

## **Perspectivas historiográficas sobre las Leyes de 1821 en Buenos Aires y su impacto en la definición de la ciudadanía política, 1821-1826**

### **Historiographic Approaches on the 1821 Laws in Buenos Aires and its Impact on the Definition of Political Citizenship, 1821-1826**

*(In Memoriam)*

**Fabrizio Gabriel Salvatto**  
Universidad Nacional  
de La Plata (Argentina)

#### **Resumen**

El propósito de este artículo es el análisis historiográfico de las Leyes de 1821 en Buenos Aires (Argentina) atendiendo a sus principales estudios. Comparamos interpretaciones, marcos teóricos y abordajes metodológicos y, a partir de investigaciones recientes, también proponemos algunas líneas de indagación para dilucidar los componentes centrales de las discusiones abiertas en la historiografía, así como las formas de abordar la representación política y la ciudadanía en el contexto de los años 1821-1826.

#### **Palabras clave**

Enfoques historiográficos, Leyes de 1821, Buenos Aires

#### **Abstract**

The purpose of this article is the historiographic analysis of the 1821 Laws in Buenos Aires focusing on its foremost works. We shall compare interpretations, theoretical frameworks, and methodological approaches. Based on recent investigations, we also suggest some research topics to elucidate the central components singled out by historiography, as well as ways to deal with the political representation and citizenship in the context of the years 1821-1826.

#### **Keywords**

Historiographic approaches, 1821 Laws, Buenos Aires

## Introducción

Las producciones de José Carlos Chiaramonte, Juan Carlos Garavaglia, Noemí Goldman, Marcela Ternavasio, Carlos Cansanello, Marcelo Martínez Soler, entre otros, marcaron una agenda de trabajo para las investigaciones recientes sobre la definición de la ciudadanía en el Río de la Plata y su relación con las Leyes de 1821 en Buenos Aires. Estos contaban con una documentación variada y un importante caudal de trabajos de la vieja Académica Nacional de la Historia. Autores como Ricardo Levene, Ricardo Zorraquín Becú, Emilio Ravignani, entre otros. Si bien los primeros nombrados renovaron el campo historiográfico de las últimas décadas, en algunos casos sostuvieron una orientación hacia Buenos Aires (ciudad y provincia) tomándola como modelo de representación política original en el escenario rioplatense e, incluso, americano. Así, por ejemplo, Marcelo Martínez Soler sostiene que a excepción de los Estados Unidos, ningún país de la época conoció leyes electorales tan amplias como las del Estado de Buenos Aires.<sup>1</sup> En la misma línea, Sol Lanteri y Daniel Santilli señalan que la ley electoral de 1821 implicó “un nuevo concepto de representación política, basado en la realización de elecciones regulares directas para los diputados de la Sala de Representantes”, constituyendo así “una verdadera novedad en el contexto latinoamericano y aún occidental, ya que, cuando se concedían derechos civiles, se aplicaban severas restricciones al derecho a elegir y ser elegido”.<sup>2</sup> Sin embargo, cabe preguntarse si el impacto de la reforma tiene que ver con las particularidades y la breve historia institucional de la Provincia en la década de 1810. Argüimos que la ventaja de Buenos Aires no fue su mayor desarrollo institucional, ya que en otras provincias del Río de la Plata surgen normativas y experiencias de gobiernos similares,<sup>3</sup> sino que su diferencia reside su invaluable fuente de recursos económicos frente a los menores ingresos de, por ejemplo, las provincias del litoral.<sup>4</sup>

Por consiguiente, abordaremos los principales estudios acerca de las Leyes de 1821 y su relación con la definición de la ciudadanía política a fin de establecer los marcos generales de acuerdos historiográficos vigentes sobre este problema.

### **La ciudadanía política y la Ley electoral de 1821 en la historiografía reciente: enfoques y perspectivas**

Existe cierto acuerdo historiográfico en que la crisis abierta en 1820 produjo la disolución de un régimen de Intendencias (creado en 1776) que había perdurado aun

---

<sup>1</sup> Marcelo Martínez Soler, “‘La feliz experiencia’ Instituciones y ciudadanía en Buenos Aires entre 1820 y 1826”, *Historia Constitucional*, 2 (2001): 135-159.

<sup>2</sup> Sol Lanteri y Daniel Santilli, “Consagrando a los ciudadanos. Procesos electorales comparados en la campaña de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX”, *Revista de Indias*, vol. 70, 249 (2010): 552-553.

<sup>3</sup> Nos ocupamos de este problema en Fabricio Gabriel Salvatto, “*Los derechos de vecino y de natural en la definición de la ciudadanía política y la soberanía en Buenos Aires y el litoral, 1808-1826* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata, 2022).

<sup>4</sup> Roberto Schmit, “Finanzas públicas, puertos y recursos financieros”, en *Historia de la Provincia de Buenos Aires: de la organización provincial a la federalización de Buenos Aires. (1821-1880)*, dir. Marcela Ternavasio (Buenos Aires: Edhasa, 2013), 209-212; Roy Hora, *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010), 72-80; y Jorge Gelman, “Los claroscuros de las economías rioplatenses tras la independencia.”, en *Crear La Independencia. Historia de un problema argentino*, ed. Gabriel Entin (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2016), 136.

después de los turbulentos años que van desde 1808 (la *vacatio regis*) hasta el fracaso del Directorio en sostener dicha estructura. Las explicaciones sobre dicho fracaso han variado, pero como sostiene Noemí Goldman:

el pasaje de los diversos intentos de recomposición del cuerpo político hispano, a los primeros ensayos constitucionales de las repúblicas independientes fue también el puente de tránsito de derechos de pueblos, junto a incipientes derechos individuales. De modo que las cuestiones y conflictos inherentes a la soberanía (indefinición geográfica de las nacientes repúblicas, ejercicio y distribución del poder, representación individual o mandato imperativo) no fueron solo previas al diseño de las nuevas ingenierías constitucionales, sino que lo atravesaron de diverso modo, bastante más allá del período de la independencia.<sup>5</sup>

Sin embargo, estos elementos mencionados se encuentran en dos mundos superpuestos: el del Antiguo Régimen y el de las nuevas ingenierías constitucionales, en las cuales se pierde de vista las “creaciones políticas originales”,<sup>6</sup> y de las formas en que éstas se intentaron llevar a cabo<sup>7</sup> mediante legislaciones, prácticas, y el comienzo de la era del sufragio.

El derecho al voto fue visto como la expresión de estos procesos de ampliación de la representación política no solo en el amplio marco Atlántico, sino particularmente en el Río de la Plata en las segunda y tercera décadas del siglo XIX. Marcela Ternavasio le dedicó especial atención a este problema en su trabajo *La revolución del voto*.<sup>8</sup> La autora analiza la importancia del ejercicio del sufragio, su relación con las luchas facciosas, el surgimiento de la legitimidad popular del voto y su trayectoria entre 1810 y 1852, atendándose particularmente a la nueva cultura política surgida de estos nuevos regímenes representativos. Para la autora, la Ley electoral de 1821 prescribía un voto sin restricciones, pero las condiciones que debían sumarse para el voto pasivo (la calidad de la ciudadanía que permitía ser elegido) implicaban ciertas restricciones. No obstante, para Ternavasio la Ley electoral de 1821 implicaba un avance sin precedentes en región:

Buenos Aires representaría, así, uno de los primeros ejemplos de sufragio universal en el mundo, ya que sólo la corta experiencia francesa de la época napoleónica con la Constitución del año VIII habría eliminado las trabas censitarias al voto, alejándose del caso norteamericano –cuyos estados no habrían legislado un sufragio tan amplio como prescribía la ley de 1821– y más aún de Inglaterra, donde el modelo de ciudadano-proprietario habría funcionado acertadamente hasta, por lo menos, los primeros reclamos cartistas iniciados en la década de 1830. Francia, incluso, habría tenido que esperar hasta 1848, luego de la experiencia revolucionaria para instaurar la universalidad del sufragio. Esta línea interpretativa siguió el clásico camino que condujo a buscar la excepcionalidad señalada en las filiaciones doctrinarias de los mentores de la ley, las que –en términos de un abordaje metodológico centrado en la noción de influencias– se

---

<sup>5</sup> Goldman, Noemí, “¿De qué hablamos cuando hablamos de liberalismo?” [En línea] [www.bicentenario.gov.ar/uploadsarchivos/goldman.pdf](http://www.bicentenario.gov.ar/uploadsarchivos/goldman.pdf), 2010.

<sup>6</sup> La expresión pertenece a Hilda Sabato. Véase Hilda Sabato, “Horizontes republicanos en Iberoamérica. Una perspectiva de largo plazo”, en *Entre la Colonia y la República. Insurgencias, rebeliones y cultura política en América del Sur*, comps. Beatriz Bragoni y Sara E. Mata (Buenos Aires: Prometeo, 2008), 316.

<sup>7</sup> Recientemente Fernández Sebastián se refirió a la necesidad superar la idea de ruptura y continuidad, habitual en estos estudios, a partir del análisis de las “tradiciones electivas” que operan dichos procesos. Javier Fernández Sebastián, “Tradiciones electivas. Cambio, continuidad y ruptura en historia intelectual”, *Almanack. Guarulhos*, 7 (2014): 5-26.

<sup>8</sup> Marcela Ternavasio, *La revolución del voto* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002).

presentan como los principales móviles que habrían llevado a su elaboración y aplicación.<sup>9</sup>

Como se observa en esta cita, Ternavasio y Martínez Soler tienen posturas contrarias al respecto de la significación de las leyes electorales en Norteamérica y su comparación con las de Buenos Aires de 1821. Ahora bien, las contradicciones señaladas entre las normas pensadas para hacer posible la representación soberana y las prácticas políticas pueden ser abordadas desde algunos desarrollos teóricos sobre la idea de representación antigua y moderna. En este caso nos referimos a las formas de representación del Antiguo Régimen y a aquellos otros que irrumpen en la primera parte del siglo XIX, pues por antiguo también podrían entenderse elementos más remotos – dentro de la cultura occidental–, como en la Roma del 260 a. c. Allí se diferenciaban los *civis romani*, los *coloniae civium Romanorum* y los *municipia civium Romanorum*, que cuentan con todos los derechos civiles y políticos, de los ciudadanos sin derecho a voto (*civitates sine suffragio*).<sup>10</sup> Pero los *municipia* no eran automáticamente incluidos en los derechos plenos, sino que se iban incorporando pasando de *civitates sine suffragio* a *civitates cum suffragio*.<sup>11</sup>

La idea de elección en la modernidad se refiere a una forma de afirmación de la autonomía local frente a otros poderes, como podían ser los señoriales y/o los regios, y estos se inscriben dentro de un marco corporativo. En este sentido, Rosanvallon señaló que la idea del ciudadano elector estaba basada en la práctica de la elección como procedimiento electoral e inscrita en la cultura política de las antiguas libertades comunales. “Hay –dice Rosanvallon– una larga distancia entre el pueblo-cuerpo y el pueblo-individuo de la soberanía como autorización al autogobierno y consentimiento colectivo dado a un hombre por elección individual y razonada de un candidato”.<sup>12</sup> Lo mismo sucede con la idea de sufragio antiguo y moderno, pues como ironiza el autor, “Ciertamente los franceses no esperaron a 1789 o a 1848 para comenzar a nombrar jefes o responsables. El procedimiento electoral como designación y legitimación de autoridades religiosas o secular es muy antiguo”.<sup>13</sup> Sin embargo, estas prácticas del sufragio “son completamente ajenas al universo individualista democrático contemporáneo”.<sup>14</sup> Aquello reconocido como nuevo, la concepción de lo que conocemos hoy como la ciudadanía política, encuentra registro en los problemas de base de toda constitución de un poder legítimo mediante el proceso electoral.

En este sentido, François Xavier Guerra sostuvo que el sistema electoral es “una mezcla de disposiciones prácticas que favorecen la individualización y [en otros casos] reconocen o incluso refuerzan los comportamientos comunitarios”.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, 79.

<sup>10</sup> Sergei I. Kovaliov, *Historia de Roma* (Madrid: Akal, 2019), 169-170.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 170.

<sup>12</sup> Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia* (México: Instituto Mora, 1999), 31.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 27.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 31.

<sup>15</sup> François Xavier Guerra, “El soberano y su reino”, en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, coord. Hilda Sabato (México: Fondo de Cultura Económica, 1999), 49.

En torno a estos problemas, la tesis de Edmund Morgan sobre la ficción de la soberanía popular en los procesos electorales llevó la discusión más allá del plano formal de lo político-jurídico, adentrándose de este modo en las prácticas políticas y culturales. El autor muestra la correspondencia entre las “ficciones” de las monarquías moderadas y las repúblicas democráticas modernas en lo que respecta a las nuevas formas de legitimar el poder político. Como señala Morgan refiriéndose a los procesos en Norteamérica e Inglaterra, “En muchas elecciones lo ostensible se acerca mucho a lo real, la ficción por un momento se acerca a los hechos y nuestra creencia en la soberanía del pueblo –o nuestra voluntad para suspender la incredulidad– se agudiza”.<sup>16</sup> En el caso hispanoamericano, la idea de que ante la ausencia de una legitimidad del monarca, las elecciones y la participación popular constituyen una “ficción” (o invención) adquiere nuevos sentidos al analizarse los mecanismos que llevan adelante las élites dirigentes. Guerra demostró que las élites modernas fabrican diversos “tipos de ‘ficciones democráticas’ para construir un nuevo régimen representativo”.<sup>17</sup> El autor destaca una frase ilustrativa pronunciada por el presidente de la junta electoral de San Luis de Potosí en 1813: “Si nos hayamos (*sic*) congregados en verdadera Junta Aristocrática es en virtud de la Democracia del Pueblo”.<sup>18</sup>

La importancia teórica de los trabajos de Pierre Rosanvallon, en este sentido, puede ofrecernos algunas aproximaciones al problema aquí planteado. Rosanvallon señala que en las sociedades modernas existe un doble régimen de ficción: uno sería más bien cultural y actuaría como dispositivo simbólico al asumirse la existencia de un “cuerpo del pueblo”, pero es también una ficción técnica puesto que el estado de derecho se vuelve abstracto con el fin de gobernar mediante reglas universales.<sup>19</sup> El autor propone que la ficción de un cuerpo abstracto “es una condición de la integración social en un mundo de individuos mientras que, en las sociedades tradicionales, por el contrario, son las diferencias las que constituyen un factor de integración”.<sup>20</sup>

Aunque no se trata de ingenierías menos complejas que las antiguas legitimidades de la monarquía hereditaria (absolutistas o parlamentarias, si se considera la Constitución de Cádiz de 1812), es probable que la lógica de esas ingenierías políticas pueda rastrearse desde las nociones de vecino y de natural en el Antiguo Régimen, puesto que ambas condiciones (en distintos planos) habilitan a los sujetos a representar y/o ser representados. Al respecto, consideramos necesario plantear algunos problemas acerca de la idea de representación política.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Edmund Morgan, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y los Estados Unidos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006), 185.

<sup>17</sup> François Xavier Guerra, *Modernidad e Independencia*, 75.

<sup>18</sup> François Xavier Guerra, “El soberano y su reino”, 52.

<sup>19</sup> Pierre Rosanvallon, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007), 100.

<sup>20</sup> Es interesante plantear la concepción de democracia que conllevan estas cuestiones en las reflexiones de Rosanvallon: “En la democracia –dice Rosanvallon– el pueblo ya no tiene forma: pierde toda densidad corporal y se convierte positivamente en número, vale decir, fuerza compuesta de iguales, de individualidades meramente equivalentes bajo el reino de la ley. Esto es lo que expresa, a su manera radical, el sufragio universal: señala el advenimiento de un orden serial. El ciudadano, como *homo suffragans*, es el nombre deliberadamente abstracto, simple componente numérico de la unidad nacional”. Pierre Rosanvallon, *El modelo político francés*, 100.

<sup>21</sup> Fabricio Gabriel Salvatto, *Los derechos de vecino y de natural en la definición de la ciudadanía política*, 137.

Ternavasio sugiere que en el período 1810-1852 conviven las formas de representación antigua y moderna, pero también que con las nuevas comunidades políticas surgidas de la desarticulación de la monarquía hispana se produjo un aumento de la representación política, sobre todo a partir de la participación en los procesos electorales de un mayor número de habitantes antes excluidos, cuando en la representación antigua solo tenían voz los miembros de los ayuntamientos en las ciudades, instituida en el privilegio de la vecindad. La idea de representación como invención de los nuevos cuerpos representativos puede ser matizada porque el fundamento de la doctrina de la representación surge durante el Antiguo Régimen y no se basa exclusivamente en el número de representados. Como dice Pierre Rosanvallon:

En una sociedad de cuerpos la distinción entre el ser humano y el sujeto político no se plantea. La participación indirecta de todos está de hecho asegurada y mediatizada por los cuerpos a que cada uno pertenece. Nadie queda excluido, en ese sentido, ya que la representación expresa la estructura misma de lo social. En una sociedad de cuerpos, existen enormes desniveles políticos y sociales, pero al mismo tiempo hay una continuidad y todos los seres están relacionados. Los cuerpos organizan y cubren a toda la sociedad, enlazando al príncipe y sus súbditos, a los ricos y a los pobres, a los hombres y a las mujeres, los amos y los empleados, los adultos y los niños.<sup>22</sup>

En pocas palabras: en la cultura política del Antiguo Régimen, todos los sujetos están representados. Esta noción es fundamental. Es una idea muy difundida en toda la Europa del Antiguo Régimen y se mantuvo inclusive en aquellos países de Europa occidental –también en Norteamérica– que excluían a determinados sectores considerados no aptos para ejercer la representación: mujeres, domésticos, esclavos, negros, locos, etc. Solo en las sociedades modernas –dice Rosanvallon– el individuo abstracto tiene una capacidad jurídica independientemente del lugar que ocupa en la estructura social. Pero hay más: los derechos políticos de individuos partícipes de una soberanía colectiva (la nación) tampoco provienen de la doctrina de la representación.

Para que se pueda plantear un plano de representación debe haber un reconocimiento de la diversidad y de la heterogeneidad en la sociedad:<sup>23</sup> “es que el proceso representativo –dice Rosanvallon– (...) necesita de heterogeneidad para existir. Si no hay heterogeneidad aceptada como tal, la representación es un proceso imposible e impensable. La representación solo puede reconocerse en sus divisiones, en sus diferencias, entenderse en sus desniveles”.<sup>24</sup> Los llamados “representantes de la nación” elegidos por individuos autónomos, es decir, los representados, participan de una colectividad soberana mediante el “principio de autonomía de la voluntad”. Por consiguiente, se trata de un principio de representación que no admite la heterogeneidad del Antiguo Régimen.

Una de las formas de considerar la diversidad en la representación política moderna es la aparición de los partidos políticos entre finales del siglo XVIII en Norteamérica y las primeras décadas del XIX en Europa e Hispanoamérica. Sin embargo, la idea de partido político era considerada de manera negativa y despectiva. El partido era asociado a la idea de facción, problema que los primeros gobiernos revolucionarios en el

---

<sup>22</sup> Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano*, 98.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 66.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 144.

Río de la Plata, por ejemplo, denunciaban en el marco del Cabildo. Incluso en los Estados Unidos el sistema de partidos no fue pensado por los “padres fundadores” y era visto como algo faccioso. Así lo expresó George Washington en 1796, quien consideraba que los partidos eran un elemento nocivo para la paz social, ya que representaban intereses particulares en contra del interés común. Los partidos políticos se generalizan como elementos que integran la diversidad en la representación política en las últimas décadas del siglo XIX, no en el período que estamos considerando.<sup>25</sup> En este sentido, los representantes constituyen un grupo que se diferencia de los excluidos pero, además, dentro del grupo que podemos llamar de los “incluidos” se reconocen integrantes con derechos diferenciados, como la posesión del voto activo y el voto pasivo para la elección de representantes.

El aumento del número de votantes puede ser un elemento nuevo por considerarse una ampliación de la representación. Pero también puede ser un elemento en el que opera un régimen de ficción que se instala para poder gobernar en nombre de la soberanía. En un régimen de unanimidad (como el de Buenos Aires, 1828-1852) el problema no estaría solamente en la cantidad de votantes respecto al número de habitantes totales sobre el que los representantes ejercen el poder, sino también en considerarse qué es lo que puede y no puede votar el representado.<sup>26</sup>

Ahora bien, hay un cierto acuerdo en la historiografía reciente acerca de que en el Río de la Plata tales principios de la ciudadanía política como la representación moderna no fueron posibles en el período que abordamos porque persistieron elementos antiguos. Por otra parte, con la ruptura del vínculo con la monarquía y la Guerra de Independencia tampoco se podía admitir una representación de Antiguo Régimen. Una de las salidas de este problema fue considerar las prácticas electorales prescriptas en las provincias del Río de la Plata como un fenómeno inédito y, por lo tanto, la historiografía la consideró más cercana a la representación moderna que a la del Antiguo Régimen. Por ejemplo, Cansanello señala que “la característica que más se suele resaltar de la ciudadanía, es la capacidad de los individuos para elegir, quedando así inexorablemente unido el concepto a la representación”.<sup>27</sup>

Los procesos electorales en las nuevas provincias del litoral fueron un elemento privilegiado por los historiadores al observar posibles contradicciones entre lo “nuevo” y lo “viejo”, teniendo como eje la representación política en la ciudad y en las campañas bajo el proceso electoral, como señal de una marcha hacia la universalización del ciudadano en una etapa “embrionaria”, aunque esto solo puede ser descifrable retrospectivamente por la historiografía, puesto que por entonces los contemporáneos no tenían la menor sospecha de que se encontraban en dicha etapa. Obsérvese cómo expresa este problema Chiaramonte al referirse a la Ley electoral de 1821 en la Provincia de Buenos Aires:

Pese a lo que parecía ser un notable avance en dirección a un régimen representativo moderno, que se refleja en otras prescripciones de la misma ley, como la del carácter

---

<sup>25</sup> Véase Jesús Márquez Velazco, “Visión panorámica de los Estados Unidos”, en *¿Qué es Estados Unidos?*, coords. Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (México: Fondo de Cultura Económica, 2008), 37.

<sup>26</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2012), 34-36.

<sup>27</sup> Carlos Cansanello, *De Súbditos a Ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires. 1810-1852* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2003), 201.

directo de las elecciones de diputados o la reducción de la edad mínima para el voto a los 20 años, este ordenamiento no terminaba de definir una verdadera ciudadanía bonaerense en virtud de un remanente de la aún fuerte representación de la ciudad.<sup>28</sup>

En esta cita Chiaramonte parece aludir a la factibilidad de una “verdadera ciudadanía bonaerense”, pero sin embargo esta ley electoral contenía algunos elementos que la hacían insuficiente como “avance” debido a la falta de una equitativa representación de la campaña. Ternavasio matiza esta consideración. Entre las virtudes de la ley electoral, la autora señala la eliminación del mandato imperativo que caracterizaba a la representación del Antiguo Régimen. Vale decir que, en este punto, se aproxima a un “régimen representativo moderno” como lo sugiere Chiaramonte. Pero aquello que este autor considera un impedimento para hablar de una “verdadera ciudadanía” (la mencionada inequidad entre ciudad y campo) encuentra en el análisis de Ternavasio un atenuante:

Aunque en su interior no se establecía una ciudadanía unificada que igualara a ciudad y campo bajo los mismos mecanismos electorales, es cierto que también se abandonaban los tradicionales criterios basados en jerarquías corporativa-territoriales vigentes en la década revolucionaria. La resolución planteada en 1821 significó una salida intermedia frente a los polos extremos planteados un año antes: ni cuerpos morales defendiendo la representación, ni distribución del número de diputados según la cantidad de población. Fue la decisión política de la nueva Sala de Representantes la que quedó finalmente como árbitro –en el presente y en el futuro– de la distribución cuantitativa de la representación en cada espacio.<sup>29</sup>

Existe una mínima diferencia entre las consideraciones de Chiaramonte y Ternavasio acerca del significado político de la ley en cuanto a la desigualdad ciudad-campo. Pero ambas posturas remiten a “lo que parecía ser un notable avance” –y por consiguiente no era tal– o soluciones “intermedias”, retrotrayendo el concepto moderno de representación como eje principal de sus análisis acerca de las Leyes de 1821, en particular la ley electoral. Es decir, centrándose en lo que debería haber sido la ley para poder considerarse una “ciudadanía unificada” y lo que terminó siendo el balance de aquel proceso: la consolidación de la Sala de representantes para determinar la distribución cuantitativa de la representación. Las producciones de estos autores y sus seguidores se concentraron mayormente en las perspectivas de meta que planteaban algunas figuras del círculo rivadaviano en su afán reformista.

En este sentido, vale lo señalado por Roberto Schmit:

hoy sabemos que, en la práctica política rioplatense a lo largo del siglo XIX, no hubo una imposición nítida de una tradición política, sino la existencia heterogénea de un cambiante proceso de formación del republicanismo con un cúmulo de diversas tradiciones y prácticas utilizadas por los actores políticos. De manera, entonces, que ese universo de tradiciones y tensiones visibles resulta un desafío que debemos comprender aún mejor para el largo y cambiante proceso que va desde la independencia hasta la construcción del Estado y el sistema político nacional.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> José Carlos Chiaramonte, “Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino”, en *Ciudadanía política y formación de naciones*, coord. Hilda Sabato (México: Fondo de Cultura Económica, 1999), 115.

<sup>29</sup> Marcela Ternavasio, *La revolución del voto*, 98.

<sup>30</sup> Roberto Schmit, *Caudillos, política e instituciones en los orígenes de la Nación Argentina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015), 12.



La mirada integral de largo plazo propuesta por el autor puede tener sus límites en cuando a cómo los actores están resolviendo los asuntos a partir de las experiencias que conocen. Schmit plantea la puesta en tensión de diversas formas de republicanism, entre las que se pueden considerar las de Antiguo Régimen y las nuevas concepciones liberales, que suelen ser concepciones de meta en algunas figuras políticas tales como Moreno o Monteagudo por nombrar algunos. También el autor considera que en la primera parte del siglo XIX se da una transición de la vecindad del Antiguo Régimen –que distinguía al vecino del habitante, por ejemplo– a una nueva concepción de ciudadano “definido por su universalidad, igualdad e individualidad”,<sup>31</sup> problema que es motivo de tensiones entre la definición de las Leyes de 1821 y las prácticas que se dan en la ciudad y la campaña a lo largo de esta primera mitad del siglo XIX.

Más allá de lo que debería haber sido la ley, de lo que por los estudios existentes conocemos de su puesta en práctica, Vicente Agustín Galimberti mostró a partir de una variada documentación los avatares y el carácter de la práctica de las leyes electorales en Buenos Aires.<sup>32</sup> El estudio de estos procesos electorales constituye un problema de gran relevancia sobre el problema de la ciudadanía, aunque dicho proceso es una parte de este problema y no se agota en la realización de elecciones periódicas.

Desde la recuperación de la democracia en 1983, la historiografía asistió a una proliferación de la producción académica sobre el tema, formando un corpus bibliográfico muy importante como hemos comprobado. Galimberti, en diversos trabajos, incluyendo su tesis doctoral,<sup>33</sup> aborda el problema ofreciendo datos inéditos sobre los escrutinios y realizando un importante estudio comparativo sobre lo que ocurría en las mesas electorales de la campaña en diversos momentos del período 1813-1862. Para nuestro estudio hemos consultado los resultados obtenidos por el autor en un período más acotado (1812-1828), pues lo que nos interesa señalar no es solamente el número de representados que votan, sino cómo se constituye la legitimidad en los procesos electorales de los representantes y la participación de los representados con posibilidad de actuar en dichos procesos. Pero, además, el autor señala un aspecto central en la definición de la ciudadanía en el Antiguo Régimen, pues considera como parte de la condición de vecindad la relación con “los lugares y relaciones con el Rey, fuente de toda justicia, árbitro y garante último del sistema”.<sup>34</sup> Pero esta relación vincular con el monarca y la dinastía no tiene que ver de modo directo con la vecindad, sino con la naturaleza, un elemento que constituye un plano de producción diferente al de la vecindad y supone el vínculo directo entre el monarca y sus súbditos.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Vicente Agustín Galimberti, “Las bases sociales del sistema electoral bonaerense durante la primera mitad del Siglo XIX. Una aproximación a partir del caso de la Villa de Luján”, *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, vol. 1-4 (2014): 22-51.

<sup>33</sup> Vicente Agustín Galimberti, *Las prácticas electorales en la campaña de Buenos Aires y la incorporación de la población rural al sistema político provincial (1813-1862)* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Luján, 2019).

<sup>34</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>35</sup> Fabricio Gabriel Salvatto, “Los derechos de vecino y de natural en la definición de la ciudadanía política”, 195.

Galimberti pone de relieve las permanencias de prácticas desde 1820 que ya eran conocidas en los últimos años de la década de 1810, prácticas que generaban dudas sobre los procesos electorales más allá de las normativas establecidas. Asimismo, el autor analizó detalladamente las formas en que se lleva a cabo el acto electoral y aquellos procedimientos que podían levantar sospechas; muestra la relación que existía entre los candidatos electos y su inserción institucional y la diferenciación entre los comicios que respondieron a la elección por unanimidad frente a aquellos “no unánimes”.<sup>36</sup> Galimberti abordó la idea de unanimidad entre 1815 y 1828 en los procesos electorales en Buenos Aires (ciudad y campaña) a partir de un riguroso análisis de la documentación. Muestra en cifras, listas y resultados cómo evoluciona el régimen de unanimidad desde 1821 hasta 1828, momento cuando se “trasladó la lógica unanimitaria de la campaña a la ciudad, eliminando la deliberación y la disputa por las candidaturas del proceso electoral”.<sup>37</sup> La idea del proceso electoral “unánime” y “no unánime” que utiliza el autor despliega la complejidad que tenía para la época la idea de unanimidad.

En este sentido, Pierre Rosanvallon señala que las prácticas unanimitarias del siglo XIX en el mundo occidental, conciben procedimientos electorales que sirvieron para afianzar la cohesión de una comunidad y para estrechar sus vínculos. El autor llama a esto “cultura política de la unanimidad” y lo relaciona con la “generalidad procedimental en el orden político” que constituye la capacidad de incluir el mayor número de ciudadanos en una expresión tan unánime como fuera posible.<sup>38</sup> Puesto que esta unanimidad se relacionaba con una forma de entender el poder y la legitimidad más allá del procedimiento electoral,<sup>39</sup> pues constituía una dimensión más práctica que lo que prescribía la ley. La práctica de la unanimidad tenía sus antecedentes en los aspectos más radicales de la tradición revolucionaria francesa, pues –como sostiene Hannah Arendt– “La cualidad más llamativa de la voluntad popular como *volonté générale* era su unanimidad y, así, cuando Robespierre aludía constantemente a la ‘opinión pública’, se refería a la unanimidad de la voluntad general”.<sup>40</sup>

Pero el aspecto más destacado del estudio de Galimberti es que nos muestra hasta qué punto Buenos Aires, frente a lo que sucede en el resto del Río de la Plata, constituye una excepción en cuanto al universo de votantes habilitados. Como dijimos anteriormente, su particularidad y excepcionalidad no radica en su mayor institucionalización. En el caso bonaerense, como señalan también Cansanello y Ternavasio, prácticamente no se promovió la exclusión del voto. Galimberti muestra en su tesis doctoral que, en la Villa de Luján, el cruce de listados de aproximadamente 10 elecciones con diversas fuentes provenientes de los padrones, las contribuciones directas, de los registros de las milicias, permiten identificar los nombres de los votantes que participan del proceso electoral más allá del universo de los sujetos solo habilitados.<sup>41</sup> De

---

<sup>36</sup> Vicente Agustín Galimberti, “La unanimidad en debate. Los procesos electorales en la campaña de Buenos Aires entre 1815 y 1828”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, 37 (julio-diciembre 2012): 93-95.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 110.

<sup>38</sup> Pierre Rosanvallon, *La legitimidad Democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. (Buenos Aires: Manantial, 2009), 59, 81-83. Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 71.

<sup>39</sup> Sol Lanteri y Daniel Santilli, “Consagrando a los ciudadanos”, 563-565.

<sup>40</sup> Hannah Arendt, *Sobre la revolución* (Madrid: Alianza, 2013), 120.

<sup>41</sup> Vicente Agustín Galimberti, *Las prácticas electorales en la campaña de Buenos Aires*, 294-296. Véase Vicente Agustín Galimberti, *Las bases sociales del sistema electoral bonaerense*, 31-32.

este modo, el autor muestra que, si bien hay un núcleo de votantes de los “sectores medios rurales” que tiene una presencia más regular en las elecciones, también lo hacen los peones, ex esclavos, algunos sujetos identificados como indios, etc. Es decir, las elecciones comprendieron a todos los sujetos habilitados en los padrones. Durante el rosismo se practicó una cierta exclusión de quienes estaban habilitados cuando se enfrentaban las facciones por el control de las mesas, pero en cuanto a la legislación sobre los procesos electorales no se pondrán restricciones.<sup>42</sup> Incluso, fueron los federales cismáticos quienes plantearon algún tipo de exclusión en el proyecto de constitución de 1833, que por supuesto nunca entró en vigor.<sup>43</sup> Observaremos en el capítulo 5 de este autor, que también en 1826, se produce una fuerte discusión sobre la calidad del voto activo y quiénes deberían excluirse.

Al estudiar los mecanismos previstos en las normativas –no solo en el espacio bonaerense– puede verse en qué aspecto el procedimiento electoral estaba inscripto en un nuevo escenario para la representación política. Como señalamos anteriormente más arriba, Marcela Ternavasio sostiene que la Ley electoral de 1821 prescribía un voto “sin restricciones”, aunque las condiciones que debían sumarse para el voto pasivo (la calidad de ciudadanía que permitía ser elegido) encarnaban claras restricciones, como diversas constituciones de la época contenían, entre ellas la Constitución de Cádiz de 1812, vigente también durante el llamado Trienio liberal en la península ibérica (1820-1823).

El problema aquí es cómo entender estas restricciones. En nuestra perspectiva se trata de revisar este marco de acuerdo historiográfico: estas “restricciones” se relacionan con el hecho de partir de una definición específica de ciudadanía, con una dirección sin retorno hacia la ciudadanía representativa, como si existiera “un norte” que conduce indefectiblemente a la representación democrática, debate ausente en este período.<sup>44</sup> Así, en ciertos momentos de esta historia de la ciudadanía rioplatense –también hispanoamericana– hay procesos como la “Feliz Experiencia” que serían avances y, hasta 1854 –por ejemplo– habría “demoras” en las conquistas por la ciudadanía, o rémoras de Antiguo Régimen. Consideramos que esta mirada debe reconsiderarse a partir de las experiencias conocidas de la época estudiada.

---

<sup>42</sup> Vicente Agustín Galimberti, *Las prácticas electorales en la campaña de Buenos Aires*, 230-232.

<sup>43</sup> Juan Pedro Ramos, *El Derecho Público en las Provincias Argentina* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1914), 267.

<sup>44</sup> Cabe señalar la notable ausencia del uso o circulación del término democracia en el debate político rioplatense en las diversas fuentes documentales que consultamos para la primera década revolucionaria, ya se trate de normativas o actas de sesiones. En la prensa también es un término marginal con algunas excepciones. Cuando Rubén Darío Salas aborda el análisis lexicológico en el Río de la Plata entre 1816 y 1826, el término democracia solo se menciona en las lecturas de *El federalista* de 1787 o en las de Tocqueville en 1835 y en la publicación en *El Observador Americano*, 3 (2 de septiembre de 1816), de la pluma de Manuel Antonio de Castro, que una década más tarde dirá en las sesiones del Congreso (1826) que “La Democracia es un vicio, la República, no. ¿Y en qué se distingue la Democracia de la República? En que el pueblo en la República, aunque tiene la soberanía, elige a sus representantes para que la ejerzan”. Véase Rubén Darío Salas, “Aproximación al léxico político rioplatense (1816-1826). Democracia, República y Federación: Alcances semánticos del discurso de sus detractores”, *Anuario de Historia de América Latina*, 31 (1994): 91, 95-96, 102. Como señala Jorge Myers, la concepción negativa del vocablo democracia acompañará el debate político en figuras como Domingo Faustino Sarmiento, Vicente Fidel López y Juan Bautista Alberdi. Véase Jorge Myers, “Ideas moduladas: lecturas argentinas del pensamiento político europeo”, *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, vol. 26, 1 (2004): 170-172.

Juan Carlos Garavaglia señaló que “algunos elementos institucionales surgidos del proceso revolucionario gaditano (...) que no han sido muy trabajados para el caso rioplatense, abre insospechadas vías para entender mejor los primeros procesos eleccionarios en el Río de la Plata independiente y nos muestra de qué modo se van incorporando estilos de hacer política”.<sup>45</sup> Por ejemplo, –dice el autor– el juramento de la Asamblea de 1813 se inspiró en el gaditano de 1810. Es posible señalar otros elementos que guardan relación con los marcos gaditanos, como los reglamentos de 1815 y de 1817 durante el Directorio, así como los dictados en las provincias desde 1821, especialmente en cuanto a los criterios de la definición de la ciudadanía.

### Consideraciones finales

La historiografía reciente sobre la definición de la ciudadanía política y su relación con las leyes de 1821 se basó en una serie de acuerdos sobre los que construyó una imagen de la era reformista de la década de 1820 que consideraba la ruptura y la continuidad, los avances (¿respecto de qué?) y las restricciones conocidas del Antiguo Régimen, los derechos individuales y la igualdad y criterios de representación, que parecen a caballo entre dos épocas: una forma de entender el pasado que debe ser ampliamente revisado. Si bien esta forma de comprender este proceso histórico señalado permite cierta prudencia historiográfica, este aspecto debe ser revisado –como diría Javier Fernández Sebastián– en sus marcos conceptuales y categoriales al abordar esta etapa que se encuentra en el corazón del *Sattelzeit* koselleckiano. Los cambios en la definición de la ciudadanía entre 1821 y 1826, apuntalada por las reformas y las leyes electorales, no apuntaron tanto a definir criterios de abstracción –como señalan la mayoría de los autores–, sino que estos pudieron ser canalizados por criterios de vecindad y prácticas concretas que se sustentaban en el acto electoral, en la capacidad de movilización y en otras variantes que podían variar entre la ciudad y la campaña y, más aún, en esta última de pueblo en pueblo, como indicaron algunos de los autores citados. Es probable que este problema comience a revelar en la presente década algunos elementos a partir del análisis crítico de la historiografía reciente y de los nuevos interrogantes acerca del alcance de las Leyes de 1821 y su relación con la ciudadanía política en el ámbito rioplatense.

### Bibliografía

Arendt, Hannah, *Sobre la revolución* (Madrid: Alianza, 2013).

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia* (México: Fondo de Cultura Económica, 2012).

Cansanello, Carlos, *De Súbditos a Ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810-1852* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2003).

Chiaromonte, José Carlos, “Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino” en *Ciudadanía política y formación de naciones*, coord. Hilda Sabato (México: Fondo de Cultura Económica, 1999).

---

<sup>45</sup> Juan Carlos Garavaglia, *Construir el estado Inventar la nación. El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX* (Buenos Aires: Prometeo, 2007), 174.

Fernández Sebastián, Javier, “Tradiciones electivas. Cambio, continuidad y ruptura en historia intelectual”, *Almanack. Guarulhos*, 7 (2014): 5-26.

Galimberti, Vicente Agustín, “La unanimidad en debate. Los procesos electorales en la campaña de Buenos Aires entre 1815 y 1828”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, 37 (julio-diciembre 2012): 85-114.

Galimberti, Vicente Agustín, “Las bases sociales del sistema electoral bonaerense durante la primera mitad del siglo XIX. Una aproximación a partir del caso de la Villa de Luján”, *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, vol. 1, 4 (2014): 22-51.

Galimberti, Vicente Agustín, *Las prácticas electorales en la campaña de Buenos Aires y la incorporación de la población rural al sistema político provincial (1813-1862)* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Luján, 2019).

Garavaglia, Juan Carlos, *Construir el estado Inventar la nación. El Río de la Plata, siglos XVIII-XIX* (Buenos Aires: Prometeo, 2007).

Gelman, Jorge, “Los claroscuros de las economías rioplatenses tras la independencia”, en *Crear La Independencia. Historia de un problema argentino*, ed. Gabriel Entin (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2016).

Goldman, Noemí, “¿De qué hablamos cuando hablamos de liberalismo?” [En línea] [www.bicentenario Rosario.gov.ar/uploads/archivos/goldman.pdf](http://www.bicentenario Rosario.gov.ar/uploads/archivos/goldman.pdf), 2010.

Guerra, François Xavier, “El soberano y su reino”, en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, coord. Hilda Sabato (México: Fondo de Cultura Económica. 1999), 33-61.

Hora, Roy, *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010).

Kovaliov, Sergei I., *Historia de Roma* (Madrid: Akal, 2019).

Lanteri, Sol y Santilli, Daniel, “Consagrando a los ciudadanos. Procesos electorales comparados en la campaña de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX”, *Revista de Indias*, vol. 70, 249 (2010): 551-582.

Márquez Velasco, Jesús, “Visión panorámica de los Estados Unidos” en *¿Qué es Estados Unidos?*, coords. Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (México: Fondo de Cultura Económica, 2008).

Martínez Soler, Marcelo, “‘La feliz experiencia’. Instituciones y ciudadanía en Buenos Aires entre 1820 y 1826”, *Historia Constitucional*, 2 (2001): 135-159.

Morgan, Edmund, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y los Estados Unidos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006).

Myers, Jorge, “Ideas moduladas: lecturas argentinas del pensamiento político europeo”, *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, vol. 26, 1 (2004): 161-174.

Ramos, Juan Pedro, *El Derecho Público en las Provincias Argentina* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1914).

Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia* (México: Instituto Mora, 1999).

Rosanvallon, Pierre, *La legitimidad Democrática. Imparcialidad, reflexividad proximidad* (Buenos Aires: Manantial, 2009).

Rosanvallon, Pierre, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007).

Sabato, Hilda, “Horizontes republicanos en Iberoamérica. Una perspectiva de largo plazo”, en *Entre la Colonia y la República. Insurgencias, rebeliones y cultura política en América del Sur*, comps. Beatriz Bragoni y Sara E. Mata (Buenos Aires: Prometeo, 2008), 311-326.

Salas, Rubén Darío, “Aproximación al léxico político rioplatense (1816-1826). Democracia, República y Federación: Alcances semánticos del discurso de sus detractores”, *Anuario de Historia de América Latina*, 31 (1994): 85-115.

Salvatto, Fabricio Gabriel, “*Los derechos de vecino y de natural en la definición de la ciudadanía política y la soberanía en Buenos Aires y el litoral, 1808-1826* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata, 2022).

Schmit, Roberto, *Caudillos, política e instituciones en los orígenes de la Nación Argentina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015).

Schmit, Roberto, “Finanzas públicas, puertos y recursos financieros”, en *Historia de la Provincia de Buenos Aires: de la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*, dir. Marcela Ternavasio (Buenos Aires: Edhasa, 2013).

Ternavasio, Marcela, *La revolución del voto* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002).

### **Perfil académico**

Doctor por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), Fabricio Gabriel Salvatto fue profesor ayudante de cátedra e investigador del Centro de Historia Argentina y Americana de esta universidad y se dedica a los estudios sobre la historia de la ciudadanía y la representación política en Argentina y España en el siglo XIX.

### **Academic Profile**

PhD from the National University of La Plata (Argentina), Fabricio Gabriel Salvatto worked as a teaching assistant and researcher of the Centro de Historia Argentina y Americana at this university and specialized in studies on the history of citizenship and political representation in Argentina and Spain during the XIX century.

Recibido: 24 de julio de 2023

Aceptado: 2 de noviembre de 2023

Publicación: 31 de diciembre de 2023.

Para citar este artículo: Fabricio Gabriel Salvatto, “Perspectivas historiográficas sobre las Leyes de 1821 en Buenos Aires y su impacto en la definición de la ciudadanía política, 1821-1826”, *Historiografías*, 26 (julio-diciembre, 2023), pp. 123-137.