

# pluralidad ciudadana y unidad del cuerpo político: desafíos y dilemas de la soberanía popular en el río de la plata en la primera mitad del siglo XIX

marcel a ternavasio\*   
universidad nacional de rosario  
rosario - argentina

## resumen

El presente artículo es un breve ejercicio de reflexión sobre algunos de los dilemas que abrió la coexistencia de los dos dispositivos de organización política moderna: la representación electoral y el principio de división de poderes. Dichos dilemas fueron comunes a los experimentos políticos que se estaban ensayando en las nuevas comunidades soberanas surgidas del colapso de los imperios. Para ilustrarlos se analiza el caso del Río de la Plata en dos momentos sucesivos de la primera mitad del siglo XIX. El objetivo del ejercicio es recrear a través de la prensa periódica los ambientes políticos y los horizontes de ideas que atravesaron a ambos momentos para exhibir las diferentes respuestas que se ensayaron frente a los desafíos post revolucionarios.

**Palabras clave:** Ciudadanía; Representación; División de poderes.

## abstract

This article is a brief exercise of reflection on some of the dilemmas that opened the coexistence of the two devices of modern political organization: electoral representation and the principle of division of powers. These dilemmas were common to the political experiments tested in the new sovereign communities that emerged from the collapse of empires. To illustrate them, the case of the Río de la Plata is analyzed at two successive moments in the first half of the 19th century. The objective of the exercise is to recreate through the periodic press the political environments and the horizons of ideas that crossed both moments to exhibit the different responses that were tried in the face of post-revolutionary challenges.

**Keywords:** Citizenship; Representation; Division of powers.

---

\* Doutora em História pela Universidade de Buenos Aires (UBA) e Professora de História Argentina na Universidad Nacional de Rosario. E-mail: marcelaternavasio@gmail.com.

Si en las monarquías hereditarias en donde el poder soberano, o todos los poderes se ejercen por un solo hombre, y dentro de una misma familia, la ley de sucesiones es la primera y fundamental, como que de ella depende la designación de la persona que ha de disponer de la suma autoridad; en los gobiernos populares en donde no se conoce otro principio radical de autoridad soberana, que la libre voluntad del pueblo, la ley de elecciones para determinar las personas que han de representar y ejercer la soberanía debe ser con más fuerte razón la ley sagrada en que se apoya el orden social.

*Gazeta de Buenos Aires*, 15 de agosto de 1821.

El epígrafe que antecede, extraído del periódico editado en Buenos Aires entre 1810 y fines de 1821 y que fue el vocero oficial de los gobiernos sucedidos en las Provincias Unidas del Río de la Plata, dejaba planteado un tópico clásico de la época: la clave que distinguía a las monarquías de las repúblicas. La oposición entre el principio de sucesión hereditaria y la libre voluntad del pueblo trazaba el punto de inflexión que marcaron las revoluciones atlánticas al poner en cuestión la legitimidad trascendente y teológica de los reyes e instalar a la soberanía popular como una “ley sagrada” en la que debía apoyarse el orden social y político. Pero la historia de esas mismas revoluciones había mostrado los entrelazamientos que podían achicar de manera bidireccional la distancia que separaba a ambas formas de gobierno. En las monarquías constitucionales el principio hereditario se combinaba con la elección de los miembros del poder legislativo destinados a limitar el poder del rey, y en las nuevas repúblicas las elecciones podían combinarse con el repertorio republicano clásico que admitía la posibilidad de delegar poderes de excepción en una autoridad unipersonal o con la secular tradición del gobierno paternal basado en el modelo doméstico del poder de la tradición católica (AGÜERO, 2018; PORTILLO VALDÉS, 2011).

Por supuesto que el editor del periódico citado no desconocía tales entrelazamientos. En los años precedentes, el debate de la prensa y del congreso constituyente que declaró la independencia en 1816 estuvo abocado a explorar la alternativa de una monarquía constitucional y los modelos posibles para vehicularla, al mismo tiempo que se había practicado la delegación de facultades extraordinarias en el poder ejecutivo (BOTANA, 2016). Por otro lado, el artículo aparecía en plena ola de

revoluciones liberales en Europa que procuraban poner fin a la restauración absolutista post-napoleónica para constitucionalizar las monarquías y en un momento en el que las repúblicas post-revolucionarias del continente americano apelaban a otorgar poderes especiales a la máxima autoridad (CRESPO, 2013). De manera que se trataba de un recurso publicístico de coyuntura que reflejaba una particular situación del derrotero político rioplatense. En 1820 había colapsado el poder central, habían fracasado las aspiraciones de las dirigencias que buscaban príncipes de linaje para ser coronados en los territorios recién emancipados y Buenos Aires se había convertido en un estado independiente al igual que el resto de las provincias. El editor del periódico capitalizaba, pues, el clima político imperante para reafirmar el espíritu republicano y presentar la flamante ley de elecciones aprobada en agosto de 1821 por la legislatura de Buenos Aires. Dicha ley estableció el voto directo para elegir a sus diputados –quienes a su vez designaban al gobernador a cargo del poder ejecutivo– y un derecho de sufragio masculino sin restricciones que le valió unos años después la denominación de ley de sufragio universal<sup>1</sup>.

Como sabemos, la prensa operaba como un órgano fundamental en la formación de la opinión pública. La libertad de imprenta vigente desde la revolución, ratificada y ampliada a partir de 1821 en el estado de Buenos Aires, habilitó un espacio público de deliberación, disputas y polémicas que se tradujo en la aparición de nuevos periódicos, algunos de muy corta duración y otros de mayor continuidad (GOLDMAN, 2000; GONZÁLEZ BERNALDO, 1999; MYERS, 1998). La incidencia de los publicistas fue, por lo tanto, cardinal en la propaganda política y electoral que desplegaron las dirigencias. En ese marco, el epígrafe del comienzo puede inscribirse en el registro propagandístico de un gobierno que ambicionaba legitimarse en la soberanía del número, a la vez que dejaba en evidencia una mirada incompleta respecto del futuro de las nacientes repúblicas. Al contrastar las bondades de “la libre voluntad del pueblo” con las “monarquías hereditarias” se enfatizaba un aspecto del problema –la legitimidad de origen– y se desplazaba otro de crucial importancia al afirmar que la soberanía popular evitaría que “todos los poderes” fueran ejercidos “por un solo hombre”. Dicho en otros términos, el periódico silenciaba el problema de cómo combinar la representación política con el

<sup>1</sup>Ley de Elecciones, Buenos Aires, 14 de agosto de 1821. **Recopilación de las Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta fin de diciembre de 1835.** Buenos Aires, 1836.

principio de división de poderes.

A partir de este disparador inicial, en las siguientes páginas me propongo hacer un breve ejercicio de reflexión sobre algunos de los dilemas que abrió la coexistencia de los dos dispositivos de organización política moderna: la representación electoral y la instauración de un poder limitado. Para ilustrarlos me centraré en el caso rioplatense y en algunas pocas publicaciones periodísticas en dos momentos sucesivos de la primera mitad del siglo XIX. El objetivo del ejercicio no es detener el análisis en las tramas institucionales del caso o en las prácticas electorales concretas, ni hacer un estudio sobre la prensa del período; el propósito es recrear muy rápidamente los ambientes políticos y los horizontes de ideas que atravesaron a ambos momentos y esquematizar las alternativas que se fueron configurando sobre un problema más general que puede hacerse extensivo a los experimentos que se desplegaron en las nuevas comunidades soberanas surgidas del colapso de los imperios. Retomo, en este sentido, la noción de “experimento” político utilizada en el reciente libro de Hilda Sabato (2018) al analizar las variantes de repúblicas en América Latina durante el siglo XIX, y aplicada también por José Antonio Aguilar Rivera (2000) al abordar el primer constitucionalismo atlántico. En ambos casos se subraya la naturaleza experimental –teórica y práctica– de las repuestas que las dirigencias fueron elaborando ante los desafíos de construir un orden posible y deseable; repuestas subtendidas por la cultura hispana tradicional y por el ingreso de nuevos principios que emigraban de los libros de filosofía política para convertirse en doctrinas de gobierno, y que se fueron armando sobre la marcha, al calor de los efectos que promovieron en sucesivos ensayos.

## La mayoría como procedimiento

A fines de 1827, Buenos Aires contaba con una breve pero intensa historia de vida independiente. Luego de la caída del poder central en 1820 y de una crisis de gobernabilidad sin precedentes, la designación de Martín Rodríguez como gobernador de la provincia (1820-1824) abrió una nueva etapa caracterizada por la pacificación y la aplicación de una serie de reformas que abarcó los ámbitos político, económico, social y cultural. Tales reformas se implementaron sobre la base de leyes fundamentales sin plasmarse en una constitución escrita; una característica que la provincia de Buenos Aires

mantuvo hasta 1854, cuando se sancionó su primera carta constitucional, y que no dejaría de incidir en el tema que nos ocupa.

Los procesos electorales desplegados al calor de la ley de sufragio de 1821 –la reforma política tal vez más significativa– marcaron un punto de inflexión respecto del pasado reciente. La representación fue objeto de reflexiones en la prensa, las listas de candidatos se discutieron y publicaron en los periódicos, el número de sufragantes se multiplicó gracias a las encendidas convocatorias en el espacio público, los comicios –aunque agitados– se celebraron con regularidad y en un ambiente de cierta calma política, y la legislatura se convirtió en un foro de libre deliberación de los asuntos de gobierno mientras asumía una gran centralidad en los procesos de toma de decisiones (TERNAVASIO, 2002).

El consenso que acompañó a la nueva gestión nucleada en el Partido del Orden –también llamado Partido de la Reforma– contribuyó, sin duda, a moldear los rasgos recién enunciados y a crear una dinámica política de tipo notabiliar en la que los alineamientos de las dirigencias no asumieron la forma de una confrontación de facciones o partidos claramente definidos. En esa dinámica, la celebración de elecciones siguió un intenso ritmo al establecerse que los diputados durarían un año en el cargo –renovándose por mitades– y tres años el mandato del gobernador. Pero el consenso inicial comenzó a resquebrajarse en 1824 en ocasión de la convocatoria a un congreso constituyente de todas las provincias. En dicho congreso se actualizaron las viejas controversias sobre la futura forma de gobierno y las divisiones se cristalizaron en dos partidos: el Unitario que defendía una república centralista y el Federal que propugnaba una república con autogobierno para las jurisdicciones territoriales que la compondrían. La mayoría unitaria se impuso y sancionó la Constitución de 1826, de carácter centralista, sellando así su suerte en el futuro inmediato. La nueva carta fue rechazada por la mayoría de las provincias, la asamblea se disolvió y se regresó a la situación confederal anterior. Buenos Aires, restituida en su vida independiente, heredó la división partidaria del congreso, la cual se expresó en las elecciones convocadas en 1827 para conformar la legislatura y designar al nuevo gobernador: el Partido Federal salió triunfante y Manuel Dorrego fue elegido titular del poder ejecutivo. La derrota de los Unitarios –cuyas filas estaban integradas por los que habían sido miembros conspicuos del Partido del Orden a nivel provincial– exacerbó las divisiones facciosas, visibles tanto en el estilo adoptado por la

prensa periódica como en la creciente violencia e intolerancia que impregnó los diferentes momentos del acto electoral.

En ese clima de guerra de plumas y de votos, la *Gaceta Mercantil* –periódico editado desde 1823 hasta 1852 y que en sus diferentes etapas estuvo a cargo de sucesivos editores– publicó un *artículo dialogado* en el que nos interesa detener el análisis. El formato del *diálogo ficcional* constituía un género muy difundido desde el siglo XVIII, especialmente a través de folletos de ocasión, trasladado a la prensa en las primeras décadas del siglo XIX. Por medio de personajes ficticios, los autores utilizaban el recurso de la conversación para plantear controversias, avanzar argumentos y difundir sus opiniones en un lenguaje llano y personalizado (CANTAVELLA, 2015). Los personajes asumían, por lo general, roles muy claramente definidos en la polémica, como es el caso que aquí nos ocupa; como veremos, *Fabio* es quien postula los argumentos destinados a ser rebatidos y *Lucio* representa el *alter ego* del autor del diálogo y seguramente del editor del periódico. La conversación a la que hacemos referencia comenzaba con la siguiente interpelación de Fabio:

Después de 18 años de revolución, y casi otros tantos de declarada nuestra independencia política, ni tenemos todavía más constitución, ni menos la menor esperanza de tenerla; con la doble desgracia de no contar entre nosotros con un solo hombre, cuyo prestigio sea capaz de poder arrastrar las masas a un determinado fin (LA GACETA MERCANTIL: Diario comercial, político y literario, 28 de noviembre de 1827).

La cita ponía de relieve un dato evidente –los sucesivos fracasos de los tres congresos constituyentes convocados en las Provincias Unidas (1813, 1816 y 1824) y la ausencia de una constitución provincial en Buenos Aires– y colocaba el tema que aquí interesa subrayar: el que hacía depositar en el liderazgo de “un solo hombre” la capacidad de “arrastrar a las masas a un solo fin”. La invocación de esta suerte de sueño bolivariano, en un momento de intensa polarización y movilización política, podía reactualizar las difundidas imágenes que asignaban a las autoridades las potestades de los “padres de familia” y de “protectores” en la órbita de la tradición política hispana (AGÜERO, 2018) como asimismo las tempranas recomendaciones de acudir a la *dictadura* que, en la matriz de la república clásica romana, había expuesto Bernardo de Monteagudo en 1812 en el periódico *Mártir o Libre*:

El único arbitrio para salvar la república era crear un magistrado superior

al mismo Senado y a la asamblea del pueblo, que con plena autoridad terminase las disensiones domésticas y rechazase a los enemigos exteriores; advierto que inmediatamente hacen tregua las angustias públicas, y que revestido largo de esta nueva magistratura asegura el orden interior, y pone freno a los rivales del nombre romano con un suceso digno de las esperanzas del pueblo (MÁRTIR O LIBRE, 6 de abril de 1812).

Como han destacado los especialistas, la dictadura de origen romano había gozado de buena prensa en los círculos letrados hasta por lo menos mediados del siglo XVIII. Entendida como una institución que confería un poder extraordinario a un magistrado por parte de otros magistrados a través de procedimientos claramente definidos, en circunstancias especiales y en aras del bien común, su prestigio comenzó a opacarse a partir de la crítica liberal, especialmente de los escritos de Montesquieu y luego de Benjamin Constant (AGUILAR RIVERA, 2001; ROSLER, 2016). En el primer tramo revolucionario del Río de la Plata, Monteagudo representaba al grupo más radical y jacobino que en 1813 ocupó un relevante papel en la primera asamblea constituyente que terminó delegando facultades extraordinarias en el poder ejecutivo. Tal delegación, sin embargo, mostró las dificultades de inscribir en la antigua magistratura romana la concentración del poder en manos del Director Supremo (TERNAVASIO, 2007). La situación política e institucional estaba lejos de asemejarse a una república clásica y los resultados de esa breve experiencia no dejaron un buen recuerdo en la memoria colectiva de los rioplatenses. Los diputados del congreso y el Director fueron desplazados por una revolución armada en 1815 y sometidos a juicio bajo la acusación de haber ejercido un poder despótico sin límites. De allí en más, la desconfianza hacia una autoridad unipersonal demasiado poderosa formó parte del horizonte político e ideológico de las dirigencias.

Bajo la sombra de esa desconfianza, el personaje de Lucio ofrecía una entonada respuesta a lo que su par en la conversación calificaba de “desgracia”. Al celebrar que no “hubiese existido entre nosotros algún genio capaz de constituir [la nación] a su antojo” concluía que en esa opción “ni seríamos libres [...] ni mereceríamos serlo” (LA GACETA MERCANTIL, 28 de noviembre de 1827). A las razones que continuó dando su interlocutor sobre los peligros de la “cruel anarquía”, el *alter ego* del editor retrucaba que la solución no era adoptar la de otros pueblos que por “miedo de esa anarquía [...] fomentan los genios del mal con las bayonetas, a fin de hacerse considerar después como

indispensablemente necesarios para terminarla con su tiranía”. El argumento derrapaba hacia uno de los riesgos que las guerras revolucionarias y de independencia habían puesto de relieve –el del cesarismo militar identificado con la “tiranía de uno”– para aclarar que en el Río de la Plata no representaba una verdadera amenaza porque “están muy desquiciados, subdivididos y chocados entre sí mismos los elementos que podrían constituirlos; y es a la sombra de su desquicio, que este pueblo ha podido despertar ya”. Desde ese lugar distinguía la “anarquía propiamente dicha” de “un estado de agitación muy saludable y necesario a la adquisición de la libertad” (LA GACETA MERCANTIL, 28 de noviembre de 1827).

Respecto de las elecciones –uno de los principales terrenos en los que esa agitación tenía lugar– y ante la pregunta sobre cuáles eran los aspectos que se debían reformar de la ley electoral, las propuestas de Lucio tomaban distancia de las críticas que parte de la prensa venía emitiendo sobre el asunto. *El Nacional*, por ejemplo, había destinado varios números a criticar un aspecto de la ley electoral de 1821 que nunca antes había sido discutido: el criterio de inclusión en el derecho de voto activo. Para este periódico, vocero del Partido Unitario durante el congreso constituyente y de quienes habían promovido la ley de sufragio vigente, la concesión del voto a “todo hombre libre” era evaluada como un ensayo del pasado que, a la luz de la experiencia, debía ser corregido. Los editores se preguntaban “¿cuál es la base constante y general que debe adoptarse para la concesión del voto?”. La respuesta que ofrecían era otorgar el derecho de voto a quienes aportaran una “contribución” fija y conocida –postulaban como piso \$30 mensuales– con la cual se evitara que “los soldados, vagos y mal entretenidos” engrosaran la masa de sufragantes.<sup>2</sup> El personaje ficcional de la *Gaceta*, en cambio, apuntó sus críticas a otro aspecto de los procesos electorales: “cuidar de que el poder ejecutivo no tenga la menor influencia en ellos, por cuanto es el mayor peligro de muerte para las repúblicas, el que el poder legislativo pueda llegar a ser una hechura del poder ejecutivo”. Para ello había que evitar que “ningún partido pueda apoderarse exclusivamente de las mesas electorales” porque pueden hacer prevalecer su opinión “aunque no sea la de la mayoría”. Y he aquí cuando Fabio enunciaba uno de los dilemas que podía emanar del ejercicio de la soberanía popular: “¡Pero es que la mayoría también puede errar!”. Lucio, si bien admitía la premisa, reconocía que “la comodidad no tiene

<sup>2</sup> Véanse los siguientes números de EL NACIONAL: 14, 21 y 28 de abril de 1825, y 5 de mayo de 1825.

otras reglas para dirimir esas dudas”; en consecuencia, “si fuese posible que esa mayoría errase una vez; como sus errores caerían también sobre ella misma, los abjuraría al momento, y entonces cambiaría naturalmente de posición” (LA GACETA MERCANTIL, 28 de noviembre de 1827).

El ejercicio de pedagogía cívica al que habilitaba el recurso dialogal estuvo dirigido, en este caso, a despejar el horizonte de los lugares comunes más difundidos en diversas latitudes, tales como que el remedio a la anarquía era la concentración del poder en un personaje apto para pilotear la tormenta o que las masas con derecho a voto distorsionaban los resultados deseables de una soberanía popular que debía limitarse a ciertos criterios de calificación. Pero además de tomar distancia de estos argumentos, el artículo ponía en escena cuestiones que entrelazaban la dinámica representativa y la división de poderes. Las opiniones allí vertidas reclamaban, en primer lugar, poner barreras a las posibles injerencias del poder ejecutivo en las elecciones porque la subordinación del legislativo era la “muerte de las repúblicas”. ¿Cómo establecer esas barreras? La propuesta apuntaba a una de las llaves del proceso electoral: que “ningún partido pueda apoderarse exclusivamente de las mesas electorales” (LA GACETA MERCANTIL, 28 de noviembre de 1827). Aquí se hacía referencia a un mecanismo de la ley de sufragio que establecía que los miembros de las mesas, conformadas por un presidente y cuatro escrutadores, debían ser electos una hora antes de abrirse el comicio entre los sufragantes presentes<sup>3</sup>. Dicho mecanismo, que en principio sustraía del control del gobierno la designación de aquellos que decidían quiénes estaban habilitados a votar –ya que no se prescribía la confección de padrones previos a los comicios– y que tenían en sus manos el escrutinio, podía convertirse en un formidable instrumento del partido gobernante que contaba con mayores recursos para movilizar a sus dependientes. La solución consistía, entonces, en formar las mesas “por medio de un sorteo entre todos los ciudadanos hábiles de cada parroquia respectiva” (LA GACETA MERCANTIL, 28 de noviembre de 1827).

El hecho de someter a debate asuntos de procedimiento –como la elección o el sorteo de los integrantes de las mesas– abría cuestiones de fondo. En este enfoque, la noción de mayoría se inscribía en el reconocimiento de una regla que, por un lado, debía

<sup>3</sup> El mecanismo electivo para todas las autoridades de mesa regía en la ciudad mientras que en los distritos de campaña los escrutadores eran electos y la presidencia de la mesa la ejercía el Juez de Paz.

ser resguardada desde el momento en que se iniciaba el acto eleccionario y, por el otro, al estar sometida a las contingencias, podía premiar o castigar a un candidato con el triunfo o la derrota; una regla que garantizaba el principio de rotación y alternancia en los cargos según las preferencias de los ciudadanos. Entendida como procedimiento técnico, la mayoría no anulaba la competencia por los votos ni la convivencia de opiniones divergentes. Por el contrario, la premisa era que en dicha convivencia tendría lugar una deliberación racional en la que unos y otros podían cambiar de posición según los argumentos esgrimidos para arribar al bien común. Como ha indicado Elías Palti (2007, p. 170), este concepto deliberativo de opinión pública presupone “la idea de una Verdad objetiva (la ‘verdad del caso’) en torno de la cual los distintos pareceres pudieran eventualmente converger” –de allí la presunción correctiva que Lucio le atribuía a los “errores” de la mayoría– y por ello no era discordante con el compartido y siempre invocado anhelo de unidad del cuerpo político.

Por cierto que las voces de este diálogo ficcional constituyen aquí un pretexto para plantear uno de los horizontes posibles bajo los cuales se estaba leyendo la situación política de la coyuntura y el vínculo entre representación electoral y dinámica de los poderes legislativo y ejecutivo. Esas voces no eran aisladas ni expresaban una anomalía; aunque procuraban hacerse oír en un ambiente agitado y atravesado por una creciente violencia política, aspiraban a recuperar la experiencia del pasado reciente que en la provincia de Buenos Aires se vio interrumpida por la convocatoria al congreso constituyente. El trienio de 1821-1824 era, pues, recordado como un momento “feliz” por quienes se vieron desalojados del poder en 1827, según describía un artículo publicado en la *Gaceta Mercantil* por esos mismos días:

Hemos hecho un ensayo feliz, hemos vivido algunos años bajo un régimen legal, en un estado respectivamente feliz, que nos permitió antes de estallar la desventurada guerra presente, fomentar nuestra población, nuestra industria, todas las ramas que contribuyen a la prosperidad de los pueblos (LA GACETA MERCANTIL, 18 de julio de 1827).

La imagen de “felicidad” que añoraba el periódico no anclaba en la clausura del debate público o de la disputa de partidos; por el contrario, el editor los celebraba en los siguientes términos: “Cuando hay lucha de partidos, todos ellos reconcentran su fuerza en este gran acto; todos agitan en diversos sentidos; todos buscan y promueven candidatos de sus filas y al logro de este fin se consagran todos los esfuerzos, todos los recursos”. La

conclusión a la que arribaba era contundente: “Nada de esto es extraño, antes bien, esta agitación, esta lucha, son propias de las repúblicas, elementos de su vitalidad y síntomas positivos de su energía” (LA GACETA MERCANTIL, 18 de julio de 1827). El gesto de distinguir el estado de “guerra presente” de la “agitación” propia de las repúblicas era, sin embargo, una frontera que parecía esfumarse en el caldeado ambiente político que se vivía a fines de 1827.

## La mayoría como uniformidad

La elección realizada el 4 de mayo de 1828 para renovar la composición de la legislatura de Buenos Aires fue recordada por las generaciones posteriores como la más violenta y escandalosa vivida después de la revolución<sup>4</sup>. La polarización facciosa y partidaria se fue escalonando de manera vertiginosa hasta desembocar, a fines de ese año, en una revolución armada apoyada y organizada por el Partido Unitario vencido electoralmente. La Sala de Representantes fue clausurada y el gobernador Dorrego fusilado. Con este magnicidio quedó demostrado que la violencia política había llegado a su punto extremo y que el sueño de algunos de regresar al *feliz* pasado de los inicios de vida independiente de la provincia había llegado a su fin. Luego de una guerra civil entre los dos partidos enfrentados, el conflicto concluyó con el triunfo del Partido Federal, con la restitución de la legislatura y con la designación de Juan Manuel de Rosas como gobernador a fines de 1829.

Durante su prolongada gestión –que se extendió en su primer gobierno hasta 1832 y en el segundo de 1835 a 1852– la dinámica política fue desplazándose gradualmente hacia un orden unanimista que se apoyó en el sistema legal preexistente –aunque con modificaciones parciales de ciertas normas–, en novedosas prácticas no formalizadas y en argumentos legitimadores que se expresaron, entre otros vehículos, a través de la prensa. Solo que, a diferencia del período anterior, la libertad de imprenta fue cercenada y las publicaciones periódicas pasaron a ser controladas por el gobierno bajo la figura de la censura previa. Detengámonos en dichos argumentos, en línea con el ejercicio de reflexión aquí propuesto.

<sup>4</sup> Así la calificó Domingo Faustino Sarmiento en el periódico *El Nacional*, 3 de marzo 1856.

La *Gaceta Mercantil* pasó a ser el periódico oficial y desde ese lugar se convirtió en la principal usina retórica que procuró, por un lado, modelar la imagen pública del régimen rosista en los tópicos del republicanismo clásico –como demostró Jorge Myers en su pionero libro *Orden y Virtud* (1995)– y, por el otro, justificar los cambios sustanciales ocurridos en las prácticas políticas que venían a reconfigurar el vínculo entre representación electoral y división de poderes. En este segundo registro, el primer cambio significativo fue la sustitución de la libre deliberación de las candidaturas por la imposición de una lista única, confeccionada personalmente por el propio gobernador, en sintonía con la clausura de todo tipo de oposición. Dicha imposición se logró recién en su segunda gestión y la *Gaceta Mercantil* presentaba de este modo el triunfo de la lista de candidatos oficial para las elecciones de 1836:

Las elecciones de representantes, que en otras veces han motivado violencias y desórdenes, que han sido esperadas como la ocasión de una crisis más o menos influyente sobre los negocios públicos [...] se han convertido en un pretexto legal para conmover la sociedad y arrastrarla al borde de un abismo (LA GACETA MERCANTIL, 30 de noviembre de 1836).

A partir de ese diagnóstico, el editor del periódico –el letrado napolitano Pedro de Angelis– comparaba “el aspecto político de unas y otras elecciones” para interrogarse sobre “las causas [...] de algunos errores perniciosos” e introducir el problema clave que preocupaba tanto a Rosas como a su séquito más cercano: el de las divergencias expresadas en las disputas de las candidaturas:

La diversidad de las opiniones, su mutua disidencia, el interés respectivo (llevado más o menos adelante) de los partidos o fracciones de la sociedad en obtener una mayoría de sufragios sobre el resto de la misma sociedad en el acto augusto de las elecciones populares ¿es un signo y un signo necesario de la verdadera libertad civil? Sin aquella disidencia ¿dejará ésta de existir en los pueblos? [...] Véase, pues, confirmado en los hechos, en los hechos notorios, un principio que por otra parte es conforme al orden y a la naturaleza de las cosas. Tal es, que el acalorado interés, las disensiones y las divergencias en el acto augusto de las elecciones populares, lejos de ser un argumento para probar el estado de verdadera libertad civil en los pueblos, es al contrario un fiel barómetro que demuestra hallarse amenazada aquella libertad. [...] Y a la verdad que según hemos dicho, nada es más conforme al orden y a la naturaleza de las cosas; porque nada

es más natural también que la no existencia de aquellos choques [...] donde reina el espíritu de orden [...]. Así es, y no de otro modo, que deben considerarse esas elecciones donde la opinión de los ciudadanos explicada casi universalmente, se manifiesta con uniformidad [...] Sí, así es que debe explicarse, porque la voluntad casi universal, la voluntad general en los pueblos nunca puede menos de ser libre (LA GACETA MERCANTIL, 30 de noviembre de 1836).

La *naturalización* de un orden *uniforme* que devenía de la lista única de candidatos se fundaba en dos presupuestos que estaban en las antípodas de lo que postulaba el diálogo ficcional antes citado y que hubiese sido inimaginable exponerlos públicamente en el horizonte político precedente. El primero, que la diversidad de opiniones expresada en la competencia electoral ya no era un signo de libertad sino un “fiel barómetro” que la amenazaba para conducir a los pueblos a la anarquía; el segundo, que las elecciones no eran un escenario para competir y “obtener una mayoría de sufragios sobre el resto de la misma sociedad” sino el acto ritual que debía reflejar la “voluntad casi universal” identificada con la “voluntad general”, que no era otra que la voluntad del poder ejecutivo.

La segunda transformación que es oportuno subrayar refiere a las nociones de *facción* y *partido*. Durante los dos gobiernos de Rosas se mantuvo la clásica desconfianza que las dirigencias de diversas latitudes manifestaron frente a las divisiones del cuerpo político en las primeras décadas del siglo XIX. Pero esa desconfianza derivó en este caso en una efectiva clausura de cualquier tipo de expresión opositora al gobierno, tanto en las elecciones como en la legislatura, la prensa, el espacio público e, incluso, en el más íntimo ámbito privado. Al control ejercido a través de la amenaza de coacción y de una omnipresente propaganda política se sumó la sanción de leyes que condenaban al Partido Unitario al plano de la ilegalidad al ser acusados de conspiradores contra la república. Este mecanismo “catilinarista”, montado sobre la idea de la conspiración permanente, habilitó a redefinir la retórica sobre las nociones de partido y facción (MYERS, 1995). La publicística rosista, si bien admitía como legítima la existencia de partidos en el registro discursivo, condenaba a las facciones por su naturaleza subversiva al plano de lo criminal. La *Gaceta* delineaba muy bien esa distinción:

La causa santa de la Federación ni es un partido político ni debe considerarse como tal. Para que lo fuese sería necesario que existiese otro partido político que equilibrase su influencia, que invistiese justos títulos a una marcha y oposición legal, y que consultase en su mismo triunfo el

mantenimiento del orden público y el bien general de la sociedad [...] ¿Y dónde está entre nosotros ese partido constitucional? En su lugar ha existido solamente un bando criminal [...] De una parte, la gran mayoría de la Nación, la gran mayoría de los Pueblos de la República, la Federación, en fin, se presenta en tendencia hacia la consolidación del orden, y consecución de su prosperidad nacional; de la otra, una reducida e inicua facción de asesinos, de anarquistas, de malvados se opone a los medios que facilitan las conspiraciones (LA GACETA MERCANTIL, 23 de julio de 1835).

Desde esta perspectiva, el gobierno podía avanzar sin obstáculos en su gestión y gozar de la ausencia de una *oposición legal*. La noción de mayoría no asumía aquí la dimensión de un expediente técnico y procedimental que se imponía en el marco de una competencia electoral sino que se solapaba con un principio abstracto que representaba la unidad del cuerpo político. El orden rosista representaba así a la “Nación”, “los Pueblos de la República” y la “causa santa de la Federación”. El *partido* era, pues, reemplazado por la *causa*: “Hemos probado que los unitarios ni han formado ni forman un partido político, y que la causa de la Federación es nacional, adoptada por la casi universalidad de la nación; es puramente la causa de la patria y no la de personas o partidos” (LA GACETA MERCANTIL, 24 de julio de 1835).

La tercera dimensión de los cambios ocurridos remite al principio de división de poderes. En la primera gestión de gobierno de Juan Manuel de Rosas, su séquito más cercano logró una mayoría dentro de la legislatura para aprobar la delegación de facultades extraordinarias al poder ejecutivo. Aunque en esa legislatura no había representantes de la oposición unitaria –cuyos miembros más conspicuos habían emprendido el camino del exilio o el retiro de la vida pública– el Partido Federal comenzó a dividirse en torno a los alcances y límites de los poderes de excepción. Los debates en torno al tema desarrollados en la Sala de Representantes demostraron, una vez más, las dificultades de adaptar la magistratura de origen romano de la dictadura al formato republicano moderno. Los diputados que defendieron las facultades extraordinarias invocaron los argumentos clásicos de la antigua república en peligro y los que se oponían desplegaron una fuerte crítica liberal. Estos últimos pusieron el eje de su crítica en el irrenunciable principio de división de poderes y en salvar la responsabilidad del poder legislativo, verdadero representante de la soberanía popular y encargado de resguardar

dicho principio. Delegar poderes extraordinarios en el ejecutivo era para ellos renunciar a la naturaleza misma del poder que representaban. En el marco de este debate, en 1832 la mayoría de la Sala rechazó la moción de renovarle tales poderes al gobernador y Rosas no aceptó continuar por un nuevo mandato. Pero en 1835 fue electo por segunda vez y, en esta ocasión, la correlación de fuerzas dentro del Partido Federal había cambiado: la legislatura redobló la apuesta y delegó el depósito de “toda la suma del poder público” en el titular del poder ejecutivo “por todo el tiempo que a juicio del gobernador electo fuese necesario” sin más restricciones que “proteger la Religión Católica” y sostener la “causa nacional de la Federación” (REGISTRO OFICIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 1835, p. 20).

La novedad venía a desmentir los pronósticos que en la década precedente descartaban la amenaza de un liderazgo que ejerciera la “tiranía de uno” por las divisiones existentes en el escenario político; esas divisiones, en realidad, fueron las que moldearon el argumento central con el que Rosas y sus publicistas capitalizaron adhesiones e impusieron un orden unanimista; un orden que no asumió la forma de un cesarismo militar legitimado en el prestigio y poder de las bayonetas –aun cuando Rosas utilizó sus poderosos ejércitos para imponer su voluntad en la provincia y en el resto de las jurisdicciones que conformaban la Confederación– sino más bien la de un *cesarismo democrático sui generis*. Además de potenciar al máximo la movilización electoral para votar anualmente la lista única, la decisión de delegar la suma del poder público por parte de la legislatura fue sometida, por orden del gobernador, a un público plebiscito. La desconfianza que Rosas cosechó hacia el principio de división de poderes, y especialmente hacia el poder legislativo con la pluralidad de voces que alojaba, lo condujo a establecer un vínculo directo con el pueblo con el objeto de ratificar el ejercicio de su poder personal. El primer plebiscito se celebró en la ciudad de Buenos Aires en marzo de 1835, apenas la Sala de Representantes aprobó los poderes de excepción sin límites, y así lo describía la *Gaceta Mercantil*:

Ya ha terminado la votación [...] Ella ha ascendido al número de 9316 sufragios en conformidad a dicha ley, y 4 en oposición a la misma; de modo que unidos aquellos a 12.000 que al menos resultarían de la campaña harían la suma de 21.000 y más votos. Según el censo probable de los habitantes que componen la población es imposible obtener un pronunciamiento más general, solemne y decisivo; de suerte que la sanción de la Honorable Sala

ha sido la expresión de la voluntad general que aclama al Sr. General Rosas como ciudadano designado para salvar la provincia de los graves peligros que amagan. El orden, la moderación y plena libertad que han caracterizado este acto eminentemente popular, la espontaneidad de los sufragios, y más que todo la casi uniformidad del pronunciamiento son motivos muy poderosos para que el Restaurador de las Leyes se decida a encargarse de dirigir los vacilantes destinos de la patria (LA GACETA MERCANTIL, 30 de Marzo de 1835).

Sí, por un lado, la retórica del antiguo republicanismo regresaba bajo la imagen de salvar a la patria en peligro, por el otro instalaba al gran enemigo de la república clásica: el personalismo político (ROSLER, 2016). Dicho personalismo se expresó en rituales que exacerbaban al extremo el culto a Juan Manuel de Rosas, pero apoyado en una *legalidad* que se la hacía emanar del poder legislativo y en una *legitimidad* derivada del pronunciamiento de la voluntad general a través del mecanismo plebiscitario que se inauguraba. De allí en más, el gobierno reiteró los plebiscitos para ratificar la suma del poder público. Durante la larga gestión de Rosas, que terminó en 1852 con una revolución armada que lo desalojó del poder, la Sala de Representantes continuó sesionando según las reglas establecidas, las elecciones se siguieron celebrando según la ley de sufragio de 1821 y la dinámica política se rigió según la voluntad del gobernador ante la ausencia de una carta constitucional. Frente a las acusaciones que la oposición en el exilio lanzaba contra el régimen, calificado de tirano y despótico, la propia legislatura hacía uso de la ausencia de un orden constitucional para exponer la dinámica de funcionamiento del principio de división de poderes:

El Gobierno no necesita hoy de la sanción de la Sala, ni de la concurrencia de ella; en el gobierno reside hoy la plenitud del poder [...] Precisamente en nuestro país más que en ninguno estamos expuestos a que esto suceda, por falta de una ley orgánica de los poderes públicos, que determine los límites respectivos de cada uno de ellos. Así es que, casi por instinto y por buen sentido, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial obran en la órbita de sus facultades, porque no hay ninguna ley orgánica que los detalle (Diputado Eduardo Lahitte, DIARIO DE SESIONES DE LA SALA DE REPRESENTANTES DE BUENOS AIRES, sesión 534, 17 de junio de 1835, p.12).

La Sala de Representantes se negaba a sí misma el ejercicio que le competía de

sancionar las leyes y admitía que la división tripartita de poderes funcionaba “por instinto” en la órbita de sus facultades al no estar sometida a una regla constitucional que las delimitara. El lenguaje utilizado no dejaba de tener una fuerte dosis de cinismo si se considera que Rosas fue el mayor enemigo de convocar a un congreso constituyente a nivel nacional y de institucionalizar el orden provincial bajo una constitución. No debe sorprender, en ese contexto, que algunos miembros de esa misma legislatura proyectaran designar a un sucesor hereditario al cargo de gobernador en la persona de Manuela Rosas y Ezcurra, hija de quien en ese momento detentaba la suma del poder público. Aunque la iniciativa se diluyó rápidamente, por la negativa de Rosas a transgredir el *orden republicano* que venía a encarnar, revelaba el clima del momento. Reemplazar el carácter electivo del poder ejecutivo en manos del legislativo por un mecanismo hereditario era, sencillamente, una moción inimaginable cuando se sancionó la ley electoral de 1821. Así lo exhibía el epígrafe citado al comienzo, cuya diatriba contra el principio hereditario de las monarquías se fundaba en el presupuesto de que en ellas “todos los poderes se ejercen por un solo hombre”. Lo que seguramente no podía imaginar el editor era que la república que estaban creando derivaría unos años después en el poder omnímodo de un ejecutivo que utilizó los mecanismos de la soberanía popular para legitimarse.

## conclusión

Pierre Manent, en su *Curso de Filosofía Política*, afirma que la libertad moderna está fundada en una multiplicación y “organización de las separaciones”: separación entre el representante y el representado, separación de los poderes, separación de la sociedad civil y el Estado, separación de lo público y lo privado, separación de lo sagrado y lo profano, separación de intereses, separación de mayorías y minorías, y la lista podría continuar. En el marco de estas distinciones, el autor destaca que puesto que la “representación política implica posibilidades terribles”, los autores clásicos del pensamiento liberal postularon que para que no pueda “convertirse en opresión es necesario y suficiente con completar la separación entre representante y representado con la separación entre los poderes” (MANENT, 2003, 24).

El dilema de este planteo teórico era comprobar, a la luz de los ensayos históricos que lo pusieron en acto, si resultaba “suficiente” crear una nueva separación para resolver

el problema suscitado por la primera, en la que se fundaba la nueva legitimidad de origen. Sobre todo si se contempla que el ingreso del lenguaje de división de poderes implicó enfrentarse a “cuestiones inseguras y problemáticas” (CLAVERO, 2007, 26). Aunque desde hacía siglos circulaba la potente idea de que el poder gestionado por los gobiernos debía ser limitado –cualquiera fuera el referente al que aludiera la polisémica voz *gobierno*– fue en el tránsito del siglo XVII al XVIII que las reflexiones teóricas sobre división de poderes comenzaron a tomar forma sin estar exentas de ambigüedades. De allí que en el contexto creado por las revoluciones e independencias hispanoamericanas, y más allá de las recientes controversias en torno a la naturaleza de las “facultades extraordinarias”, la vieja dictadura romana se actualizaba con un giro retórico que la convertía en una absoluta novedad como lo era la teoría de la separación de poderes (AGÜERO, 2019). Y esa novedad de la dictadura o de las facultades extraordinarias devenía, precisamente, de intentar inscribirla en el marco del también novedoso régimen representativo basado en comicios (CHIARAMONTE, 2018).

La gran incógnita era cómo preservar la cohesión del orden político en un sistema fundado en la multiplicación de separaciones. Esta incógnita no estaba solo reservada a las más turbulentas repúblicas sino también a las monarquías que abandonaban la senda absolutista. La tensión generada entre la pluralidad que emanaba de la expresión de la ciudadanía y la vocación por alcanzar la unidad del cuerpo político a la que esa pluralidad tendía a erosionar por su propia naturaleza atravesó a todos los ensayos representativos desde comienzos del siglo XIX. ¿Cómo preservarse de la amenaza del despotismo si el poder que representa más directamente a la soberanía popular resigna en nombre de la voluntad general la tarea que la ingeniería política le tiene asignada de controlar y limitar a la autoridad ejecutiva que encarna la idea de unidad de gobierno? Se trata, por cierto, de un asunto clásico de la teoría política que desde la crítica de Constant a Rousseau no dejó de producir reflexiones elaboradas al calor de las variantes engendradas en los derroteros históricos de nuestras sociedades.

En este registro teórico e histórico más general, el caso que nos ocupó en estas páginas es, sin duda, uno más entre tantos otros que, en el ejercicio de estilización argumental que preside el análisis, apunta a ilustrar los dilemas nacidos de las “ficciones fundadoras” de la soberanía popular, como las denomina Pierre Rosanvallon: “por un lado, se encuentra la afirmación general, filosófica si se quiere, de un sujeto político y,

por el otro, la adopción de un procedimiento práctico de elección” (ROSANVALLON, 2009, 22). De la asimilación rutinaria – dice el autor – entre el principio abstracto de justificación – el Pueblo o la Nación – y la técnica de decisión – la regla mayoritaria – fue posible encubrir la contradicción latente que las subtendía. Esa tarea de encubrimiento podía adoptar distintos rostros y traducirse en un horizonte que, sin renunciar a la aspiración de unidad del cuerpo político, postulara tramitar el conflicto reconociendo las divergencias, o declinar hacia un horizonte de identificación entre la naturaleza de un régimen y las condiciones de su establecimiento para clausurar el conflicto en nombre de la unanimidad.

En el marco de esos horizontes y de sus diversas variantes habitaron los experimentos políticos latinoamericanos decimonónicos (ANNINO Y TERNAVASIO, 2012; PORTILLO VALDÉS, 2006). Todos tuvieron que negociar con el pasado aunque se montaran sobre una retórica de ruptura; todos tuvieron que crear instituciones para el presente sobre la base de una cultura jurídica muy asentada pero sin poder escapar a los nuevos dispositivos de legitimación y organización del poder; todos tuvieron que proyectar el futuro combinando dificultosamente los nuevos aires de libertad con el sueño de un orden estable que estaba lejos de verse asegurado con las nuevas ingenierías políticas. El desafío para los actores era, precisamente, poner en diálogo el arsenal que les proveía la cultura jurídica heredada y la nueva filosofía política con las complicadas contingencias históricas que enfrentaban; un diálogo que mostró los múltiples usos a los que habilitaron las armas de aquel heterogéneo arsenal.

## bibliografía

AGÜERO, A. Republicanismo, Antigua Constitución o gobernanza doméstica. El gobierno paternal durante la Santa Confederación Argentina (1830-1852). *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2018. <<http://journals.openedition.org/nuevomundo/72785>>.

AGÜERO, A. Sobre el concepto de Antigua Constitución y su aplicación a la historia política rioplatense de la primera mitad del siglo XIX. Respuesta al Prof. Chiaramonte. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2019, <http://journals.openedition.org/nuevomundo/75933>.

ANNINO, A.; TERNAVASIO, M. (Coords.). *El laboratorio constitucional Iberoamericano: 1807/1808-1830*. Madrid, Iberoamericana Editorial Vervuert, 2012.

- AGUILAR RIVERA, J. A. *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México: Fondo de Cultura Económica–CIDE, 2000.
- AGUILAR RIVERA, J. A. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1976*. México, UNAM, 2001.
- BOTANA, N. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*. Buenos Aires, Edhasa, 2016.
- CANTAVELLA, J. *La entrevista como conversación dirigida*. Barcelona, Editorial UOC, 2015.
- CHIARAMONTE, J. C. Facultades extraordinarias y Antigua Constitución en los estados rioplatenses del siglo XIX. Respuesta a Alejandro Agüero. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2018, <http://journals.openedition.org/nuevomundo/75933>.
- CLAVERO, B. *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*. Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- CRESPO, M. V. *Del rey al Presidente. Poder Ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*. México: El Colegio de México, 2013.
- GOLDMAN, N. Libertad de imprenta, opinión pública y debate constitucional en el Río de la Plata (1810-1827). *Prismas*. Universidad Nacional de Quilmes, n. 4, pp. 9-20, 2000.
- GONZÁLEZ BERNALDO, P. *Civilité et politique aux origines de la Nation Argentine*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1999.
- MANENT, P. *Curso de Filosofía Política*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MYERS, J. La cultura literaria del período rivadaviano: saber ilustrado y discurso republicano. En: ALIATA, F.; MUNILLA LACASA, M.L. (Comps). *Carlo Zucchi y el neoclasicismo en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Eudeba, 1998, p. 31-48.
- MYERS, J. *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1995.
- PALTI, E. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- PORTILLO VALDÉS, J. M. *Crisis atlántica: autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*. Madrid, Marcial Pons, 2006.
- PORTILLO VALÉS, J. M. Independencia constituyente. *SEMATA. Ciencias Sociales e Humanidades*. v.23, p. 253-266, 2011.
- ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Manantial, 2009.

ROSLER, A. *Razones públicas. Seis conceptos básicos sobre la república*. Buenos Aires, Katz Editores, 2016.

SABATO, H. *Republics of the New World. The revolutionary political experiment in nineteenth Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

TERNAVASIO, M. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.

TERNAVASIO, M. *Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

Recibido em: 16/02/2020 – Aprobado em: 12/05/2020