

"LA FELIZ EXPERIENCIA" INSTITUCIONES Y CIUDADANÍA EN BUENOS AIRES ENTRE 1820 Y 1826

Marcelo Martínez Soler

I. PRÓLOGO – II. REPUBLICANOS A PESAR DE SÍ MISMOS – III. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA PORTEÑA – IV. FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DE LA REFORMA – V. PARTIDOS, CIUDADANÍA Y SUFRAGIO – VI. EL FRACASO DE UN ÉXITO – VII. CONCLUSIONES

I. PRÓLOGO

1. ¿Es posible una república sin ciudadanos?
2. La respuesta a esta pregunta exige previamente definir qué se entiende por ciudadanía. En los sistemas políticos posrevolucionarios, la ciudadanía supone la proclamación del individuo como sujeto de derecho, esto es, el reconocimiento formal de la igualdad jurídica de las personas en materia civil y eventualmente en materia política.
3. Esta definición del individuo y de sus derechos, que a nuestros ojos modernos parece "natural", es en rigor extremadamente extraña en la historia de la civilización. Sólo la encontramos en aquellas sociedades que han pasado por la experiencia de la secularización del pensamiento. En efecto, la afirmación de que en la voluntad humana se encuentra la única fuente de soberanía legítima es el argumento al cual se acude para justificar la legitimidad de un orden político y social allí donde ya no se admiten argumentos sobrenaturales. Por lo tanto, esta concepción del hombre y de la sociedad casi nunca ha estado presente en la historia.
4. La idea moderna de ciudadanía es pues una novedad hija del pensamiento liberal y de las llamadas "revoluciones burguesas" que definieron a la sociedad política como la asociación contractual creada por la voluntad mayoritaria de individuos libres e iguales, concepto extraño a la tradición española de la cual las sociedades hispanoamericanas son herederas.
5. Pero el concepto de ciudadanía va más allá de las implicancias político-institucionales. En efecto, en las sociedades modernas la ciudadanía abarca también otros ámbitos fuera de las instituciones: para definirla no sólo se tienen en cuenta los sistemas electorales y la representación sino también otros aspectos de las relaciones sociales tales como el desarrollo de asociaciones no gubernamentales, políticas, económicas, culturales o educativas, la acción de la prensa libre, de las tertulias en

clubes y cafés, de la formación de la opinión pública, en una palabra, todas aquellas acciones sociales que definen a la "sociedad civil" como un ámbito autónomo de las acciones individuales. La sociología moderna quiso llamar "espacio público" a este aspecto de la ciudadanía y postuló la improbabilidad de la vigencia de instituciones modernas y libres sin el sustento de un espacio público igualmente moderno y libre.

6. En efecto, la experiencia europea parecía delinear la secuencia lógica del advenimiento de la ciudadanía moderna: las instituciones representativas modernas serían la expresión de una sociedad civil autónoma, hija a su vez del desarrollo económico capitalista. La una no sería posible sin las otras dos que son a un tiempo su antecedente y causa. Así, un adecuado grado de desarrollo de la sociedad civil aparecía como un requisito previo para el buen éxito de las instituciones políticas libres.
7. De ser cierta esta hipótesis, era una mala noticia para las sociedades hispanoamericanas posrevolucionarias dada la indigencia cívica en que se habían desarrollado bajo el dominio español. Afortunadamente para los historiadores todas estas disquisiciones de la sociología moderna eran desconocidas por los actores políticos rioplatenses de la década de 1820. Ellos creían más sencillamente que la solución del problema político en el Río de la Plata pasaba por "crear las instituciones adecuadas". Las buenas leyes, decían, crearán buenos ciudadanos. Providos de esta simple certidumbre se lanzaron a construir una república democrática sobre las ruinas del Antiguo Régimen.
8. Nosotros, que contemplamos el pasado con la ventaja de conocer los resultados finales podemos sentirnos tentados a menospreciar este punto de vista y atribuir al mismo la causa del fracaso de las experiencias democrático-republicanas posrevolucionarias.
9. Permitámonos poner a prueba esta afirmación y formulemos nuestra pregunta con mayor precisión: ¿es posible una república en una comunidad que carece de un espacio público definido por una sociedad civil autónoma?
10. La experiencia democrático-republicana ensayada en Buenos Aires entre 1820 y 1826 puede arrojar algunas respuestas interesantes.

II. REPUBLICANOS A PESAR DE SÍ MISMOS

11. ¿Por qué una república allí donde sólo se conocía la tradición monárquica? He aquí un primer punto a elucidar.
12. Sería un "error...", explicaba Rivadavia más tarde, suponer que había "...adoración por las formas republicanas en esos países" o que se ha

caminado hacia ella por "elección". La República "ha resultado sin previa deliberación de la fuerza de las cosas". ¹

13. En efecto, el 12 de febrero de 1820 el Cabildo de Buenos Aires informaba a sus pares del interior la disolución de las autoridades nacionales, que hasta entonces no habían disimulado sus preferencias monárquicas. Era el reconocimiento de una situación de hecho y la aceptación de una imposición. Triunfantes los caudillos López y Ramírez en Cepeda el 1º de febrero, exigieron el cese del Directorio y del Congreso como bases para un entendimiento. ²
14. Imposibilitadas de toda resistencia, las autoridades nacionales cedieron y con su desaparición caducaron todos los poderes emanados de ellas. De hecho, ya no representaban demasiada cosa, desde el momento en que las provincias del interior estaban en plena revolución aun antes de la jornada de Cepeda, pero no por celo republicano sino por resistir los afanes centralizadores de la capital. Así las cosas, el Cabildo, como única autoridad local legítima, asumió la representación de Buenos Aires. Siguiendo el procedimiento tradicional en esos casos se convocó a un Cabildo abierto el cual, por el voto exclusivo de los vecinos, dispuso la creación de una Junta integrada por doce representantes de la ciudad, la cual nombró a su vez a un gobernador con el encargo de deshacerse de la amenaza de los caudillos.
15. Los tratados de Pilar y Benegas y su inmediato incumplimiento, y aun más, las desavenencias entre los vencedores permitieron a los porteños dedicarse a las propias. Entre febrero y septiembre de 1820 se contaron en rápida sucesión los efímeros gobiernos de Sarratea, Balcarce, otra vez Sarratea, Ramos Mexía, Soler, el Cabildo, Alvear, Dorrego y por último Martín Rodríguez.
16. De esta manera tan poco recomendable nació Buenos Aires a su vida republicana como Estado independiente. No obstante, la llegada de Martín Rodríguez al poder concluyó con esta frenética anarquía. Respaldado por la Sala por cuyo voto fue electo y sólidamente apoyado por las tropas de campaña, Rodríguez presidió un gobierno estable y moderado bajo cuyo mandato se impulsó nuestra primera experiencia republicana sostenida en el sufragio universal.
17. Restablecida la paz externa y el orden interno, Buenos Aires pudo abocarse, en el marco reducido de su territorio, a desarrollar o más bien a superar el programa político que había pretendido impulsar en la desaparecida Unión antes de la crisis de 1820. En efecto, la mayoría de

¹ Ver "*Carta de Bernardino Rivadavia a un amigo*", París, 14 de mayo de 1830, en Piccirilli, Ricardo, "*Rivadavia y su tiempo*", 3 vol., vol. 3, Ed. Peuser, Bs. As., 1960, pág. 293

² Circular del Cabildo de Buenos Aires a los Cabildos del interior de 12 de febrero de 1820. "*Gaceta de Buenos Aires*", nº 160, 16 de febrero de 1820

los políticos porteños de los años '20 eran los mismos que habían actuado bajo el régimen directorial. La particularidad del caso es que la mayoría también había manifestado a su turno preferencias monárquicas y se hubiera encontrado razonablemente a gusto bajo el cetro de un monarca constitucional limitado por un parlamento censitario.

18. Ahora bien, si era cierto que no había una especial adoración por la república, tampoco lo había por la monarquía.
19. En efecto, el ideal de la élite política porteña era la de un gobierno moderado e ilustrado. La cuestión de la forma de gobierno, si monárquica, republicana o mixta, era en el fondo secundaria. En rigor, si en tiempos del Directorio habían propugnado la monarquía era porque la consideraban el mejor medio para alcanzar tres fines: instaurar un gobierno limitado que conciliara el orden con la libertad, evitar la secesión de las provincias del antiguo virreinato que aun permanecían bajo la jurisdicción del gobierno central y obtener el reconocimiento de la independencia de parte de las potencias europeas y en definitiva de España.
20. En consecuencia, la monarquía que entre la sociedad tradicional del interior mediterráneo despertaba un auténtico entusiasmo, entre los porteños no era sino una mera opción justificada por las circunstancias.³
21. Pero producida la crisis de 1820, dos de esos fines habían perdido actualidad: ya no había provincias que conservar, desde que las ciudades principales se habían declarado independientes entre sí, ni había porqué temer una eventual expedición militar española, desde que el pronunciamiento liberal de Riego había dispersado el ejército de Cádiz al tiempo que habría la puerta para un entendimiento diplomático con el nuevo régimen español.
22. Ahora bien, reducida la jurisdicción de la élite porteña a nada más que el territorio de Buenos Aires, ese solo hecho desaconsejaba la coronación de un monarca como medio para establecer un gobierno limitado y estable. En efecto, la élite porteña formada por comerciantes, abogados y eventualmente militares distaba del carácter aristocrático de las oligarquías mediterráneas. Buenos Aires era, por así decirlo, una sociedad en la que el elemento burgués daba el tono. No conocía nobleza ni la tomaba en serio. En consecuencia, esta sociedad en la que la jerarquía social venía dada por el mérito parecía más a propósito para

³ "Ha acaecido una mutación completa de ideas en Europa en lo relativo a la forma de gobierno", explicaba Belgrano al Congreso en 1816. "Así como el espíritu general de las naciones, en años anteriores, era republicanizarlo todo, en el día se trata de monarquizarlo todo" (...) "Conforme a estos principios, en mi concepto...", concluía con criterio oportunista el prócer, "...la forma de gobierno más conveniente para estas provincias sería la de una monarquía temperada". Citado por MITRE, Bartolomé, *"Historia de Belgrano y de la independencia argentina"*, 2 vol., Imprenta y librería de Mayo, Bs. As., 1876, vol. 2, págs. 128 y 129

una república plutocrática que para una monarquía que aunque limitada no dejaría de sostenerse en el principio de la legitimidad tradicional. ⁴

23. Esto es así, tanto más si consideramos que, a diferencia de lo que entendemos actualmente, el término república era claramente dissociado del concepto de democracia. En efecto, para el vocabulario político de la época, democracia era sinónimo de asambleas tumultuarias, de jacobinismo radical, de despotismo de la mayoría. Todo lo contrario de un sistema representativo y temperado que se comprendía con el término de república. ⁵

24. En consecuencia, si entre 1816 y 1820 el discurso predominante entre los porteños tuvo por eje la ponderación de la monarquía constitucional, luego de Cepeda el discurso típico buscaba reconstruir la autoridad del Estado bajo el rótulo de república. Esta aparente contradicción no era vista como tal pues en ambos casos se trataba de la defensa de un sistema político limitado y representativo que era el fondo de la cuestión. ⁶

⁴ El periódico republicano y unitario "la Abeja Argentina" explicaba en 1822 la contradicción que encerraba el proyecto de crear una nueva dinastía en el Plata señalando que, por el solo hecho de ser nueva, eludía el principio que sustenta y hace viable a un régimen monárquico: el respeto de lo establecido desde antiguo por la costumbre. "En el presente siglo...", concluye el periódico, "...no se hacen reyes nuevos". Ver "La Abeja Argentina", nº 4, 15 de julio de 1822. Idéntica opinión manifestaban los federales doctrinarios: "Bajo el régimen federal (...) no hay que esperar (que) se pueda hacer transición al monarquismo, ni que los pueblos se acomodarán con Panchitos de Paula, con Duquesitos de Luca, con Inquitas, ni mucho menos con Pedritos". Ver "El Tribuno", nº 15, 29 de noviembre de 1826. Ya en 1816, el diputado por Buenos Aires Tomás de Anchorena había fundado su rechazo al proyecto monárquico en la existencia de "un antagonismo entre el genio, los hábitos y costumbres de los habitantes de los llanos y el de los habitantes de las montañas, siendo los de éstas más apegados a la forma monárquica y los primeros los que más resistencia le oponían", argumento en el que se advierten ciertos ecos de las teorías de Montesquieu sobre el efecto de la geografía en los regímenes políticos. Ver MITRE, Bartolomé, op. cit., pág. 141

⁵ "La democracia es un vicio...", afirmaba Manuel A. de CASTRO en 1826, "la república, no. ¿Y en qué se distingue la democracia de la república?: En que el pueblo en las repúblicas, aunque tiene la soberanía, elige a sus representantes para que la ejerza". RAVIGNANI, Emilio (comp.), "Asambleas Constituyentes Argentinas", 6 vol., Ed. Peuser, Bs. As., 1939, vol. 3, págs. 1023 y ss. Cabe subrayar que para los federales doctrinarios las causas de la anarquía del año '20 estaban en el desborde de la "multitud" del "pueblo bajo" que, según Sáenz de Cavia, eran inherentes a toda "furiosa democracia". Ver "El Patriota", nº 13, de 13 de octubre de 1821

⁶ Para los promotores del gobierno representativo y temperado, la cuestión de si monarquía o república constituía una falsa opción, pues tal como explica Antonio SÁENZ en 1822, "cada uno de ellos admite otras muchas especies de gobierno que son comprendidas en su esfera". Ver SÁENZ, Antonio, "Instituciones elementales sobre el Derecho Natural y de Gentes. Curso dictado en la Universidad de Buenos Aires en 1822-23", Instituto de Historia del Derecho, UBA, Bs. As., 1939

25. Veamos pues cómo se construyó y en qué consistía ese nuevo orden republicano bajo cuyas instituciones se puso en práctica un atrevido experimento de soberanía popular.

III. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA PORTEÑA

26. Buenos Aires, a diferencia de la mayoría de las provincias del interior, no dictó una constitución formal. Sin embargo, fue una de las provincias con poderes mejor constituidos y en la cual la realidad política se acercó más a la letra de la ley.⁷

27. En efecto, si bien la Sala no dictó ninguna ley fundamental estableció una serie de leyes ordinarias de carácter constituyente que organizaron los poderes del Estado y fijaron las garantías a los derechos ciudadanos en el marco de un sistema institucional abierto.

28. La primera de esas leyes fue dictada en plena anarquía como un remedio y una prevención. La Sala estableció el 6 de junio de 1820 las atribuciones del poder ejecutivo y al día siguiente nombró a un nuevo gobernador propietario con "todo el lleno de facultades en lo político, económico y militar por el espacio de ocho meses" (...) para que "no peligre el país amenazado por nuevas y acaso más duras hostilidades".⁸

29. En principio, parece tratarse de una concentración de poderes en el Ejecutivo limitada en el tiempo, a la manera de las dictaduras transitorias de la república romana, que sólo las concebía como medida excepcional y temporaria llamada a defender las instituciones en circunstancias de grave peligro y no a destruirlas o desvirtuarlas.

30. Ahora bien, el punto es que Buenos Aires no tenía aun instituciones permanentes fuera del Cabildo y los artículos del Reglamento Provisorio de 1817 considerados vigentes en las cuestiones aplicables al ámbito local. Por lo tanto, era la misma ley la que establecía de manera circunstanciada los límites de ese "lleno de facultades".

31. Según estas limitaciones, el gobernador no podía alterar el sistema vigente de administración de justicia, ni ejercer jurisdicción civil o criminal de oficio, ni imponer pechos, contribuciones ni aumentos de derechos de ninguna clase, ni emitir papel moneda sin autorización, ni

⁷ Mendoza y San Juan tampoco dictaron una constitución formal sino que organizaron los poderes del Estado en el marco de un sistema institucional abierto. Ver la compilación de esas leyes en San Martino de Dromi, María Laura (comp.), "Documentos Constitucionales Argentinos", Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, pág. 1045 a 1078 y 1161 a 1186 respectivamente.

⁸ Archivo General de la Nación, Sección Documentos Escritos, Colección Andrés Lamas, Legajo nº 66

alterar el destino de los fondos del presupuesto, ni crear nuevos empleos civiles, ni militares, ni prebendas eclesiásticas, ni celebrar tratados de paz, ni alianza, ni declarar la guerra sin la aprobación de la Sala de representantes.

32. Como resguardo final y "para obviar embarazos a la penosa administración", la Sala colocaba al lado del gobernador un Consejo "con voto consultivo en los casos de que V.E. desee oír su dictamen", y resolutivo en los arriba enumerados, cuyos miembros eran designados por la misma Sala.
33. La ley del 6 de junio de 1820 establece pues, por vía negativa, lo que el poder ejecutivo no puede hacer. En rigor, el "lleno de facultades" del Ejecutivo estaba claramente limitado por una ley que fija la independencia de la justicia y deslinda las atribuciones privativas del poder legislativo. Se trata, en definitiva, de un breve reglamento de limitación del poder.
34. Junto con este ordenamiento la Sala anunciaba la próxima sanción de un "Reglamento Provincial", cosa que como sabemos nunca ocurrió. En su lugar, una vez lograda la estabilidad política bajo el gobierno de Martín Rodríguez, los representantes dictaron, por iniciativa del ministro Bernardino Rivadavia, una serie de leyes que completaron el ordenamiento institucional de la provincia, estableciendo las facultades privativas de la Sala, la periodicidad de los poderes electivos, el sistema judicial, rentístico y municipal y el sistema electoral.
35. De esta manera, el 3 de agosto de 1821, el propio poder legislativo definió el carácter de la Sala de representantes la cual, como depositaria de la soberanía popular, reclamó para sí facultades "extraordinarias y constituyentes".⁹
36. Este carácter extraordinario de la Sala se debe a que, hasta tanto se dictara la constitución definitiva, cumplía la doble función legislativa y constituyente. En efecto, la Sala nunca abandonó el proyecto de dictar finalmente una constitución formal y se reservó en consecuencia un pleno de facultades constituyentes.
37. La legislación vigente era pues considerada un ordenamiento transitorio –incluidas las facultades extraordinarias de la Sala– hasta tanto se dictara la constitución definitiva. En efecto, el proyecto de constitución en 1833 sólo reconocía al poder legislativo atribuciones ordinarias, sujetas a los límites de la propia constitución. Sin embargo, el hecho de que esa constitución nunca llegara a establecerse implicó que la Sala conservara

⁹ Ver ley sobre el "carácter de la Honorable Junta" en "Registro oficial", Libro 1º, septiembre-diciembre de 1821, Imprenta de la Independencia, Bs. As., s/f [1821 ó 1822].

en la práctica sus facultades extraordinarias como atributo permanente, lo cual tuvo más tarde graves consecuencias institucionales. ¹⁰

38. Inmediatamente, el 11 de agosto de 1821, se dictó la ley de elecciones de representantes. Era sin duda, la más atrevida de las reformas y base de todo el nuevo sistema político: por primera vez en Buenos Aires se establecía un sistema de sufragio universal. ¹¹
39. La ley establecía una distinción entre los ciudadanos electores y los electivos. Era considerado elector "todo hombre libre, natural del país [vg. Buenos Aires] o avecindado en él, desde la edad de 20 años o antes si fuera emancipado...". Pero para ser elegido se requería ser "mayor de 25 años..." y poseer "...alguna propiedad inmueble o industrial". Si agregamos el hecho de que, según la ley de 3 de agosto antes mencionada, los cargos de legislador no recibían remuneración, está claro que sólo accederían a la Sala los miembros de la clase propietaria. De todas maneras, excepto en los Estados Unidos, ningún país de la época conoció leyes electorales tan amplias.
40. Por otra parte, esta ley de elecciones otorgaba también representación política a la campaña, fijando el número de diputados en doce para la ciudad y once para la campaña. Este ordenamiento fue completado el año siguiente por una ley que establecía una renovación anual por mitades de los miembros de la Sala. ¹²
41. El 5 de septiembre de 1821 se fijaron por ley las facultades privativas de la Sala. Se trataba de la tradicional limitación de las atribuciones impositivas del Ejecutivo ya señaladas en la ley del 6 de junio de 1820: Ninguna otra autoridad que la de los representantes podría establecer contribuciones, impuestos directos o indirectos y penas pecuniarias. Es

¹⁰ Al llegar al poder, Rosas ejerció el Ejecutivo con "Facultades extraordinarias" primero y con la "Suma del poder público" después. De hecho, la Sala no hizo sino cederle su propia plenitud de facultades. Así, la dictadura se impuso a través de mecanismos formalmente legales. Ver Ley de "facultades extraordinarias" en "Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires", Libro 9º, N° 1, Bs. As., Imprenta del Estado, 1829; Ley de "Plenitud de las facultades extraordinarias", en op. cit., Libro 9º, N° 9, 1830; y Ley de "Suma del poder público", en op. cit., Libro 14, N° 3, 1835

¹¹ Ver ley de "elecciones de representantes" en "Registro oficial", Libro 1º, op. cit.

¹² Ver ley de "renovación de los miembros de la Sala" en "Registro Oficial", Libro 2º, N° 24, Imprenta de la Independencia, Bs. As., 3 de diciembre de 1822. La representación política de la campaña fue establecida por primera vez por el Estatuto Provisional de 1815, no obstante lo cual, hasta la sanción de esta ley de elecciones, la Sala de representantes de Buenos Aires sólo representaba a la ciudad. Ver "Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado formado por la Junta de Observación nuevamente establecida en Buenos-Ayres a 5 de mayo de 1815", Bs. As., Imprenta del Estado, s/f [1815].

el clásico principio según el cual "no hay imposición sin representación".¹³

42. El 24 de diciembre de 1821 se sancionó una de las leyes más importantes del nuevo ordenamiento político: la supresión de los Cabildos.¹⁴
43. El Cabildo era una institución indiana sobreviviente que ejercía jurisdicción municipal. Como todas las instituciones españolas no se basaba en el principio de la división de poderes sino en la división de funciones, por lo que ejercía facultades ejecutivas, legislativas y judiciales en el ámbito de su jurisdicción. No era originalmente una institución representativa. En efecto, bajo el régimen imperial los cargos del Cabildo se cubrían, bien por venta, bien por cooptación, esto es, por nominación del funcionario entrante por parte del saliente de entre la lista de los vecinos. Para integrar la lista de los vecinos era preciso ser hombre blanco, propietario urbano y emancipado.
44. Los gobiernos revolucionarios modificaron el sistema introduciendo la elección de los funcionarios del Cabildo. No obstante ello, el Cabildo siguió representando los intereses de una pequeña oligarquía de propietarios urbanos que no superaba el 1 % de la población total de la ciudad.
45. En los últimos quince años el Cabildo de Buenos Aires había ejercido un poder enorme. Fue el Cabildo el que, a pesar de tratarse de una mera institución municipal, depuso al virrey Sobremonte en 1807 y designó en nombre de todo el virreinato a Liniers como nuevo virrey, arrogándose así atribuciones regias. Fue el Cabildo quien le arrancó al virrey Cisneros en 1809 el reglamento de libre comercio que puso fin al monopolio español. Fue el Cabildo de Buenos Aires, en fin, el que depuso a ese mismo virrey en mayo de 1810 consumando la revolución. Bajo los gobiernos revolucionarios, asimismo, el poder del Cabildo se acrecentó y con frecuencia actuó como instrumento de presión de los vecinos porteños ante las autoridades nacionales: fue el Cabildo de Buenos Aires quien depuso al director Alvear y disolvió la Asamblea General Constituyente en 1815, así como quien instaló la Junta de Observación que convocó el nuevo Congreso General en Tucumán. Fue ese mismo Cabildo el que dio el puntapié final al régimen directorial urgiendo su disolución en 1820. En fin, como hemos visto, fue un Cabildo abierto quien instituyó la primera Sala de representantes de Buenos Aires. Ahora, en 1821, los cabildantes descubrían secretamente su error y miraban con preocupación la dirección que tomaban los negocios públicos en la provincia.

¹³ Ver ley de "contribuciones y presupuesto" de 28 de noviembre de 1821 en "Registro Oficial", Libro 1º, op. cit.

¹⁴ Ver ley de "supresión de los Cabildos" en "Registro oficial", Libro 1º, op. cit.

46. Su disolución significó la imposición definitiva de los poderes representativos de la provincia por sobre la corporación municipal. Pero además de las consecuencias políticas, tuvo importantes implicancias administrativas pues, como quedó dicho, el Cabildo ejercía además de sus funciones ejecutivas, las legislativas y judiciales.
47. En efecto, la ley de disolución contemplaba el nuevo ordenamiento de la justicia de primera instancia, de los jueces de paz, de la policía y de los inspectores de mercados y abastos, funciones hasta entonces ejercidas por el desaparecido Cabildo.
48. Por último, el 23 de diciembre de 1823, la Sala fijó la ley de elección del Ejecutivo. En lo sucesivo, el gobernador sería electo por la Sala de Representantes a pluralidad absoluta de sufragios. La ley fijaba la duración del mandato en tres años pero guardaba silencio respecto de la posibilidad de reelección. Como única condición la ley exigía al candidato "ser natural de su territorio y mayor de treinta y cinco años". Por último, regulaba el procedimiento en caso de acefalía.¹⁵
49. Con un ordenamiento tan sencillo de los poderes del Estado, fijado en forma gradual por vía legislativa ordinaria, Buenos Aires estableció una república representativa basada en el sufragio universal y dirigida por una élite ilustrada. Bajo el imperio de este ordenamiento, el Gobierno de Martín Rodríguez, a impulso de su ministro Bernardino Rivadavia, puso en práctica una serie de vastas reformas inspiradas en el más avanzado liberalismo de la época: ley de olvido, seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, libertad de prensa y de culto, reforma militar, reforma eclesiástica, abolición de los fueros especiales y del diezmo, el Banco de Descuentos, la Bolsa de Comercio, el Departamento topográfico, ley de enfiteusis, Oficina de inmigración, escuelas lancaster para hombres y mujeres, el Colegio de Ciencias Morales, la Universidad de Buenos Aires, el Colegio de agricultura con su jardín botánico, el museo de ciencias naturales, salud pública y vacunación, la Sociedad de Beneficencia, en fin, todos los institutos de un gobierno moderno como no se conocían en Europa.¹⁶
50. De esta manera se instituyó la república en el Plata. En el marco de una creciente expansión económica, sostenida en la exportación de materias primas pecuarias, Buenos Aires acogió con optimismo el nuevo orden de cosas, un orden republicano y democrático que –según la exaltada

¹⁵ Ver ley de "elección de gobierno" en "Registro Oficial", libro 2º, N° 20, Imprenta de la Independencia, 31 de diciembre de 1823

¹⁶ "Buenos Aires...", observa Sarmiento en el *Facundo*, "...se cree la continuación de Europa" (...) "La desespañolización y la europeización se efectuaron en diez años de un modo radical, sólo en Buenos Aires, se entiende" (...) "Rivadavia se trae a la Europa; más todavía, desprecia a la Europa; Buenos Aires (y por supuesto, decían, la República Argentina) realizará lo que la Francia republicana no ha podido, lo que la aristocracia inglesa no quiere, lo que la Europa despotizada echa de menos. Esta no era una ilusión de Rivadavia, era el pensamiento general de la ciudad, era su espíritu, su tendencia". Ver "*Facundo. Civilización y barbarie*", CEAL, Bs. As., 1973, págs. 80 y 81

ponderación de Gregorio de Las Heras, sucesor de Martín Rodríguez— se conocería como "la feliz experiencia".

51. Los ecos de estas reformas entusiasmaron también a los liberales europeos. "¿Cuándo seguirán los gobiernos de este lado del Atlántico vuestro bello y sabio ejemplo?" se preguntaba Destutt de Tracy y Jeremías Bentham manifestaba igualmente su entusiasmo en privado y en la prensa. ¹⁷
52. Ahora bien: ¿por qué la élite porteña impulsó la constitución de ese orden republicano representativo sobre la base del sufragio universal? He aquí una pregunta.
53. Para responder a este interrogante es necesario considerar cuál era el diagnóstico que se hizo entonces de las causas de la inestabilidad política del decenio anterior y en especial del año '20 y cuáles eran los supuestos ideológicos con los que se abordaban las posibles soluciones al problema.

IV. FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DE LA REFORMA

54. No existían ni habían existido antecedentes de sufragio universal en Europa. Sólo se contaba la experiencia norteamericana pero en el Río de la Plata se la conocía muy imperfectamente, casi tanto como imperfecta era su aplicación concreta en los Estados Unidos.
55. En Gran Bretaña, cuna del sistema parlamentario, el voto era severamente restringido a una minoría de nobles y grandes burgueses pues, al fin y al cabo, el sistema parlamentario británico no había nacido sino como un contrapeso aristocrático a las veleidades absolutistas del monarca. En el decenio de 1820 no sólo los tories gobernantes consideraban impropio cualquier aumento del censo de electores habilitados. Los whigs, entre sus muchos proyectos de reformas liberales, tampoco contaban con una apertura general del sistema electoral. En el mejor de los casos, la reforma debía ser gradual y no exceder el límite de los propietarios. De todas maneras, la agenda política del momento pasaba por otra parte y en modo alguno la consideraban una necesidad inmediata. ¹⁸

¹⁷ Carta de Destutt de Tracy a Rivadavia de 20 de septiembre de 1823, en Piccirilli, Ricardo, op. cit., vol. 2, pág. 456

¹⁸ "Para mediados de los años veinte...", señala Klaus GALLO, "...los whigs luchaban por temas como la emancipación católica de los irlandeses, la abolición de los impuestos aduaneros restrictivos como las célebres *corn laws*, y el reconocimiento de la independencia de las antiguas colonias españolas..." (...) "Para los whigs (...) el liberalismo político no consistía precisamente en un proceso de apertura democrática abrupta. Según ellos, la reforma gradual era indispensable, en tiempos de cambio, justamente para preservar al actual sistema en el poder, para que se mantengan inalteradas las leyes de propiedad y las libertades básicas". Ver "*¿Reformismo radical o liberal?: La política de Rivadavia en una era de conservadurismo europeo, 1815-1830*", Universidad Torcuato Di Tella, s/f, mimeo, págs. 14 y 15

56. En Francia, los monárquicos ultralegitimistas se afanaban en restringir al máximo las atribuciones de las cámaras, en especial luego del asesinato del duque de Berry. Por el contrario, los doctrinarios de la oposición afirmaban que la única soberanía legítima provenía del pueblo. Sin embargo, observaban, aunque todos eran igualmente soberanos no todos eran igualmente racionales. Por lo tanto, mientras la razón estuviera reducida a unos pocos, los doctrinarios sostenían prudentemente la inevitable razonabilidad del sufragio restringido. En una época en que la educación iba usualmente de la mano de la riqueza, el sistema "capacitario", esto es, el voto activo sólo para los culturalmente capacitados para discernir, se instrumentaba prosaicamente a través de un sistema censitario. En efecto, un censo de impuestos reservaba el derecho a voto sólo para aquéllos que superaban una cierta cifra contributiva anual, generalmente muy abultada.
57. En el resto de Europa las monarquías absolutas volvían sobre sus fueros y los cien mil hijos de San Luis ponían fin al trienio liberal español. Por su parte, Hispanoamérica alternaba frustrados proyectos monárquicos con igualmente frustrados proyectos republicanos derivados en dictaduras o en la anarquía. Sólo el Brasil, por su particular camino a la independencia, conocía un Imperio constitucional cuyo parlamento censitario estaba inspirado en los regímenes europeos coetáneos.
58. Ahora bien, no ya la república, sino la sola idea de representación era revolucionaria en Hispanoamérica. En el Imperio español no existía ninguna instancia de gobierno representativo. El soberano era el rey y no el pueblo. Por lo tanto, los cargos políticos eran cubiertos por funcionarios designados por el rey y la única alternativa a esta representación invertida era, como ya hemos visto, la cooptación o la venta de cargos en los Cabildos.
59. La revolución adoptó la idea de representación pero la conservó restringida a "la parte principal y más sana del vecindario", esto es, a los vecinos. De esta manera, entre 1810 y 1820 todos los gobiernos de la Unión que se sucedieron se basaron en el principio de una representación censitaria extremadamente restringida, excepto cuando se basaron en la fuerza.
60. En rigor, no se trataba de una representación de individuos sino de corporaciones. En efecto, las normas que regulaban la representación política fueron introducidas en el Río de la Plata por la Real Orden de la Junta Central de Sevilla de 22 de enero de 1809. Según esta reglamentación, el derecho a representación correspondía
-

exclusivamente a los vecinos reunidos en los Cabildos los cuales además fiscalizaban el acto electoral.¹⁹

61. Así pues, en la tradición española heredada del Antiguo Régimen y continuada por los gobiernos revolucionarios, la representación era concebida en términos estamentales y corporativos. La noción de "pueblo" no hacía referencia a la asociación voluntaria de individuos libres e iguales sino al conjunto de las ciudades, o mejor dicho, de las corporaciones políticas urbanas. No existía pues, la noción de individuo como sujeto de derecho.²⁰

62. La revolución introdujo, no sin ciertas contradicciones, esta nueva idea en el plano teórico pero encontró hartas dificultades en llevarla a la práctica, de manera que de momento se contentó con reproducir los mecanismos de representación heredados. En consecuencia, entre 1810 y 1821, la representación se limitaba a las corporaciones políticas urbanas, y en éstas, a la cerrada aristocracia de los vecinos.²¹

63. Ahora bien, si de introducir los criterios modernos de representación se trataba, esta tradición congeniaba mejor con los modelos censitarios vigentes en Francia e Inglaterra que con el sufragio universal.

64. En efecto, el sufragio restringido impulsado por los liberales europeos era entendido tan equidistante del despotismo como de la democracia, de la reacción como de la revolución. La experiencia francesa recordaba que el radicalismo de los jacobinos había arrastrado hacia la dictadura y el terror, por lo que los liberales levantaban la bandera de la representación capacitaria como garantía para la libertad, punto en el que coincidían con los whigs británicos.

¹⁹ "Los primeros representantes...", señala CHIARAMONTE "...serán así diputados de las ciudades, considerados al mismo tiempo bajo la figura de apoderados de las mismas (...) Por otra parte, el que la representación sea por ciudades no supone que todas las ciudades y villas del territorio tengan derecho a elegir diputados. En general, (...) se limita el proceso electoral a aquéllas que sean cabeza de partido o de subdelegación". Ver CHIARAMONTE, José Carlos, (con la colaboración de Ternavasio, Marcela y Herrero, Fabián), *"Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820"*, en Annino, Antonio, "Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX", F.C.E., Bs. As., 1995, pág. 23

²⁰ "Concebir la sociedad como una asociación voluntaria de individuos iguales, regida por autoridades que ella misma se ha dado...", explica François-Xavier GUERRA, "representa una novedad radical respecto de las sociedades hasta entonces existentes en las que el individuo se concebía ante todo como miembro de un grupo, en las que la jeraquía se consideraba constitutiva del orden y las autoridades estaban legitimadas por la historia, la costumbre o la religión". Ver GUERRA, François-Xavier, *"El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina"*, en Sábato, Hilda (coord), *"Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina"*, F.C.E., México, 1999, págs. 34-35

²¹ Como se ha dicho, recién con el Estatuto Provisional de 1815 se incorporó la representación de la campaña. Ver "Estatuto provisional para la Dirección y Administración del Estado...", op. cit.

65. Gran Bretaña, por su parte, no había pasado por esa experiencia traumática, de manera que los radicales ingleses habían tenido que contentarse hasta el momento con formulaciones teóricas de la democracia, bien que el radicalismo británico distaba mucho del radicalismo francés. En efecto, mientras éste se inspiraba o decía inspirarse en el pensamiento de Rousseau, tan difícil de congeniar con la vigencia práctica de la libertad individual, aquél lo hacía en las teorías de los filósofos utilitarios.
66. He aquí un punto central. El mentor de las reformas porteñas de 1821-23 fue, como hemos visto, Bernardino Rivadavia, ministro de gobierno de Martín Rodríguez. Durante sus andanzas como diplomático en Europa, Rivadavia había tenido ocasión de conocer por sí mismo los sistemas representativos francés y británico, experiencia que muy pocos revolucionarios contaban en su haber. Allí, había conocido la *chambre introuvable* y los desvelos del conde de Richelieu y de su joven colega Decazes por contener la arremetida de los ultras y preservar el espíritu liberal de la Carta. Había sido testigo, asimismo, del predominio de los tories, ganados a una política rigurosamente conservadora a tono con las tendencias impulsadas por el sistema de la Santa Alianza. Todo ello sostenido por parlamentos electos según principios censitarios.
67. La representación censitaria, a sus ojos, más que un dique contra el desborde de la multitud emergía como un garante del privilegio y una rémora para toda reforma. Por otra parte, más que una garantía contra el espíritu de partido, oficiaba de estímulo para la política de facción y el clientelismo, dada la bajísima relación entre el número de los representantes y el de sus representados.²²
68. No parecía pues, el mejor recurso para solucionar los problemas domésticos. En efecto, según el diagnóstico de los reformistas porteños, la principal causa de inestabilidad política del decenio anterior se encontraba en la competencia militante y facciosa que permitía el sufragio restringido. Especialmente nociva resultaba a sus ojos la influencia del Cabildo, como instrumento de poder de ínfimas minorías clientelares de propietarios urbanos que confundían el interés público con sus negocios privados al mejor estilo de los funcionarios del Antiguo Régimen. Frente a estos influyentes poderes corporativos fuertemente oligárquicos, un gobierno con espíritu reformista se encontraba atado de manos salvo que se apoyara en otro poder contrario igualmente vigoroso.
69. Un sistema electoral censitario hubiera dejado el poder en manos de las camarillas y las logias. Por el contrario, un sufragio extendido permitiría

²² Sarmiento, en sus "Viajes", advierte y critica en 1846 la persistencia del clientelismo faccioso en la Cámara francesa de la monarquía de Orleáns, aun cuando su sistema representativo se basaba en un censo electoral ampliado respecto del que conoció Rivadavia en la Francia de la Restauración. Ver SARMIENTO, Domingo F., "Viajes en Europa, Africa y América", Imprenta de Mayo, Bs. As., 1854, págs. 172-179

a la minoría ilustrada de la ciudad, –de la cual Rivadavia era su más lúcido representante– elevarse por sobre los intereses de las facciones e impulsar las reformas consideradas necesarias con la legitimidad que otorga un apoyo mayoritario.

70. Así pues, el sufragio universal era visto por los reformistas como una medida llamada a liberar a los gobiernos de las influencias de las facciones y a civilizar la acción de los partidos. Según sus promotores, el sufragio universal haría ineficaz la política de las camarillas y obligaría a los partidos a buscar un genuino apoyo electoral para alcanzar sus fines. La política militante de la etapa revolucionaria debería ceder el paso a una política civil. El hecho de que el partido promotor de la reforma se llamara "partido del orden" resulta sumamente significativo.
71. Este no es un diagnóstico salido de la cabeza de un doctrinario o de un whig. Por el contrario, en este análisis de la situación y el remedio finalmente adoptado se advierte una clara influencia de los preceptos utilitaristas.
72. En efecto, Rivadavia había conocido en persona a Jeremías Bentham el cual correspondía a su admiración considerándolo su mejor discípulo en Hispanoamérica. Según Bentham, la propiedad no podía ser el criterio para establecer la capacidad política de los individuos. El principio capacitario, aceptable en teoría, no lo era en la práctica desde el momento en que la capacidad de discernimiento se medía por un criterio tributario. Si convenimos en que los hombres son criaturas racionales ontológicamente iguales, sostenía Bentham, entonces el sufragio universal era el que mejor se acomodaba a los principios utilitarios: "el mayor bien para el mayor número".²³
73. Ahora bien, las reformas de Rivadavia no eran una mera copia de principios utilitaristas sin perfiles propios. De hecho, ciertos aspectos de la república porteña no eran plenamente del agrado de Bentham, en especial el énfasis puesto en las facultades del poder ejecutivo, a juicio del filósofo, excesivas. En efecto, toda la política de reformas vino impulsada por un ímpetu de transformación de características napoleónicas aunque, a mi juicio, hay que buscar la inspiración menos en la experiencia francesa que en la tradición reformista de los borbones españoles.
74. Por otra parte, aunque el sufragio universal pergeñado por Rivadavia afinaba el origen de los poderes constituídos en la soberanía popular, en modo alguno dejaba en manos de la multitud las decisiones últimas. La soberanía popular sólo se ejercería a través de representantes los

²³ SARMIENTO desarrolla esta crítica al sistema censitario: "La Francia tiene 35 millones de habitantes y 270 mil electores, elegidos según lo que poseen y no según lo que saben; el sabio que no paga impuestos no entra en el país electoral". Ver "*Viajes en Europa, Africa y América*", op. cit., págs. 172-173

cuales, según la distinción introducida por la ley electoral entre electores y elegibles, serían todos ellos propietarios. Luego, el gobernador no sería electo directamente por el pueblo sino por la Sala de representantes. En definitiva, el gobierno quedaba en manos de una minoría pudiente e ilustrada ratificada por la voluntad popular en lugar de las facciones o las logias.

75. En rigor, a juzgar por la experiencia revolucionaria, parecían más de temer las facciones militantes que la participación popular la cual, hasta entonces, nunca había tenido oportunidad de manifestarse realmente. Por otra parte, la reforma electoral vino acompañada por otras reformas de naturaleza educativa y económica cuyo objeto era crear ciudadanos intelectual y materialmente autónomos. El futuro, tan como lo avizoraban los reformistas, era una sociedad integrada mayoritariamente por pequeños propietarios lo cual proporcionaría a la república una base sólida y moderada.

76. Así, una vez verificados todos los descuentos que el caso admite, podemos concordar en que la reforma electoral de Rivadavia, dentro del espectro liberal de su época, se acerca más a los postulados de los radicales británicos que a los de los whigs, por no hablar de los doctrinarios franceses, aunque vaciados en el molde de un legislativo aristocrático y un poder ejecutivo fuerte.²⁴

V. PARTIDOS, CIUDADANÍA Y SUFRAGIO

77. La república porteña era pues, a un tiempo moderada y popular. La causa eficiente de esta alquimia radicaba en la forma concreta en que se practicaba la ciudadanía, esto es, el control electoral que la élite política ejercía sobre las elecciones.

78. La creciente participación popular era recibida por la élite reformista como una buena noticia. Esta falta de preocupación por la participación de la plebe en los comicios se debe a que la élite reformista controlaba de todas maneras la mayoría legislativa y en consecuencia la designación del poder ejecutivo.²⁵

²⁴ "La reforma electoral impulsada por Rivadavia...", sostiene Klaus GALLO "...en definitiva lo acercaría, dentro de la esfera del pensamiento político británico de la época, más a una postura Radical que a una Whig, si tomamos en cuenta las preferencias de cada una de estas facciones con respecto al tema del sufragio. A Rivadavia, en este sentido, no le cabe el rótulo de liberal, según era concebida esa concepción del término por los Whigs del siglo XVIII". Ver GALLO, Klaus, op. cit., pág. 32. En efecto, dentro del pensamiento liberal anglosajón es necesario establecer matices claramente diferenciados. Al respecto ver SIEDENTOP, Larry, "*Two liberal traditions*", en Ryan A. (ed.), "*The idea of freedom. Essays in the honour of Isaiah Berlin*", Oxford, 1979.

²⁵ Parecen haber existido muy escasos cuestionamientos al establecimiento del sufragio universal. La "Sociedad Literaria" manifestaba a través de su periódico "El Argos" la conveniencia de conceder el derecho electoral sólo a aquellos que poseyeran "un fondo productivo, una propiedad o un capital del que subsistan" y excluir a "aquellas personas de la plebe que se encuentran en una situación tan abatida, que están reputadas por no tener voluntad propia". Ver "El Argos" n° 103, de 24 de diciembre de 1823. Más tarde, los propios

79. En efecto, en una época en que no existían partidos orgánicos, sino política de notables, el oficialismo corría con ventaja en la competencia electoral. En efecto, podía volcar todo el peso del Estado a su favor durante los comicios. Téngase en cuenta que no existían padrones previos, que las mesas de campaña estaban presididas por los jueces de paz y las urbanas por un comité nombrado in situ y que se votaba a viva voz. El control de la mesa electoral era pues, la clave para manipular el desarrollo de la elección y en última instancia, los jueces de paz y la policía hacían la diferencia. La Sala de representantes, juez último de la legalidad de los comicios, raramente impugnaba los resultados obtenidos en las mesas. ²⁶

80. La oposición, por lo general nucleada en torno de un periódico al igual que el oficialismo, no podía competir con el Estado a la hora de poner en marcha una maquinaria electoral capaz de movilizar adeptos y supervisar los comicios. De hecho, el oficialismo no necesitaba apelar necesariamente a procedimientos excesivamente reñidos con la letra de la ley para ganar la elección. Por otra parte, esto no tenía consecuencias determinantes pues en el seno de la Sala las mayorías y minorías eran oscilantes según fuera el tema sujeto a discusión, y aquel representante que hoy estaba en el oficialismo podía contarse mañana en la oposición y viceversa. ²⁷

reformistas, en el proyecto de Constitución General para la Unión presentado en 1826, moderaron el alcance del sufragio universal y excluyeron del derecho de ciudadanía activa al "criado a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea [o] notoriamente vago..." Ver "Constitución de la República Argentina sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de diciembre de 1826 y el Manifiesto con que se remite a los pueblos para su aceptación", Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1826, Art. 6. De momento, las críticas apuntaban más bien a cuestionar los escasos requisitos demandados por la ley para ser representante. Ver Ternavasio, Marcela, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires, 1820-1840", en Annino, Antonio, op. cit., pág. 68. Cuando por fin los federales doctrinarios presentaron un proyecto de constitución para el Estado de Buenos Aires en 1833 conservaron el sufragio universal. Es sintomático de un estado de las ideas el hecho de que este proyecto, que contiene tantos resguardos contra el abuso del poder, no asociara ni por un momento el sufragio universal con el peligro de la dictadura. Ver "Proyecto de constitución para la provincia de Buenos Aires" en VARELA, Florencio *"Tratados de los Estados del Río de la Plata, Constituciones de las repúblicas Sudamericanas"*, Montevideo, 1847-48. La generación del '37 juzgaría severamente este optimismo. "El sufragio universal, creado bajo Rivadavia por ley del 14 de agosto de 1821...", se lamentaba injustamente Alberdi "...trajo la intervención de la chusma en el gobierno y Rosas pudo conservar el poder apoyado en el voto electoral de la chusma que pertenece por afinidad a todos los despotismos". Ver ALBERDI, Juan Bautista, *"Derecho público provincial argentino"*, La Cultura Argentina, Bs. As., 1917.

²⁶ "Las atribuciones de la mesa son el excluir al que no sea hábil para elegir (...) [y] prevenir la nulidad de los votos por personas que no sean elegibles". Ver ley de "Elecciones de representantes", artículo 12, en "Registro Oficial", op. cit.

²⁷ La oposición al partido del orden eran los mencionados federales doctrinarios, de tendencia más conservadora aunque igualmente republicana y laica. Estos en nada debían su nombre a los doctrinarios franceses. Los federales doctrinarios de Buenos Aires eran partidarios de una república federal de tipo norteamericana y se llamaban así para diferenciarse de los caudillos del interior, federales a secas, para quienes federalismo sólo significaba independencia local y eventualmente confederación laxa. En efecto, mientras que

81. Así las cosas, el crecimiento de la participación electoral corría generalmente de la mano del oficialismo, al menos hasta que la Sociedad de los Restauradores impuso el dominio terrorista de la calle. El hecho es que estos mecanismos de control electoral informales no estaban reñidos con una participación popular creciente.
82. Si tomamos como referencia el ámbito de la ciudad, que contaba con alrededor de 50 mil habitantes, entre 1810 y 1820 el número promedio de sufragantes era extremadamente reducido y oscilaba entre los 100 y 300. Pero a partir de la nueva ley electoral, el promedio se elevó a 2000 ó 3000, llegando a veces a 4000. Así pues, la nueva ley electoral angostó significativamente la brecha entre los votantes reales y potenciales que pueden calcularse en uno 10 u 11 mil electores. Otro tanto sucedía en la campaña. En consecuencia, dada la creciente participación, la posibilidad de manipulación electoral era mucho menor que la que hubiera ofrecido un régimen censitario más fácilmente sujeto a la política de influencias y favores.²⁸
83. Hay que concluir pues, que la ley de sufragio universal permitió, por mucho, un grado de participación política muy superior a los sistemas contemporáneos europeos. Por otra parte, los comicios anuales de renovación parcial de representantes fueron creando una rutina cívica alejada de las prácticas militantes o conspirativas propias de la política de facción de la etapa revolucionaria.
84. De esta manera, el sufragio universal moderado por la exigencia de requisitos especiales para ser elegible, la elección indirecta del gobernador y el control informal de los comicios dieron como resultado la consolidación de un régimen de notables, en el cual una élite ilustrada y pudiente rotaba en los cargos más importantes del Estado.
85. Así las cosas, la ausencia de un "espacio público" auténticamente autónomo, lejos de perjudicar el funcionamiento del sistema lo facilitaba, en la medida en que la élite no perdiera el control del proceso político. No obstante, los líderes del partido del orden estimularon la creación de diversas asociaciones ciudadanas: periódicos, clubes literarios, sociedad de beneficencia estaban llamados a salvar la distancia entre las instituciones modernas y una sociedad todavía mayoritariamente tradicional. Bien que de momento, el carácter autónomo de esas instituciones era más bien débil pues, directa o indirectamente, surgían bajo un auspicio oficial. De hecho, el círculo de personas cultas interesadas en ese tipo de iniciativas era exactamente el mismo círculo aristocrático de personas que participaba activamente en la vida política como oficialismo u oposición. No obstante, las reformas liberales impulsadas por el partido del orden fueron, por lo general, bien recibidas

para aquéllos la voz federación era un término que denotaba unión, para éstos era sinónimo de secesión. Ver un análisis circunstanciado en SALAS, Rubén Darío, op. cit., Cap. IV, III.

²⁸ Los datos corresponden a TERNAVASIO, Marcela, op. cit., págs. 66-72

por la opinión pública, a juzgar por los periódicos y los resultados de los comicios.

86. De esta manera, un pequeño Estado perdido en los confines del mundo anticipaba el porvenir, señalándole a Europa el camino por recorrer una década antes de que Tocqueville revelara a los ojos europeos la inevitabilidad de la democracia en la evolución de las sociedades modernas.

VI. EL FRACASO DE UN ÉXITO

87. El fracaso posterior de la experiencia democrático republicana en Buenos Aires no parece atribuible a las condiciones sociales ni a la vigencia prematura del sufragio universal sino a las particulares contingencias políticas que se desarrollaron a partir de 1824.
88. Hasta entonces, el régimen democrático-representativo porteño había sido un éxito notorio. Pero nada fracasa tanto como el éxito. Alentados por los resultados obtenidos en Buenos Aires, los reformistas, convertidos en unitarios, –esto es, unionistas o nacionales– quisieron llevar su república a las provincias del interior bajo un sistema consolidado en unidad de régimen y al hacerlo comprometieron a las instituciones porteñas y a su élite dirigente en una aventura que superaba sus posibilidades.²⁹
89. Con la ventaja de conocer el desenlace del programa nacional de Rivadavia podemos convenir que más valía no haberlo intentado. En efecto, la ruina de la república porteña y el advenimiento de la dictadura de Rosas son hijos directos de ese fracaso tan noble como poco sensato. El intento de llevar las reformas más allá de Buenos Aires hizo perder el control de la situación local a la élite reformista y encendió la guerra civil: La política de facción que tanto temía Rivadavia reapareció en términos militares. A partir de ese momento, la república democrático-representativa era imposible.
90. Puede arguirse que el sistema institucional de la república porteña encerraba ciertos errores de concepción: primero, la presencia de una Sala de representantes con facultades extraordinarias eventualmente delegables en el Ejecutivo; segundo, el silencio legal respecto de la reelección indefinida del mismo Ejecutivo; tercero, la ausencia de un poder moderador que eventualmente contrapesara los efectos no deseados del sufragio universal.³⁰

²⁹ Los unitarios entendían por república consolidada en unidad de régimen la formación de un Estado común, único e indivisible, en el cual los gobernadores de las provincias fueran designados por las autoridades nacionales. Ver un análisis circunstanciado en SALAS, Rubén Darío, op. cit., Cap. IV, II

³⁰ Refiriéndose al sistema británico, Manuel A. de CASTRO explica: "La enorme diferencia que hay entre la naturaleza de este gobierno y la de aquél [es] que aunque libre y moderado es monárquico, y republicano el nuestro, faltándole por consiguiente aquel poder

91. Sin embargo, las críticas a posteriori no hacen justicia a los reformistas: De hecho, ninguna de estas falencias formales constituyó problema alguno mientras la élite civil controló el proceso político.
92. En efecto, el sistema institucional, por bien concebido que sea, no alcanza por sí solo para garantizar la estabilidad de una república ni garantizar los derechos y libertades de sus ciudadanos. Tan sólo establece los límites de la competencia política lícita y los riesgos a que se expone todo aquél que traspase ese límite. Por eso este factor objetivo debe estar acompañado por otro subjetivo: Los actores políticos concretos deben convenir en que esa competencia sólo puede desarrollarse en términos civiles. Caso contrario termina la civilización y empieza la guerra.
93. La república porteña se fundó sobre ese común denominador que compartían tanto reformistas como federales doctrinarios. En efecto, la élite intelectual y económica porteña, más allá de sus diferencias facciosas, concordaba en su aversión a la anarquía cuyo recuerdo estaba aún cercano. Esta certeza de que es siempre preferible un mal acuerdo a un buen pleito fue la garantía última que hizo posible la "feliz experiencia". Liberales y reformistas unos, más conservadores los otros, todos sin embargo entendían la política como un asunto esencialmente civil. Y el predominio de este elemento civil y urbano es lo que permitió, en los primeros años de la república porteña, que la confrontación política se encausara civilizada y urbanamente.³¹
94. Sin embargo, ese común denominador no existía entre la élite porteña y las del interior ni podía existir. No sólo por la insalvable diferencia de experiencias políticas, intereses económicos y horizontes intelectuales sino por una razón aun más primaria: El hecho de que no existía una élite a escala nacional como tampoco existía un sentimiento de pertenencia compartido por los habitantes de las diversas provincias. En efecto, las élites provincianas encontraban hartamente difícil compartir los proyectos porteños de reforma y de restauración de la Unión no tanto por sus diferencias políticas, económicas o culturales como por el hecho de que porteños y provincianos constituían un mosaico de élites locales que competían entre sí, a escala nacional unas pocas, a escala regional, todas.

neutro que impide el que ninguno se salga fuera de sus límites" . Ver "*Casa de Representantes. Continúa la sesión de 14 de abril*". Palabras del diputado de Castro en "El Argos", nº 141, de 20 de abril de 1825.

³¹ Más allá de las diferencias políticas, tanto unitarios como federales doctrinarios compartían una misma visión de la cosa pública inspirada en la vigencia del estado de derecho. Los propios doctrinarios se quejaban de que se confundiera a "los buenos federales con los ladrones montoneros" y calificaban al federalismo de los caudillos de "bárbaro sistema feudal". Ver SALAS, Rubén Darío, op. cit., pág. 504-07

95. Así planteadas las cosas, la extensión de las reformas de la república porteña al resto de las provincias en una rediviva Unión, tal como soñaban los unitarios más entusiastas, sólo era viable si la relación de fuerzas tornaba para las provincias más conveniente esa unión que la secesión, y no como producto de un contrato voluntario. La búsqueda de ese contrato imposible precipitó la guerra interprovincial y de esa guerra resurgió la lucha armada entre las facciones dentro de Buenos Aires. Una vez desatada la lucha civil en términos militares la república estaba condenada. En efecto, la corrupción, el fraude o la proscripción son compatibles con la vigencia de una república. Pero ésta es insostenible cuando la lucha política pasa a la acción directa. Así pues, la reaparición de la política armada rompió el acuerdo básico interno de la élite porteña e hizo a la postre igualmente imposible la república en Buenos Aires.³²

96. En consecuencia, el sufragio universal y la falta de experiencia cívica de la sociedad civil parecen haber tenido poco que ver en el fracaso de la experiencia republicana y democrática en Buenos Aires. La pérdida del control del proceso político por las manos civiles parece mucho más relevante y señala la responsabilidad de la élite en el desenlace final de la experiencia que ella misma había impulsado.

97. En efecto, de la guerra civil entre los partidos surgió la dictadura y no del sufragio universal.

VII. CONCLUSIONES

98. Que los sistemas políticos no constituyen modelos universales es un asunto averiguado. El desarrollo social y económico y la tradición cultural son otros tantos pilares sobre los que se asienta la estabilidad de un sistema político en un contexto histórico determinado. Sin embargo, cuántas veces se ha visto desplomarse un régimen liberal allí donde

³² La lucha por el poder que siguió al fracaso del programa político nacional de los unitarios marcó el punto de bifurcación del poder de la burguesía porteña: la declinación de la facción urbana y liberal y su gradual reemplazo por una oligarquía de ricos terratenientes ausentistas de novísima factura, más preocupada por el orden que por la libertad. Esta nueva élite porteña era celosamente secesionista. En efecto, aquellos sacrificios que por razones ideológicas eran soportables para los partidarios de la Unión, por razones materiales eran insoportables para los nuevos hacendados porteños. Tal como señala Tulio HALPERIN DONGHI, bajo los reformistas "el Estado era demasiado poderoso y la clase política demasiado independiente para que ambos se atuvieran indefinidamente al papel de agentes totalmente subordinados de las clases propietarias que la ideología del partido del orden les asignaba". Por su parte, Rosas, "surgido de las filas de la nueva clase terrateniente (...) compartía las prevenciones de sus pares hacia la clase política, transformadas por los catastróficos errores que llevaron a la ruina al partido del orden en hostilidad implacable". Una vez en el poder Rosas demostraría, para espanto de muchos hacendados que originalmente lo habían apoyado, que la conservación de su régimen exigía sacrificios no necesariamente coincidentes con los intereses de los terratenientes. Ver Halperin Donghi, Tulio, "Clase terrateniente y poder político en Buenos Aires (1820-1930)", en "Cuadernos de Historia Regional", nº 15, vol. 5, 2º semestre de 1992, pág. 26-27

parecían dadas todas las condiciones necesarias para la vigencia de la libertad. Cuántas veces se ha visto desenvolverse un régimen liberal allí donde no parecía posible su desarrollo.

99. La contradicción entre el afán de establecer una república democrática en una sociedad sin ciudadanos, –si por tal cosa entendemos a individuos políticamente autónomos cuyo compromiso con las instituciones y su interés por la cosa pública no empiece y termine el día del sufragio– no deja de ser una paradoja aparente. En efecto, el supuesto de que no hay república posible sin una sociedad civil vigorosa y autónoma no es una verdad absoluta: El hecho histórico es que sí puede haber régimen republicano y aun sufragio universal sin ciudadanos.
100. La "feliz experiencia" no es sino un caso entre muchos de esa posibilidad cuya causa eficiente radica en el "control desde arriba" del sistema político representativo por parte de la élite intelectual y económica y en la vigencia de un acuerdo tácito de que la competencia política entre las facciones de la élite debe desarrollarse en términos civiles dentro del marco de la ley. Estas condiciones son indispensables para dar estabilidad al sistema y preservar el estado de derecho, evitando que la igualdad entre en colisión con la libertad. De hecho, la república porteña, siendo uno de los primeros ensayos de este principio, no sería el último.
101. Sin duda, las discusiones persisten aun en la actualidad. En efecto, la ilusión utilitarista según la cual las instituciones hacen a las costumbres no se ha puesto todavía de acuerdo con el escepticismo doctrinario según el cual las costumbres hacen a las instituciones.
102. Ahora bien, si la eficacia de las soluciones políticas puede medirse por su perdurabilidad, entonces el precepto utilitarista parece haber sido una condición necesaria para la vigencia de la república pero no suficiente dadas las características de la sociedad civil y la menguada experiencia política de la élite. Sin duda, el establecimiento del sufragio universal en tales condiciones fue una decisión atrevida. No obstante, hay que considerar en su defensa que la alternativa que quedaba era la vigencia de un régimen censitario pero nadie puede afirmar que éste último hubiera sido más eficaz para prevenir la dictadura.
103. La libertad implica sus riesgos, en especial cuando la distancia entre la ley y la realidad es muy grande. Así las cosas, o se asumen los riesgos, o se renuncia a la libertad. Si se elige la libertad y no hay suficientes ciudadanos ni conciencia cívica, no queda pues más camino para un régimen democrático-liberal que afincarse en el control político de las instituciones por una aristocracia civil.
104. Pese a su fracaso final, no deja de ser alentador el balance de la experiencia democrático-representativa de la república porteña entre 1820 y 1826 pues constituye un claro ejemplo de la factibilidad de un

régimen liberal a la vez republicano y democrático aun cuando el contexto social y cultural no sea propicio. En definitiva, demostró que la libertad era posible y aun deseable en el Río de la Plata y esa certidumbre constituyó, treinta años más tarde, la fuente inspiradora de la organización nacional.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista, "Derecho público provincial argentino", La Cultura Argentina, Bs. As., 1917
- Chiaramonte, José Carlos, (con la colaboración de Ternavasio, Marcela y Herrero, Fabián), "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820", en Annino, Antonio, "Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX", F.C.E., Bs. As., 1995
- Gallo, Klaus, "¿Reformismo radical o liberal?: La política de Rivadavia en una era de conservadurismo europeo, 1815-1830", Universidad Torcuato Di Tella, s/f, [mimeo].
- Guerra, François-Xavier, "De la política antigua a la política moderna. La revolución de la soberanía", en Guerra, François-Xavier, Lempérière, Annick, "Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas", F.C.E., México, 1999
- Guerra, François-Xavier, "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina", en Sábato, Hilda (coord), "Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina", F.C.E., México, 1999
- Halperin Donghi, Tulio, "Clase terrateniente y poder político en Buenos Aires (1820-1930)", en "Cuadernos de Historia Regional", nº 15, vol. 5, 2º semestre de 1992
- Mitre, Bartolomé, "Historia de Belgrano y de la independencia argentina", 2 vol., Tomo 2, Imprenta y librería de Mayo, Bs. As., 1876
- Piccirilli, Ricardo, "Rivadavia y su tiempo", vol. 3, Ed. Peuser, Bs. As., 1960
- Ravignani, Emilio (comp.), "Asambleas Constituyentes Argentinas", 6 vol., Ed. Peuser, Bs. As., 1939

- Sáenz, Antonio, "Instituciones elementales sobre el Derecho Natural y de Gentes. Curso dictado en la Universidad de Buenos Aires en 1822-23", Instituto de Historia del Derecho, UBA, Bs. As., 1939
- Salas, Rubén Darío, "Lenguaje, Estado y Poder en el Río de la Plata (1816-1827)", Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Bs. As., 1998
- San Martino de Dromi, María Laura (comp.), "Documentos Constitucionales Argentinos", Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994
- Sarmiento, Domingo F., "Facundo. Civilización y barbarie", CEAL, Bs. As., 1973
- Sarmiento, Domingo F., "Viajes en Europa, Africa y América", Imprenta de Mayo, Bs. As, 1854
- Schaub, Jean Frédéric, "El pasado republicano del espacio público", en Guerra, François-Xavier, Lempérière, Annick, op. cit.
- Siedentop, Larry, "Two liberal traditions", en Ryan A. (ed.), "The idea of freedom. Essays in the honour of Isaiah Berlin", Oxford, 1979
- Ternavasio, Marcela, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires, 1820-1840", en Annino, Antonio, op. cit.

Periódicos:

- "El Argos" nº 103, 24 de diciembre de 1823
- "El Argos" nº 141, 20 de abril de 1825
- "El Patriota" nº 13, 13 de octubre de 1821
- "El Tribuno" nº 15, 29 de noviembre de 1826
- "Gaceta de Buenos Aires" nº 160, 16 de febrero de 1820
- "La Abeja Argentina" nº 4, 15 de julio de 1822

Fuentes documentales:

- Archivo General de la Nación, Sección Documentos Escritos, Colección Andrés Lamas, Legajo nº 66.
- "Constitución de la República Argentina sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de diciembre de 1826 y el Manifiesto con que se remite a los pueblos para su aceptación", Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1826
- Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado formado por la Junta de Observación nuevamente establecida en Buenos-Ayres a 5 de mayo de 1815", Bs. As., Imprenta del Estado, s/f [1815].
- "Proyecto de Constitución para la provincia de Buenos Aires" en Varela, Florencio "Tratados de los Estados del Río de la Plata, Constituciones de las repúblicas Sudamericanas", Montevideo, 1847-48
- "Registro Oficial" [de la Provincia de Buenos Aires], Bs. As., 1821-1835