

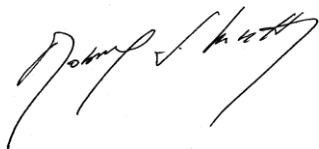
Universidad Torcuato Di Tella

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

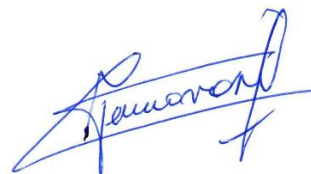
**Conflicto entre elites y expansión del sufragio en la
Buenos Aires posrevolucionaria**

Tesis para optar por el título de Magister en Ciencia Política

Alumno: Nicolás Taccone



Director: Gabriel Negretto



Codirectora: Marcela Ternavasio

Junio 2018

Resumen

El 14 de agosto de 1821 se sancionó en Buenos Aires la ley de sufragio directo y universal masculino. En comparación a países europeos y al resto de América Latina, esta normativa resultó inédita para la época por su inusitado carácter democratizador. ¿Cuáles son las causas detrás de su aprobación? Con el objetivo de responder a este interrogante, propongo un enfoque teórico basado en los intereses de un grupo de la elite política porteña. Tras una década de desorden político, el grupo rivadaviano impulsó esta reforma electoral no sólo para aumentar la eficiencia y legitimidad institucional, sino también a fines de afianzar su supremacía política frente a otros sectores de la elite dirigente. En tanto partido de gobierno, este grupo contaba con los recursos político-institucionales y materiales necesarios para controlar el proceso electoral y así maximizar las probabilidades de imponerse en las urnas. Utilizo *process tracing* como herramienta metodológica para explicar cómo el conflicto político entre elites por la representación contribuyó a generar este resultado.

Palabras clave:

Buenos Aires, conflicto entre elites, sufragio universal masculino, orden político

Índice

Agradecimientos.....	3
I. Introducción.....	4
II. Teorías del cambio institucional, reformas electorales inclusivas y salvaguardas para las elites.....	10
III. Metodología: Estudio de caso mediante <i>process tracing</i>.....	19
IV. Análisis del caso.....	22
1. Inestabilidad política y primeros ensayos electorales durante la década revolucionaria en el Río de la Plata (1810-1820).....	22
2. Orden político, ampliación del sufragio y movilización electoral en Buenos Aires post-1821.....	27
(a) La supresión del Cabildo.....	32
(b) Recursos político-institucionales.....	35
(c) Recursos materiales.....	40
V. Conclusiones.....	45
VI. Anexo.....	48
VII. Referencias.....	48
1. Fuentes primarias.....	48
2. Fuentes secundarias.....	49

Agradecimientos

Agradezco infinitamente a mis directores, Gabriel Negretto y Marcela Ternavasio, por la paciencia y claridad que los distingue. Sin su guía, esta tesis no hubiese sido posible.

En particular, la inscripción de este trabajo en la discusión sobre la expansión del sufragio en América Latina fue producto de los pertinentes comentarios del profesor Negretto. Efectivamente, relacionar este estudio con otros “casos satélites” le otorgó al trabajo una robusticidad que antes no poseía. Gabriel: tu aporte ha sido un factor clave para lograrlo.

Asimismo, el trabajo fue ganando consistencia a partir del análisis de fuentes primarias provistas por la profesora Ternavasio. Además, su conocimiento y lectura minuciosa del caso me despojaron del sesgo politológico de tender a, en busca de cierta parsimonia, simplificar por demás los procesos históricos. Gracias Marcela, entonces, por tu generosidad y dedicación.

Por último, le doy las gracias a Josefina Senese, quién leyó la tesis con especial atención y, tan quirúrgica como dulcemente, me sugirió modificaciones de forma y contenido que en su gran mayoría adopté.

I. Introducción

Durante la década de 1810, varias regiones de América Latina estuvieron inmersas en un contexto de vacío institucional (Annino 1995; McFarlane y Posada-Carbó 1999). La crisis del imperio español a causa de las invasiones napoleónicas se hizo sentir rápidamente en el nuevo continente, dando lugar a la creación *ad hoc* de poderes y asambleas constituyentes (Ternavasio 2004). En pleno proceso de revoluciones e independencias, Buenos Aires intentó erigirse como heredera legítima del poder vacante, nucleando a todas las provincias del ex Virreinato del Río de la Plata bajo su dominio (Chiaramonte 1997). Tras su fracaso en la centralización del poder político -constatado con la caída del poder central en 1820-, un grupo de la elite política porteña buscó construir un régimen político provincial moderno, cuya legitimidad se fundó en dos pilares básicos: representación y división de poderes (Goldman 2008).¹

La Ley Electoral sancionada en Buenos Aires en 1821 le concedió el voto a todos los hombres adultos considerados “libres”². Este desarrollo político se diferencia de lo ocurrido tanto en Europa³ (Kasara y Mares 2017, Ternavasio 2002, Ziblatt 2017) como en otros países latinoamericanos (Valenzuela 1985, Stuvén 1998, Colomer 2004), donde el

¹ Es importante resaltar que la construcción del régimen político coincidió temporalmente con la edificación de un nuevo Estado provincial. Al dejar de existir un poder supraprovincial en 1820, surgieron nuevas soberanías provinciales con sus respectivas leyes, regímenes políticos y sistemas electorales. En este sentido, el presente trabajo analiza lo ocurrido en la provincia de Buenos Aires. Los acontecimientos que tuvieron lugar en otras provincias excede sus límites.

² Los esclavos quedaban, *de iure*, excluidos de la posibilidad de votar. Por otro lado, no había consenso respecto de quiénes eran considerados “hombres libres”. Desde ya, esto no significa que el derecho al voto otorgado por la ley no fuese amplio, sino que esa amplitud estaba signada por contornos ambiguos. Como consecuencia, las autoridades de mesa disponían de un considerable margen de maniobra al momento de habilitar o excluir como electores a ciertos sectores de la sociedad. La figura del “jornalero” encarna un ejemplo típico de dicha ambigüedad.

³ El sufragio universal masculino tuvo lugar en 1911 en Suecia, 1918 en Gran Bretaña y Holanda, 1919 en Francia, 1849 en Dinamarca, 1871 en Alemania, 1918 en Portugal, 1894 en Bélgica, 1890 en España y 1913/1919 en Italia (Ziblatt 2017: 27).

sufragio masculino se extendió recién a fines del siglo diecinueve tras una reducción gradual de, principalmente, requisitos de renta y/o propiedad. Por consiguiente, es pertinente preguntarse: ¿cuáles son las causas detrás de esta temprana y extensiva reforma democratizadora?

Inscrito en el giro paradigmático que atravesaron las disciplinas sociales durante la década de 1980 –incluida la ciencia política- (Skocpol 1989; Huntington 1972; Linz 1987; Alonso 1999; Gallo 1990)⁴, este trabajo ubica a las dinámicas políticas en el centro del análisis para explicar por qué se sancionó dicha ley. Sostengo que, en un contexto signado por el conflicto entre elites políticas, el grupo rivadaviano impulsó la aprobación de la ley de sufragio universal masculino con el doble propósito de: (1) aumentar la eficiencia y legitimidad institucional, e (2) incrementar su poder en el escenario político provincial.

Argumento también que la supresión de los Cabildos en diciembre de ese mismo año contribuyó a dichos objetivos al terminar con la lógica asambleísta de participación (Ternavasio 2002). Las asambleas populares o Cabildos abiertos, que signaron la práctica política durante la década revolucionaria, minaban la instauración de un orden político legítimo y representativo en la provincia. A su vez, beneficiaban a ciertos sectores de la movilizadora sociedad política porteña, que a principios de la década de 1820 conformarían el Partido Popular. Estos sectores apelaban a un ejercicio directo de la soberanía, en

⁴ Por ese entonces, el viraje más significativo que atravesaban las disciplinas sociales fue el alzamiento de la esfera política. Subordinada durante décadas a otras esferas analíticas tales como la social, la cultural y la económica, resurge una dimensión política embebida en su propia autonomía y especificidad, que “si bien está fuertemente entrelazada con otros aspectos del acontecer social (culturales, económicos, etc.), tiene, al mismo tiempo, aristas que le son específicas” (Gallo, 1990: 327).

contraposición al ejercicio a través de representantes electos que proponía la nueva ley de sufragio (Ternavasio 2000; Di Meglio 2006).

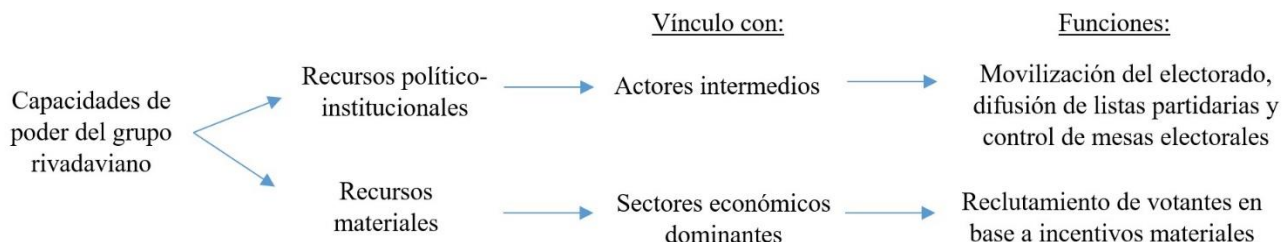
En la búsqueda de un nuevo orden político y previendo resultados electorales exitosos, el grupo rivadaviano estructuró la competencia política por medio de la representación. Su condición de partido gobernante le permitía disponer de vínculos con actores intermedios -jueces de paz, alcaldes, curas, jefes de milicias, comisarios, entre otros. Éstos ejercían una fuerte injerencia en la movilización del electorado, la difusión de listas partidarias y el control de las mesas electorales, inclinando así la balanza electoral a su favor (Kasara y Mares 2017; Di Meglio 2006; Ternavasio 1995).

Al mismo tiempo, los rivadavianos gozaban de recursos materiales gracias a su estrecha relación con los sectores económicos dominantes de la provincia (Ternavasio 2004; Gallo 2012). Si bien no hay evidencia contundente que confirme la existencia de un intercambio de votos por incentivos materiales, la oposición denunció en todas las elecciones post-1821 la “manipulación electoral” del grupo rivadaviano (Ternavasio 1995, 2002, 2003).

A través del análisis de numerosas fuentes primarias, pude constatar que la manipulación rivadaviana respondía no sólo al accionar de los actores intermedios en el proceso político, sino también a la influencia de los sectores provinciales económicamente dominantes. Ésta elite apoyaba el proyecto político del gobierno rivadaviano y, por lo tanto, quería que fuese reelecto (Halperín Donghi 1979). Es probable que sus recursos materiales se hayan utilizado para generar incentivos en los electores al momento de votar. Por ejemplo, su elección podía significar conseguir -o perder- un trabajo en el sector público, la industria de la construcción, el comercio, la agricultura, etc. El carácter público del sufragio

hacia efectiva la generación de estos incentivos y su respectivo monitoreo (Przeworski 2015; Mares 20015; Aidt y Jensen 2017).

Diagrama 1. Capacidades de poder del grupo rivadaviano.



Fuente: Elaboración propia.

Desde ya, existen otras variables que contribuyeron a la sanción de la ley de sufragio (1821). En el plano de las ideas, Gallo (1999, 2012) remarca la influencia de filósofos políticos europeos como Jeremy Bentham, Benjamin Constant y Destutt de Tracy en Rivadavia, quién como Ministro de Gobierno de Buenos Aires⁵ tuvo un rol protagónico en la sanción de dicha ley. En este sentido, el grupo rivadaviano seleccionó y combinó teorías y experiencias europeas tendientes a ampliar la esfera de participación política (Gallo 1999, 2012). Siguiendo esta línea de pensamiento, la reforma electoral puede entenderse como la pionera de un paquete de reformas progresistas -eclesiástica, militar, urbanística, administrativa y financiera, entre otras- inspiradas en un clima de época. Sin embargo, el mismo Gallo afirma que “no existen evidencias claras de que la ley de sufragio universal impulsada por Rivadavia haya sido consecuencia directa de las ideas de Bentham o de Destutt de Tracy” (2012: 74-75).

⁵ Su nombramiento en el cargo fue el 19 de julio de 1821. Como dato de color, se le asignó un sueldo anual de 3000 pesos. *Registro Oficial de Buenos Aires*: Imprenta de la Independencia.

A su vez, probablemente también hayan incidido factores de orden estructural o socio-económico en la sanción de la Ley Electoral (Acemoglu y Robinson 2000, 2005; Aidt y Jensen 2017). En comparación con Chile, Brasil y otros países de la región latinoamericana, la sociedad porteña era más igualitaria a principios del siglo diecinueve (Di Meglio 2006; Fradkin y Garavaglia 2009). Como sus jerarquías sociales se presentaban más atenuadas, es plausible considerar que la expansión del sufragio allí no implicó las resistencias que sí podían despertarse en unidades políticas con clivajes socio-económicos y/o étnicos más marcados. Este punto es ilustrado por una cita de época, adjudicada a un personaje anónimo, en la cual se advierte que “en Buenos Aires no hay un hábito de distinción y de clases, y se observa una igualdad de fortunas, hay pocos ricos, pero tampoco hay pobres. El carácter es vivo y dispuesto en la novedad, condiciones excelentes para el adelantamiento y orden republicano”⁶. Es importante destacar que esta cita será retomada por la comisión redactora de la Ley Electoral para respaldar su iniciativa⁷.

Una de las consecuencias del ambiente bélico de aquel período fue la paulatina erosión de las “etiquetas sociales”. De hecho, existen numerosos testimonios que evidencian que un porcentaje no menor de hombres dejó atrás la esclavitud tras enrolarse en el ejército (Fradkin 2010). La sociedad posrevolucionaria estaba atravesada por una profunda militarización y politización. Este contexto permite entender la concesión de derechos políticos no sólo a los ex esclavos, sino también a los sectores medios y bajos de la ciudad y la campaña. Dicha concesión puede interpretarse como una compensación por los servicios prestados durante las guerras de la independencia y como un paso necesario

⁶ *Archivo General de la Nación (AGN)*, Sala 7, Colección Celesia, Impresos 1820-21, Legajo 2473.

⁷ Para ahondar sobre esta cuestión, consultar Ternavasio (2002).

para el establecimiento del orden republicano. Era menester que este nuevo orden fuera visto como legítimo por parte de los sectores recientemente movilizados. Una manera de lograrlo era, precisamente, a través de su integración en el espacio político, lo cual -al menos en aquella coyuntura- no se consideraba como una amenaza para el futuro proyecto político. En otras palabras, el grupo rivadaviano no amplió el derecho al voto por miedo a ser derrocado por *el pueblo* (Acemoglu y Robinson 2000, 2005), sino porque estaba convencido de que la ampliación de la base de votantes lo dotaría de una legitimidad capaz de desplazar cualquier intento de “revolución” a través de las prácticas asambleístas o del ejercicio directo de la soberanía popular (Ternavasio 2000, 2002, 2004).

El estudio en profundidad de este caso es sumamente relevante por una serie de motivos. En primer lugar, por la importancia excepcional de Buenos Aires, en términos regionales, en los procesos políticos del siglo diecinueve (Chiaramonte et al. 1995). Segundo, por su condición de *outlier* dado lo temprano que tuvo lugar esta democratización si se la compara no sólo con otras latitudes sino también con países vecinos. En este sentido, un análisis cualitativo como éste resulta ideal para indagar en detalle las motivaciones de los actores detrás de esta decisión. En tercer lugar, porque si bien existen múltiples investigaciones históricas que estudian diversas dimensiones del período (Ternavasio 1995, 2000, 2002, 2004; Gallo 1999, 2012; Di Meglio 2006; Fradkin y Garavaglia 2009), la pregunta de investigación aquí planteada no ha sido explícitamente abordada. En cuarto lugar, el principio de accesibilidad fue un criterio relevante en la selección del caso (Blatter y Haverland 2012). En particular, consideré fundamental el

acceso a datos provenientes de fuentes primarias⁸ –Acuerdos de la Sala de Representantes, prensa escrita, correspondencia entre actores y documentos del Archivo General de la Nación Argentina.

Este trabajo tiene como objetivo evaluar de manera rigurosa el caso en función de la teoría desarrollada y mediante un diseño metodológico pertinente. De esta forma, el aporte de este estudio de caso residiría en su perspectiva novedosa tanto en términos teóricos como metodológicos. A partir de la evidencia analizada, es posible inferir una conexión causal entre el conflicto político entre elites y la introducción del sufragio universal masculino en la provincia.

El trabajo se organiza en cinco secciones. Luego de la introducción ya expuesta (I), se ofrece una revisión crítica de la literatura (II) sobre cambio institucional y expansión del sufragio. El apartado que le sigue exhibe la metodología (III) que será utilizada en la antepenúltima sección –donde realizaremos el análisis del caso- (IV) para contrastar la hipótesis empíricamente. El último apartado (V) concluye y postula futuras líneas de investigación.

II. Teorías del cambio institucional, reformas electorales inclusivas y salvaguardas para las elites

El siglo diecinueve fue testigo de un extenso proceso de centralización política y expansión del sufragio en Europa (Rokkan 1961). Hacia el final de la Primera Guerra Mundial, al compás de una creciente modernización económica producto de la industrialización, todas las naciones europeas de Occidente habían introducido el sufragio

⁸ Beach y Pedersen definen a las fuentes primarias como “testimonios de un testigo de un proceso determinado” (2013: 132. La traducción es propia).

universal masculino y la mayoría el femenino (Huntington 1994; Mainwaring y Hagopian 2005). No obstante, como señala Sábato (2001, 2018), América Latina no se ajusta a este patrón de desarrollo político. La región se vio atravesada, en cambio, por una alternancia entre tendencias centralizadoras/descentralizadoras con respecto a la distribución de poder y entre tendencias incluyentes/excluyentes en torno al derecho al voto. En otras palabras, en América Latina el concepto de “ciudadanía política” no siguió un proceso de apertura gradual como en la mayoría de los países europeos, sino que su alcance varió entre más/menos abarcativo, reflejando la puja entre elites liberales y conservadoras (Sábato 2001, 2018). La Tabla 1 señala la fecha de ampliación del voto masculino en ciertos países de Latinoamérica y evidencia, en perspectiva comparada, cuán adelantada resultó la ley que este trabajo analiza:

Tabla 1. Introducción del sufragio universal masculino en América Latina

País/Provincia	Año
<i>Buenos Aires</i>	<i>1821</i>
Argentina	1853
México	1857*
Colombia	1857*
Brasil	1881
Chile	1888**

Fuente: Elaboración propia en base a las categorías de Colomer (2004). Aclaraciones: “Sufragio universal” equivale, en este contexto, a la ausencia de requisitos de renta y/o propiedad para poder votar. *: Los solteros no podían votar. **: Los analfabetos no podían votar.

¿Qué explica esta primera ola democratizadora? ¿Cuál es la lógica detrás de dicho cambio institucional? ¿Qué actores pusieron en marcha el proceso y por qué? Estas preguntas pueden abordarse desde las teorías *cooperativas* del cambio institucional (Ackerman 1991; Negretto 2013, 2015; Weingast 1995). Según Negretto (2015), las

transformaciones políticas profundas suelen requerir una nueva legalidad. Tras la Revolución Francesa (1789) y la Norteamericana (1776), el principio teológico del poder cedía su lugar a un nuevo sujeto soberano, *el pueblo*, quién se erigía como nuevo titular del poder político (Ternavasio 2002). La caída del Antiguo Régimen vino acompañada con la idea de representación como un novedoso mecanismo de legitimación (Sábato y Ternavasio 2011). En términos de Przeworski, “las elites expandieron el voto en respuesta a la decreciente viabilidad o legitimidad del sistema político” (2015:100. La traducción es propia). Mejorar la eficiencia en la provisión de bienes públicos y legitimar las instituciones estatales adquiere especial relevancia en contextos de crisis, tal como lo era Buenos Aires durante la década de 1810, especialmente luego de la caída del gobierno central en 1820 (Negretto 2015). Inversamente a lo planteado por Colomer (2004) en su análisis sobre la extensión de derechos electorales en América Latina, la repentina ampliación del sufragio en Buenos Aires trajo consigo estabilidad política, al menos hasta 1827 (Ternavasio 1995).

No obstante, una explicación basada solamente en la lógica cooperativa del cambio institucional resulta insatisfactoria por un conjunto de razones. En primer lugar, las ideas vinculadas a una ganancia en legitimidad y/o eficiencia institucional no surgen del vacío, sino de las condiciones materiales de los agentes que las implementan. Asimismo, los fines cooperativos del cambio tienden a ser demasiado generales y, al mismo tiempo, puede haber varias alternativas institucionales que lleven a su consecución (Negretto 2015). Entonces, ¿a qué se debe la elección de este conjunto particular de instituciones por sobre otras alternativas plausibles? ¿Por qué la mencionada normativa tuvo lugar en Buenos Aires y no en otras provincias cuya coyuntura política era similar? Evidentemente, estos

interrogantes no se pueden responder exclusivamente desde una lógica cooperativa del cambio institucional.

Las teorías *distributivas* del cambio pueden ayudar a explicar estas modificaciones institucionales (Moe 1990; Knight 1992). Tal como menciona Lasswell (1950), las instituciones definen *quién tiene qué, cuándo y cómo*, ilustrando la lucha entre actores por el poder que, por definición, es un bien escaso. Siguiendo esta línea de pensamiento, North (1990) concibe a las instituciones como un conjunto de reglas formales e informales que distribuyen poder asimétricamente entre actores. Desde este ángulo, el comportamiento estratégico de los actores políticos en situaciones de reforma institucional puede interpretarse como la utilización de su posición de poder para crear entidades que les resulten más beneficiosas –o menos perjudiciales- en el futuro (Negretto 2015).

Siguiendo esta lógica, las reformas electorales -particularmente las extensiones del sufragio- pueden ser explicadas a partir de dos teorías distintas (Przeworski 2009). (Przeworski 2009). Por un lado, la ampliación del sufragio a la clase masculina subalterna es usualmente entendida en términos de la teoría del voto *conquistado* o “desde abajo” (Acemoglu y Robinson 2000; Przeworski 2009). Por otro, la expansión del sufragio femenino se enmarca frecuentemente dentro del universo teórico del voto *concedido* o “desde arriba” (Teorell et al. 2016; Mares 2015; Przeworski 2009, 2015; Aidt y Jensen 2017; Karasa y Mares 2017).

La teoría del voto *conquistado* supone que, ante una amenaza revolucionaria creíble de los sectores populares, una elite política y económica cohesionada decide conceder estratégicamente derechos políticos para preservar sus beneficios económicos (Przeworski 2009). En este contexto, la elite perjudica deliberadamente su situación previendo que, en

caso de no extender el sufragio, su posición futura sería aún peor. Este cambio institucional representa una señal de compromiso hacia las clases bajas de que la redistribución del ingreso no sólo tendrá lugar en el presente, sino que se mantendrá en el mediano y largo plazo (Acemoglu y Robinson 2000)⁹.

En cambio, la teoría del voto *concedido* postula que éste es el producto de un conflicto entre elites. Aquí, no se presupone la existencia de una elite política y económica unificada¹⁰. Por el contrario, la decisión de expandir el sufragio responde a los intereses de un grupo de los sectores dirigentes que prevé una mejora en su situación si impulsa la reforma (Przeworski 2009). Como lo expresa Rokkan, “Las decisiones de extender el voto no fueron una respuesta uniforme a presiones desde abajo; eran a menudo el resultado de la competencia por influencia en la cima y de movimientos deliberados para expandir las bases de una estructura de poder nacional” (1961: 137. La traducción es propia).

Sin embargo, es importante destacar el sesgo europeo que posee esta conceptualización del voto concedido/conquistado. A pesar de que se asume que las ampliaciones del sufragio masculino son casos pertenecientes al voto conquistado, este trabajo argumenta que dicha “regla” no se cumple para América Latina, particularmente Buenos Aires. En la Europa de mediados del siglo diecinueve, un proceso de

⁹ En un régimen democrático la tasa impositiva la determina el votante mediano, que es pobre (Acemoglu y Robinson 2000).

¹⁰ “Los actores clave en la negociación del sufragio secreto son, en el mejor de los casos, agentes políticos imperfectos de intereses socioeconómicos” (Mares 2015: 11). Rokkan (1961, pág. 149) también remarca diferencias entre elite económica y elite política; una basada más en la organización partidaria y el sufragio, la otra en el status profesional, la posición de gestión y el control de la riqueza. En comunidades chicas, generalmente hay sinergia o directamente congruencia entre ambas. Aunque a partir de 1820 comienza a haber una mayor interacción entre elite política y elite económica en Buenos Aires, los debates de la Sala de Representantes del período indican que la elite económica tuvo escasa participación política en la reforma electoral (Ternavasio 2004).

industrialización emergente acentuaba las desigualdades sociales y, como consecuencia, potenciaba la amenaza revolucionaria. En cambio, la Buenos Aires de 1820, al igual que el resto de América Latina, era ajena a estos procesos socio-económicos y, si bien se advierte un clima convulsionado y tumultoso¹¹ (Di Meglio 2006), el “bajo pueblo” no constituía una amenaza revolucionaria seria.

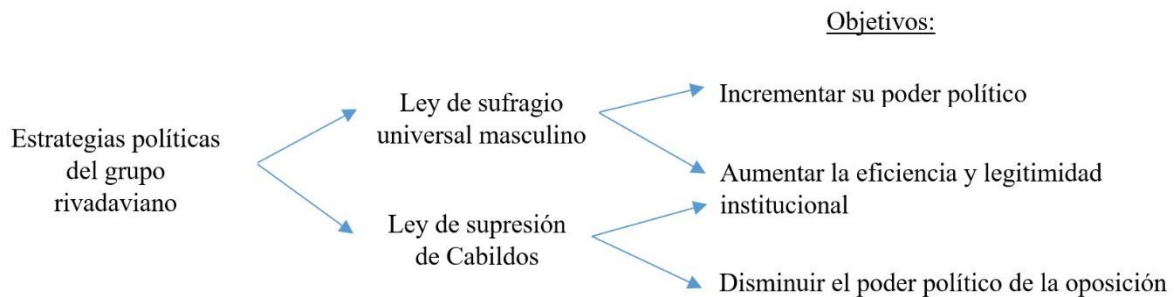
Partiendo de esta lógica, parece razonable afirmar que las causas de la sanción de la Ley Electoral de 1821 replican la lógica detrás de la teoría del voto *concedido*, a pesar de otorgar el derecho al voto a todos los hombres libres mayores de edad. La historia de América Latina se caracteriza por una serie de conflictos entre formas inclusivas y exclusivas de gobiernos, los cuales están lejos de ser considerados como apolíticos (Centeno y López-Alves 2001). Estas disputas pueden darse al interior del grupo dirigente (conflicto horizontal/intra-elite) o entre elites que disputan el poder (conflicto vertical/inter-elite). El caso de Buenos Aires ejemplifica una contienda entre una elite que se encuentra en el poder (grupo rivadaviano) y otra que aspira a él. En otras palabras, el grupo rivadaviano sancionó la ley de sufragio universal masculino no por temor a que, de no hacerlo, eclosione una revolución social, sino en vistas de: (1) aumentar la eficiencia y legitimidad institucional y, en un contexto de profundo conflicto inter-elite, (2) mejorar su posición de poder.

Cuatro meses después de sancionada la ley, este mismo grupo suprimió los Cabildos de la jurisdicción de Buenos Aires. La decisión tuvo un doble propósito: (1) aumentar la eficiencia y legitimidad institucional, nuevamente, e (2) impedir que otro sector de la elite

¹¹ En 1820, *La Gaceta* se refería al tumulto de la siguiente forma: tumulto popular es “cuando los ciudadanos, o los que no lo son, se reúnen clandestinamente, sin convocatoria legal, en tiempos, horas, y lugar que la ley no les designa, a pretender, o resolver estrepitosamente los asuntos públicos” (Di Meglio 2006).

dirigente -el futuro Partido Popular- coopte y movilice a los sectores populares urbanos (Ternavasio 2000).

Diagrama 2. Estrategias y objetivos del grupo rivadaviano.



Fuente: Elaboración propia.

Reformas electorales inclusivas de esta naturaleza no se ponen en marcha sin ir acompañadas de una serie de cláusulas que los grupos dirigentes imponen con el objetivo de conservar sus intereses políticos y económicos (Rokkan 1961; Acemoglu y Robinson 2000; Mares 2015). Algunos ejemplos son exigentes requisitos para postularse a cargos electivos, elecciones indirectas, voto cantado o “a viva voz”, sufragio universal sólo para elegir autoridades de la Cámara Baja y una legislatura subordinada al Poder Ejecutivo.

En el caso bajo análisis, así como también en otros países de la región, los requerimientos de status y propiedad para ser representante se mantuvieron al momento de ampliar el voto masculino (Sábato y Ternavasio 2011). La imposición de estas salvaguardas coinciden con la instauración de la primera etapa del gobierno representativo, conocido como parlamentarismo o gobierno de notables (Manin 1992). En este contexto, aunque se le conceda el voto a los pobres, los ricos seguirán gobernando ya que sólo ellos pueden ser elegidos (Acemoglu y Robinson 2000).

Por otra parte, la elección indirecta introduce un filtro adicional a la voluntad popular. Previo a elegir representantes, los votantes deben seleccionar electores que posean ciertos requisitos para ser considerados candidatos. Éstos electores se ocuparán de la elección de los representantes.

A partir de la reforma electoral de agosto de 1821, se introdujo en Buenos Aires el voto directo para elegir a los miembros de la Sala de Representantes (Ternavasio 1995). Si bien el voto indirecto se mantuvo para la elección del Poder Ejecutivo, la Sala de Representantes –Poder Legislativo- constituía el centro de poder político de la provincia¹². La Tabla 2 pone de manifiesto, en comparación a otros países de América Latina, este aspecto inédito de la Ley Electoral de 1821:

Tabla 2. Tipo de elección en la que se introdujo el sufragio universal masculino en América Latina.

País/Provincia	Tipo de elección
<i>Buenos Aires</i>	<i>Directa</i>
Argentina	Indirecta
México	Indirecta
Colombia	Directa
Brasil	Directa
Chile	Indirecta

Fuente: Elaboración propia en base a las categorías de Colomer (2004). Aclaraciones: Excepto Buenos Aires, en todos los casos se trataba de elecciones presidenciales.

En definitiva, la ley de sufragio universal masculino porteña trajo consigo pocas salvaguardas a la democratización. A diferencia de Chile, Brasil y de países europeos como Alemania, Francia y Gran Bretaña –donde existían requisitos de renta y/o propiedad para poder votar-, en Buenos Aires todos los hombres libres y adultos podían sufragar a partir de

¹² De hecho, el Poder Legislativo provincial se encargaba de designar a los funcionarios del Ejecutivo.

agosto de 1821. A su vez, la elección más importante -la de los miembros de la Sala de Representantes- era directa (Ternavasio 1995). La conformación de las mesas electorales también se dirimía en las urnas -previo a que acontezca la elección de representantes- y no existía un padrón previo de votantes (Ternavasio 2002), dotando al proceso, *a priori*, de una alta imprevisibilidad. ¿Por qué el grupo rivadaviano decidió darle curso a una ley tan innovadora que, en principio, podría comprometer sus intereses?

Desde el plano de las ideas, si bien es conocida la influencia de teóricos políticos europeos en Rivadavia (Gallo 1999, 2012), no había presión del contexto internacional para ampliar el sufragio (Przeworski 2009). De hecho, tras la inauguración del Congreso de Viena en 1814 Europa estaba inmersa en pleno proceso de restauración monárquica (Gallo 1999).

Por otro lado, aunque la implementación de esta norma por parte del grupo rivadaviano podría significarle una ganancia en legitimidad y eficiencia al sistema político en su conjunto (Sábato y Ternavasio 2011; Ternavasio 2002), sería ingenuo sólo considerar esta motivación. Por el contrario, argumento que la razón principal se define en términos de autointerés político.

Este nuevo experimento político, a pesar de ser sumamente democratizador, contenía salvaguardas -como los requisitos para ser candidato y el voto cantado- que le permitían a la elite gobernante controlar el proceso electoral. “Cuando el voto es público, los votantes se sienten intimidados de votar contra el *incumbent*, al menos siempre y cuando el *incumbent* tenga la expectativa de ser reelecto” (Przeworski 2015: 104. La traducción es propia). En otras palabras, el *incumbent* tiene menos probabilidades de ganar elecciones si el voto es secreto (Przeworski 2009; Teorell et al. 2016). Este tipo de

limitaciones al proceso electoral, como se puede observar en la tabla 3, es un elemento común a nivel regional:

Tabla 3. Tipo de sufragio universal masculino en América Latina.

País/Provincia	Tipo de sufragio
<i>Buenos Aires</i>	<i>Cantado</i>
Argentina	Cantado
México	Cantado
Colombia	Secreto
Brasil	Cantado
Chile	Cantado

Fuente: Elaboración propia en base a las categorías de Colomer (2004).

III. Metodología: Estudio de caso mediante *process tracing*

El propósito de este trabajo es realizar una inferencia explicativa a través de un estudio de caso (Gerring 2007, pág.19; Levy 2008a, pág. 2). Más precisamente, el objetivo metodológico no consiste en realizar inferencias con validez externa, sino en explicar los mecanismos causales que influenciaron el resultado en cuestión (George y Bennett 2005; Mahoney y Goertz 2012; Blatter y Haverland 2012; Beach y Pedersen 2013; Levy 2008a). Además de los motivos teóricos expuestos en la introducción, seleccioné el caso porque existen fuentes primarias y secundarias que permiten acceder a las motivaciones y percepciones subjetivas de los actores que participaron del mecanismo causal (Blatter y Haverland 2012, pág. 102; Van Evera 1997, pág. 79).

Se utiliza *process tracing* para rastrear cómo las interacciones entre actores que formaron parte del mecanismo causal realizaron actividades que transmitieron la “fuerza causal” hacia el resultado (Beach y Pedersen 2013; George y Bennett 2005, pág. 206;

Bennett y Checkel 2015). En particular, se evaluó evidencia¹³ sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos con el propósito de explicar cómo un mecanismo causal, a lo largo del tiempo, generó un resultado (Bennett y Checkel 2015). Este método permite conocer cómo el conflicto entre elites condicionó el comportamiento de los actores y derivó en las estrategias políticas del grupo rivadaviano de ampliar el sufragio y suprimir los Cabildos.

Se entiende por “mecanismos causales” una secuencia temporal de eventos, dividida en partes, que produce un resultado. Dentro de cada parte existen entidades (actores) que, como consecuencia de ciertas propiedades que poseen (recursos), llevan a cabo actividades (acciones) a través de las cuales transmiten fuerzas causales hacia el resultado (Beach y Pedersen 2013, pág. 23-44; Hedström y Ylikoski 2010).

Es importante aclarar que de ninguna manera sostengo que las variables de índole político fueron una condición necesaria o suficiente para explicar la sanción de la ley de sufragio universal masculino. En cambio, considero que el conflicto político entre elites en torno a qué tipo de representación política debía adoptar Buenos Aires tras la caída del poder central en 1820 fue una “condición contribuyente” para explicar el resultado (Mahoney 2015).

La próxima sección describe y explica en profundidad el caso haciendo uso de esta herramienta metodológica para someter la hipótesis a contrastación empírica. Con el objetivo de solucionar el sesgo o error sistemático en la búsqueda de observaciones

¹³ La evidencia recolectada y analizada para explicar el funcionamiento del mecanismo causal es denominada “causal-process observations” (Goertz y Mahoney 2012, pág. 90-94; Blatter y Haverland 2012, pág. 20-23).

empíricas (Collier y Mahoney 1996, pág. 58-59)¹⁴, recolecté pequeños fragmentos de evidencia procedentes tanto de diferentes fuentes primarias del mismo tipo (por ejemplo, de diversos diarios de la época) como de diferentes tipos de fuentes primarias (archivos, memorias, correspondencia entre actores, entre otros) (Beach y Pedersen 2013, pág. 124-128). Asimismo, analicé múltiples y diversos trabajos de historiadores pertenecientes a tradiciones historiográficas diferentes para mitigar este mismo problema en la recolección de observaciones de fuentes secundarias (Lustick 1996).

La triangulación de datos de fuentes primarias –memorias de los protagonistas, correspondencia entre ellos, Diarios de Sesiones de la Sala de Representantes, prensa escrita, entre otras- y secundarias –investigaciones históricas de la época- permite certificar que, pese a la importancia de variables ideológicas y estructurales, las causas de carácter político fueron trascendentales para explicar la expansión del sufragio universal masculino en la Buenos Aires posrevolucionaria.

Si bien el objetivo central de este trabajo no consiste en explicar cómo ni porqué se abolieron ambos Cabildos de la jurisdicción bonaerense, considero fundamental indagar especialmente en los argumentos esgrimidos por Rivadavia en la Sala de Representantes sobre este punto. En relación a las estrategias políticas del grupo rivadaviano, la evidencia en torno a la supresión del Cabildo ilustra cómo la lógica asambleísta de representación, heredada del antiguo orden colonial, era incompatible para el Ministro de Gobierno con la nueva ley de elecciones. De este modo, puede apreciarse la lógica cooperativa detrás de dicho cambio institucional, esto es, la intención del grupo rivadaviano de construir un orden político legítimo para la provincia.

¹⁴ Según Collier y Mahoney, el sesgo de selección ocurre cuando “algún tipo de proceso de selección en el diseño del estudio o en los fenómenos del mundo real bajo investigación dan lugar a inferencias que adolecen de errores sistemáticos” (1996: 58-59. La traducción es propia).

Difícil sería encontrar, no obstante, evidencia de razones distributivas o estratégicas del cambio institucional en los Diarios de Sesiones de la Sala de Representantes. En otras palabras, es esperable que ningún legislador del grupo rivadaviano se exprese en favor de la ley de elecciones y/o de la abolición de los Cabildos argumentando que es lo más conveniente para su facción política. Por ello, rastreamos información proveniente de otro tipo de fuentes que refiere a los recursos político-institucionales y materiales que disponía mencionado grupo para sacar una ventaja electoral.

IV. Análisis del caso

IV. 1. Inestabilidad política y primeros ensayos electorales durante la década revolucionaria en el Río de la Plata (1810-1820)

A comienzos de 1808, la ocupación de España por parte de las tropas napoleónicas derivó en los episodios de Bayona¹⁵, que culminaron en las renunciaciones de los Borbones a la Corona para cedérsela a Napoleón Bonaparte, y éste a su hermano José I. Gran parte de la población española consideró estas abdicaciones como ilegales. En ese contexto de acefalía, se activó un movimiento juntista en varias ciudades. El objetivo de estos movimientos consistió en, mediante la proclamación de la tutela provisoria de la soberanía, expulsar a los ocupantes ilegítimos y restaurar al monarca Fernando VII en el trono (Ternavasio 2009).

Al poco tiempo, la crisis de la monarquía española se hizo sentir en sus colonias sudamericanas, dónde surgieron algunas juntas vecinales que reclamaban mayor autonomía respecto de la autoridad virreinal (McFarlane y Posada-Carbó 1999; Centeno y

¹⁵ Para más información sobre este punto, consultar Ternavasio (2009) y Chiaramonte et al. (1995).

Ferraro 2013). En el otoño de 1810, la ciudad de Buenos Aires decidió por cuenta propia la formación de un nuevo gobierno –conocido bajo el rótulo de “Primera Junta”- para todo el ex Virreinato del Río de la Plata (Chiaramonte 1997).

En los diez años transcurridos desde el surgimiento de la Primera Junta de Gobierno (1810) hasta la caída del poder central (1820), Buenos Aires no tuvo éxito en erigirse como la heredera legítima del poder vacante. Más allá de los sucesivos cambios de gobierno¹⁶, dicha provincia no logró centralizar el poder político y gobernar el extenso territorio del Río de la Plata (McFarlane y Posada-Carbó 1999). La ausencia de una Constitución Nacional que sienta las bases del “juego político” hizo que sus reglas se fueran construyendo sobre la marcha, impidiendo un reparto previsible de poder entre actores en el mediano y largo plazo¹⁷ (Dávila 2011). En esta situación de “provisionalidad permanente” (Chiaramonte 1995), existieron sendos poderes creados *ad hoc* pero no un poder legislativo en sentido estricto, sino asambleas con atribuciones legislativas y constituyentes como, por ejemplo, la Asamblea del año 13’ y el congreso que sesionó entre 1816 y 1820. La capacidad de legislar de estos órganos encontraba serias limitaciones por parte de las autoridades ejecutivas colegiadas y unipersonales del período (Ternavasio 2004, 2007). En definitiva, la convivencia de múltiples y diversos órganos de gobierno dificultó la toma de decisiones, llevó a la parálisis institucional y, en última instancia, a la anarquía del año veinte.

¹⁶ Primera Junta (1810), Junta Grande (1811), Primer Triunvirato (1812), Segundo Triunvirato (1813-1815) y Directorio (1816-1820).

¹⁷ La primera Constitución de la provincia de Buenos Aires se dictó en 1854, cuando ya regía la Constitución Nacional de 1853 para la Confederación Argentina (Ternavasio 2003).

En este convulsionado contexto aparecieron en escena los primeros ensayos electorales (Ternavasio 2003). Hasta ese momento, el proceso electoral solía tener lugar en el ámbito privado¹⁸ y no se lo consideraba relevante para dirimir los conflictos facciosos de la elite política porteña. Apenas entre cien y trescientas personas votaron, en promedio, en las elecciones que tuvieron lugar entre 1810 y 1820. No había una formalización estricta del ámbito electoral ni libre deliberación de las candidaturas en el espacio público, así como tampoco una expansión de la prensa periódica que patrocine este proceso. De hecho, todos estos desarrollos recién aparecieron de la mano de la expansión del sufragio masculino en 1821. A partir de ese año, el número de votantes ascendería hasta superar los 4000 en algunas ocasiones, y su promedio fluctuó entre 2000 y 3000 sufragantes en total (Ternavasio 2002, 2003, 2004).

El eje de la política porteña giraba, en cambio, alrededor del Cabildo de Buenos Aires. Lejos de disolverse tras la ruptura del vínculo colonial, el Cabildo aumentó sus funciones (Ternavasio 2000). Además de encargarse de la provisión y el ordenamiento de bienes y servicios, dicha institución tomaba las riendas del gobierno en caso de acefalía (Fradkin y Garavaglia 2009; Di Meglio 2003, pág. 181). Asimismo, a través de su reglamento, se reservaba la injerencia en las decisiones del poder central y denunciaba abusos en el ejercicio de todos los poderes públicos (Ternavasio 2000, pág. 41). En tanto órgano representativo, incluso, tenía la atribución legal de convocar abiertamente a los vecinos de Buenos Aires en asambleas para tomar decisiones sobre asuntos de interés público. En muchas ocasiones, líderes de diferentes facciones de la elite política provincial

¹⁸ En la década de 1820, a partir de que -entre varios desarrollos políticos- se contemplaron lugares públicos donde instalar las mesas electorales, dicho proceso comenzó a producirse en la esfera pública (Ternavasio 2002).

recurrían a Cabildos abiertos en nombre de la voluntad popular con el objetivo de revocar resultados electorales de otros órganos de gobierno que les resultaban desfavorables (Ternavasio 2000, pág. 55). De esta manera, comenzaron a surgir líderes populares como Soler, Págola y Dorrego, quiénes integrarían el Partido Popular –la oposición al grupo rivadaviano- tras la caída del gobierno central en 1820 (Di Meglio 2006).

Por su parte, el grupo rivadaviano no estuvo exento de la lucha de facciones que caracterizó a la década de 1810 (Myers 2003). Bernardino Rivadavia, su hermano Santiago, Valentín Gómez, Julián Salgado de Agüero, Juan Fernández de Agüero, Ignacio Núñez y los hermanos Varela, entre otros, formaban parte de este pequeño sector que, entrada la década de 1820, iba a devenir en el Partido del Orden. Si bien estamos lejos de un sistema de partidos moderno, incluso de un sistema de facciones claramente definidas (Gallo 1997), el grupo rivadaviano compartía ciertos rasgos. Todos se consideraban partidarios de una “reforma” cuyas armas eran “la ilustración y la firmeza” (Dávila 2011). En términos de Anderson (1967, pág. 90), podríamos caracterizar a dicho sector como un *contendiente por el poder*, en tanto busca implementar sus demandas a través de la maquinaria estatal, controlar la asignación de valores para la sociedad y/o hacer legítima una fuente específica de poder mediante el ejercicio de una capacidad. Sin embargo, es importante preguntarse: ¿En qué se diferenciaría, más adelante, el Partido del Orden del Partido Popular?

“Los dos estaban compuestos por integrantes de la elite, los dos eran plenamente republicanos... (...). En 1824 no existía todavía la posterior división entre unitarios y federales, facciones a las cuales ambas facciones dieron respectivamente nacimiento. Había, sin embargo, un elemento que comenzó a separar fuertemente a ambas

facciones indicado en el nombre que se agregó a la oposición a partir de 1823: lo *popular*” (Di Meglio 2006: 262).

El fracaso de la Constitución de 1819, sumado a la caída definitiva del Directorio en 1820, dio lugar a la creación de estados provinciales autónomos. Como en ocasiones anteriores, el Cabildo de Buenos Aires reasumió el mando provisoriamente. Tras varias idas y vueltas¹⁹, Dorrego se impuso como gobernador de la provincia con el apoyo de los sectores populares (Ternavasio 2002; Di Meglio 2006). Sin embargo, al poco tiempo fue reemplazado por Martín Rodríguez²⁰, quien buscó rápidamente desmovilizar a la plebe. En un intento de instauración del orden político, Rodríguez creó en febrero de 1820 la Honorable Sala de Representantes con el objetivo de que se convirtiera en el único poder legítimo de la provincia, representando tanto a la ciudad como a la campaña (Ternavasio 2000)²¹. Entre sus atribuciones, podemos destacar: (1) el nombramiento inmediato del gobernador, (2) la resolución del cese o continuación del actual ayuntamiento y (3) la

¹⁹ En el transcurso de 1820 emanaron de los Cabildos abiertos numerosas asambleas en la ciudad y la campaña y se sucedieron en el cargo una decena de gobernadores. Como postulaba el periódico *La Estrella del Sud*, “en aquellos días gobernó el que quiso” (Nº1, 9 de septiembre de 1820). Para más información sobre el tema, consultar Ternavasio (2002) y Di Meglio (2006).

²⁰ El 26 de Septiembre de 1820 la Junta elige como gobernador y capitán general de la provincia a Martín Rodríguez. *Archivo General de la Nación* (AGN), Sala 7, Colección Celesia, Impresos 1820-21, Legajo 2472.

²¹ En la primera sesión del 30 de abril de 1820, la Junta de Representantes hizo jurar al gobernador Serratea en los siguientes términos: “Juráis a Dios y prometéis a la Patria reconocer la soberanía de la provincia en la presente Junta de Representantes, obedeciendo y haciendo ejecutar todas las órdenes y demás resoluciones que emanen de ella”. En este juramento, se observa cómo la Junta se erige como el principal poder político de la provincia. Biblioteca, Museo y Archivo Dr. Ricardo Levene (biblioteca pública, CABA): *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, pág. LXII.

otorgación por parte del Cabildo de todas las facultades necesarias sin restricción alguna en defensa de la salud pública²².

IV. 2. Orden político, ampliación del sufragio y movilización electoral en Buenos Aires post-1821: (a) La supresión del Cabildo, (b) recursos político-institucionales y (c) recursos materiales

Como todavía no se había delimitado la órbita de sus funciones, el accionar de la Junta continuaba vinculado al Cabildo. Diversos Acuerdos de la Sala de Representantes evidencian que sus miembros consideraban imperioso organizar un nuevo régimen electoral que legitime en el cargo a los futuros legisladores. Para que este nuevo orden político resulte legítimo, era condición *sine qua non* que voten todos o casi todos los ciudadanos; de hecho, “serían notados de incivismo todos los que sin legítimo impedimento incurriesen en dicha omisión y sus nombres serán publicados por la prensa”²³. En esta misma línea, resaltando la lógica cooperativa del cambio institucional, “en la sala propuso el Sr. Millán la imposición de una multa en otra pena cualquiera al ciudadano que se excusase de asistir a la elección de representantes, apoyándose en la experiencia que se tenía del poco fruto que se lograba con las meras citaciones e invitaciones”²⁴.

²² Biblioteca, Museo y Archivo Dr. Ricardo Levene (biblioteca pública, CABA): *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, pág. XI-XIII.

²³ *Ibíd.*, sesión del 4 de marzo de 1820, pág. XXIV y *La Gaceta*, 16 de agosto de 1820.

²⁴ *El Argos de Buenos Aires*, N°19, martes 14 de agosto de 1821. Dicha propuesta de ley no tuvo éxito, no obstante.

El 14 de agosto de 1821 la Sala de Representantes de Buenos Aires sancionó la ley de sufragio universal masculino. En materia de representación, la Sala pasó a estar integrada, a partir de entonces, por un total de 33 representantes, comprendiendo a 12 miembros de la ciudad y a 11 de la campaña²⁵. En la ciudad regía un sistema electoral plurinominal de “lista abierta”, en el cual los votantes podían elaborar -conforme a sus preferencias- sus propias listas para renovar a la totalidad de los representantes. En cambio, en la campaña se sufragaba por el número de candidatos que le correspondía a cada sección electoral (Ternavasio 2002, pág. 96-97).

¿Cuál era la naturaleza de la elección? ¿Quiénes estaban en condiciones de votar? ¿Existían requisitos de renta y/o propiedad para ser representante? Los tres primeros artículos de la ley sostenían lo siguiente:

- Artículo 1: Será *directa* la elección de los Representantes que deben completar la Representación Extraordinaria y Constituyente.
- Artículo 2: Todo *hombre libre*, natural del país o avecindado en él, desde edad de 20 años, y antes si fuera emancipado, será hábil para elegir.
- Artículo 3: Todo ciudadano, mayor de 25 años, que posea alguna propiedad inmueble, o industrial puede ser elegido.

Tal como se explicita en el artículo 1 de la ley, la introducción del voto directo para elegir a los miembros de la Sala de Representantes implicó la supresión del grupo intermedio de electores que controló los procesos electorales hasta 1820 (Ternavasio 1995). En este sentido, el sufragio directo demandaba reunir todos los esfuerzos en los momentos

²⁵ Al poco tiempo, no obstante, se duplicó su número total de integrantes, manteniendo constante la proporción entre miembros de ambas jurisdicciones (Ternavasio 2002).

previos a la elección, no sólo para confeccionar y publicitar las listas electorales, sino también para disponer el armado de las mesas e injerir en la movilización del electorado (Ternavasio 1995, pág. 70). En definitiva, la elección directa de representantes implicaba que, desde ese entonces, el control del poder político dependiera de la capacidad de los grupos de elite para aceitar la maquinaria electoral (Ternavasio 1995; Di Meglio 2006). Al mismo tiempo, el grupo rivadaviano aspiraba a fortalecer la confianza en el sistema político y despertar el interés de los electores a partir de la naturaleza directa del voto (Ternavasio 2002). No obstante, la elección del gobernador de la provincia continuaba siendo indirecta (Sábato y Ternavasio 2011).

El artículo 2 resultó inédito por la ausencia del requisito censitario para ser representado. A excepción de los menores de 20 años y de los esclavos, independientemente de su posición socio-económica, todo hombre podía votar, inclusive los extranjeros²⁶. Esta situación difiere notablemente del caso chileno, donde el artículo 8 de la Constitución de 1833 restringía formalmente el sufragio a los más adinerados y a aquellos que supieran leer y escribir (Valenzuela 1975)²⁷. En esta misma línea, además de

²⁶ Al no expresarse claramente sobre ello, *de facto*, los extranjeros votaban (“todo lo que no está prohibido por la ley, está permitido”). Tres años y medio más tarde, el 27 de febrero de 1824, la Junta de Representantes dictó una nueva ley que establecía en su artículo 5 que “ningún extranjero que no tenga carta de ciudadanía puede votar”. No obstante, evidencia de múltiples fuentes primarias corrobora que los extranjeros continuaron *de facto* siendo movilizados a las urnas. Biblioteca, Museo y Archivo Dr. Ricardo Levene (biblioteca pública, CABA): *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, págs. 86-87.

²⁷ El ingreso mínimo requerido para votar era de 200 pesos anuales para los residentes de Santiago y de 150 para los de otras provincias. Pese a ello, en la práctica los partidos políticos movilizaban votantes de la base de la pirámide social. Por otro lado, si bien la Constitución de 1833 se mantuvo vigente hasta 1925, la ley electoral de 1874 amplió la participación política, y en 1888 se abolió definitivamente el requisito censitario para poder elegir representantes. No obstante, los analfabetos continuaron formalmente sin poder votar (Valenzuela 1975).

su naturaleza indirecta²⁸, la participación electoral en Brasil estaba supeditada a diversos requisitos de propiedad²⁹. Por el contrario, en Buenos Aires concurrían a las elecciones los sectores subordinados de la sociedad o, en términos de Di Meglio (2006), el “bajo pueblo”: changadores, peones, jornaleros, entre otros (Ternavasio 2002). A su vez, la ausencia de una regla explícita que diferencie a los hombres libres de los que no lo eran le permitía sacar una ventaja electoral al oficialismo gracias a la discrecionalidad de los actores intermedios en el control de las mesas electorales (Ternavasio 2002).

El requisito de propiedad para ser representante, no obstante, se hizo presente. De acuerdo al artículo 3, sólo podían ser elegidos aquellos ciudadanos mayores de 25 años y que poseían alguna propiedad inmueble o industrial (Ternavasio 2002)³⁰. En este aspecto, la Ley Electoral de Buenos Aires estaba en sintonía con su época. Según Manin (1992), este atributo es propio de un gobierno de notables³¹. A diferencia de los notables europeos, sin embargo, la legitimidad de la gente destacada de las comunidades criollas no residía en jerarquías sociales de tinte aristocrático, sino más bien en el prestigio conferido por su rol

²⁸ De acuerdo al artículo 122 de la Constitución brasilera sancionada el 24 de febrero de 1824, “Las elecciones serán indirectas, eligiendo la mesa de los ciudadanos activos a los electores, y los electores a los diputados, e igualmente a los senadores en esta primera organización del senado”. La Gaceta Mercantil, Buenos Aires, N°22, 25 de octubre de 1823.

²⁹ Conforme a su artículo 123, dicha Constitución certificaba que “Tanto los brasileros ingenuos como los libertos nacidos en el Brasil y los extranjeros naturalizados son ciudadanos activos para votar, *mas tanto unos como otros deben tener de rédito anual, o valor de ciento y cincuenta alqueires de fariña de mandioca, regulado por el precio medio de su respectiva feligresía, o provenientes de bienes de raíz, comercio, industria o artes, ya sean los bienes de raíz propios o ajenos, o arrendados por mucho tiempo, como el de nueve años o más...*”. La Gaceta Mercantil, Buenos Aires, N°22, 25 de octubre de 1823 (el bastardeado es propio).

³¹ Es pertinente aclarar que el caso bajo estudio difiere de este tipo ideal de gobierno en un aspecto fundamental: el nivel de participación política. Mientras que en el “parlamentarismo/gobierno de notables” la participación política estaba restringida (Manin 1992), en el gobierno representativo porteño post Ley Electoral de 1821 la misma se amplió considerablemente.

en el proceso revolucionario (Ternavasio 2002). Dicho prestigio les permitía -a partir de un vínculo personal y/o de confianza con el electorado-, votar en la Sala acorde a su conciencia y su juicio personal (Manin 1992).

Desde una perspectiva cooperativa del cambio institucional (Negretto 2015), la ampliación del sufragio masculino respondió a la necesidad de legitimar el orden político poscolonial (Ternavasio 2003). A diferencia de las primeras prácticas electorales durante la década revolucionaria:

“Luego de la caída del poder central en 1820, los gobiernos sucedidos en el Estado de Buenos Aires buscaron atenuar el margen de incertidumbre que devenía de los procesos electorales mediante la difusión de dispositivos simbólicos que encuadrasen a las elecciones en tramas valorativas capaces de encauzar el conjunto de prácticas que, asociadas al voto, no estaban contempladas en la letra de la ley” (Ternavasio 2003: 58).

Según Myers (2003, pág. 79-80), el grupo rivadaviano se había trazado dos metas en el gobierno: la consecución de un orden político legítimo y la puesta en marcha de un programa reformista ilustrado³². La Sala de Representantes fundó su legitimidad en una ley que concedía el sufragio masculino prácticamente de manera universal (Myers 1998, pág. 36). De esta manera, la Ley Electoral de 1821 resolvía la cuestión de la sucesión política, problema que había sido la causa fundamental de la inestabilidad política de la década revolucionaria (Ternavasio 2002).

³² En este trabajo se analizará al grupo rivadaviano principalmente en términos políticos, con alguna referencia a sus intereses económicos. Según Myers (2003), no obstante, dicha entidad fue más que eso, fue una “formación cultural”. Las “formaciones culturales” son aquellos movimientos y tendencias efectivas en la vida intelectual y artística que ejercen una influencia significativa y, a veces, decisiva sobre el desarrollo activo de una cultura.

(a) La supresión del Cabildo

A pesar de la estabilidad política que aportó la ley, el orden que generó se encontraba amenazado por diferentes grupos facciosos nucleados en los Cabildos de la ciudad de Buenos Aires y de Luján. De hecho, el ayuntamiento de la ciudad de Buenos Aires se auto-proclamó en numerosas ocasiones como “Cabildo Gobernador”, desafiando la autoridad de la Sala y la nueva forma de elegir a sus miembros (Ternavasio 2000). Sobre este punto, *La Gaceta* expresó su disconformidad:

“(…) Un cabildo representa a una ciudad, a una villa, pero no a un Estado. El de Buenos Aires representa al Pueblo de Buenos Aires pero no a la provincia. ¿Más cómo lo representa? Como súbdito no como soberano. Puede decir en su favor; jamás puede mandar en su nombre. Cabildo Gobernador es la implicancia más absurda...”³³

Asociado a la noción de ingobernabilidad y visto como un instrumento de la lucha política facciosa por el grupo rivadaviano³⁴, Rivadavia elaboró y presentó el proyecto de supresión de los dos Cabildos de la jurisdicción bonaerense en 1821, el cuál sostenía que ambas formas de gobierno -el Cabildo y las nuevas instituciones de carácter republicano- eran incompatibles. Como consecuencia, la antigua representación jerárquica y corporativa debía ceder su paso a la representación liberal, plasmada en la ley de sufragio universal

³³ “Reflexiones”, *La Gaceta*, 25 de octubre de 1820.

³⁴ “El señor Rivadavia que en 1812 había sido expulsado del triunvirato con anuencia e intervención del cabildo, encontró fresca y palpitante a su regreso la serie de actos anárquicos en que se hallaban complicada esa institución: o mejor dicho, en que sus miembros, hombres buenos por lo general, habían tenido que aceptar y dar formas a las exigencias tumultarias de los partidos armados que ocupaban la plaza, y que por primera medida, se colgaban como unos furiosos a tocar y retocar con fuerza la campana municipal”. López, Vicente Fidel (1911). *Historia de la República Argentina* (Vol. 1). Librería La Facultad. Tomo IX, pág.120.

masculino de agosto de 1821. Fragmentos extraídos de discursos de Rivadavia en la Sala de Representantes inmediatamente antes de la supresión del Cabildo ilustran su postura:

“(…) Este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y ejerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos confusionales reales que les ha circunscrito la naturaleza de Gobierno actuales y los pactos sociales; que en ese estado aparecen los Cabildos sin una atribución real, y útil al público”³⁵.

“El poder de los Cabildos, funesto a todos los gobiernos anteriores, siempre sería azaroso a la representación de la Provincia por esa parte de popularidad que le usurpaba”³⁶.

El 24 de diciembre de 1821, cuatro meses después de la sanción de la ley de sufragio universal masculino, la Sala de Representantes sancionó la abolición de los Cabildos. Los legisladores sancionaron la medida sin mayores inconvenientes: de los 24 diputados de la Sala, sólo 6 se expresaron a favor de su continuidad, de los cuales 3 votaron efectivamente en contra de su eliminación (dado que los 3 restantes se ausentaron el día de la votación) (Ternavasio 2003).

Si se lo compara con otras regiones de Latinoamérica, esta ley fue de fácil implementación. Desde la crisis del 20' en adelante, el Cabildo se encontraba muy debilitado. Esto puede constatarse en la poca resistencia que ofrecieron tanto el Cabildo

³⁵ *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires (1820-1821)*, vol. 1, publicados por el Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, tomo V, La Plata, 1932, sesión del 5 de diciembre de 1821, pág. 327-328.

³⁶ *Ibíd.*, sesión del 19 de diciembre de 1821, pág. 358.

mismo como la población porteña ante su supresión. No hay que perder de vista que la sociedad rioplatense era, en términos relativos, una sociedad “de frontera”, donde las tradiciones y las jerarquías sociales estaban devaluadas.

Más allá de estas características estructurales de la sociedad porteña (Ternavasio 2000; Di Meglio 2006; Fradkin y Garavaglia 2009), este trabajo hace énfasis en la relación de fuerzas políticas del período para explicar este resultado. Con dicha medida, se llevó a cabo un plan político diseñado al calor de los acontecimientos ocurridos entre 1820 y 1821 para mejorar la posición de poder del grupo rivadaviano frente a otra facción de la elite política porteña. La introducción del sufragio universal masculino y la supresión de los dos Cabildos fueron pasos imprescindibles para que mencionado sector se afianzara definitivamente como la fuerza política dominante de la provincia. De poco le serviría al futuro Partido del Orden imponerse en las urnas si aún existía una institución como el Cabildo, capaz de revertir el resultado de la elección mediante la convocatoria de una asamblea popular.

De esta manera, el grupo rivadaviano atacó a los tres actores políticos protagónicos de la década del 1820: el Cabildo, los líderes populares y la plebe (Di Meglio 2006). Los líderes de la facción popular derrotada en 1820 se exiliaron en Colonia y Montevideo por unos años, previo a retornar a Buenos Aires y darle nacimiento formal al Partido Popular. Mientras tanto, el Partido de Orden se asentó como el actor político sobresaliente de la provincia bajo el nuevo orden representativo.

(b) Recursos político-institucionales

Durante la década revolucionaria, la movilización en torno al sufragio se había presentado como una tarea muy difícil de concretar. Por ello, era imprescindible que la clase dirigente fomentase la participación en las urnas. Dicho fomento no se llevó a cabo exclusivamente a través de la educación cívica vía prensa (en la cual se presentaba el acto de votar como una responsabilidad ciudadana)³⁷, sino también mediante el desarrollo de maquinarias clientelares (Ternavasio 2002; Sábato y Ternavasio 2011). Tanto en el espacio urbano como en la campaña, diferentes grupos de la elite política se disputaban las lealtades electorales en ámbitos públicos y privados, y dichas disputas se vehiculizaban a través de la prensa y diversos impresos y se expresaban en espacios como pulperías o cafés.

Asimismo, sin pertenecer a las filas de la elite dirigente, un heterogéneo grupo de líderes naturales de las comunidades locales, conocidos como actores intermedios³⁸ desempeñaban un papel activo en las elecciones: eran los responsables de movilizar al electorado. A su vez, difundían las listas partidarias y controlaban las mesas electorales. Esta última tarea resultaba particularmente crucial dada la inexistencia de un padrón electoral hasta la segunda mitad del siglo diecinueve. Las mesas electorales eran las

³⁷ La explosión de la prensa periódica vino a cumplir esta función mediante, entre otras cuestiones, la publicación de las listas de candidatos (Ternavasio 2002). “Nada merece tanto nuestra atención como las elecciones públicas. Ellas presentan la única e interesante escena en que el pueblo ejerce su soberanía (...). Sería oportuno que por la prensa se ilustrase al público de las buenas calidades que deben adornar a los electos, y presentar listas de individuos que cada una juzgue ser oportunos para llenar el importante cargo”. *El Argos de Buenos Aires*, N°20, sábado 18 de agosto de 1821, “Nuevas elecciones”. Luego de las elecciones del 9 de diciembre de 1821, el gobierno establece que en lo sucesivo “se publiquen por la prensa los nombres de todos los sujetos que en las elecciones populares obtengan un excedente de 25 sufragios”. *Registro Oficial de Buenos Aires*: Imprenta de la Independencia, pág. 49-50.

³⁸ Usualmente, eran jefes regulares de ejército o de milicias, jueces de paz, alcaldes, comisarios de policía, curas, entre otros. El cargo del juez de paz nació en 1821 tras la supresión del Cabildo. El Estado provincial fue ubicando estratégicamente a estos agentes electorales en diferentes comunidades para afianzar su dominio electoral (Sábato y Ternavasio 2011, pág. 89).

encargadas de realizar el escrutinio y proclamar los resultados³⁹. Si bien *de iure* la Junta de Representantes estaba habilitada para revisar las actas y los escrutinios, salvo casos excepcionales, *de facto*, lo proclamado por las mesas era definitivo (Ternavasio 2002, pág. 95).

A pesar de que la oposición contaba con líderes de renombre como Dorrego, Soler, y Moreno –cuya ascendencia en las clases subalternas se remonta a la década revolucionaria (Di Meglio 2006)-, el Partido del Orden no consideró riesgoso darle curso a la ley de sufragio universal. Si bien el resultado de la elección no estaba predeterminado, la ley afianzó la posición de un grupo notables, cuyos integrantes se alternaron en el poder durante los primeros años de la década de 1820 (Ternavasio 2003). De este modo, se puede argumentar que la Sala de Representantes de Buenos Aires se convirtió en la expresión de los intereses de un grupo urbano reducido (Halperín Donghi 2005). Ese grupo de notables era, precisamente, el grupo rivadaviano, cuyos miembros -desde una postura distributiva del cambio institucional- sancionaron estratégicamente la Ley Electoral de 1821 para mejorar su posición de poder frente a otro sector de la elite dirigente porteña.

En tanto oficialismo, el grupo rivadaviano contaba con los recursos político-institucionales y materiales para ejercer una fuerte incidencia sobre el proceso electoral. Dichos recursos son, en términos de Anderson (1967, pág. 91), *capacidades de poder*, esto es, elementos que le permiten constituirse como un actor influyente en términos políticos. Con la disolución del Cabildo de Buenos Aires, la supervivencia política de los alcaldes

³⁹ Según el artículo 9 de la Ley Electoral, las mesas electorales en la ciudad debían constituirse mediante el “nombramiento a pluralidad por los presentes, de presidente y cuatro escrutadores”. En la campaña, en cambio, los escrutadores eran electivos pero no el presidente de mesa, quién era designado directamente por el gobierno y, consecuentemente, le posibilitaba al oficialismo ejercer un control más férreo sobre el resultado de los comicios (Ternavasio 2002, pág. 94).

locales pasó a depender directamente del gobierno porteño. Aprovechando al máximo esta situación, el grupo rivadaviano ejerció un fuerte control vertical sobre los resultados de los comicios:

“Son varios los medios reprobados de que se valen los gobiernos para llegar a sus fines. Entonces es cuando los gobiernos haciendo uso de todos los medios poderosos que el mismo pueblo puso en sus manos, da necesariamente a su partido una preponderancia, que los otros no pueden resistir, y queda dueño del campo, de la elección y de la libertad (...). No hay duda de que el gobierno triunfará por estos medios...”⁴⁰

Los resultados de los comicios del 19 de enero de 1823 revelaron un holgado triunfo de la “Lista Ministerial” (Partido del Orden). Por la ciudad, los doce diputados electos obtuvieron entre 1896 y 2043 votos. Luego, le siguieron veintiséis candidatos de la lista de la oposición, de los cuáles doce obtuvieron entre 160 y 260 votos, y los catorce restantes sólo consiguieron entre 25 y 60 escaños. En su carta a John Quincy Adams, por entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, John Murray Forbes, un reconocido diplomático estadounidense con actuación en Buenos Aires durante la década del 20’, interpretó los resultados electorales como un aplastante triunfo del oficialismo y, además, proveyó información sobre lo acontecido en la campaña:

“Tengo gran satisfacción en anunciar el triunfo más completo de los amigos del gobierno, en las elecciones de nuevos miembros de la Junta. (...) El mayor número alcanzado por cualquiera de las listas de la oposición apenas si oscilo entre los 200 y 300 votos, mientras que la del gobierno pasó de 2000. (...) Mientras escribo esto, me

⁴⁰ *El Argos de Buenos Aires*, N°103, miércoles 24 de diciembre de 1823. Tomo 2: “Cuestión del día sobre elecciones”.

llegan noticias de que el resultado de las elecciones en la campaña es tan favorable al gobierno como en la ciudad. De 11 distritos, 10 han dado el triunfo al partido Ministerial”.⁴¹

Un año más tarde, tras las elecciones de 1824, Murray Forbes volvía a escribirle a Quincy Adams manifestándole que “los representantes de esta provincia son todos del partido gobernante”⁴². La primera elección de ese año, en la cual Moreno, Dorrego y otros miembros de la lista de la oposición habían sido electos, fue anulada por la Junta por “defectos de forma” (Ternavasio 2002). En la segunda, triunfó el oficialismo. En la lista ganadora estaban incluidos Valentín Gómez, Juan J. Paso, Julián Segundo de Agüero, Manuel Antonio Castro, Nicolás Anchorena, Diego E. Zavaleta, Mariano Andrade, Manuel J. García y Francisco De la Cruz.

Previo a las elecciones de 1825, la Sala de Representantes formalizó legalmente la participación de los actores intermedios en el proceso electoral bajo el pretexto de asegurar la correcta ejecución de las elecciones y, evitando así, problemas que puedan invalidar el proceso:

“El Dpto. de Policía prevendrá a los jueces de paz, alcaldes de barrio y tenientes alcaldes, que con sujeción al artículo 8 de la ley de elecciones tomen las medidas más activas para que concurran al acto de la elección todos los individuos de sus respectivos distritos. Los alcaldes de barrio y sus tenientes quedan obligados a permanecer después de la apertura de la mesa en sus respectivas asambleas, para

⁴¹ *Carta* de John Murray Forbes a A John Quincy Adams, Secretario de Estado, N°42, Bs.As., 23 de enero de 1823. Forbes, John Murray. *Once años en Buenos Aires: 1820-1831*. Bs.As., Emecé, 1956 (Crónicas Diplomáticas).

⁴² *Ibíd.*, N°10, 9 de octubre de 1824.

que pueda hacerse por el presidente y escrutadores la calificación correspondiente sobre el domicilio de los sufragantes”⁴³.

Este decreto de la Sala evidencia que -si bien las maquinarias clientelares se perfeccionaron durante el rosismo (1829-1852)⁴⁴- tal como sucedió en el caso chileno, la expansión del sufragio vino acompañada del aumento en la capacidad de movilización de los partidos (Di Meglio 2006; Valenzuela 1985, pág. 38). Las siguientes citas de *El Argentino* ilustran, respectivamente, la incidencia de dichos actores en movilización del electorado en la campaña y de extranjeros en la ciudad en la elección del 20 de marzo de 1825:

“El domingo 20 del corriente fueron las elecciones de representantes. Por haber llovido toda la noche precedente y parte de la mañana del domingo, no vino hombre alguno de la campaña. Sólo la compañía del capitán Córdova. Usted sabe cuan tímidos e ignorantes son los paisanos con estas cosas; así fue que el zelador se burló de todos...”⁴⁵

“La ley excluye de estos comicios a los que carecen de las calidad que ella exige: para las elecciones del 20 fueron llamados, y fueron traídos todos los excluidos por la ley: a saber, extranjeros no naturalizados, marineros ingleses, franceses, genoveses, portugueses, &c. de los buques al ancla en el puerto, peones de carretas transeúntes encerrados primeramente en el Parque, y de allí conducidos bajo la escolta de soldados hasta el corralón de la parroquia de S. Nicolás, donde fueron introducidos por la puerta del socorro, y después llevados de dos en dos a la mesa electoral,

⁴³ *Registro oficial de Buenos Aires*: Imprenta de la Independencia, pág. 31-32.

⁴⁴ Inversamente al grupo rivadaviano, Rosas pretendía asociar la idea de desorden y anarquía a las elecciones para conseguir la suma del poder público (Ternavasio 2002).

⁴⁵ *El Argentino*, N°13, Buenos Aires, viernes 21 de marzo de 1825.

muchachos, negros esclavos, y los trabajadores a jornal en la obra pública de la Catedral, y en las panaderías, sin dejado de hacer lo mismo con los changadores: pero sobre todo españoles sin carta de ciudadanía..."⁴⁶

(c) Recursos materiales

Gracias a sus vínculos con los sectores económicos dominantes de la provincia (Ternavasio 2004; Gallo 2012), infiero que el grupo rivadaviano disponía, además, de recursos materiales para sacar una ventaja electoral. La década del 1820 vio ingresar a la Sala de Representantes a muchos miembros de la elite económica porteña, reticentes a involucrarse en política hasta ese momento⁴⁷. Al mismo tiempo que se fortalecían los lazos entre el poder político y el poder económico en la gestión diaria del gobierno, las listas electorales de 1821 en adelante evidencian que, junto a los políticos pseudo-profesionales surgidos en las guerras de la independencia –militares, clérigos, doctores, entre otros-, se incorporaron miembros de los grupos económicos más poderosos de la provincia - hacendados, comerciantes urbanos y financieros (Halperín Donghi 1979):

“Diferentes leyes de elecciones se han dictado en el curso de la revolución; mas solamente una, esto es la que actualmente rige, sancionada en el año de 1821 (...) ¿Cual han sido los resultados? Que los asientos del capitolio argentino en los años de 1821 y 1822 no hayan sido el patrimonio de las únicas clases que habíamos visto apoderarse exclusivamente de ellos en todo el periodo anterior (...). Hemos visto

⁴⁶ Discurso del Dr. Ugarteche, encargado por la comisión de peticiones de extender el dictamen en que se dice de nulidad del acto, *El Argentino*, N°15, Buenos Aires, viernes 6 de mayo de 1825.

⁴⁷ Sin embargo, no fueron ellos quienes guiaron el rumbo de las reformas implementadas por el gobierno. Su escasa participación en los debates evidencia su falta de experiencia política (Ternavasio 2004).

eclesiásticos y doctores, es verdad, pero mezclados entre una mayoría excesiva de propietarios hacendados y comerciantes tanto de la ciudad como de la campaña”⁴⁸

El 8 de agosto de 1821 la Sala de Representantes aprobó la creación de la Junta de Industria, compuesta por seis hacendados y seis comerciantes, cuyas atribuciones consistían en “contribuir al progreso del comercio e industria y a la mejora de la agricultura”⁴⁹. El fomento a la iniciativa privada, la reforma financiera y el intento por disciplinar a la mano de obra urbana y rural fueron algunas de las medidas de política económica impulsadas por Rivadavia en tanto Ministro de Gobierno (Ternavasio 2002). La elite económica, cansada del caos desatado por la revolución y de los costos materiales asociados a las guerras de la independencia, estaba a favor de este intento de orden político. Además, a partir de reiteradas denuncias de “manipulación electoral” por parte de la prensa opositora (Ternavasio 1995, 2002, 2003), es posible inferir que el carácter público del sufragio representó para dicho sector el reclutamiento efectivo de votantes en base a incentivos materiales positivos y/o negativos (Przeworski 2015; Mares 2015; Kasara y Mares 2017; Aidt y Jensen 2017):

“Llega el día de las elecciones y según aparece no será para la oposición. El partido que la bate cuenta con grandes elementos y cuantiosas sumas de que dispone, - los soldados, los comisarios, los zeladores, muchos de los empleados, y changadores: *cuenta además con los empresarios del Banco de la Nación, que ricos y empeñosos, se esfuerzan para efectuar el gran proyecto o la mejor especulación. Ella pende de las elecciones, y es tan cierto que si gana la oposición, vendrá abajo la ley que garantiza*

⁴⁸ *El Centinela*, N°21, Buenos Aires, Domingo 15 de diciembre de 1822, pág. 350.

⁴⁹ *Registro Oficial de Buenos Aires*: Imprenta de la Independencia, pág. 14.

*al Banco, el crédito exterior, y fortunas considerables que forman este establecimiento hoy...*⁵⁰

“A lo que hay que agregar la desconfianza que inspira a la gente del gobierno, el carácter extremadamente violento de algunos dirigentes de la oposición, especialmente el general Dorrego. Otro factor que fortifica al gobierno es el amor por la riqueza y la comodidad y la perfecta identificación que existe entre la seguridad de esa riqueza y el apoyo de poder actual”⁵¹

Lejos de quedarse de brazos cruzados, el Partido Popular aceptó rápidamente el nuevo mecanismo de competencia política y comenzó a proyectar su influencia desde el periódico opositor *El Argentino* (Di Meglio 2006). Si bien la práctica de las candidaturas no estaba regulada formalmente, es sabido el rol de la prensa como vehículo informal de oficialización de las listas de candidatos (Ternavasio 2003, pág. 74). Gracias a ello, y dado que en la ciudad el control de las autoridades intermedias sobre el proceso electoral era más difuso que en la campaña, la oposición consiguió cierta representación política. De hecho, algunos de sus miembros ocuparon cargos ministeriales e ingresaron a la Sala de Representantes (Ternavasio 2002, 2003). No obstante, el signo faccioso de la Sala recién cambió en 1827, evidenciando que si bien la Ley Electoral de 1821 no dio por tierra con la

⁵⁰ *El Argentino*, N°13, Buenos Aires, viernes 18 de marzo de 1825. El bastardeado es propio.

⁵¹ Carta de John Murray Forbes a Henry Clay, Secretario de Estado, N°37, Bs.As., 17 de junio de 1826. Forbes, John Murray. *Once años en Buenos Aires: 1820-1831*. Bs.As., Emecé, 1956 (Crónicas Diplomáticas).

incertidumbre electoral, le permitió al grupo rivadaviano afianzar su dominio político provincial.⁵²

o o o

La continuidad de la elite gobernante en el órgano de poder más importante de la provincia –la Sala de Representantes- pone de manifiesto dos cuestiones: (a) la efectividad de la Ley Electoral de 1821 en la construcción de un nuevo orden político y (b) sus consecuencias no neutrales, favoreciendo al grupo rivadaviano por sobre otra facción política porteña -futuro Partido Popular. Tras una década de inestabilidad política producto de las guerras de la independencia, la ampliación del sufragio originó un período de competencia política relativamente pacífica entre facciones.

En un contexto políticamente inestable, el grupo rivadaviano alteró la lógica de la competencia política –pasaje del asambleísmo a la representación- no sólo en la búsqueda de la legitimación de un nuevo orden político, sino también porque disponía de los recursos político-institucionales y materiales para controlar proceso electoral. El amplio margen de acción que confería la ley le permitió, en tanto partido de gobierno, consolidarse como la facción política más poderosa de la provincia. Aunque dicha normativa lo prohibía, incluso eran “...arrastrados a votar los esclavos negros y los españoles europeos para hacer valer

⁵² Es relevante no perder de vista que, en 1826, el Congreso General Constituyente -que se había formado en 1824- dictó la “Ley de Capitalización”. Esta normativa disponía la abolición de las autoridades porteñas y que Buenos Aires pase a ser jurisdicción del Estado Nacional. Tras fracasar en el intento de sancionar una Constitución Nacional, dicho Congreso se disolvió y, como consecuencia, Buenos Aires volvió a ser políticamente autónoma. Es en este contexto que tuvieron lugar las elecciones ejecutivas y legislativas de 1827 en Buenos Aires, las cuáles posicionaron -respectivamente- a Dorrego como gobernador y a su partido como el bloque mayoritario de la Sala de Representantes (Ternavasio 2002).

cierta lista”⁵³, evidenciando la relevancia que adquirirían en la práctica las maquinarias electorales. El control político sobre los actores intermedios, sumado a sus vínculos con la elite económica de la provincia, le dieron la oportunidad al Partido del Orden de afianzarse como el actor político dominante de Buenos Aires durante, al menos, la primera mitad de la década de 1820.

Es importante subrayar que, en el intento fallido de fundar una Constitución Nacional en 1826, el grupo rivadaviano se manifestó en contra de hacer extensivo el sufragio universal masculino a nivel nacional. En la sección sobre los derechos ciudadanos, dicho manuscrito sostenía que le fuese retirado el derecho al voto a “criado a sueldo, peón jornalero, simple soldado de línea, notoriamente vago o legalmente procesado en causa criminal...”, y a quienes no supieran leer y escribir⁵⁴ (Ternavasio 2002, pág. 120). Al estar de acuerdo con limitar el sufragio, queda en evidencia que el grupo rivadaviano no estaba ideológicamente comprometido con la extensión de derechos políticos. En cambio, es probable que mencionado grupo haya adoptado esta postura por razones estratégicas, dado que carecía de los medios para controlar el proceso electoral a una escala más amplia como la nacional.

Con el fracaso del tercer congreso constituyente en 1827, en el que el grupo rivadaviano -identificado ahora con el Partido Unitario en oposición al Partido Federal-, dominó la asamblea, comenzaba el rápido declive de lo que había sido el Partido del Orden. De 1827 a 1835 se exacerbó la lucha facciosa y la violencia en la contienda electoral volvió a hacerse presente (Sábato y Ternavasio 2011). El orden legal instaurado en 1821 tuvo su

⁵³ *El Argentino*, núm. 4, Buenos Aires, viernes 14 de enero de 1825, tomo I.

⁵⁴ Esta cláusula entraría en vigencia recién quince años después de sancionada la Constitución.

primera y única ruptura en 1828, cuando el gobierno de Dorrego –miembro del Partido Popular- fue derrocado por las fuerzas militares unitarias, quiénes luego continuarían con el legado político de Rivadavia.

V. Conclusiones

El pasaje del *Ancien Régime* al sistema político republicano vino acompañado de guerras, violencia y, entre otras cosas, ensayos electorales, cuyo propósito general era legitimar el nuevo orden estatal (Sábato y Ternavasio 2011). La sanción de la Ley Electoral porteña de 1821 se inscribe en este contexto, pero presenta ciertos rasgos inéditos.

A diferencia de las elecciones celebradas en el Río de la Plata durante la década revolucionaria (1810-1820), a partir de agosto de 1821, los comicios en Buenos Aires fueron de carácter público y contribuyeron positivamente a la instauración de un nuevo orden político. En un ambiente anárquico, el grupo rivadaviano tuvo éxito en estabilizar la actividad política mediante la introducción del sufragio universal masculino. De este modo, este estudio de caso pone en duda la teoría de Colomer (2004) que asocia ampliaciones abruptas del voto con inestabilidad política para la región latinoamericana.

Más allá de sus efectos positivos para el sistema político en su conjunto, el grupo rivadaviano impulsó la Ley Electoral de 1821 porque servía a sus intereses políticos. Desde una perspectiva distributiva del cambio institucional (Lasswell 1950; North 1990; Moe 1990; Knight 1992), dicho grupo decidió estratégicamente instaurar un régimen representativo y, un tiempo después, dejar atrás la lógica política asambleísta en la cual se hacía fuerte la “oposición popular” (Halperín Donghi 2005; Ternavasio 2002). Tras un

análisis riguroso de fuentes primarias y secundarias, este trabajo afirma que el grupo rivadaviano contaba con los recursos político-institucionales y materiales para controlar buena parte del proceso electoral y, en consecuencia, maximizar sus chances de ganar en las urnas.

Desafiando al sesgo europeo detrás de la expansión masculina del sufragio, argumento que la sanción de la Ley Electoral de 1821 en Buenos Aires no es producto de una amenaza revolucionaria, sino de un conflicto político entre elites (Halperín Donghi 2005; Ternavasio 2002). A diferencia de, por ejemplo, la elite política chilena (Stuven 1998, Valenzuela 1985), los grupos dirigentes porteños estaban profundamente divididos en ese momento (Ternavasio 1995). Teniendo en cuenta que los estudios de caso suelen ensayar razonamientos contrafácticos (Levy 2008b), es plausible sostener que si la elite política porteña hubiese estado tan cohesionada como la chilena (Valenzuela 1985; Stuven 1998), la dinámica política interna durante la década revolucionaria (1810-1820) podría haber adoptado características diferentes, promoviendo una ampliación de derechos políticos más gradual de la que finalmente sucedió.

En lo que concierne a la historiografía argentina, los resultados de este trabajo apoyan la interpretación de Ternavasio (2002, 2004), quién resalta la importancia de la capacidad de movilización electoral por parte de la elite política, y describe la transición del asambleísmo al régimen representativo como una redistribución de poder entre la clase gobernante. A diferencia de otras aproximaciones al tema centradas en elementos ideológicos (Gallo 1999, 2012) o que resaltan el carácter popular de la sociedad rioplatense (Di Meglio 2006), me focalicé en variables de carácter estrictamente político para dar cuenta de la sanción e implementación de la Ley Electoral de 1821.

El grupo rivadaviano puso en marcha dicha normativa fundamentalmente para mejorar su posición de poder frente a la oposición. Este hallazgo es un llamado de atención para la mayoría de los escritos sobre la ampliación del sufragio masculino (Rokkan 1961, Acemoglu y Robinson 2000, Przeworski 2009) dado que, al menos en este caso, la amenaza revolucionaria “desde abajo” no resultaba creíble. Sería recomendable que futuros trabajos sobre el tema incorporen factores de carácter estrictamente político -tal como hace la literatura sobre la expansión femenina del voto- para explicar características específicas que adoptan las reformas electorales democráticas.

La política comparada tiene por delante el gran desafío de formular una teoría general sobre la adopción del sufragio universal en América Latina. Del mismo modo que Kurtz (2013) y Safford (1992) minimizaron la importancia de la teoría coercitiva (Tilly 1985, 1990) y de la maldición de los recursos (Beblawi 1987; Ross 2001; Goldberg, Wibbels y Mvukiyehe 2008) para explicar la construcción de los estados latinoamericanos, es imperioso remover el sesgo europeo para analizar la genealogía de las reformas electorales democráticas en la región. Según Centeno y López-Alvez, “la posición prácticamente monopólica de un conjunto de casos de Europa Occidental y América del Norte dentro del canon histórico comparativo ha reducido el alcance de posibles comparaciones” (2001: 13. La traducción es propia). En la misma línea que los escritos históricos de Sabato (2001, 2018), este trabajo aspira a ser un disparador de una discusión politológica más amplia acerca de cómo y porqué se expandieron los derechos políticos de hombres y mujeres en el continente Latinoamericano.

VI. Anexo

Tabla 5. Características generales del sufragio universal masculino en América Latina.

País/Provincia	Año	Tipo de elección	Tipo de sufragio
<i>Buenos Aires</i>	<i>1821</i>	<i>Directa</i>	<i>Cantado</i>
Argentina	1853	Indirecta	Cantado
México	1857*	Indirecta	Cantado
Colombia	1857*	Directa	Secreto
Brasil	1881	Directa	Cantado
Chile	1888**	Indirecta	Cantado

Fuente: Elaboración propia en base a las categorías de Colomer (2004). Aclaraciones: “Sufragio universal” equivale, en este contexto, a la ausencia de requisitos de renta y/o propiedad para poder votar. *: Los solteros no podían votar. **: Los analfabetos no podían votar. Excepto Buenos Aires, en todos los casos se trataba de elecciones presidenciales.

VII. Referencias

1. Fuentes primarias

a. Prensa escrita: Diarios de la época

- *El Argos de Buenos Aires*
- *El Centinela*
- *La Gaceta Mercantil*
- *La Gaceta*
- *El Argentino*
- *La Estrella del Sud*

b. Documentos:

- Acuerdos de la Sala de Representantes (1820-1821).
- Registro Oficial de Buenos Aires: Imprenta de la independencia.
- Crónicas diplomáticas de John Murray Forbes.
- Fondo Rivadavia – Correspondencia (1821-1864).
- Archivo General de la Nación (AGN), Sala 7, Colección Celesia, Impresos 1820-21.

2. Fuentes secundarias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2000). *Why did the West extend the franchise? Democracy, inequality, and growth in historical perspective*. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1167-1199.
- _____ (2005). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press.
- Ackerman, B. (1991). *We the people*. Foundation. Cambridge, Mass.
- Aidt, Toke S. & Jensen, Peter S. (2017). *From Open to Secret Ballot: Vote Buying and Modernization*. *Comparative Political Studies*, Vol. 50, Issue 5, pp. 555 – 593. First published date: July-09-2016.
- Alonso, Paula (1999). *La reciente historia política de la Argentina del ochenta al centenario*. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*, (13), 393-418.
- Anderson, Charles W. (1967) *Politics and economic change in Latin America: The governing of restless nations*. Van Nostrand.
- Annino, A. (1995). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: De la formación del espacio político nacional*. El Fondo De Cultura Económica.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Beblawi, Hazem (1987). *The Rentier State in the Arab World* (in Hazem Beblawi and Giacomo Luciani eds.). New York, Croom Helm, 1987.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel (Eds.) (2015). *Process Tracing: from metaphor to an analytic tool*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Blatter, Joachim y Markus Haverland (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Centeno, Miguel A., & López-Alves, Fernando (Eds.). (2001). *The other mirror: grand theory through the lens of Latin America*. Princeton University Press.
- Centeno, M. A., & Ferraro, A. E. (Eds.). (2013). *State and nation making in Latin America and Spain: republics of the possible*. Cambridge University Press.
- Chiaramonte, Juan Carlos (1995). *Acerca del origen del Estado en el Río de la Plata*. *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*, (10), 27-50.
- Chiaramonte, José Carlos (1997). *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la nación argentina, 1800-1846*. Editora Espasa Calpe Argentina.
- Chiaramonte, J. C., Ternavasio, M., & Herrero, F. (1995). *Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820*. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, 19-64.
- Collier, D., & Mahoney, J. (1996). *Insights and pitfalls: Selection bias in qualitative research*. *World Politics*, 49(1), 56-91.
- Colomer, J. M. (2004). *Taming the tiger: Voting rights and political instability in latinamerica*. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 29-58.

- Dávila, B. (2011). *Los derechos, las pasiones, la utilidad: debate intelectual y lenguajes políticos en Buenos Aires;(1810-1827)*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Di Meglio, G. (2003). *La consolidación de un actor político: Los miembros de la plebe porteña y los conflictos de 1820*. Sabato, Hilda & Lettieri, Alberto compiladores. En *La Vida política en la Argentina del siglo XIX*. Armas, Voces y votos. Argentina: FCE, 173-189.
- _____ (2006). *Viva El Bajo Pueblo!: La Plebe Urbana De Buenos Aires y la política entre la revolución de mayo y el rosismo (1810-1829)*. Prometeo Libros Editorial.
- Fradkin, R., & Garavaglia, J. C. (2009). *La Argentina colonial*. Siglo XXI Editores.
- Gallo, Ezequiel (1990). *Historiografía política: 1880-1900*. Actas de las segundas jornadas del Comité Argentino del Comité Internacional de Ciencias Históricas, 327-338.
- Fradkin, R. (2010). *Guerra y orden social*. Disponible en línea: www. Historiadores y el bicentenario. org (24/02/2012).
- Gallo, Klaus (1999). ¿Reformismo radical o liberal?: La política rivadaviana en una era de conservadurismo europeo. 1815-1830. *Investigaciones y ensayos*, 49, 287-313.
- _____ (2012). *Bernardino Rivadavia: el primer presidente argentino*. Edhasa.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Goldberg, Ellis, Wibbels, Erik & Myukiyehe (2008).,Eric. *Lessons from Strange Cases: Democracy, Development and the Resource Course in the U.S. States*. Comparative Political Studies, Vol. 41, No. 4/5, pp. 477-514, 2008.
- Goldman, N. (2008). *Lenguaje y revolución conceptos claves en el Río de la Plata, 1780-1850*.
- Halperín Donghi, Tulio, et al. (2005). *Revolución y guerra: Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. No. 32 (82) (091). Siglo veintiuno.
- Hedström, Peter y Petri Ylikoski (2010). *Causal mechanism in the Social Sciences*. Annual Review of Sociology, Vol. 36.
- Huntington, Samuel P. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós Ibérica.
- _____ (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*.
- Kimuli, Kasara & Mares, Isabela (2017). *Unfinished Business: The Democratization of Electoral Practices in Britain and Germany*. Comparative Political Studies, Vol. 50, Issue 5, pp. 636 – 664. First published date: October-10-2016.
- Knight, Jack. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge University Press.
- Kurtz, Marcus. J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge University Press. Cáps. 1, 2 y4.
- Lasswell, Harold. D. (1950). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: P. Smith.

- Levy, Jack (2008a). *Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference*. Conflict Management and Peace Science, Vol. 25, No. 1.
- _____ (2008b). *Counterfactuals and case studies*. En Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, y David Collier: *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford University Press, Oxford.
- Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, págs. 11-52.
- López, Vicente Fidel (1911). *Historia de la República Argentina* (Vol. 1). Librería La Facultad.
- Lustick, Ian S. (1996). *History, historiography, and political science: Multiple historical records and the problem of selection bias*. American Political Science Review, 90(3), 605-618.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2012). *A tale of two cultures*. Princeton University Press, Princeton.
- Mahoney, James (2015). *Process Tracing and Historical Explanation*. Security Studies, Vol. 24, Issue 2.
- Mainwaring, S., & Hagopian, F. (Eds.). (2005). *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*. Cambridge University Press.
- Manin, Bernard (1992). *Metamorfosis de la representación*. Qué queda de la representación política, 9-40.
- Mares, Isabela (2015). *From open secrets to secret voting: democratic electoral reforms and voter autonomy*. Cambridge University Press.
- McFarlane, Anthony & Posada-Carbó, Eduardo (1999). *Independence and revolution in Spanish America: perspectives and problems* (Eds). Nineteenth-century Latin America (3). London: Institute of Latin American Studies.
- Moe, Terry M. (1990). *Political institutions: The neglected side of the story*. Journal of Law, Economics, & Organization, 6, 213-253.
- Myers, Jorge (1998). *La cultura literaria del período rivadaviano: saber ilustrado y discurso republicano*. F. Aliata & ML Munilla Lacasa (Comps.). Carlo Zucchi y el Neoclasicismo en el Río de la Plata. Actas del Coloquio, 31-48.
- _____ (2003). *Las paradojas de la opinión. El discurso político rivadaviano y sus dos polos: el 'gobierno de las luces' y la 'opinión pública, reina del mundo'*. Sabato, Hilda y Lettieri, Alberto (comps). La vida política en la Argentina: armas, votos y voces. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 75-95.
- Negretto, Gabriel L. (2013). *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge University Press.
- _____ (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2009). Conquered or granted? A history of suffrage extensions. *British Journal of Political Science*, 39(02), 291-321.

- Przeworski, Adam (2015). *Suffrage and voting secrecy in general elections*. Secrecy and publicity in votes and debates, 97-107.
- Rokkan, S. (1961). *Mass suffrage, secret voting and political participation*. European journal of sociology, 2(01), 132-152.
- Ross, Michael L. (2001). *Does oil hinder democracy?* World Politics, Volume 53, Number 3, pp- 325-361, 2001.
- Sábato, Hilda (2001). *On political citizenship in nineteenth-century Latin America*. The American historical review, 106(4), 1290-1315.
- Sábato, Hilda (2018). *Republics of the New World. The Revolutionary Political Experiment in the Nineteenth Century Latin America*. New Jersey, Princeton University Press.
- Sábato, Hilda & Ternavasio, Marcela (2011). *Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011*. Ed. El Ateneo.
- Safford, Frank. (1992). *The problem of political order in early republican Spanish America*. Journal of Latin American Studies, 24(S1), 83-97.
- Skocpol, Theda. (1989). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, 169.
- Stuenkel, Ana María (1998). *Orden y sociedad: mentalidad y cultura política de las élites chilenas, 1830-1850*.
- Teorell, J., Ziblatt, D., & Lehoucq, F. (2016). *An Introduction to Special Issue The Causes and Consequences of Secret Ballot Reform*. Comparative Political Studies, 0010414016641977.
- Ternavasio, M. (1995). Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires: 1820-1840. Antonio Annino, coord. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo, 19*, 65-106.
- _____ (2000). *La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿Crónica de una muerte anunciada*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani, 21, 33-73.
- _____ (2002). *La revolución del voto: Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Siglo veintiuno editores Argentina.
- _____ (2003). *La visibilidad del consenso. Representaciones en torno al sufragio en la primera mitad del siglo XIX*. Hilda Sábato y Alberto Lettieri (comps.), La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces, Buenos Aires, FCE, 57-73.
- _____ (2004). *Construir poder y dividir poderes. Buenos Aires durante la “feliz experiencia” rivadaviana*. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani, (26).
- _____ (2007). *Gobernar la revolución: poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. Siglo XXI Ediciones.
- _____ (2009). *Historia de la Argentina: 1806-1852*. Siglo Veintiuno Editores.
- Tilly, Charles. (1985). *War making and state making as organized crime*. Violence: A reader.

- _____ (1992). *Coerción, capital y Estados europeos, 990-1990*.
- Valenzuela, J. S. (1985). *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile* (Vol. 6). Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Van Evera, Stephen (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press, Ithaca.
- Weingast, Barry R. (1995). *The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development*. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1-31.
- Ziblatt, Daniel. (2017). *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.