos por sistemas de sufragio restringido–, aquella distancia entre representantes y representados consagrada en el origen se mantuvo como un núcleo duro y resistente a través del tiempo. Compatibilizar régimen representativo

y democracia fue –y sigue siendo– una tarea difícil, por la naturaleza misma del primero y por la creciente resignificación y acumulación de demandas de la segunda.

En suma, de lo dicho hasta aquí se destacan tres cuestiones fundamentales. La primera es que el mecanismo electivo para seleccionar a los gobernantes de una comunidad política no es una invención moderna. La segunda es que el triunfo cuasi monopolítico del voto sobre otras formas de selección de la autoridad –asentado en el triunfo de la soberanía popular– no nació como una conquista democrática, tal como se entiende habitualmente, sino como una conquista “contra” el principio absolutista del poder y “contra” la democracia, tal como se la concebía a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. La tercera cuestión es de carácter metodológico. Tal como ha destacado Antonio Annino, estudiar la historia de los procesos electorales en el siglo XIX implica despojarnos de las categorías y presupuestos democráticos del siglo XX (cuando en la expresión “democracia representativa” se produce la amalgama de dos conceptos que, en principio, nacieron como incompatibles) y prestar atención a los diferentes sentidos que asumió el acto de votar para quienes vivieron en aquellas convulsionadas décadas.

Revisando lugares comunes

La imagen más difundida sobre la historia de las elecciones del siglo XIX (no solo en la Argentina sino en casi todas las latitudes) responde a un estereotipo muy arraigado: el de sociedades gobernadas por regímenes políticos restrictivos, dominados por elites que impedían la libre participación del pueblo, donde el voto es considerado una suerte de farsa en la medida en que se supone que todo está decidido de antemano. Como todo estereotipo, su construcción se funda en la fijación y repetición de elementos extraídos de la realidad, pero también en el oscurecimiento o sobresimplificación de otras dimensiones de esa misma realidad. En este caso, su eficacia fue producto, como se anunció más arriba, de aplicar al siglo XIX los valores, creencias y categorías propios de la democracia del siglo XX, convirtiendo en patrón aceptado por la mayoría la idea de que las elecciones debían responder a un modelo de ciudadanía que se supone fue siempre igual a sí mismo. Una operación ideológica e historiográfica que durante mucho tiempo condenó el estudio de los

procesos electorales al campo de los temas menores y a la repetición de las distintas variantes de aquel estereotipo. La apuesta por el “deber ser” reemplazó el lugar de la interrogación acerca de los múltiples y contradictorios sentidos que asumió la nueva representación política en aquellas sociedades.

En las últimas tres décadas, la historia política ha recuperado el interés por explorar el papel del sufragio en los procesos de construcción de los nuevos estados nacidos de la crisis del antiguo régimen. Tal interés, surgido primero en la historiografía europea y extendido luego a toda América, ha dado lugar a múltiples investigaciones que, además de aportar una valiosa información prácticamente desconocida, renovó los viejos moldes interpretativos al formularse nuevas preguntas y revisar los presupuestos que se anudan en el estereotipo recién enunciado. ¿Cuáles son estos presupuestos y cuáles los criterios de revisión a los que hacemos referencia? Pasemos revista, muy rápidamente, por los más significativos para aclarar de entrada los nuevos puntos de partida.

1. *El siglo XIX estuvo dominado por reglamentos y normas electorales muy restrictivos.*

Esta visión hace extensiva a todo el orbe occidental la existencia de leyes electorales basadas en sistemas censatarios (que exigían como requisito la posesión de cierto nivel de renta o propiedad para gozar del derecho de sufragio) o en algún tipo de calificación tendiente a excluir a amplios segmentos sociales del derecho de voto. Tal generalización no solo oscurece la multiplicidad de criterios que se sucedieron para definir los niveles de inclusión y exclusión del derecho electoral (tanto en el estrato de los electores como en el de los elegibles) sino también sus variaciones en el tiempo y en el espacio; un tiempo que no puede medirse de manera lineal y progresiva sino a partir de constantes marchas y contramarchas, y un espacio que no puede representarse en identificación con los estados-naciones actuales sino a partir de territorios con fronteras muy cambiantes.

Pero no solo eso. El presupuesto aquí analizado desconoce y niega que una parte muy significativa del orbe occidental se rigió desde sus comienzos por leyes electorales bastante inclusivas, y en consecuencia muy diferentes de aquellas que regían en casi toda Europa y Estados Unidos para la misma época. Esa porción del mundo estuvo representada por Hispanoamérica y, aunque en este caso también hubo marchas y contramarchas, es preciso destacar que en la mayor parte de los

territorios rioplatenses las leyes electorales otorgaron el derecho de voto a amplísimos sectores de la población masculina desde el inicio de la revolución, y que sobre este principio de inclusión no hubo vuelta atrás en todo el siglo XIX.

2. Aún admitiendo que las normas habilitaban a votar a sectores amplios de la población, los sistemas eran igualmente restrictivos de la participación popular, ya que las exclusiones se producían por otras vías, procedentes de las prácticas impuestas por las elites.

Tales prácticas, asociadas al fraude, la corrupción electoral, la violencia o el clientelismo, habrían creado escenarios donde la fuerte presión de los de “abajo” por participar en las elecciones fue permanentemente coartada por el poder de los de “arriba”. Por cierto que todas esas prácticas largamente denunciadas fueron parte de los procesos electorales en distintos momentos y lugares durante el siglo XIX. No obstante, cabe destacar, en primer lugar, que no siempre existió esa presión de los de “abajo”. Como se verá en las siguientes páginas, uno de los grandes problemas para las elites políticas del siglo XIX fue la altísima abstención electoral. Un problema que experimentaron, incluso, sociedades muy movilizadas, como la Francia revolucionaria, donde los porcentajes de abstención respecto de los electores habilitados al voto era muy alta.

En segundo lugar, estos porcentajes de abstención no siempre procedían de impedimentos impuestos por los gobiernos de turno sino del escaso o nulo entusiasmo de la población por sufragar. Frente a la imagen tradicional que presenta a las elecciones como espacios solo transitados por grupos de notables, lo que las fuentes revelan es casi lo contrario: una proporción importante de votantes de extracción popular movilizados por dirigencias de diferente nivel a través de distintas redes y vínculos, y una escasa presencia de los sectores acomodados de la sociedad en las mesas electorales.

3. La restricción de las libertades electorales –por la vía legal y por la de las prácticas no formalizadas– impidió una verdadera competencia por el poder.

El voto, en esta perspectiva, habría sido solo una farsa legitimadora utilizada por los gobiernos de turno, mientras que las reglas de sucesión de las autoridades se dirimían supuestamente en otros terrenos, como los arreglos de cúpulas, la manipulación del electorado, la tergiversación de los resultados y el uso de la violencia. Esta

imagen no deja de exhibir una realidad inequívoca y contundente, pero oculta ciertas convicciones muy arraigadas y extendidas durante el siglo XIX. Una de estas convicciones era evaluar con suma desconfianza la competencia electoral. El ideal de unidad del cuerpo político fue parte del imaginario común de los actores decimonónicos de todas las latitudes, y no solo porque había sido un valor fundamental del antiguo régimen (previo a las revoluciones modernas), sino, además, porque subyacía a todas las nuevas teorías políticas, incluido el propio liberalismo.

Ese ideal de unanimidad se expresó en la idea de que toda deliberación debía ser racional en la medida en que se presuponía la existencia de una verdad en torno de la cual los distintos pareceres pudieran finalmente converger. Desde este presupuesto, fue ampliamente compartido el rechazo de las facciones y partidos, en tanto atentaban contra el ideal de unidad del cuerpo político, y muy lenta y gradual la aceptación de la libre deliberación asociada a la competencia y a la existencia de una opinión pública que representara los intereses de distintos grupos sociales.

Un dato que revela esta reticencia a aceptar la competencia es la inexistencia de un sistema de regulación del mecanismo de las candidaturas durante gran parte del siglo XIX. Por mucho tiempo, las candidaturas no fueron oficialmente declaradas en la medida en que contradecía el espíritu de la época, que condenaba moralmente el hacer una confesión pública de semejante ambición. Fue muy tardía, como sabemos, la aparición de partidos políticos más orgánicos, con candidatos oficiales, programas y plataformas para disputar en el terreno electoral. La competencia, pues, que observamos en el siglo XIX es muy distinta de aquella desplegada en el siglo siguiente. Nació de la misma lógica que impuso el régimen representativo, pero sin un consenso inicial acerca de su valoración como algo positivo y deseable, sino más bien como un efecto no querido e inevitable del nuevo principio de legitimidad y del mecanismo a través del cual este debía vehiculizarse: el sufragio.

4. Los resultados electorales debían traducir la voluntad de los individuos y, a su vez, la heterogeneidad social.

Esta concepción de la representación política, más propia del mundo anglosajón y especialmente del norteamericano, que buscaba expresar en la representación política la diversidad de intereses y opiniones, no fue compartida por todos los territorios embarcados

en la nueva era inaugurada por las revoluciones de fines del XVIII. En Francia, por ejemplo, la representación estaba básicamente destinada a construir la nación y cualquier noción que atentara a segmentar ese principio de unidad era vista con desconfianza. En Hispanoamérica, la “unidad de la nación” fue constantemente discutida en nombre de la “soberanía de los pueblos”. Lo que esta diversidad revela es que la nueva representación política podía, en cada caso, privilegiar diferentes sujetos de representación (el individuo, la nación, el pueblo, los pueblos, las corporaciones, las clases sociales, los intereses, etc.) y que las prácticas electorales del siglo XIX exhibieron en sus diversos aspectos un mayor componente grupal y comunitario que individual.

Nuevos puntos de partida

La lista de enunciados convertidos en “verdades” podría extenderse si hiláramos más fino en el interior de cada uno de estos presupuestos. Pero el objetivo no es desplegar en abstracto los actuales cuestionamientos a los lugares comunes reproducidos una y otra vez en manuales, declaraciones públicas, medios de comunicación masivos o ciertos textos de divulgación, sino despejar el camino de algunas “ilusiones” muy arraigadas que, como todas las ilusiones, pueden ser muy recomendables para transformar la realidad presente y futura pero no para analizar el pasado. En este sentido, la ilusión de la participación, la ilusión de la transparencia, la ilusión de la competencia y la ilusión de la libre voluntad individual son tal vez las que más han influido en la construcción teleológica del estereotipo descripto. Ellas devinieron en paradigmas analíticos a partir de los cuales se examinaron, midieron y evaluaron los procesos electorales del siglo XIX. El recurso habitual del engranaje explicativo clásico fue calificar de corruptas, desviadas, atrasadas, inmaduras o incompletas todas aquellas prácticas no ajustadas a dichos paradigmas, potenciándose así el modelo ilusorio en el doble sentido que asume el término: como imagen que no se corresponde con la realidad y como esperanza de convertir un deseo en realidad. De hecho, ese modelo ideal no remite a ninguna experiencia realmente existente en el mundo y responde más a un “deber ser” que a lo que realmente fueron los procesos electorales. En esta matriz interpretativa, las elecciones desarrolladas en Latinoamérica condensaron todas las anomalías y desviaciones imaginables al articularse con otras categorías canónicas que representaron a este

continente como un escenario dominado por el vacío institucional, la anarquía, las guerras civiles y las luchas entre caudillos.

Revisar estos presupuestos no implica negar la presencia de muchos de los elementos constitutivos del modelo-estereotipo, sino reubicar y matizar cada uno de ellos en el contexto en el que fueron inventados, aplicados y experimentados. Nuestro punto de partida no es, entonces, mirar la historia electoral del siglo XIX como prólogo de lo que ocurrió en el XX –es decir, como promesa incumplida o desarrollo inconcluso de aquello que habría de desplegarse en toda su potencia más tarde– sino como un campo experimental que no deja de presentarle al historiador la misma inquietud y curiosidad expresada por David Hume en 1758: “Nada es más sorprendente para quienes consideran los asuntos humanos con una mirada filosófica que la facilidad con que los muchos son gobernados por los pocos”.

La sorpresa de Hume puede traducirse no solo en la pregunta filosófica que recorrió el pensamiento político desde la Antigüedad sino también en una pregunta historiográfica que penetra directamente en el tema que aquí nos ocupa: ¿cómo explicar las relaciones de obediencia y mando a partir de los cambios revolucionarios producidos desde fines del siglo XVIII y qué papel jugaron las elecciones en la creación de una nueva gobernabilidad que, a pesar de todas las transformaciones sufridas, mantuvo la asimetría señalada por Hume entre los “muchos” gobernados por los “pocos”?

A esta pregunta central, y a tantas otras que se desprenden de ella, están dedicadas las siguientes páginas.

El sufragio y sus orígenes en el Río de la Plata

Los cabildos coloniales

Hasta hace algunos años, la fecha de nuestra Revolución de Mayo, aunque reconocida como emblemática en muchos sentidos, fue raramente adoptada como momento de inicio de la historia electoral de nuestro país. Para las interpretaciones tradicionales, las décadas inmediatamente posteriores a los sucesos de 1810 fueron un prolongado período de guerras civiles, anarquía y disputas caudillistas, en el que los procesos electorales no habían tenido relevancia alguna. En sintonía con los presupuestos y lugares comunes ya comentados, las elecciones realizadas en aquellos años no adquirieron importancia,

ni como objeto de estudio, ni como problema historiográfico. Hoy sabemos, sin embargo, que el voto fue de 1810 en adelante el vehículo fundamental a través del cual se designaron las nuevas autoridades y se legitimaron los gobiernos sucedidos durante todo el siglo XIX. Si bien la celebración periódica de elecciones coexistió con asonadas, revueltas y revoluciones, su presencia en la vida política decimonónica fue la que reguló la relación entre gobernantes y gobernados de ahí en más.

Desde esta perspectiva, la Revolución inició el proceso de ruptura política más radical de toda nuestra historia. En pocos días se derrumbó el sistema de poder vigente, sostenido durante varios siglos, mientras los habitantes de estos territorios se preguntaban cómo mantener el orden, quién ejercería la autoridad o cuál sería el espacio soberano. Eran tiempos agitados en toda Hispanoamérica. Viejos y nuevos actores sociales y políticos entraron rápidamente en acción, inspirados por ideas y aspiraciones diversas, y aunque los conflictos desatados no encontraron una solución inmediata ni única a los problemas planteados, en un punto no hubo vuelta atrás: la soberanía popular quedó instaurada y fue desde entonces el fundamento de cualquier gobierno que pretendiera legitimidad.

Este punto de partida irrevocable que marca la Revolución de Mayo no debe ocultar ciertos datos de la historia precedente que ayudan a entender el derrotero inicial de nuestra historia electoral.

El primero de ellos es que el mecanismo electivo fue utilizado en toda Hispanoamérica durante la época colonial para designar a algunos de los miembros de los cabildos. El segundo es que las primeras elecciones para nombrar representantes americanos a un órgano de gobierno a escala imperial fueron anteriores a 1810 y tuvieron lugar en 1809, cuando la Junta Central creada en España en el contexto de la crisis monárquica ordenó la elección de diputados (peninsulares y americanos) para formar parte de ella.

Comencemos por el primer dato. Los reinos de Indias tuvieron un único canal de representación a través de sus ayuntamientos, asentados sobre una estructura territorial basada en ciudades principales con sus territorios y pueblos dependientes y en una ciudad cabecera que representaba virtualmente a todo el territorio bajo su dependencia. Se trataba, por cierto, de un tipo de representación muy distinta de la que comenzó a cristalizarse luego de 1810, como fue también muy diferente la naturaleza del mecanismo electoral utilizado para designar capitulares.

La representación emanada de los ayuntamientos coloniales se inscribía en un mundo surcado de desigualdades y privilegios. El fundador de una ciudad española en América tenía, por lo general, la facultad de designar a los primeros miembros del cabildo y una vez hecha la fundación, si bien estaba contemplada la elección anual de los capitulares por parte de los vecinos de la ciudad, lo cierto es que de ahí en más se combinaron distintos procedimientos: nombramiento directo por el rey (a veces, a perpetuidad) o por el gobernador sobre la base de los nombres que elevaba el cabildo, elección realizada anualmente por los regidores salientes, o compra de cargos. La venta de oficios concejiles (mecanismo muy frecuente a partir del siglo XVII) no se extendió, sin embargo, a los cargos más importantes del cabildo, ejercidos por los alcaldes. Su selección permaneció en manos de los capitulares salientes, quienes elegían a los miembros entrantes en un ritual fijado y realizado en toda América el primer día de cada año.

Para ser capitular era necesario ser “vecino” de la ciudad. La condición de vecindad no dependía del lugar de nacimiento sino del “arraigo” en la comunidad local, en tanto que le era otorgada –a través del conducto del mismo cabildo– a aquel habitante que reuniera los siguientes requisitos: ser jefe de familia, tener casa abierta, ser un vecino útil, justificar un tiempo de residencia determinado y no ser sirviente. Ser vecino implicaba, pues, tener un estatuto particular dentro del reino y “representar” de manera grupal a un conjunto más vasto que excedía, naturalmente, al individuo portador de ese privilegio. Por otro lado, la renovación anual de estos funcionarios municipales y las restricciones a ser reelegidos exhiben la voluntad de garantizar una cierta rotación en los cargos. Aunque tal rotación no se buscaba alcanzar a través del mecanismo de sorteo, como en las antiguas polis y repúblicas, sino de un sistema electivo de carácter endogámico y jerárquico (que de hecho terminaba consolidando a un grupo muy reducido de notables locales), cabe destacar que los cabildos también eran denominados “repúblicas” en el orden colonial hispánico y sus oficios designados como “cargos de república”. Estas nominaciones expresan –más allá de las enormes diferencias– la tradición común de autogobierno que vinculaba a unos y otros.

Esta tradición de autogobierno desplegada durante la época colonial se expresó también en la celebración de cabildos abiertos. En este caso, se trataba de un mecanismo que no estaba explícitamente legislado, pero que en ciertas ocasiones se utilizaba por expresa in-

vitación del cabildo ordinario. A estas asambleas convocadas por la autoridad competente asistían los vecinos más expectables de la ciudad para tratar asuntos excepcionales de interés común. Los cabildos abiertos más conocidos en el Río de la Plata fueron (además del célebre del 22 de mayo de 1810) los realizados con motivo de las invasiones inglesas de 1806 y 1807 en Buenos Aires.

En el clima de agitación vivido en aquellos días, el Cabildo de Buenos Aires, bajo la presión de parte de las milicias recientemente formadas al calor de la ocupación británica, debió convocar a un cabildo abierto dos días después de la reconquista de la capital. La asamblea realizada el 14 de agosto de 1806 –a la que asistieron poco menos de un centenar de vecinos, la mayoría de ellos altos funcionarios y jefes militares– tomó una decisión crucial: delegar el mando político y militar en manos del héroe de las jornadas, Santiago de Liniers, degradando así la autoridad del virrey Sobremonte. Pero aún más excepcional fue la decisión tomada en la Junta de Guerra del 10 de febrero de 1807, que adoptó en los hechos la forma de un cabildo abierto al que asistieron 73 invitados, la mayoría comandantes de armas, y al que acompañaron vecinos agolpados frente al Cabildo; en esa ocasión se depuso definitivamente al virrey, acusado de abandonar a su suerte a los pobladores de ambas márgenes del Río de la Plata y de no ofrecer resistencia alguna cuando los ingleses tomaron el puerto de Montevideo.

En un contexto político sin precedentes, el cabildo actuó bajo la presión de la “aclamación popular” –según expresaba el acta capitular– suspendiendo al virrey en sus funciones y tomándolo prisionero. El cargo vacante fue ocupado provisoriamente por Liniers, el personaje más aclamado por los dos cabildos abiertos, por ser el jefe militar de mayor jerarquía. La crisis institucional parecía quedar así provisoriamente resuelta.

La “elección” de Liniers

Una vez realizado el cabildo abierto del 14 de agosto de 1806, se elaboró un oficio dirigido al virrey Sobremonte en el que se le anunciaba que “a solicitud de todo el Pueblo en públicas aclamaciones, se reconociese Gobernador Político y Militar de esta Plaza” a Santiago de Liniers, por ser el Reconquistador. La respuesta de Sobremonte no se hizo esperar y el 19 de agosto le

escribía al Cabildo de la capital que solo el rey era “capaz de dividirme o disminuirme el mando Superior de Virrey, Gobernador y Capitán general de las Provincias del Río de la Plata y Ciudad de Buenos Aires”.

En un nuevo oficio del cabildo a Sobremonte, fechado el 23 de agosto, se decía que en aquel “Congreso” se había convocado a “todo buen español” y que en esa reunión “ocurrió que (por no haberse puesto una guardia en la escalera) se subiese el Pueblo, y la Tropa a los altos del cabildo, y dejase la permanencia del Sr. Dn. Santiago de Liniers en el mando de las Armas”.

Klaus Gallo, *Las invasiones inglesas*, Buenos Aires, Eudeba, 2004, pp. 80-84.

La soberanía vacante

Poco tiempo después de estos acontecimientos, llegaron al Río de la Plata las noticias de los hechos ocurridos en España en 1808: el motín de Aranjuez producido en marzo, en el que el rey Carlos IV debió abdicar a favor de su hijo Fernando VII; la inmediata ocupación de la península ibérica por las tropas de Napoleón Bonaparte, y los “sucesos de Bayona”, donde se dieron tres abdicaciones casi simultáneas (la del Fernando VII devolviendo la Corona a su padre, la de Carlos IV a favor de Napoleón y la de este a favor de su hermano José Bonaparte). De esta manera, los Borbones españoles dejaban el trono y las tierras bajo su dominio en manos de un rey y de una fuerza de ocupación extranjeros, desatando una crisis que conmovió las bases mismas del imperio, dado que el principio de unidad de ese inmenso territorio residía en la autoridad del rey.

El problema fundamental que se presentó entonces fue en quién o en quiénes residirían la soberanía y el ejercicio efectivo del gobierno. La forma de resolver provisoriamente el dilema jurídico del trono vacante fue, en la península, constituir *juntas* de vecinos en las ciudades no ocupadas por el invasor para que, en nombre de la tutela de la soberanía del rey Fernando VII, asumieran interinamente algunas atribuciones y funciones de gobierno. Sobre la base de estas juntas locales, y con el objeto de centralizar ciertas decisiones y el comando de la guerra contra Francia, en septiembre de 1808 se conformó la Junta

Central Gubernativa del Reino, constituida con representantes de las juntas de ciudades creadas en esos meses en la península.

Muy rápidamente, la Junta Central advirtió el riesgo potencial que implicaba no integrar en su seno la representación de los territorios americanos. Si bien las reacciones ocurridas en las posesiones ultramarinas frente a la crisis no dejaron de exhibir fidelidad al rey cautivo, incluso en las juntas formadas entre 1808 y 1809 en Montevideo, Chuquisaca, la Paz y Quito, el hecho de que estas pudieran reclamar iguales derechos que las juntas peninsulares era una deriva que las autoridades sustitutas del monarca no estaban dispuestas a tolerar. Si aquella Junta pretendía representar a todos los reinos y ser el organismo legítimo que venía a reemplazar provisionalmente al rey, debía pergeñar un sistema en el que se pudiera incluir también a América.

Siguiendo, en parte, las sugerencias vertidas por diversos actores, la Junta Central lanzó el 22 de enero de 1809 el decreto más importante de su corta gestión: declaró que los territorios americanos ya no eran “colonias” sino “parte esencial e integrante de la monarquía española” y que, en tal calidad, debían elegir representantes a la Junta Central. He aquí el segundo dato fundamental destacado en páginas anteriores: era la primera vez que América iba a tener una representación en el gobierno de la metrópoli y esto ocurría antes de mayo de 1810. Solo que esta representación impuesta por la Junta Central le daba mucha mayor representación a los reinos peninsulares que a los americanos, puesto que para América estipulaba la elección de un diputado por cada virreinato, capitanía general o provincia, mientras que en España se otorgaba dos diputados por provincia, excepto Canarias, que contaba solo con uno.

Diputados contra el “monstruo de la arbitrariedad”

La idea que imperaba entre algunos grupos y sectores de la sociedad colonial en aquellos días de crisis era que la Junta Central debía redefinir el vínculo con América. Especialmente si se tiene en cuenta que Napoleón Bonaparte le había otorgado representación a las provincias ultramarinas en la Carta de Bayona, aprobada en julio de 1808 en el marco de una asamblea que reunió a diputados españoles y algunos americanos.

Del inmediato impacto que produjo este gesto de Bonaparte dan testimonio dos impresos firmados por tres “españoles americanos”

y fechados en Madrid en septiembre y octubre de 1808, pocos días después de creada la Junta Central. Dos de los firmantes fueron representantes por Buenos Aires en la asamblea de Bayona (representación que no derivó de ninguna elección) y en esos impresos observaban que los americanos, en el marco de la profunda incertidumbre creada con las abdicaciones y “ofuscados con la incompatible atribución de *Supremas de España e Indias*” por parte de las juntas provinciales, esperaban un gesto de la Junta Central recién creada para que atendiera los reclamos de los pueblos de América, cansados del “monstruo de la arbitrariedad”. A tal efecto proponían que la Junta Central “acuerde a cada virreinato la franquicia de estar representado por dos diputados” para que estando cerca del soberano “representen sus derechos”.

“Observaciones sobre el estado de América, escritas por León de Altolaguirre, Nicolás de Herrera y Manuel Rodrigo”, Madrid, 30 de septiembre y 5 de octubre de 1808, en *Mayo Documental*, tomo III, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1937, pp. 175-180 y 234-238.

El sistema combinaba el mecanismo electivo utilizado para la designación de alcaldes y el tradicional método del sorteo. La Real Orden de 1809 estableció que cada ayuntamiento de cada capital de gobernación debía elegir una terna de la que saldría sorteado un candidato; luego, el virrey y la Audiencia debían elegir una terna entre los candidatos de las distintas ciudades para después sortear al diputado del virreinato destinado a representar su jurisdicción en la Junta Central.

Una vez en marcha el proceso de elección, en algunos cabildos del Río de la Plata surgieron dudas o dificultades vinculadas básicamente a los requisitos de los candidatos y a cuáles eran las ciudades que gozarían del privilegio de elegir. Elevados los casos a la Junta Central, esta dispuso que debían intervenir en la elección todos los cabildos, pertenecieran o no a ciudades cabeceras. Fueron así electos representantes por Córdoba, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis, Mendoza, Potosí, Santa Cruz, Mizque, Corrientes, Asunción, Montevideo, Santa Fe y La Plata. En Buenos Aires, en cambio, la elección no se verificó, en buena medida por el contexto conflictivo en el que se encontraba la ciudad al momento de recibir la orden de la Junta Central.

La novedosa situación planteada se complejizó. En algunas jurisdicciones, como fue el caso de Córdoba, la elección de 1809 desató numerosos enredos y conflictos. En dicha ciudad, el proceso comenzó el 2 de junio de 1809. Como ese día solo asistieron al cabildo 5 capitulares, se volvieron a reunir dos semanas después. En esa ocasión, el regidor Arredondo se quejó de la presencia del gobernador intendente, a quien se le recordó, según reza el acta capitular del 17 de junio de 1809, que la Real Ordenanza de Intendentes establecía que los gobernadores “no asistan a los actos de elecciones”. La terna elegida ese día fue anulada en la nueva reunión del cabildo del 7 de julio, por haberse designado un candidato residente fuera de la jurisdicción de la Intendencia.

Luego de diversas maniobras interpuestas para vetar diferentes candidaturas y de elevar consultas al virrey, se eligió finalmente una nueva terna, en la que el tercer candidato tuvo un empate de votos. Esto obligó a una nueva consulta al virrey. Pero la respuesta no llegaría hasta después de tres meses, ya que en ese momento se producía el relevo de Liniers por Cisneros. El nuevo virrey contestó a la misiva y mandó que se votara solamente por los dos candidatos empatados. La votación, en un clima ya muy caldeado, fue enredándose cada vez más, con acusaciones cruzadas. En medio de tales tribulaciones, el testimonio del defensor de pobres, Juan del Signo, es elocuente: al fundar su voto expresó que, “puesto que todos votaban por sus parientes”, él aprovechaba para hacerlo por su hermano, Don Norberto del Signo.

Pero un nuevo empate volvía a empantanar la situación. Se acordó a tal efecto consultar a un “letrado imparcial”, pero como solo había ocho en la ciudad y ninguno de ellos estaba exento de imparcialidad, se derivó el asunto al cura rector, José Tristán, quien en octubre se excusó de aceptar alegando que para cumplir tal cometido necesitaba la autorización del obispo. La consulta siguió, pues, el camino a Buenos Aires, y la respuesta llegó en diciembre. El fallo del virrey fue que la terna se completara con el más votado en la reunión del 10 de octubre, es decir, Ambrosio Funes, y que no se reparara en este caso en la residencia. El sorteo finalmente se realizó y la suerte le correspondió al deán Gregorio Funes.

En ese escenario, la dilación del proceso –debido a la lentitud en las comunicaciones, a lo complicado que resultaba el sistema electoral estipulado por la Junta y a los conflictos desatados– hizo que, finalmente, no pudiera verificarse la selección final del diputado que representaría al virreinato del Río de la Plata en la Junta Central de la

península. En realidad, ningún diputado americano pudo integrarse a ella ya que el avance de las tropas francesas sobre Andalucía provocó la disolución de la Junta y la formación de un Consejo de Regencia de cinco miembros.

La semana de Mayo

La novedad de lo ocurrido en España arribó a Buenos Aires el 18 de mayo de 1810 provocando una nueva crisis, esta vez de alcances y consecuencias mucho más profundos que los exhibidos en el pasado inmediato. El virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros –que a mediados de 1809 había reemplazado en el cargo a Liniers–, presionado por las milicias locales creadas durante las invasiones inglesas, debió convocar a un cabildo abierto para el 22 de mayo. A esa asamblea fueron invitados por esquila cuatrocientos cincuenta vecinos de la ciudad capital –seleccionados entre la “parte principal y más sana” de la población, según estipulaba la convocatoria del cabildo–, pero solo asistieron poco más de doscientos cincuenta. En esa reunión, mientras sesenta y nueve vecinos fueron partidarios de la permanencia del virrey, la mayoría votó una decisión crucial: deponer a Cisneros de su cargo por haber caducado la autoridad que lo había designado y otorgar el mando al cabildo de la capital para que en tal calidad se encargara inmediatamente de formar una junta de gobierno destinada a tutelar los derechos del rey Fernando VII.

Al día siguiente, el cabildo hizo un último intento de integrar a Cisneros en esa junta, pese a lo acordado en el cabildo abierto. Pero todo fue inútil. El 25 de mayo, la Plaza Mayor se había convertido en escenario de la agitación popular. Un movimiento liderado por el Regimiento de Patricios elevó un petitorio con la lista de los nombres que debían figurar en el nuevo gobierno. La Junta quedó así constituida por nueve miembros, presidida, justamente, por el jefe del Regimiento de Patricios, Cornelio Saavedra.

Los días de la Revolución

El 21 de mayo el cabildo de la capital le informó al virrey que “Sabedor el pueblo de los funestos acaecimientos de nuestra península, por los impresos publicados en esta ciudad de orden

de V. E.” se corría el riesgo de una “lastimosa fermentación”. A tal efecto y “para evitar los desastres de una convulsión popular”, el cabildo solicitó “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, y acuerde las medidas más oportunas para evitar toda desgracia y asegurar nuestra suerte venidera”. Tal solicitud estaba acompañada por una sugerencia: “disponer que en el día del Congreso se ponga una reforzada guarnición en todas las avenidas, o bocas calles de la plaza, para que contenga todo tumulto, y que solo permita entrar en ella los que con la esquila de convocación acrediten haber sido llamados”.

La esquila de convocatoria al cabildo abierto del 22 de mayo fue finalmente expedida en los siguientes términos: “El Exmo. Cabildo convoca a Vd. para que se sirva asistir precisamente mañana, 22 del corriente a las 9, sin etiqueta alguna, y en clase de vecino, al Cabildo abierto, que con avenencia del Exmo. Señor Virrey ha acordado celebrar, debiendo manifestar esta esquila a las tropas que guarnezcan las avenidas de esta plaza, para que se le permita pasar libremente”.

El cabildo se realizó en el día fijado y luego de largas deliberaciones se resolvió que los votos fuesen públicos en torno a la proposición de “Si se ha de subrogar otra autoridad a la superior que obtiene el Exmo. Sr. Virrey, dependiente de la soberana; que se ejerza ilegítimamente a nombre del Sr. D. Fernando VII, ¿y en quién?”. El resultado de la votación fue “a pluralidad con exceso, que el Exmo. Señor Virrey debe cesar en el mando, y recaer este provisionalmente en el Exmo. Cabildo hasta la erección de una Junta que ha de formar el mismo Exmo. Cabildo en la manera que estime conveniente; la cual haya de encargarse del mando, mientras se congregan los Diputados que se han de convocar de las provincias interiores para establecer la forma de gobierno que corresponda”.

Pero el día 23 de mayo, los capitulares “acordaron que, sin embargo de haber a pluralidad de votos cesado en el mando el Exmo. Sr. Virrey, no sea separado absolutamente, sino que se le nombren acompañados, con quienes haya de gobernar hasta la congregación de los Diputados del virreinato: lo cual sea, y se entienda, por una Junta compuesta de aquellos, que deberá presidir, en clase de Vocal, dicho Señor Exmo.” Tal decisión, que contravenía el espíritu

de lo votado el 22 de mayo, desató una nueva convulsión entre las milicias locales y los grupos más movilizados de la ciudad.

El acta del 25 de mayo exponía que “en estas circunstancias ocurrió multitud de gente a los corredores de las casas capitulares, y algunos individuos en clase de Diputados, previo el competente permiso, se personaron en la Sala, exponiendo, que el pueblo se hallaba disgustado y en conmoción; que de ninguna manera se conformaba con la elección de Presidente Vocal de la Junta, hecha en el Exmo. D. Baltazar Hidalgo de Cisneros, y mucho menos con que estuviese a su cargo el mando de las armas; que el Exmo. Cabildo, en la erección de la Junta y su instalación, se había excedido de las facultades que a pluralidad de votos se le confirieron en el Congreso general; y que, para evitar desastres que ya se preparaban según el fermento del pueblo, era necesario tomar prontas providencias y variar la resolución comunicada al pueblo por bando”.

Finalmente, “algunos individuos del pueblo, a nombre de este, se personaron en la Sala, exponiendo que para su quietud y tranquilidad y para evitar cualesquiera resultas en lo futuro, no tenía por bastante el que el Exmo. Sr. Presidente se separase del mando; sino que habiendo formado idea de que el Exmo. Cabildo en la elección de la Junta se había excedido de sus facultades, y teniendo noticia cierta de que todos los Señores Vocales habían hecho renuncia de sus respectivos cargos, había el pueblo reasumido la autoridad que depositó en el Exmo. Cabildo, y no quería existiese la Junta nombrada, sino que se procediese a constituir otra, eligiendo para Presidente Vocal, y Comandante General de Armas, al Sr. D. Cornelio de Saavedra; para Vocales, a los Señores, Dr. D. Juan José Castelli, Licenciado D. Manuel Belgrano, D. Miguel de Azcuenaga, Dr. D. Manuel Alberti, D. Domingo Mateu y D. Juan de Larrea; y para Secretarios, a los Doctores D. Juan José de Paso y D. Mariano Moreno”.

Biblioteca de Mayo. Colección de obras y documentos para la historia argentina, tomo XVIII, Buenos Aires, Senado de la Nación, 1966.

A partir de esa fecha, Buenos Aires comenzó a protagonizar hechos que cambiarían la vida toda de los habitantes del virreinato. Uno de los componentes más significativos de ese cambio fue el triunfo de la soberanía popular como principio de legitimidad, porque, si bien

la invocación al pueblo fue, desde 1806, cada vez más frecuente, su significado no puso en cuestión la estructura institucional vigente ni remitió a una noción abstracta, identificada con una comunidad política como fuente de soberanía, sino hasta después de 1810.

Una guerra de palabras

Es cierto que en la época no todos entendían lo mismo por “soberanía popular”. Como en todo período de incertidumbre y cambio social y político, el lenguaje se tornó entonces inestable. Frente a fenómenos nuevos para los cuales no se contaba con la palabra justa, se empleaban conceptos viejos que adquirían así nuevas connotaciones. Y términos como “pueblo”, “nación” y “soberanía”, que se utilizaban desde mucho antes, encontraron nuevos usos, que se superponían a los anteriores y complicaban, a la vez que enriquecían, el vocabulario. Esa transformación era alimentada por la incorporación de ideas provenientes de diferentes fuentes teóricas de origen europeo y norteamericano, que circulaban ampliamente en Buenos Aires.

La crisis de 1810 desató, pues, un torrente de palabras, en boca de quienes buscaban dar sentido a lo que estaba pasando y a la vez pretendían hallar soluciones. Frente a la caída de la monarquía española el problema era doble: sin rey, cabeza de la nación, ¿dónde –en quién o en quiénes– radicaba el poder soberano?, y, también, algo medular: ¿qué pasaba con la nación misma? En efecto, los términos “nación” y “soberanía” eran, a su vez, controvertidos. Ya circulaban entonces las acepciones más modernas que entendían a la nación como una e indivisible, tanto en la versión absolutista como en la liberal. Según la primera, la nación era un todo orgánico, un cuerpo único cuya cabeza era el monarca, soberano absoluto por designio divino. Las acepciones liberales, en cambio, la pensaban como el resultado de una asociación libre y voluntaria de individuos iguales y autónomos, quienes, al concurrir en un “pacto social”, constituían un estado soberano, independiente del resto y autogobernado.

Sin embargo, otras variantes tuvieron más difusión en los primeros momentos revolucionarios. Entre ellas, la que concebía a la nación como un cuerpo plural, integrado por un conjunto de pueblos o “reinos” preexistentes, unidos a la monarquía a través de pactos. Según esta interpretación, al desaparecer la monarquía, correspondía a cada uno de esos pueblos recuperar su soberanía y darse un gobierno.

Esta doctrina de reasunción de la soberanía por parte de los reinos o pueblos americanos que habían integrado la nación española se utilizó en el Río de la Plata para sortear un problema (y justificar el autogobierno) pero abrió otros. Pues ¿cuáles eran esos “pueblos”?, y además, ¿cómo eran? La primera cuestión fue particularmente conflictiva, pues, mientras que en los momentos iniciales los grupos que asumieron la dirigencia en Buenos Aires identificaron al “reino” con el antiguo Virreinato y consideraron a la ciudad como su cabeza, rápidamente aparecieron sectores, en especial en las ciudades del interior, que reclamaron a su vez la autonomía de sus propios “pueblos”, a los que consideraban preexistentes y soberanos. Muy rápidamente estas posiciones fueron identificadas como “centralistas”, en el primer caso, y como “federales”, en el segundo, aunque bajo estos términos se incluyeran formas muy diversas de concebir la organización del nuevo orden político.

Las disputas en torno a los significados y alcances de estos conceptos habrán de tener consecuencias directas en las formas que adoptó el ejercicio del poder político a lo largo del XIX. No obstante, “la soberanía del pueblo” invocada a partir de mayo de 1810, aun cuando reconocía sentidos diferentes, en el plano que nos interesa pronto acotó sus significados. En cualquiera de los espacios soberanos que se definieron (ciudades, provincias, nación), el poder habría de legitimarse a través del consenso de quienes formaban la comunidad política instituida o que se buscaba instituir. Esta, por su parte, pasó a considerarse cada vez más como integrada por individuos –los “ciudadanos”– cuyas voluntades se canalizaban a través de la representación.

Esta novedad en la forma de legitimar la autoridad política implicó cambios profundos en todos los niveles y, por supuesto, en el tema que aquí nos ocupa: en las formas de elegir a las nuevas autoridades. Por esta razón, la historia electoral a partir de 1810 marca un quiebre respecto de cualquier elección precedente en el orden colonial. De ahí en más, el sufragio sufrirá variaciones muy significativas pero no dejará de ser –insistimos en este punto– el vehículo fundamental para regular la relación entre gobernantes y gobernados. Al análisis de tales variaciones están destinadas las siguientes páginas, que se ordenan según cuatro ejes fundamentales: las transformaciones de las comunidades políticas, la legislación electoral, los actores del sufragio y las prácticas concretas del voto a lo largo del siglo XIX.