



**MANUAL DE
HISTORIA
CONSTITUCIONAL
ARGENTINA**
(1492-2011)

GUILLERMO RAÚL MORENO
DIRECTOR

 **REDEA**
REVISTA
DERECHOS
EN ACCIÓN

 **EduLP**
Editorial
de la Universidad
de La Plata

**Manual de
Historia Constitucional Argentina
(1492 - 2011)**

**Manual de
Historia Constitucional Argentina
(1492 - 2011)**

GUILLERMO RAÚL MORENO

DIRECTOR

 **REDEA**
REVISTA
DERECHOS
EN ACCIÓN

 **EduLP**
EDITORIAL DE LA UNLP

Moreno, Guillermo Raúl
Manual de historia constitucional argentina,
1492-2011 / Guillermo Raúl Moreno. - 1a ed. -
La Plata : EDULP, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8348-89-6

1. Derecho Constitucional. I. Título.
CDD 342.009



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)
48 N° 551-599 4° piso / La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina
+54 221 644-7150
edulp.editorial@gmail.com
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

Primera edición, 2021
ISBN 978-987-8348-89-6
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11723
© 2021 - Edulp

Se trata pues de considerar el derecho de una manera nueva y fecunda: como un elemento vivo y continuamente progresivo de la vida social y de estudiarle en el ejercicio mismo de esta vida social; esto es verdaderamente conocer el derecho, conocer su genio, su misión, su rol. Es así como las leyes mismas nos mandan comprenderle, porque es el alma, la vida, el espíritu de las leyes. Saber pues leyes, no es saber derecho; porque las leyes no son más que la imagen imperfecta y frecuentemente desleal del derecho que vive en la armonía viva del organismo social.

JUAN BAUTISTA ALBERDI

Fragmento preliminar al estudio del derecho
Imprenta de la Libertad, Buenos Aires, 1837

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es producto de la decisión y el esfuerzo mancomunado de un grupo de docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. A través de esta obra, nos propusimos poner al alcance de los alumnos y las alumnas un material accesible para ser utilizado como una herramienta más en el estudio de la historia constitucional de nuestro país.

Quiero dejar expresado mi sincero agradecimiento por el compromiso y la dedicación de todos y cada uno de los autores y las autoras que hicieron posible este Manual de cátedra. En el mismo sentido no puedo dejar de agradecer a quienes tuvieron la responsabilidad del cuidado en la corrección y el diseño de este libro: Leticia Rodríguez, María Paola Zuluaga y María Soledad Ireba.

Asimismo, mi especial reconocimiento y gratitud a la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, y a través de ella, a su director, el Dr. Facundo Ábalo por la confianza dispensada en esta obra que hoy ve la luz.

Por último, muchas gracias a la *Revista Derechos en Acción (ReDeA)*, por permitir, acompañar y promover proyectos editoriales como el presente que tienen como único objetivo difundir el conocimiento de manera libre, abierta y gratuita. En particular, muchas gracias a su Director, Prof. Pablo Octavio Cabral, y a todo su staff editorial.

Prof. Guillermo Raúl Moreno
La Plata, verano de 2021

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO..... 14

CAPÍTULO I: HISTORIA Y CONSTITUCIÓN

Por Guillermo Raúl Moreno 31

Historia. Historia constitucional. Ciencia política. Derecho Constitucional
1) Historiografía. Historiografía argentina. Diferentes corrientes
2) El Constitucionalismo. Concepto. Postulados. Etapas
3) Poder constituyente y poderes constituidos. Constitución, concepto. Tipologías
4) Supremacía constitucional y Estado Federal. Sistemas de control de constitucionalidad
BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO II: DOMINACIÓN HISPÁNICA

Por Guillermo Raúl Moreno 78

1) Significado de la dominación hispánica en América. Títulos de dominio. Bases jurídicas de la dominación. Situación de los aborígenes
2) Principales instituciones de la época de dominación hispánica en América
3) Sistemas de control de los funcionarios. Juicios de visita y residencia
4) Características de la legislación indiana
5) El cabildo. Concepto. Clases. Integración. Funciones
6) Las reformas borbónicas. Incidencia en la relación económica y política entre España y América
7) El Virreinato del Río de la Plata. Causas de su creación
BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO III: LA REVOLUCIÓN DE MAYO

Por Guillermo Raúl Moreno 156

- 1) Situación europea en la época previa a la Revolución de Mayo. Las invasiones inglesas. Causas. Consecuencias
 - 2) Crisis de legitimidad española. La Junta Suprema Central de Sevilla. Política británica en relación al Río de la Plata: Tratado Apodaca-Caning
 - 3) Génesis de la Revolución. Causas. Sectores enfrentados. Congreso General del 22 de Mayo. Debate. Votación. Junta del 24. El 25 de Mayo
 - 4) Primera Junta de Gobierno. Circulares a las Provincias. Sectores enfrentados. El Plan de Operaciones de Moreno. Legislación más importante
 - 5) La Junta Grande. Formación. Juntas Provinciales. Reglamento sobre libertad de imprenta
 - 6) El Primer Triunvirato. Estatuto Provisional. Decreto de Libertad de Imprenta. Decreto de Seguridad Individual. Reformas judiciales
- BIBLIOGRAFÍA**

CAPÍTULO IV: LA ASAMBLEA DEL AÑO XIII

Por Guillermo Raúl Moreno..... 218

- 1) La Logia Lautaro. Revolución del 8 de octubre de 1812. El Segundo Triunvirato
 - 2) Convocatoria a la Asamblea. Obra legislativa. Soberanía. Derechos individuales. Unificación del Poder Legislativo
 - 3) El federalismo. El pensamiento político de Artigas. Instrucciones Orientales
 - 4) Proyectos Constitucionales
 - 5) El Directorio. Sublevación de Fontezuelas. Disolución de la Asamblea
- BIBLIOGRAFÍA**

CAPÍTULO V: EL CONGRESO DE TUCUMÁN

Por Carlos Raúl Goyena 255

- 1) Convocatoria del Congreso de Tucumán
 - 2) El contexto internacional. El Congreso de Viena. La Santa Alianza
 - 3) El Congreso de Oriente. La Declaración de la Independencia
 - 4) La Declaración de la Independencia
 - 5) El debate sobre la forma de gobierno. Negociaciones monárquicas
 - 6) Constitución de 1819. Fuentes. Análisis. Caracterización del Senado
 - 7) La Batalla de Cepeda. Tratado del Pilar. Los pactos interprovinciales. Los pactos preexistentes
- BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO VI: PERÍODO RIVADAVIANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Martín Machado 320

- 1) Bustos y el Congreso de Córdoba de 1821. Causas de su fracaso
 - 2) El Tratado de Benegas
 - 3) El pensamiento Rivadaviano
 - 4) Reformas en la provincia de Buenos Aires. Políticas, económicas, religiosas, sociales. El empréstito con la Baring Brothers
 - 5) Derrota de Ramírez. Tratado del Cuadrilátero
 - 6) Convocatoria al Congreso de 1824/1827. Comisionados. Ley provincial del 13 de noviembre de 1824
- BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO VII: CONGRESO DE 1824-1827

Por Diego Gabriel Presa 384

- 1) Tratado con Inglaterra
- 2) Ley Fundamental. Principal Legislación del Congreso
- 3) Constitución de 1826. Análisis. Pronunciamiento de las Provincias
- 4) Convención Preliminar de Paz con el Brasil. Renuncia de Rivadavia

- 5) Tratados interprovinciales. Huanacache. Ley del 3 de julio de 1827
- 6) Convención Nacional de Santa Fe
- 7) Restablecimiento de la provincia de Buenos Aires. Dorrego. Tratado definitivo de Paz con el Brasil
- 8) Motín del 1 de diciembre de 1828. Fusilamiento de Dorrego. La Convención de Santa Fe como autoridad soberana. Pactos de Barracas y Cañuelas

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO VIII: LA LIGA DEL INTERIOR Y EL PACTO FEDERAL

Por Jorge Enrique Amorín 445

- 1) La asunción de Rosas a la gobernación. Las facultades extraordinarias y la suma del poder público
- 2) Liga del Interior. Conformación. Análisis del Tratado del 31 de agosto de 1830
- 3) El Pacto Federal. Polémica Ferré-Roxas y Patrón. Análisis del tratado. La Comisión Representativa
- 4) Ideología rosista. La Carta de la Hacienda de Figueroa. Asesinato de Facundo Quiroga
- 5) Generación del 37. Posición ideológica. Acción político-institucional
- 6) Ley de Aduanas
- 7) Bloqueos al Puerto de Buenos Aires
- 8) El Pronunciamiento de Urquiza. Conformación del Ejército Grande
- 9) Batalla de Caseros. Consecuencias

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO IX: LA CONSTITUCIÓN DE 1853

Por Juan Paulo Gardinetti 508

- 1) Protocolos de Palermo. Misión Irigoyen
- 2) Acuerdo de San Nicolás. Análisis
- 3) Jornadas de Junio en la Provincia de Buenos Aires
- 4) Secesión de Buenos Aires

- 5) Constitución de 1853. Fuentes. Estructura. Principales debates. Análisis. Aprobación. Actitud de Buenos Aires
 - 6) Presidencia de Urquiza. Capital Provisoria. Relaciones con Buenos Aires. Aduana
 - 7) Batalla de Cepeda. Pacto de San José de Flores
- BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO X: INCORPORACIÓN DE BUENOS AIRES. PRESIDENCIAS FUNDACIONALES

Por Gabriela Silvana Martínez 562

- 1) Reforma de 1860. Análisis
 - 2) Rechazo de los diputados por Buenos Aires. Nueva separación. Actitud del Congreso
 - 3) Batalla de Pavón
 - 4) Bartolomé Mitre. Poder Ejecutivo de facto. Límites. Jurisprudencia de la Corte
 - 5) Presidencias fundacionales: Mitre, Sarmiento y Avellaneda. Características comunes
 - 6) Legislación más importante. Ley de Compromiso. Ley de Acefalía. Segundo gobierno de facto
 - 7) Reforma Constitucional de 1866
- BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO XI: EL ORDEN CONSERVADOR

Por Carlos Marucci 606

- 1) Campaña al Desierto
 - 2) Federalización de Buenos Aires
 - 3) Generación del 80
 - 4) El unicato y el Régimen. Consagración del fraude electoral
 - 5) Los gobiernos conservadores. Legislación laica
 - 6) El modelo agroexportador
 - 7) Reforma constitucional de 1898
 - 8) Inmigración. Movimiento obrero. Partidos políticos
- BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO XII: EL RADICALISMO

Por Miguel Oscar Berri 682

- 1) Formación de la Unión Cívica. Abstención revolucionaria. Revolución del 90
- 2) El convenio Roca Mitre. División de la Unión Cívica. Revoluciones radicales
- 3) La reforma electoral. Antecedentes. Ley de circunscripciones uninominales. Ley Sáenz Peña
- 4) Presidencias radicales del período 1916-1930
- 5) El golpe militar de Uriburu. Acordada de la Corte. El corporativismo
- 6) La década infame. La Concordancia. El Tratado Roca Runciman
- 7) El plan Pinedo y la sustitución de importaciones

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO XIII: EL PERONISMO

Por Pablo Castelli 744

- 1) Antecedentes. La FORJA. El GOU. El golpe militar de 1943. El nuevo sindicalismo. El 17 de octubre. El partido laborista
- 2) Los planes quinquenales. La tercera posición ideológica. El voto femenino
- 3) El constitucionalismo social. Pensamiento de Arturo Sampay
- 4) La reforma constitucional de 1949. Cuestionamiento a su constitucionalidad
- 5) Derrocamiento de Perón. Derogación de la Constitución de 1949. Proscripción del peronismo
- 6) La reforma de 1957. Tramitación. Análisis. Cuestionamiento a su constitucionalidad

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO XIV: ¿DEMOCRACIAS CON PROSCRIPCIÓN?

Por Agustina Pilar Cuerda 810

- 1) Frondizi y el fallido compromiso con Perón. Derrocamiento
- 2) Elección de Illia y derrocamiento
- 3) La expansión militar. Revolución Argentina. Represión
- 4) La enmienda de 1972
- 5) Regreso a las urnas. El FREJULI y la asunción de Perón. Los grupos revolucionarios de izquierda y de derecha. La represión
- 6) El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional
- 7) Las desapariciones forzadas como metodología
- 8) Organizaciones de Derechos Humanos
- 9) Guerra de Malvinas. Consecuencias
- 10) Doctrina de facto. Interpretación jurisprudencial de los actos de los gobiernos de facto a lo largo del tiempo. Supremacía constitucional y estatutos de los gobiernos de facto

BIBLIOGRAFÍA

CAPÍTULO XV: EL RETORNO A LA VIDA DEMOCRÁTICA

Por Agustina Pilar Cuerda y Pablo Castelli 861

- 1) Presidencia de Alfonsín. Juicio a las juntas militares. El Consejo para la Consolidación de la Democracia
- 2) Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Jurisprudencia. Derogación
- 3) El Mercosur
- 4) Presidencias de Menem. El neoliberalismo económico
- 5) La Reforma Constitucional de 1994. Pactos previos. Núcleo de Coincidencias básicas. Principales características de la reforma. La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos
- 6) Resolución institucional de la crisis del 2001
- 7) El kirchnerismo. Nuevo impulso a la política de defensa de los derechos humanos

BIBLIOGRAFÍA

La materia Historia Constitucional forma parte del plan de estudios de la carrera de abogacía desde los primeros años de la fundación la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata en 1906. Su implementación recogió los lineamientos fundamentales trazados por los documentos iniciales de nuestra Facultad que indicaban como objetivos básicos para su Plan de Estudios el estudio de la historia con materias tales como Historia del Derecho, Historia de las Instituciones e Historia Constitucional. Se seguía así el criterio humanista que impregnó la fundación de la Universidad de acuerdo con las ideas de Joaquín V. González, exponente de concepciones renovadoras que avanzaban notablemente sobre el conservadorismo hegemónico al que él pertenecía. Al estudio de los textos jurídicos debía dársele un complemento que se manifestó, también, en el estudio de otras materias como

Filosofía, Economía o Sociología, que permitiesen superar el dogmatismo predominante en el estudio del Derecho. Historia Constitucional fue entonces una cátedra fundada en nuestra facultad, que separó su estudio del Derecho Constitucional y desde entonces se convirtió en una verdadera tradición en la enseñanza que se impartió, con un contenido muy parecido al que se le da en la actualidad y al que se le ha agregado, claro, el estudio de un nuevo siglo de nuestra historia política. Otras facultades del país, fundadas con posterioridad, siguieron ese ejemplo e incorporaron a sus planes de estudio la Historia Constitucional. No ocurrió lo mismo con las facultades que le antecedieron, la de Córdoba y Buenos Aires, que continuaron aferradas a la materia Historia del Derecho.

La historia argentina del siglo XIX tal como la escribieron nuestros primeros historiadores consistía en una crónica política y militar que subestimó el estudio de sus aspectos institucionales. Los primeros programas de Historia Constitucional contemplaban el estudio de la historia argentina en forma similar a los programas de enseñanza de esa materia en otras facultades o institutos de formación docente a los que les añadían el estudio de sus aspectos institucionales (por ejemplo los programas de la carrera de Historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, cuya fundación precedió a nuestra Facultad de Derecho). A tal punto era así, que en la Universidad Nacional de La Plata la carrera

de Historia dependió en los años siguientes a su fundación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales con materias comunes, entre ellas Historia Constitucional.¹

La mayor complejidad de los estudios históricos, que agregó a los aspectos políticos y militares el estudio de la economía y de la sociedad a tal punto que hoy la historia es historia social, contribuyó a la especialización de la materia delimitando su objeto, en el caso de la Historia Constitucional Argentina, al estudio de los pactos, estatutos, congresos, proyectos de constituciones, constituciones y leyes de naturaleza constitucional. Entonces se suponía el conocimiento por parte de los alumnos de los hechos de la historia argentina para poder encarar, sobre esa base, el estudio de la Historia Constitucional.² Es posible que ello haya sido así en los primeros años en los que se dictó la materia, ya que efectivamente la historia argentina era estudiada en la

¹ AAVV. *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación: Documentos y notas para su historia*. La Plata: Ediciones Al Margen, 2001.

² El Programa de Historia Constitucional vigente durante la dictadura militar de 1976-1983, aprobado en 1978 decía: “se sobreentiende que el alumno debe tener conocimientos básicos de historia argentina. A dichos efectos podrá recurrir a los textos generales de historia argentina”. Citaba a continuación a Mitre, López y la Historia de la Nación Argentina de la Academia Nacional de Historia. Acorde con los criterios impuestos en la época que lógicamente eran contrarios al principio de libertad de cátedra, ese programa exigía cierto contenido para el desarrollo de los temas. Por ejemplo: La tiranía de Rosas o El Partido Comunista y otras tendencias deshumanizadas y totalitarias. No contemplaba el estudio del peronismo ni de la Reforma Constitucional de 1949, salvo que el peronismo hubiese sido considerado como tendencia deshumanizada y totalitaria. Ver Programa y Bibliografía. 1978. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, 1984. En 1984, con la restauración democrática, se retocó rápidamente el programa eliminando esas distorsiones y se creó la Cátedra II de Historia Constitucional de la que formé parte desde su fundación. En ese entonces los alumnos llamaron a la Cátedra II la cátedra democrática. Ver Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Edición Oficial. Programa (1984), La Plata, 1991.

escuela secundaria; pero sobre todo existía una incorporación social de la historia a través de la familia, los partidos políticos y las organizaciones sociales y sobre la base de ese conocimiento se estudiaban los aspectos especializados que definen a la Historia Constitucional. Si se tiene en cuenta que Joaquín V. González publicó su *Manual de la Constitución Argentina: Escrita Para Servir de Texto de Instrucción Cívica de los Establecimientos de Educación Secundaria* en 1897³ (tal era el título completo de la obra), indudablemente se exigía una sólida base para iniciar los estudios universitarios. Probablemente eso funcionó durante las primeras décadas, pero cuando se perdió ese conocimiento previo se corrió el riesgo de que una materia mal enseñada se transformase en el estudio normativo de un catálogo de textos que no se comprendían, que no eran explicados en su génesis política ni en su dimensión histórica, que se olvidaban porque no existía un contexto teórico al cual incorporarlos. Entonces fue necesario volver al estudio de los hechos, los que explican la creación de las normas; las que a su vez tienen consecuencias que se manifiestan en otros hechos, teniéndose siempre presente que la formación de nuestra institucionalidad está precedida por cruentas luchas que dejaron miles de muertos en los campos de batalla y en las calles de nuestras ciudades. Paradójicamente, esas muertes

³ González Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ángel Estrada y Ca. 1897.

fueron las que dieron vida a las normas cuya génesis e interpretación son el objeto de estudio de la Historia Constitucional. El estudio de la Historia Constitucional exige un enfoque interdisciplinario. Participan la historia, la ciencia política y el derecho pero cada una de estas disciplinas la consideran como una extensión de sus propios estudios. Muchas veces hemos visto exponerla como un resumen introductorio del Derecho Constitucional tal como lo hizo Joaquín V. González en su *Manual* dedicándole treinta y ocho páginas, considerando que era tal vez el primer contacto que tenían los alumnos, a través de su obra, con los antecedentes que llevaron a la sanción de nuestra Constitución.⁴ También, Juan Antonio González Calderón en su *Derecho Constitucional Argentino* dedicó la primera parte de su obra, publicada originalmente en 1923, a la historia de nuestra organización constitucional.⁵ Otras veces fue confundida con una historia de la constitución, con el análisis del texto constitucional y la explicación de sus fuentes, eliminando hechos, doctrinas y prácticas políticas, enfoque al que son muy afectos los españoles.⁶ La historia de la constitución es efectivamente un capítulo en el estudio de la Historia Constitucional, pero no

⁴ González Joaquín V. *Op. cit.*, p. 12.

⁵ González Calderón, Juan Antonio. *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Lajouane, 1923, tomo I.

⁶ Ver por ejemplo: Las constituciones de España. Edición y estudio preliminar de Jorge de Esteban. Madrid: Taurus, 1987. Cuadro comparativo de las constituciones españolas. Junta de Andalucía. Disponible en: www.juntadeandalucia.es consultado el 10 de agosto de 2020. Vera Santos, José Manuel. Las constituciones de España. Madrid: Thomson, 2008.

se confunde con su objeto, más amplio como ya se encargó de señalarlo Emilio Ravignani.⁷ Los historiadores del derecho, por su parte, hacen un estudio de las normas, sean o no de naturaleza constitucional, con un enfoque positivista desvinculado de los orígenes históricos de esas normas. Para los historiadores, en cambio, puede constituir un resultado de los hechos que dieron origen al texto normativo sin su análisis jurídico. Todas esas interpretaciones han prescindido del real objeto de estudio de Historia Constitucional que es el estudio de la gestación y análisis de las normas de naturaleza constitucional. No prescinde de los hechos que dan explicación a las normas, tampoco del derecho ya que hace un análisis jurídico. Se complementa con la teoría política que, mediante doctrinas e ideas, da sustento al sistema normativo constitucional y al proyecto político que una constitución expresa permitiendo su explicación. La Historia Constitucional es, entonces, una disciplina autónoma correspondiendo a nuestra Facultad la primacía de haberla iniciado como tal en Argentina.

El estudio de los textos objeto de la historia constitucional no puede hacerse mediante una hermenéutica actual ya que se corre el riesgo de concluir en una interpretación anacrónica. El sentido de las normas está dado por el lenguaje de la época, pero sobre todo por el contexto histórico y las doctrinas políticas y jurídicas que

⁷ Ravignani, Emilio. *Prenociones para el estudio de la historia constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Peuser, 1930, p. 165.

dieron sustento a las normas. Es diferente, entonces, a un análisis textual, lógico deductivo, con criterios interpretativos actuales. Se suele decir que una generación utiliza un lenguaje parcialmente diferente a la generación anterior. Ello se ha acentuado con la globalización y el uso habitual de palabras de origen extranjero, por ello el estudio de la Historia Constitucional, que debe poner al alumno en contacto con las fuentes, exige un esfuerzo en la comprensión del lenguaje utilizado en los primeros años del siglo XIX o en la época colonial para darle a las normas el sentido que tuvieron cuando ellas fueron establecidas. El lenguaje de la época y su contexto histórico permiten su interpretación. No es posible entonces la interpretación de textos históricos con los mismos criterios hermenéuticos que utilizamos para el derecho actual.

El mismo año en que González publicó su *Manual*, Aristóbullo del Valle dio a conocer una obra en que llevaba en su tapa el equívoco nombre de *Derecho Constitucional* y que en su interior decía *Nociones de Derecho Constitucional*.⁸ Indicaba que el objeto de su estudio era la constitución misma, que era la primera fuente del Derecho Constitucional, pero que detrás de esa fórmula estaba la vida de la nación, por lo que había que estudiar su historia y sus antecedentes.⁹ En realidad, lo que escribió Del Valle fue el primer texto de Historia Constitucional Argentina con los temas tradicionalmente desarrollados en la

⁸ Del Valle A. *Nociones de Derecho Constitucional*. Notas tomadas de las conferencias del Dr. A. del Valle por Máximo Castro y Alcides V. Calandrelli, Buenos Aires, Imprenta, Papelería y Encuadernación La Buenos Aires, 1897.

⁹ Del Valle A. *Op. cit.*, p. 5.

materia, comenzando con los antecedentes coloniales hasta llegar a la Reforma Constitucional de 1860, tratando temas específicos que se mantuvieron en los programas de enseñanza hasta hace pocos años. Excluyó, conforme con los criterios de su tiempo, el estudio de la época de Rosas a la que definía como tiranía.¹⁰ A principios de la década de 1920 era un libro utilizado por los alumnos para el estudio de la materia.¹¹

La conmemoración del centenario de la Revolución de Mayo promovió la elaboración de varios estudios sobre nuestra historia. Un decreto del gobierno de la provincia de Buenos Aires encomendó a Luis V. Varela y Adolfo Saldías la redacción de una obra que debía llamarse *Un siglo de instituciones. Buenos Aires en el centenario de la Revolución de Mayo*. Decía el decreto que cada uno de los autores debía hacer su trabajo en forma independiente debiendo encargarse Varela de la parte constitucional, jurídica y administrativa y Saldías de la parte política y episódica de la provincia de Buenos Aires.¹² Entonces, de acuerdo con el decreto, Varela debía escribir una Historia Institucional o Historia Constitucional y Saldías una Historia, y ambas debían estar referidas a la provincia de Buenos Aires. Saldías elaboró su trabajo y le dio el título que

¹⁰ Del Valle A. *Op. cit.*, p. 475.

¹¹ Conservo un ejemplar de la primera edición de la obra con subrayados, comentarios y cuadros sinópticos manuscritos que perteneció a mi abuelo materno José Villa-Abrielle, dirigente conservador, que entre otros cargos que desempeñó fue secretario de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires en 1934, quién estudió en la Facultad en la década de 1920.

¹² Decreto del 10 de abril de 1909 en: Saldías, Adolfo. *Un siglo de instituciones. Buenos Aires en el centenario de la Revolución de Mayo*. La Plata: Taller de impresiones oficiales, 1910, p. 6.

establecía el decreto, pero en realidad no escribió una Historia Institucional sino una Historia Política de la provincia de Buenos Aires que, en la visión porteña de la historia se confundía, muchas veces, con la Historia Argentina. Escribió entonces una Historia de la Provincia de Buenos Aires que llega hasta 1852, con lógicas referencias nacionales ya que la provincia representaba a las restantes en el ejercicio de las relaciones exteriores. Se basó, en su obra, en lo que ya había escrito en la *Historia de Rosas y su época*.¹³

Luis V. Varela, excediéndose en el objetivo marcado por el decreto, escribió *Historia Constitucional de la República Argentina* en cuatro tomos, tomando así como objeto de su estudio el mismo contenido de la materia que se enseñaba en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata.¹⁴ Varela señalaba que la Historia Argentina había sido estudiada principalmente en su faz militar con descuido de sus aspectos institucionales,¹⁵ indicando que había escrito una historia de la República Argentina y no exclusivamente de la Provincia de Buenos Aires como eran la mayor parte de textos sobre historia argentina.¹⁶ Luis V. Varela nos dio, entonces, una obra con un título que se corresponde con el objeto de su estudio que, a través de los

¹³ Nombre original de la obra publicada en 1881 que a partir de su segunda edición se llamó Historia de la Confederación Argentina. Puede consultarse la edición de Hyspamérica, Buenos Aires, 1987.

¹⁴ Varela, Luis V. *Historia Constitucional de la República Argentina*. La Plata: Taller de impresiones oficiales, 1910.

¹⁵ Varela Luis V. Op cit., T. I, p. 1.

¹⁶ Varela Luis V. Op cit., T. I, p. 13.

hechos analizados exhaustivamente, explica el origen de las normas de carácter constitucional, extendiéndose en el estudio hasta 1880. El tomo cuarto incorpora un detallado apéndice documental que llega hasta la Ley Fundamental de 1825, considerando que la documentación posterior era de fácil consulta según las referencias indicadas en las notas respectivas.¹⁷ Es una obra esencial en el estudio de la Historia Constitucional Argentina que seguramente fue el texto que recomendaron los profesores para el estudio de la materia que continuó el camino abierto por Aristóbulo del Valle aunque con un contenido interpretativo diferente.

En 1923 fue designado, como profesor de Historia Constitucional, Emilio Ravignani quien elaboró un nuevo programa para el estudio de la materia,¹⁸ publicándose, pocos años después, su *Historia Constitucional*.¹⁹ Ravignani a través de su vasta obra y especialmente con su monumental *Asambleas Constituyentes Argentinas*, en siete tomos,²⁰ fue el gran investigador de la historia constitucional argentina marcando con sus obras y su actividad docente lo que fue el contenido del estudio de la historia constitucional a partir de entonces.

¹⁷ Varela Luis V. *Op cit.*, T. IV, p. 382.

¹⁸ *Historia Constitucional. Programa y Bibliografía*. Edición Oficial, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, 1924.

¹⁹ Ravignani, Emilio. *Historia Constitucional de la República Argentina*. Notas tomadas por los alumnos Luis R. Praprotni y Luciano M. Sicard, T. I, Buenos Aires, Peuser, 1926. Posteriormente aparecieron los T. II y III.

²⁰ Ravignani, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la nación*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1937.

Ravignani también desarrolló su tarea docente en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires dictando, entre otras materias, Historia de América. Se advierte, entonces, con relación a Historia Constitucional, que la docencia la ejercía en La Plata, pero la investigación era realizada en la Sección de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. A mediados de la década de 1930 se incorporó a la cátedra José María Rosa quien en 1942 publicó *Defensa y pérdida de nuestra independencia económica*²¹ y en 1955 *Nos los representantes del pueblo*.²² Después de haber sido separado de su cátedra por el golpe de Estado de 1955, publicó una extensa obra, la *Historia Argentina* en diecisiete tomos, que lo convirtió en el principal difusor del revisionismo histórico.²³

Como consecuencia de los cambios que se produjeron en las universidades argentinas a partir de 1955, la cátedra de Historia Constitucional de la Universidad Nacional de La Plata sufrió la influencia de orientaciones provenientes del Derecho Constitucional; hasta que Alfredo Galetti, Profesor Titular desde 1961, nos dio su *Historia Constitucional Argentina* que recuperó la tradición histórica que había tenido la materia desde su fundación.²⁴

²¹ Rosa, José María. *Defensa y pérdida de nuestra independencia económica*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor, 1980.

²² Rosa, José María. *Nos los representantes del pueblo: historia del Congreso de Santa Fe y de la Constitución de 1853*. Buenos Aires: Huemul, 1963.

²³ Rosa José María. *Historia Argentina*, Buenos Aires, Granda, 1964.

²⁴ Galetti, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Editora Platense, 1972.

Durante la dictadura militar de 1976-1983 se observa la influencia de los constitucionalistas en la cátedra a tal punto que un proyecto de programa para la materia que no entró en vigencia la transformaba en algo así como de teoría constitucional, lo que no dejaba de ser una paradoja ante las condiciones políticas existentes en el país. La Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de La Plata puede exhibir entonces, con orgullo, a Emilio Ravignani, José María Rosa y Alfredo Galetti como los profesores quienes desde sus clases e investigaciones contribuyeron a consolidar, desde distintas posiciones teóricas y políticas, el contenido de una materia que se dicta en gran parte de las facultades de derecho del país. También un importante aporte a la materia lo hizo Arturo Sampay, profesor de Derecho Político, en varias de sus obras, especialmente *Las Constituciones Argentinas*.²⁵ Con la creación de la cátedra II de Historia Constitucional y posteriormente con la cátedra III se observa una mayor diversidad de enfoques de la materia a través de una variada bibliografía que la ha enriquecido en su contenido.

Muchas veces se ha señalado la importancia de los primeros estudios sobre historia constitucional argentina en la revalorización del federalismo y el aporte de los caudillos a la organización constitucional del país.²⁶ Los textos

²⁵ Sampay, Arturo. *Las constituciones argentinas*. Buenos Aires: EUDEBA, 1975.

²⁶ Chiamonte, José Carlos y Buchbinder, Pablo. *Provincias, caudillos, nación y la his-*

de Derecho Constitucional que se publicaron a fines del siglo XIX y principios del XX siguieron en la interpretación de nuestra historia a las obras de Mitre y López, es decir, fueron tributarios de la historia liberal más ortodoxa. Cuando comenzaron a desarrollarse los estudios de historia constitucional, que tomaron en consideración los documentos que en definitiva llevaron a la organización constitucional del país se produjo un replanteo de esa interpretación. Las obras de Derecho Constitucional de José Manuel Estrada,²⁷ Lucio V. López,²⁸ Manuel A. Montes de Oca²⁹ y Aristóbulo del Valle (éste último con su libro sobre historia constitucional)³⁰ se apoyaron en las interpretaciones liberales clásicas de nuestra historia sin ningún reconocimiento hacia los protagonistas de las luchas federales. En cambio, cuando fueron apareciendo los primeros estudios sobre historia constitucional argentina con las obras de Luis V. Varela, Juan A. González Calderón y Emilio Ravignani, entre otros, se produjo en forma progresiva una revalorización de las corrientes federales que a través de los pactos interprovinciales, que culminaron con el Facto Federal de

toriografía constitucionalista argentina. En: *Anuario del IEHS*. Tandil, 1992, p. 93.

²⁷ Estrada, José Manuel. *Curso de Derecho Constitucional*. Segunda edición. Buenos Aires: Editorial Científica y Literaria Argentina Atanasio Martínez, 1927.

²⁸ López, Lucio V. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1891.

²⁹ Montes de Oca, Manuel A. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Buenos Aires, 1902.

³⁰ Del Valle, A. *Op cit*.

1831, posibilitaron, en forma progresiva, la organización constitucional de la república.

Juan Agustín García llamó a esa corriente renovadora de la historia argentina que complementó los estudios de historia constitucional, integrada entre otros por Diego Luis Molinari, Ricardo Levene, Emilio Ravignani y Enrique Ruiz Guiñazú, surgida en las primeras décadas del siglo XX, la Nueva Escuela Histórica; denominación que ha perdurado a través de los distintos estudios de historiografía argentina.³¹ Esos estudios históricos contribuyeron en realidad a una atenuación de los excesos de la historiografía liberal, ampliando su contenido interpretativo, sin cuestionar las bases ideológicas fundamentales en que se apoyaron las obras de Mitre y López. Constituyó, entonces, una continuidad de la historiografía liberal, con diferentes derivaciones que hizo una revalorización del federalismo argentino fundamentalmente a través de los estudios de historia constitucional.

Hasta 1984 Historia Constitucional fue una materia del segundo año en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata. A partir de ese año comenzó a dictarse en primer año. Cuando era una materia de segundo año tenía como correlativa previa a Derecho Político, relación que se invirtió a partir de 1984. El alumno que inicia sus estudios de historia constitucional debe analizar ahora

³¹ García, Juan Agustín. Advertencia. En: *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1916.

doctrinas políticas y jurídicas o conceptos básicos sobre el constitucionalismo con los que difícilmente haya tenido contacto con anterioridad. Cuando se discutió el nuevo Plan de Estudios implementado desde 2016 (Plan 6) los profesores titulares de la materia propusimos que se volviese al anterior régimen de correlativas, es decir que Derecho Político fuese una materia previa a Historia Constitucional, sugerencia esta que no fue atendida. Entonces, además de los conceptos básicos sobre historia argentina que deben ser estudiados para comprender el origen y significado de las normas de naturaleza constitucional que son el objeto de la materia, deben desarrollarse también elementos básicos de derecho constitucional y derecho político que permitan su comprensión. No ha resultado suficiente la incorporación de la materia Introducción al estudio de las Ciencias Sociales como materia previa al conjunto de la carrera.

Aunque en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata se han podido mantener durante más de cien años los criterios tradicionales sobre la enseñanza de la historia constitucional, no ha ocurrido lo mismo con el impulso que debió darle a la investigación en los temas relacionados con la materia. No existió un polo que las impulse como lo fue el Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en la década de 1930 bajo la dirección de Emilio Ravignani. Las investigaciones que han sido publicadas

fueron iniciativa de sus profesores. El Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad al que pertenecen los integrantes de las cátedras de Historia Constitucional solo ocasionalmente ha tratado temas relacionados en forma directa con la materia. Es una tarea pendiente la creación del Instituto de Historia Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. También fracasaron los intentos de nuclear a los profesores de Historia Constitucional en un ámbito que los represente. En 2004 se fundó la Asociación de Profesores de Historia Jurídica que organizó dos jornadas pero que los diferentes criterios existentes entre los profesores de Historia Constitucional e Historia del Derecho impidieron su continuidad.³² En definitiva, no se ha podido constituir un ámbito como el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y el Seminario de Historia Constitucional “Martínez Marina” de la Universidad de Oviedo que editan la revista electrónica Historia Constitucional.³³

El *Manual de Historia Constitucional* que se publica bajo la dirección del Profesor Titular de la cátedra III de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Guillermo Raúl Moreno, que cuenta con la participación de los integrantes de la cátedra; recoge las mejores tradiciones de la enseñanza de la Facultad y será sin duda un aporte para los alumnos a quienes les facili-

³² Primer Encuentro de Profesores de Historia Jurídica, Rosario, 14 y 15 de mayo de 2004. Segundo Encuentro de Profesores de Historia Jurídica, Córdoba, 8 y 9 de octubre de 2004.

³³ *Revista Electrónica de Historia Constitucional*. Disponible en: www.historiaconstitucional.com

tará el estudio de la materia. Es un verdadero trabajo en equipo que trata todos los temas del Programa de Enseñanza de la Cátedra III que sigue en cuanto a su sistematización las pautas usuales de la enseñanza de la materia en las que se combinan hechos y normas y que llega en sus análisis hasta los primeros años del siglo XXI. Es, también, un ejemplo de colaboración de los docentes de una cátedra que debería ser imitado.

Pergamino, enero de 2021

Ramón Torres Molina
Profesor de Historia Constitucional
UNLP (1984-2019)

CAPÍTULO I

HISTORIA Y CONSTITUCIÓN

Por Guillermo Raúl Moreno

HISTORIA Y CONSTITUCIÓN

*Por Guillermo Raúl Moreno ***

Sumario:

1) Historia. Historia Constitucional, Ciencia Política y Derecho Constitucional 2) Historiografía. Historiografía argentina. Diferentes corrientes 3) El Constitucionalismo. Concepto. Postulados. Etapas 4) Poder Constituyente y Poderes Constituidos. Constitución, concepto. Tipologías 5) Supremacía constitucional y Estado Federal. Sistemas de control de constitucionalidad. Bibliografía

*Profesor. Titular de Historia Constitucional (int.). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Contacto: guillermoraulmoreno@yahoo.com.ar

** El presente capítulo está basado en el artículo de nuestra autoría: “Introducción al estudio de la Historia Constitucional”, publicado en la *Revista Derechos en Acción*. 2020, Vol. 16, núm. 16, p. 447. <https://doi.org/10.24215/25251678e447>

1) **Historia. Historia Constitucional, Ciencia Política y Derecho Constitucional**

Historia

La historia se la ha definido de múltiples maneras desde los tiempos más lejanos, pero seguramente todas esas posibles definiciones coincidirán con que estamos en presencia de un tipo de investigación sobre hechos ocurridos en el pasado. Pues ya desde la antigüedad el término fue utilizado como sinónimo de “narración de los hechos humanos”.

El hombre, como *homo sapiens* (del latín, “hombre sabio” u “hombre que piensa”), es de muy reciente aparición en la tierra si lo comparamos con el milagro del surgimiento de la vida en nuestro planeta.

Hace unos 3800 millones de años, determinadas moléculas se combinaron para formar estructuras más grandes y complejas llamadas organismos. Luego de una maravillosa transformación de miles de siglos apareceremos nosotros, los seres humanos (solamente 300 mil años atrás), para disfrutar de la fabulosa herencia que nos ofrece la tierra.²

Si nos comparamos con las otras especies que habitan nuestro planeta, veremos que somos extremadamente frágiles. Nuestras limitaciones son enormes: imposibilidad de una vida extraterrestre durante los primeros años de vida

² HARARI, Yuval Noah. De animales a dioses. *Breve historia de la humanidad*. Buenos Aires: Debate, 2019.

sin ayuda de otros seres para satisfacer las cuestiones más básicas de supervivencia, escasa fuerza física, imposibilidad de volar o permanecer bajo el agua, etc.

Pero la sabiduría del hombre estuvo siempre en haber intuido sus flaquezas y sus limitaciones. Procurará en otros animales la fuerza que la naturaleza no le dio, y así descubrirá nuevos territorios e infinitas posibilidades de conseguir el sustento diario para él y su prole.

El hombre siempre ha sido un animal social, su espíritu gregario hizo que se uniera con otros ejemplares de su especie para el logro de fines comunes. Desde sus más remotos orígenes tuvo curiosidad de saber qué había ocurrido en su mundo antes de su propia existencia. Preguntó a sus mayores, investigó sobre vestigios que pudieron haber dejado sus antepasados, en fin; indagó sobre sus orígenes y los de su comunidad. Así nacerá la “historia”. Se suele considerar como el “padre de la historia” a Heródoto (pensador de la antigua Grecia que vivió entre los años 484 y 424 a. C.) a partir de su recordada obra *Historia*, en la cual narró con cierta precisión las guerras entre Grecia y Persia, con especial atención a ciertos aspectos de los pueblos involucrados en la contienda. Continuará dicha tarea su discípulo Tucídides, pero con una cuota de mayor rigurosidad en la recolección y análisis de las fuentes.

Henri Marrou, uno de los grandes historiadores que dio el siglo XX, definió la historia de una manera muy clara y sencilla (hecho usual en las mentes elevadas, explicar algo complejo

de manera sencilla). Para él, la historia es el conocimiento del pasado humano.³

En razón de todo lo hasta aquí expuesto, nos atrevemos a ensayar una suerte de definición general del término historia, al que identificamos como aquella ciencia social encargada del estudio y el relato de los acontecimientos ocurridos en el pasado de la humanidad.

A esta altura podríamos preguntarnos ¿para qué sirve la historia? (si es que sirve de algo). En primer lugar, como ya lo hemos dicho anteriormente, la historia satisface la necesidad de los seres humanos de conocer el pasado de su especie y, así, tratar de explicar el origen del tiempo actual en el que vive. Pero además de ello, y como una especie de conclusión final, estamos convencidos de que conocer el pasado nos dará una abundancia de elementos que nos permitirán desarrollar nuestro juicio y direccionar la voluntad. No olvidemos que, como sucede en otros órdenes de la vida, tener experiencia sobre algo nos hará más prudentes para una próxima vez y más sabios para siempre.

Historia constitucional

Si tomamos los dos términos que componen la denominación de nuestra asignatura: “Historia” y “Constitución”, podría inducirnos a pensar que el contenido de la misma se refiere solo

³MARROU, Henri. *El Conocimiento Histórico*. París: Le Seuil, 1954, p. 23.

a la historia de la Constitución. Esa mirada tendría un alcance muy limitado y desactualizado de la disciplina.

Es así toda vez que Historia Constitucional se aboca al estudio del proceso histórico vinculado a la organización política e institucional de un Estado. Así, en nuestro país, podríamos dividir ese proceso histórico en dos etapas diferenciadas: la primera que se extiende desde los inicios de la conquista en América, a fines del siglo XV hasta 1853, año en el cual se sanciona y entra en vigencia la Constitución Nacional; y una segunda etapa desde ese año hasta nuestros días.⁴

En esa primera etapa podríamos incluir el estudio de: las instituciones de la dominación hispánica; el movimiento emancipador y sus fundamentos doctrinarios; las primeras autoridades patrias; todos los reglamentos, estatutos, pactos; los proyectos constitucionales; las Asambleas y Congresos convocados; las constituciones malogradas que no llegaron a entrar en vigencia;⁵ los diferentes enfrentamientos que, desde los primeros años, postularon posiciones antagónicas sobre la forma de organizar el Estado, los caudillos, los conflictos internacionales que debimos afrontar y sus consecuencias; entre otros temas. En la segunda etapa, que comenzaría con el dictado de la Constitución Nacional en 1853, se podrían mencionar: las diferentes reformas constitucionales, los grandes pactos que terminaron de consolidar

⁴ Esta división de la materia en dos etapas fue postulada en su momento por Emilio Ravignani en su obra *Prenociones para el estudio de la historia constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Peuser, 1930.

⁵ Como fueron la Constitución de 1819 y la de 1826.

la unión nacional, las presidencias fundacionales, la federalización de Buenos Aires, el surgimiento de los primeros partidos políticos, la conquista de los derechos políticos, los gobiernos de facto, la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; etc.

En fin, como se puede apreciar, nuestra materia es mucho más que la historia de la Constitución. Esa mirada integral, que hoy nos proponemos al iniciar el estudio de nuestra asignatura, nos dará herramientas para comprender, desde una perspectiva amplia e interdisciplinaria, cómo surgieron nuestras instituciones locales y los contextos políticos, económicos y sociales que rodearon esos acontecimientos.

Por lo tanto, entendemos la Historia Constitucional como el estudio de todo el proceso histórico-político referido a la génesis, desarrollo y funcionamiento institucional de nuestro Estado.

Ciencia política

La política es la actividad humana destinada a ordenar la vida social.⁶ Su origen debe ser buscado en las más lejanas y primitivas formas de convivencia humana, pues su objetivo será ordenar la vida en sociedad de los seres humanos.

Los pensadores griegos de la antigüedad detuvieron su atención en el estudio de la política, a la que identificaban con la organización y funcionamiento de la *polis*, la ciudad-Estado, (la palabra política deriva del término *polis*). Aristóteles, partiendo del instinto social del hombre, consideraba al ser

⁶ FAYT, Carlos S. *Derecho Político*. Buenos Aires: Depalma, 1985, p. 9.

humano como un “animal político”, que solo alcanzaba su plenitud en la *polis*. Pues, a su juicio, solo un Dios o una bestia podrían tener existencia fuera de esa realidad.⁷

Por su parte, la ciencia política se nos presenta como aquella disciplina, enrolada en las ciencias sociales, que tiene por objeto el estudio las formas de organización y gobierno de las comunidades humanas, las instituciones, doctrinas, hechos y acontecimientos vinculados a las relaciones de poder.⁸

Si nos detenemos a pensar acerca de los vínculos entre la ciencia política y la historia constitucional, veremos de inmediato muchos puntos en común. No debemos olvidar que la formación institucional de la Argentina se nos presenta como el resultado de un complejo y arduo proceso histórico de marchas y contramarchas durante sus primeros cincuenta años de vida independiente.⁹ Como en casi todas las naciones, en nuestro país, la reflexión sobre la política es tan antigua como los conflictos políticos mismos. La crisis de legitimidad en España con la invasión napoleónica y el confinamiento del Rey Fernando VII, las guerras de independencia, los primeros estatutos, reglamentos y ensayos que intentaron organizar el nacimiento del nuevo Estado, y los largos años de disputa por la organización constitucional dieron lugar a encendidas polémicas sobre los fundamentos del orden político.¹⁰

⁷ ARISTÓTELES. *Política*. Madrid: Editorial Gredos, 1988, p. 50.

⁸ FAYT, Carlos S. *Op. cit.*, p. 13.

⁹ MORENO, Guillermo Raúl. La Asamblea del Año XIII. Artigas y el surgimiento del federalismo en el Río de la Plata. En: *Derechos En Acción*. 2018 Vol. 9, núm.9. <https://doi.org/10.24215/25251678e215>

¹⁰ LEIRA, Marcelo, ABAL MEDINA, Juan Manuel y D’ALESSANDRO, Martín. La

Derecho constitucional

En cuanto a la definición del derecho constitucional, no será sencillo encontrar un único concepto que abarque las posiciones de los autores que se han propuesto definirlo.

Para la doctrina clásica o tradicional, el derecho constitucional será, sin más, la disciplina jurídica referida al estudio de las constituciones. En ese sentido se pronunció uno de los primeros y más conocidos constitucionalistas de nuestro país, Joaquín V. González, en su recordada obra *Manual de la Constitución Argentina*, publicada a fines del siglo XIX.¹¹

Un enfoque más moderno y actualizado del derecho constitucional, no podría limitarse solo al estudio de los textos constitucionales. De allí, que hoy en día se lo identifique, no solo con la Constitución, sino con todo el sistema de normas y principios que deben regir a un Estado de derecho¹² y que procuren el amparo de la libertad y la dignidad de todo ser humano.¹³

ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. En: *Revista de Ciencia Política*. 2005, Vol. 25, núm. 1, pp. 76-91.

¹¹ GONZÁLEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ángel Estrada y Cía. Editores, 1897, p. 15.

¹² Por su parte, Bielsa define al derecho constitucional como “la parte del derecho público que regla el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y las declaraciones, derechos y garantías de los habitantes”. BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional* Buenos Aires: Depalma, 1954, p. 43.

¹³ Como señala Linares Quintana: “El derecho constitucional es el derecho de la Constitución y de las instituciones políticas, estén o no en aquella”- Continúa: “Si la concepción estricta y tradicional, que llegó a prevalecer durante muchos años, circunscribía el ámbito de la disciplina nada más que al contenido formal de la Constitución, hoy es generalizada la idea de que el derecho constitucional rebasa ampliamente el contorno de la ley fundamental de un país”. LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, p. 279.

El derecho constitucional es la base de todas las demás especialidades jurídicas. El maestro Ferreyra nos invita a reflexionar sobre este punto con una interesante comparación: si pensáramos a todo el derecho como un árbol, sus raíces serían la Constitución, su tronco sería el derecho constitucional; y las ramas que nacen de su tronco, cada una de las disciplinas jurídicas o especialidades (derecho civil, derecho penal, derecho administrativo, etc.).¹⁴

El derecho constitucional, como disciplina autónoma, comenzó a ser enseñado poco después de la aparición de las primeras constituciones escritas de finales del siglo XVIII.¹⁵

Fue por entonces que quedaron establecidas las primeras cátedras en Italia (universidades de Ferrara, Bolonia y Parma).¹⁶

En nuestro país la primera cátedra de derecho constitucional surgió en la Universidad de Córdoba en 1834, a cargo de Santiago Derqui, quien años más tarde, en 1860, llegaría a ser presidente de la Nación.¹⁷

¿Cómo se vinculan entonces la historia constitucional con el derecho constitucional? Creemos que aquella, al acercarnos

¹⁴ FERREYRA, Raúl Gustavo. *Fundamentos Constitucionales*. Buenos Aires: Ediar, 2015, p. 187.

¹⁵ Fuentes apunta que el estudio del derecho constitucional, que se funda en el de las tradiciones de los Estados y en sus constituciones escritas, es de tanta y tan elevada importancia que no solo debieran cultivarlo el publicista, el juriconsulto y todos los que aspiran a servir a su país en la legislatura, en el orden judicial, en la administración y en la enseñanza del derecho; sino todo ciudadano a quien le sea posible. FUENTES, Manuel Atanasio. *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, 2018, p. 53.

¹⁶ RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional* Buenos Aires: Depalma, 1986, p. 1.

¹⁷ TANZI, Héctor José. La enseñanza del derecho constitucional en la Facultad de Buenos Aires. *En: Academia. Revista sobre la enseñanza del derecho*, núm. 17, 2011.

a los contextos político-sociales de un tiempo determinado, nos permitirá la plena comprensión del derecho constitucional vigente.¹⁸

2) Historiografía. Historiografía argentina. Diferentes corrientes

El término historiografía se identifica, en su acepción primaria, con el “arte de escribir correctamente la historia”.¹⁹ Es decir, con la manera en la que esta se ha escrito. De allí que se la identifique con el conjunto de técnicas y teorías relacionadas con las formas de interpretar y difundir la historia.

A su vez, la reconstrucción histórica se basará en una disciplina de suma importancia para el logro de sus objetivos como es la heurística, relacionada con las técnicas de hallazgo, acumulación y ordenamiento de testimonios, documentos y objetos materiales que den cuenta de la veracidad de los hechos pasados. La heurística, entonces, perseguirá la transformación de los testimonios en fuentes históricas.

Las diferentes corrientes historiográficas surgirán a partir de las diversas interpretaciones de los hechos del pasado, como también de las distintas, y a veces opuestas, formas de narrar

¹⁸ Sobre la relación entre historia constitucional y derecho constitucional, nos pareció muy enriquecedora la entrevista hecha al profesor Alemán E-W. Böckenförde, llevada a cabo y traducida por Benito Aláez Corral en la Revista Historia Constitucional. 2004, núm. 5. <http://hc.rediris.es/05/indice.html>

¹⁹ Así lo hace, al aludir a Tomás Campanella. GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987, p. 33.

o difundir ese conocimiento. Ello es así por la sencilla razón que los historiadores tienen, y han tenido siempre, diferentes posturas ideológicas a la hora de llevar adelante sus investigaciones y darlas a conocer.²⁰

En nuestro país, surgirán una gran variedad de corrientes historiográficas a partir de las distintas interpretaciones ensayadas sobre los hechos y procesos de nuestro pasado como nación. Con el objeto de no excedernos sobre los límites de nuestro trabajo, pasaremos a mencionar solo dos de ellas que, por sus características propias, son representativas de visiones antagónicas sobre la historia argentina. La historia oficial y el revisionismo histórico. Veamos.

La historia oficial, también llamada “liberal” o “mitrista”,²¹ será la historia que nos ofrece una visión de nuestro pasado desde la óptica de una clase dominante, de aquellas elites representativas de los intereses de estancieros, terratenientes y grandes comerciantes. Será “oficial” ya que se enseñó durante más de un siglo en nuestros establecimientos de enseñanza de todos los niveles, estuvo presente en discursos y en actos

²⁰ Coincidimos con Feinmann cuando sostiene que: “Una historia de hechos, inerte, seca, definitiva, ajena a toda posibilidad de ser re-asumida, re-creada, vivificada por el presente, sería una historia muerta. Y peor aún: un insulto a todos quienes en su transcurso lucharon apasionadamente por aquello que creyeron justo. Porque es en nuestras interpretaciones, en las distintas y enfrentadas interpretaciones, que los hombres de hoy hacemos sobre los de ayer, donde estos continúan viviendo, diciendo las mismas palabras pero con un acento nuevo, inédito, mostrando facetas distintas, que otras generaciones no pudieron ver o no apreciaron debidamente y que esta de hoy, quizás la nuestra, llega a descubrir desde su estricto presente.” FEINMANN, José Pablo. *Filosofía y Nación. Estudios sobre el pensamiento argentino*. Buenos Aires: Planeta, 2012, p. 27.

²¹ GALASSO, Norberto. *De la historia oficial al revisionismo rosista*. Corrientes historiográficas en Argentina. publicado en Cuadernos para la otra historia, Centro Cultural Enrique Santos Discépolo, Buenos Aires, 2004.

oficiales, sus próceres son reconocidos por sus nombres en ciudades, calles, avenidas y plazas públicas de todo el país. Tuvo, en general, una concepción elitista y antipopular, posó su mirada (de admiración) en Europa y dio la espalda a la Argentina profunda y a sus verdaderas realidades. Desde esta concepción, los caudillos y lo que ellos representaban (las clases populares) significaron atraso, ignorancia y barbarie.

Como fiel exponente de la historia oficial podemos nombrar a Bartolomé Mitre (1821-1906), a quien se lo identifica con el nacimiento de esta corriente historiográfica, de allí que también se la conozca como historia mitrista. Sus dos obras más conocidas darán el puntapié inicial para esta corriente: *Historia de Belgrano y la independencia argentina*, publicada por primera vez en su versión completa en 1876, e *Historia de San Martín y la emancipación sudamericana* (1877). Asimismo, se puede mencionar como otro autor representativo de la historia oficial a Vicente Fidel López (1815-1903), quien publicó, entre otras obras, *Introducción a la historia de la revolución argentina* (1861) e *Historia de la República Argentina*, de 10 tomos, entre 1883 y 1893.

En contraposición a la historia oficial, el revisionismo histórico aportará un discurso y una visión nacionalista y popular de la historia argentina. Destacará las figuras de los caudillos y la importancia del federalismo en las luchas civiles por la organización nacional. El surgimiento de esta corriente historiográfica llegará de la mano de algunos autores que, si bien enrolados en

la historia oficial, tuvieron algunas inquietudes nacionalistas en sus investigaciones. Es el caso, por ejemplo, de Adolfo Saldías (1850-1914), quien se dedicó a estudiar la época de Rosas.²² Como resultado de esas investigaciones publicó su obra *Historia de la Confederación Argentina*, la que tendrá una nueva visión sobre aquel período histórico. Así, Saldías dejará el camino allanado para que luego otros autores continúen con lo que luego se conoció como el revisionismo histórico. Dentro de esta corriente historiográfica se suelen mencionar a Ernesto Palacio (1900-1979), Raúl Scalabrini Ortiz (1898-1959), Arturo Juaretche (1901-1974), José María Rosa (1906-1991), entre otros.

3) El Constitucionalismo. Concepto. Postulados. Etapas

Compartimos la opinión que identifica al constitucionalismo con el proceso histórico a través del cual se van incorporando, a las leyes supremas de los Estados, disposiciones tendientes a proteger los derechos fundamentales del ser humano y limitar razonablemente el poder público.²³

²² Saldías logró acceder para sus investigaciones al archivo personal de Rosas que, luego de su muerte, quedó en la casa de su hija Manuelita en la ciudad de Londres. José María Rosa nos cuenta, al escribir el prólogo de la edición de la *Historia de la Confederación Argentina*, de Adolfo Saldías, que “la noche de Caseros, la gran preocupación del vencido había sido salvar sus papeles, como si comprendiera que los vencedores darían fuego para rehacer la historia con absoluta impunidad. En varios cajones los hizo llevar —su único tesoro— a la legación inglesa de la calle Defensa, y de allí al Conflic, donde marchó al exilio. Había cuidado esos papeles con veneración”. SALDÍAS, Adolfo. *Historia de la Confederación Argentina*. Buenos Aires: Editorial Juan Carlos Granda, 1967, p. XXII.

²³ Este tema, el constitucionalismo, nos llevó a pensar en la obra del profesor Adolfo Gabino Ziulu, a quien, agradecidos, recurrimos para el desarrollo y análisis que aquí efectuamos. ZIULU, Adolfo Gabino. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Abele-

El constitucionalismo (o movimiento constitucionalista) surgirá a partir del siglo XVIII, y tendrá entre sus objetivos y postulados: establecer en cada Estado un documento normativo escrito (la Constitución), con supremacía jurídica, que organice el funcionamiento racional de los poderes y a la vez reconozca y tutele los derechos y garantías de sus habitantes. Como todo proceso histórico, atravesó distintas etapas a lo largo de su evolución en el tiempo. Hay quienes sostienen que el constitucionalismo comprende toda la historia de la humanidad, ya que no deja de reflejar la verdadera historia del hombre en su lucha por la libertad.

Los distintos períodos en la evolución del constitucionalismo pueden ser resumidos en las siguientes etapas:

- 1) *antecedentes*
- 2) *constitucionalismo liberal*
- 3) *difusión del constitucionalismo liberal*
- 4) *crisis del constitucionalismo liberal*
- 5) *constitucionalismo social*
- 6) *constitucionalismo actual*

1) *Antecedentes*

Esta etapa abarca el extenso período anterior al advenimiento de las primeras grandes constituciones de finales

do-Perrot, 2014.

del siglo XVIII. Allí encontraremos las primeras e incipientes normas de organización de la antigüedad, como el *Código de Hammurabi*²⁴ del año 1750 a. C., o las *Leyes de Manú*,²⁵ siglo II a. C..

También ubicaremos en este período algunos documentos aparecidos durante el feudalismo, como los Fueros españoles²⁶ o la Carta Magna. Esta última, rubricada por el rey Juan sin Tierra en Inglaterra en el año 1215, y que de alguna manera limitó ciertas potestades del monarca (en especial la de crear impuestos sin el consentimiento de los barones y los eclesiásticos), adquirió tal importancia, que el término comenzó a ser utilizado como sinónimo de “constitución”.

Más tarde aparecerán dos conocidos documentos en el siglo XVII: el *Agreement of the People* o *Pacto popular*²⁷ (1647) y el *Instrument of Government* o *Instrumento de Gobierno*²⁸ (1653), importantes antecedentes del constitucionalismo norteamericano.

²⁴ Fue un conjunto de normas, las más antiguas que se han encontrado, y llevan el nombre del rey de Babilonia que mandó a dictar el código.

²⁵ Texto de la antigua India con algunas reglas de conducta que debían ser aplicadas por los individuos.

²⁶ Los fueros constituían estatutos jurídicos otorgados por el rey a un grupo de vasallos. De alguna manera, representaron las primeras limitaciones al poder real de los monarcas. Se pueden mencionar los fueros de León (1020), Burgos (1073), de Aragón (1283), entre otros.

²⁷ Elaborado en Inglaterra, buscaba “proteger mediante un documento escrito que fuera norma suprema (*paramount law*), los derechos y libertades fundamentales de los ingleses, así como el entramado institucional y democrático en el que podrían hacerse valer”. CUEVA FERNÁNDEZ, Ricardo. Los “agreements of the people” y los levellers: la lucha por un nuevo modelo político en la Inglaterra de mediados del siglo XVII. En: *Historia Constitucional* [en línea]. 2008, núm. 9. Disponible en: <http://hc.rediris.es/09/index.html>

²⁸ En este documento de efímera vigencia (rigió solo cuatro años) aparecerán delimitados las funciones de cada uno de los órganos de gobierno y se resguardarán los derechos fundamentales del pueblo del Inglaterra, Escocia e Irlanda.

2) *Constitucionalismo liberal*

Surgió en la segunda mitad del siglo XVIII, a partir de las grandes revoluciones de la época: la norteamericana de 1776 y la francesa de 1789. Con él quedarán establecidos los cimientos del Estado constitucional.

Este periodo dejará como legado la necesidad del pueblo, en tanto titular de la soberanía, de darse una Constitución con jerarquía de ley suprema, escrita, codificada y sistémica.

Comentando sobre las características del constitucionalismo liberal, también llamado constitucionalismo clásico, tuvimos oportunidad de afirmar que el mismo tuvo como una de sus principales preocupaciones la defensa de la libertad del hombre frente a las formas de organización política propias del absolutismo. Los textos constitucionales de esta etapa se propusieron proteger los derechos individuales frente a un Estado que se comprometía a no violarlos, a no impedir su goce ni a interferir en el ejercicio de los mismos. Las constituciones liberales organizaron Estados liberales, diseñados para abstenerse de intervenir en las relaciones económicas-sociales (Estados gendarmes).²⁹

Las primeras constituciones que respondieron a las características antes señaladas, con valor positivo, plena vigencia y eficacia; serán las que se dieron las colonias inglesas radicadas en el norte de América durante el movimiento emancipador,

²⁹ MORENO, Guillermo Raúl. *Textos Completos de la Constitución Nacional y de la Provincia de Buenos Aires de 1949*. La Plata: Edulp, 2005, p. 11

que concluyó con la declaración de independencia de 1776.³⁰ La Constitución de los Estados Unidos será sancionada en 1787 en la ciudad de Filadelfia, entrando en vigencia el siguiente año al contar con la necesaria ratificación de un mínimo de nueve estados para que tuviese vigor. Durante ese breve tiempo se publicará *El Federalista*, un compendio de varios artículos de opinión favorables a la ratificación del nuevo texto constitucional. Se trató de una obra clásica en la materia y de enorme difusión, cuya autoría pertenece a Hamilton, Madison y Jay.³¹

La Constitución norteamericana se componía de tan solo siete artículos y no contaba con una declaración de derechos (omisión suplida luego con las primeras enmiendas sancionadas en 1789).³² El valor de este texto constitucional es innegable, a tal punto que será modelo a seguir por muchos países del mundo, entre ellos, el nuestro.

Por su parte, la Revolución francesa de 1789, hecho sobresaliente en la historia occidental, generó un cambio abrupto y profundo en la Francia de entonces, pero sus efectos tuvieron

³⁰ Para la exposición de este punto referido al constitucionalismo surgido de la Revolución norteamericana, acudimos en ayuda a la obra de Linares Quintana, quien ha desarrollado una profunda investigación sobre el tema. LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, p. 78.

³¹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY, John. *El Federalista* [en línea]. Disponible en: <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

³² Señala Montes de Oca que “en la Constitución de los Estados Unidos, tal como la sancionó la Convención de 1787 y fue ratificada por los diversos Estados de la Unión, no existía un Bill, y fue este, precisamente, uno de los vicios más serios y más graves que los opositores al régimen que se creaba hicieron notar en la obra de la convención”. MONTES DE OCA, M.A. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Tipo-Litografía La Buenos Aires, 1917, p. 53.

una proyección universal.³³ El derrumbe aristocrático se hizo realidad, pues la Revolución francesa rompió de manera violenta con el antiguo régimen.³⁴

La crítica situación económica, sumada a la debilidad del monarca Luis XVI, desembocaron en la convocatoria a los Estados Generales (equivalentes al parlamento), ausentes desde 1614. Allí estaban representados los tres sectores que componían la población: el clero, la nobleza y el estado llano (o tercer estado). A partir de ese momento, la agitación, el estallido y la extrema violencia se apoderaron de Francia. Bandas armadas tomaron por asalto la prisión oficial donde se alojaban detenidos sin proceso, llamada la *Bastilla*, símbolo del poder real.³⁵

Los diputados de los comunes, el tercer estado, se auto-proclamó *Asamblea Nacional Constituyente* dictando la primera Constitución de Francia en 1791. La monarquía quedó abolida y el rey Luis XVI fue ejecutado en la guillotina en 1793.

Entre tanto, la Asamblea había aprobado la Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano en 1789 como expresión más genuina del pensamiento ideológico de la Revolución. En él se condensaron los derechos fundamentales

³³ A tal punto fue esto así, que como señala Hobsbawm: "Si la economía del mundo del siglo XIX se formó principalmente bajo la influencia de la Revolución industrial inglesa, su política e ideología se formaron principalmente bajo la influencia de la Revolución francesa." HOBBSAWM, Eric. *La Era de la Revolución*. 1789-1848. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2007, p. 61.

³⁴ Ampliar acerca de las causas y consecuencias de la Revolución en: SOBOUL, Albert. *La Revolución Francesa*. Madrid: Ediciones Orbis, 1986.

³⁵ BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de Historia Política*. Buenos Aires: Ediar, 1994, p. 230.

del hombre, cualquiera sea su condición, edad o nacionalidad.³⁶ Este documento, que tendrá una amplia difusión en el mundo entero, bien podría ser la parte orgánica de cualquier constitución.³⁷ Compartimos la opinión de considerarla como la más importante de las declaraciones de derechos básicos, por lo menos hasta la de las Naciones Unidas de 1948, que se inspira en aquella. De hecho, ha sido tomada como modelo por la mayoría de las declaraciones posteriores hasta la actualidad.³⁸

3) Difusión del constitucionalismo liberal

La creencia en una constitución escrita como garantía de la libertad e instrumento de limitación al poder estatal, rápidamente se proyectó por todas las naciones del mundo a partir de los modelos de los Estados Unidos de Norteamérica y de Francia. De esa forma el constitucionalismo liberal entró en su etapa de difusión durante todo el siglo XIX.

Como ejemplo de este período se pueden mencionar: la Constitución de Cádiz, España, (1812); Noruega (1812); Bélgica (1831); Chile (1813), Perú (1823); Uruguay (1830), entre tantas otras.

³⁶ Comienza estableciendo en su primer artículo que “los hombres nacen libres e iguales en derechos”.

³⁷ SANGUINETTI, Horacio. *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1977, p. 131.

³⁸ RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo D. *Manual de Historia del Derecho*. Buenos Aires, Bogotá, Puerto Alegre: Astrea, 2016, p. 429.

La Constitución argentina sancionada por el Congreso de Santa Fe en 1853 también debe ser incluida en este período de difusión del constitucionalismo liberal. Su demora en ver la luz encuentra su fundamento en las luchas internas, protagonizadas por unitarios y federales, quienes pugnaron por imponer la forma de organización institucional.

4) Crisis del constitucionalismo liberal

Esta etapa del proceso histórico que hemos denominado constitucionalismo transcurre en la primera mitad del siglo XX, fundamentalmente entre la primera y la segunda guerra mundial. En efecto, durante ese período surgieron regímenes totalitarios en algunos países de Europa que significaron un verdadero retroceso en los principios y postulados del constitucionalismo.

En este momento de involución del constitucionalismo, al que también se lo suele denominar período de “desconstitucionalización”, aparecieron tendencias totalitarias y dictaduras de partidos negatorias de aquellos postulados elementales del derecho constitucional. Claro ejemplo de estas tendencias fueron la Revolución Rusa de 1917 (con el acceso del comunismo al poder); el advenimiento del fascismo con Benito Mussolini en Italia (1922); el nacional-socialismo en la Alemania de Adolf Hitler (1933), el falangismo español en cabeza del General Francisco Franco (1939) y el Estado totalitario portugués iniciado por la dictadura de Oliveira Salazar (1926).

5) *Constitucionalismo social*

Identificamos al constitucionalismo social con aquella etapa dentro del proceso histórico en el cual fueron incorporadas cláusulas de contenido económico y social en las leyes fundamentales de los Estados.

El constitucionalismo social no derogó las conquistas obtenidas por el constitucionalismo liberal, por el contrario, vino a complementarlo con una mirada más humanitaria, haciendo foco en el hombre como ser vulnerable ante contingencias que muchas veces a lo largo de su vida se ve en la necesidad de enfrentar (necesidad de vivienda, condiciones dignas de trabajo, previsión social, acceso a la salud, alimentación adecuada, etc.) como miembro de grupos desaventajados que requieren una tutela especial por parte del Estado (niños, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.). Así, los derechos individuales, consagrados por el constitucionalismo liberal, se vieron complementados por los derechos de contenido social. Al hablar de los orígenes del constitucionalismo social, no podemos dejar de mencionar la incidencia que tuvo en su génesis y evolución la llamada Doctrina Social de la Iglesia. La agudización de las consecuencias sociales de la Revolución Industrial se hizo sentir en el siglo XIX. Así, el proceso de industrialización, sumado a la veneración de la ideología liberal, comenzó a hacer estragos en la población más excluida: migraciones masivas del campo a la ciudad, concentraciones en centros urbanos en rededor de las fábricas, deficiencias sanitarias y habitacionales,

condiciones indignas de trabajo, hacinamiento, crisis económicas, etc. De esta forma, la cuestión social pasó a ser una de las grandes preocupaciones de la Iglesia católica, y dentro de sus filas se alzaron voces reclamando cambios en las condiciones de los más necesitados.

En este contexto aparecieron numerosos documentos pontificios referidos a temas políticos y sociales, mereciéndose destacar la encíclica *Rerum Novarum*³⁹ del papa León XIII, dada a conocer en 1891.⁴⁰ En ella se expuso la preocupante situación de los obreros y la necesidad de la intervención estatal en protección de los trabajadores, niños y mujeres.

Las primeras expresiones del constitucionalismo social surgirán en los inicios del siglo XX con la sanción de la Constitución de México de 1917⁴¹ y la Constitución de Weimar (Alemania) en 1919.

Resulta necesario destacar que estas constituciones, como otras que luego seguirán el mismo camino, no hicieron más que jerarquizar los derechos sociales que ya existían a nivel infraconstitucional. Es decir, en esta etapa son ubicados en la cúspide del ordenamiento jurídico (la propia Constitución)

³⁹ Del latín “cosas nuevas”.

⁴⁰ Cuarenta años después, en 1931, el papa Pío XI conmemoró aquel acontecimiento con su encíclica *Quadragesimo anno*, continuando y profundizando la doctrina iniciada por León XIII. Otras encíclicas seguirán luego con el camino iniciado en esta doctrina: *Mater et magistra*, de Juan XXIII (1961); *Centesimus annus*, de Juan Pablo II (1991), entre otras.

⁴¹ Como señala el maestro Bonavides, el constitucionalismo social tendrá su certificado de nacimiento en el campo de la positividad a partir de la promulgación de la carta magna de México, de 1917. BONAVIDES, Paulo. El carácter pionero de la Constitución de México de 1917. En: *Revista Derechos en Acción*, núm.8, 2018, pp. 587-599.

derechos con contenido económico-social ya vigentes en legislaciones inferiores.⁴²

En nuestro país, las primeras apariciones de cláusulas constitucionales con contenido social se harán efectivas en el Derecho Público Provincial (San Juan, 1927; Entre Ríos, 1933; Santiago del Estero, 1939; etc.).

En el orden federal, toda vez que la Constitución de 1853 se adscribe al constitucionalismo liberal⁴³, no se contó con este tipo de disposiciones (tampoco fueron incorporadas en sus posteriores reformas) hasta 1949, año en que la ley fundamental experimentó una profunda transformación en materia económica y social durante el primer gobierno del general Juan Domingo Perón.

6) *Constitucionalismo actual*

El nacimiento del constitucionalismo liberal a fines del siglo XVIII, y su expansión al mundo entero durante el siglo XIX, dio inicio a la lucha por la protección de los derechos civiles y políticos frente a posibles arbitrariedades de las autoridades públicas. Se trata de los denominados derechos de “primera

42 En similares términos se pronuncia el profesor Vanossi, a quien recurrimos para el desarrollo de esta temática. VANOSSO, Jorge Reinaldo. *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Buenos Aires: Eudeba, 1982.

43 Su adhesión a las doctrinas liberales es clara e inequívoca: preámbulo (asegurar los beneficios de la libertad), arts. 14, 17, 20, 25, 26, 27, 31 y concordantes de la parte orgánica. Como señala Durante: “Particularmente, cabe destacar el derecho de propiedad individual, verdadero paradigma de la noción liberal de la libertad”. DURANTE, Alfredo. Orden Socioeconómico y Derecho Constitucional. En DURANTE, Alfredo (coord.). *La Constitución Real. Enfoques Multidisciplinarios*. Buenos Aires: La Ley, 2001, p. 9.

generación”, distintos tipos de libertades: de expresión, de entrar, permanecer, circular y salir del territorio, de religión, de peticionar a las autoridades, de ejercer toda industria lícita, de usar y disponer de la propiedad privada, etc.

Luego el constitucionalismo social, con una visión menos individualista, puso atención en los grupos vulnerables de la sociedad y en sus necesidades más elementales. Surgieron así los “derechos de segunda generación”, de clara naturaleza económica, social y cultural.

El constitucionalismo actual se nos presenta como un proceso que enfoca no solo al hombre en su individualidad (derechos personales o de primera generación) o en su dimensión social (derechos sociales o de segunda generación), sino que además se plantea nuevos desafíos vinculados con una visión universal, teniendo en cuenta no solo a quienes hoy habitamos este planeta, sino a las generaciones que nos sucederán. Así, adquieren relevancia las normas incorporadas a las constituciones que procuran tutelar el medio ambiente, los recursos naturales, la paz a escala planetaria, la manipulación genética, los derechos de usuarios y consumidores, etc. Serán los “derechos de tercera generación”, derechos difusos o de incidencia colectiva.

4) Poder Constituyente y Poderes Constituidos. Constitución, concepto. Tipologías

Poder constituyente y Poderes Constituidos

Toda Constitución tiene un acto de creación, de nacimiento. Será el pueblo, titular de la soberanía, quien lleve adelante este acto inicial tendiente a organizar el poder político y dejar establecidos sus derechos fundamentales.

La teoría del poder constituyente fue elaborada en tiempos de la Revolución francesa de finales del siglo XVIII. Se adjudicó al abate Sieyès la paternidad de dicha teoría, desde el momento que fuera expuesta en su célebre ensayo ¿Que es el tercer Estado? publicado en 1789.⁴⁴ Allí identificó al poder constituyente con una fuerza política que “crea” la Constitución de un Estado en una instancia racional, voluntaria y deliberativa.⁴⁵

En razón de lo expuesto, podemos definir al poder constituyente, en líneas generales, como la capacidad o potestad con que cuenta el pueblo para dictar una Constitución, o modificar una ya vigente.⁴⁶

⁴⁴ Sieyès, uno de los más importantes pensadores de la Revolución francesa, comienza su obra con tres sencillas preguntas: “¿Qué es el tercer estado? Todo. 2. ¿Qué ha sido hasta el presente en el orden político? Nada. 3. ¿Cuáles son sus exigencias? Llegar a ser algo”. SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. ¿Qué es el Tercer Estado? 1789. Biblioteca Omegalfa, 2019.

⁴⁵ MURUA, Ignacio Colombo. Límites a las reformas constitucionales. Teoría de las cláusulas pétreas. Buenos Aires: Astrea 2011, p. 114.

⁴⁶ Según el maestro Bidart Campos, sería la “competencia, capacidad o energía para constituir o dar constitución al estado, es decir, para organizarlo, para establecer su estructura jurídico-política”. BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución Reformada.*, Buenos Aires: Ediar, 2005, tomo I, p. 373. Por su parte, Juan Vicente Sola se pregunta: ¿cuál es el fundamento de la Constitución?, ¿quién puede crear normas constitucionales? La legitimidad de una Constitución supone una conformidad necesaria y sustancial con los intereses aspiraciones y valores de una sociedad en determinado momento de su historia. De esta manera una Constitución no representa una simple

Como señala el profesor Sagües, al referirse al tema que estamos tratando, la expresión “poder constituyente” tiene un doble carácter, ya que refiere tanto a la facultad o potencia para establecer y alterar la Constitución (poder- función) como a quien lo hace (poder-persona). El establecimiento de la Constitución comprende tanto a su sanción (elaboración y aprobación) como a su promulgación (acto de mandarla a ejecutar, ponerla en vigencia y publicarla).⁴⁷

El Poder constituyente puede ser “originario” o “derivado”. El poder constituyente originario es aquella potestad suprema que tiene el pueblo para dictarse su primera constitución, de allí que también se lo conozca como poder constituyente fundacional. Por su parte, será poder constituyente derivado aquel ejercitado para reformar o modificar una constitución ya existente, por tal motivo es usual que también se lo llame poder constituyente reformador.

Asimismo, en Estados federales como el nuestro, se pueden diferenciar el poder constituyente “federal” (o de primer grado) y el poder constituyente “provincial”⁴⁸ (o de segundo grado).⁴⁹

legitimación del poder es también hacer positivos ciertos valores jurídicos”. SOLA, Juan Vicente. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires. La Ley, 2009, tomo I, p. 223. Según Carl Schmitt, una Constitución puede tener nacimiento de dos maneras distintas: mediante una decisión política unilateral del sujeto del Poder constituyente o mediante convención plurilateral de varios de tales sujetos (surgerà entonces una constitución pactada o convenida). SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 50.

⁴⁷ SAGÜES, Néstor Pedro. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2014, p. 54.

⁴⁸ Ampliar en HERNÁNDEZ, Antonio M. *Derecho Público Provincial*. Capítulo V. El Poder Constituyente en las Provincias. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2008, p. 155.

⁴⁹ También se podría mencionar la existencia de un poder constituyente municipal o de “tercer grado”. En este sentido señala Atela que: “El poder constituyente municipal

Las provincias argentinas son Estados que conforman una unión federal; por ello, en ejercicio de la autonomía que detentan, pueden dictarse sus propias constituciones. Es más, según el artículo 5 de la Constitución Nacional tienen la obligación de hacerlo, pues allí el constituyente dejó establecido que “cada provincia dictará para sí una Constitución”.

Debemos señalar que el poder constituyente provincial, sea originario o derivado, tendrá limitaciones impuestas por la propia Constitución Nacional, ya que por el principio de supremacía constitucional no podrían contradecirlas en sus aspectos centrales. Las provincias en sus respectivas constituciones deberán asegurar el sistema representativo republicano, de acuerdo con “los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”, debiendo asegurar la “administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria” (art. 5 de la Constitución Nacional).

Uno de los principios básicos surgidos del constitucionalismo clásico o liberal fue la distinción entre “poder constituyente” y “poderes constituidos”. Estos últimos resultan ser una creación del poder constituyente; por lo tanto, se encuentran en una

puede describirse como una fuerza creadora de la voluntad social para organizarse política y jurídicamente, estableciendo cómo se han de establecer los poderes constituidos del estado municipal, determinando sus límites y organización, así como la definición de la materia local (competencia municipal)”. ATELA, Vicente Santos y CAPUTTO, Juan Manuel. *Poder constituyente municipal y cartas orgánicas*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, 2008, p. 16.

grada jerárquica inferior que aquel. Los identificamos con los órganos de poder creados y reglamentados en el texto constitucional. Así, los poderes constituidos solo tendrán las atribuciones y competencias delimitadas por la Constitución. En nuestro sistema institucional, son poderes constituidos: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Constitución

La palabra constitución es utilizada desde tiempos muy antiguos, pero con distintos sentidos. Por esta razón, nos resultaría imposible reunir en un solo concepto la totalidad de los posibles significados que ha tenido a lo largo de los años. No obstante, como bien se ha señalado, todas las acepciones del término giran alrededor del poder político y del aparato que se sirve de él, el Estado.⁵⁰

Cuando se afirma, en un sentido llano, que un país está constituido de tal o cual manera, no se hace más que hacer una descripción de su realidad. Es como si dijéramos que el aire que respiramos está constituido básicamente por dos elementos: el nitrógeno y el oxígeno. Desde esta perspectiva, la constitución es el conjunto de caracteres específicos de algo,⁵¹ es decir la esencia o cualidad de una cosa que la constituye como es, y por lo tanto, la diferencia de las demás.

⁵⁰ EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. Tratado de *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 2000, tomo I, p. 43.

⁵¹ Definición prevista en el Diccionario de la Real Academia Española.

La afirmación “todo Estado precisa una constitución” es verdadera, porque toda asociación permanente de hombres, para que fuese tal, requiere un principio de ordenación conforme el cual se constituya y desenvuelva su voluntad.⁵² Entonces, al referirnos en estos términos, hacemos alusión a la constitución fáctica, real o material, la que responderá a la realidad social, política, económica de un pueblo determinado.

En otro sentido, nos apunta Ekmekdjian, el vocablo constitución, designa a un conjunto de normas jurídicas que regulan y determinan el modo en que debe ser ejercido el poder político. En otras palabras, establece cómo debe ser la estructura del Estado. Esta es llamada por diversos autores la constitución formal, normativa, política o simplemente constitución sin ningún aditamento.⁵³

Con el advenimiento de las revoluciones de finales del siglo XVIII surgirán las primeras constituciones escritas, codificadas y rígidas que, además de organizar la estructura y funcionamiento de los poderes, incluirán declaraciones, derechos y garantías. Antes de este momento histórico, no podemos decir que existieron constituciones en el sentido que actualmente le otorgamos.

Pasaron muchísimas generaciones antes de entender que solo se podrían garantizar los derechos individuales si existían límites a los detentadores del poder, y que esos frenos que la

⁵² JELLINEK, Georg. *Teoría del Estado*. México D.F. Oxford University Press, 1998, p. 302. Citado por FERREYRA, Raúl Gustavo. *Op. cit.*, p. 190.

⁵³ EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Op. cit.*, p. 44.

sociedad deseaba imponer a los gobernantes deberían plasmarse en un sistema de normas fijas: la Constitución.⁵⁴

Hechas todas estas aclaraciones previas, ahora sí podemos aventurarnos en una suerte de definición:

La Constitución es la norma suprema de un Estado por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de todo el poder político y se reconoce los derechos fundamentales de sus habitantes. Será el cimiento sobre el cual se base todo el ordenamiento jurídico.

Tipologías de Constitución

La doctrina constitucional ha llevado adelante la tarea de clasificar a las constituciones de acuerdo a sus características particulares, agrupándolas en diversas clasificaciones o tipologías.

Una Constitución podrá ser escrita o no escrita, incluso puede ser parcialmente escrita (como el caso del Reino Unido y de Nueva Zelanda, donde coexisten leyes constitucionales emitidas por el Parlamento con costumbres constitucionales que también tienen fuerza obligatoria).⁵⁵

Teniendo en cuenta los procedimientos para ser reformada, una constitución podrá ser: rígida, flexible o pétrea.

Será rígida aquella constitución que para ser reformada necesite acudir a procedimientos especiales, diferentes a los trámites ordinarios para la formación y sanción de leyes. De esta forma, se persigue una mayor dificultad para modificar el

⁵⁴ Ver el desarrollo sobre el tema en LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1983, p. 149.

⁵⁵ EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Op. cit.*, p. 52.

texto constitucional exigiendo mayorías especiales o la convocatoria a órganos diferentes para tal cometido. Pues, como señala Sánchez Viamonte, toda reforma constitucional es un acontecimiento de trascendencia indudable.⁵⁶ Por su parte, una constitución será flexible cuando se pueda reformar a través del mismo procedimiento utilizado para la sanción de leyes ordinarias. Por último, las constituciones pétreas (derivación de la palabra “piedra” o “roca”) serían aquellas en las cuales estaría vedada una reforma, es decir, las irreformables o eternas. Estas clases de constituciones se limitan en la actualidad a una categoría teórica o académica, inexistente en el plano de la realidad. Pues si bien las constituciones pretenden durar en el tiempo, jamás se podría pensar en una Ley Suprema que nunca se modifique desconociendo la lógica evolución de toda sociedad.

Si nos atenemos a la clasificación mencionada, nuestra Constitución Nacional la debemos ubicar dentro de las catalogadas como rígidas. Ello es así, toda vez que para su modificación deben ser utilizados procedimientos distintos a los previstos para la sanción de leyes comunes. En su artículo 30 establece: “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto”.

⁵⁶ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1959, p. 347.

Como se puede advertir de la lectura del mencionado artículo 30, la Constitución solo puede ser reformada por un órgano distinto al Congreso de la Nación, se trata de una convención nacional constituyente, la que debe ser convocada para esos efectos y se integrará por ciudadanos elegidos por el cuerpo electoral. Además, se estableció que será el Parlamento Nacional el que deba declarar la necesidad de la reforma, siempre que se cuente con suficiente consenso político para ello (se exige una mayoría calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los legisladores que integren las Cámaras del Congreso).

Además, podríamos afirmar que en nuestra constitución formal no existen cláusulas pétreas, pues quedó establecido que la Constitución puede reformarse en “todo o en cualquiera de sus partes”⁵⁷

También resulta conocida la tipología efectuada por Lasalle en un ciclo de disertaciones llevadas a cabo en Berlín en el año 1862, las que luego dieron lugar a una conocida obra titulada *¿Qué es una Constitución?* Allí, Lasalle diferenciaba la “constitución formal” (escrita), a la que el jurista alemán denominaba “tira de papel”, y la “constitución real”, asociada a los factores efectivos de poder. Al inicio de sus conferencias preguntaba a su auditorio: que ocurriría, si por caso (muy improbable, por cierto), se quemaran todas las constituciones

⁵⁷ Ampliar en el capítulo de la obra del profesor Quiroga Lavié *¿Cómo se reforma la Constitución argentina?* QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1995, p. 41.

del país. Pues en lo concreto nada pasaría al día siguiente, pues los factores reales y efectivos de poder seguirían siendo los mismos.⁵⁸

5) **Supremacía constitucional y Estado Federal. Sistemas de control de constitucionalidad**

Supremacía Constitucional y Estado Federal

Desde el surgimiento del constitucionalismo liberal se tiene a la Constitución como a la “ley de leyes”,⁵⁹ es decir con carácter supralegal, será la ley suprema entre las demás, pues estará por encima de todas las normas que integren el ordenamiento jurídico positivo.⁶⁰

En líneas generales podemos definir como supremacía constitucional al principio mediante el cual se reconoce a la Constitución el carácter de norma superior de todo el ordenamiento normativo del Estado.

⁵⁸ LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Barcelona: Ariel Derecho, 2002, p. 84.

⁵⁹ Al referirse a este tema, Alberdi, el gran ideólogo de la Constitución Nacional sostenía que: fuera de la Constitución no existe, ni puede, ni debe existir ley alguna que de algún modo no sea reglamentaria de los principios, derechos y garantías privados y públicos, que la dicha Constitución establece como base fundamental de toda ley en la República. Según esto, todas las leyes del derecho civil, comercial y penal, todos los reglamentos de la administración en sus diferentes ramos de gobierno, guerra, hacienda, marina, etc., no son más que leyes y decretos orgánicos destinados a poner en ejercicio los derechos del Estado y de sus habitantes, consagrados expresamente por la ley fundamental de las otras leyes. ALBERDI, Juan Bautista. *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina* [en línea]. P. 39. Disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/sistema.pdf>

⁶⁰ BIDEGAIN, Carlos María. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, 2005, tomo I, p. 27.

El principio de supremacía de la Constitución es consecuencia natural de la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico, pues en él conviven normas ubicadas en diferentes niveles o peldaños. Resulta oportuno, al analizar lo que estamos comentando, tener presente la teoría gradualista del ordenamiento jurídico elaborada por el maestro Hans Kelsen a principios del siglo XX. La misma se encuentra representada en su famosa “pirámide jurídica”, en cuyo vértice superior se encuentra la norma fundamental que otorga validez a todo el ordenamiento jurídico.⁶¹

Resulta habitual encontrar en las propias constituciones alguna cláusula que consagre expresamente el principio de supremacía mencionado. En nuestra Ley Fundamental, por caso, la hallamos en su artículo 31 cuando establece: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales”.

⁶¹ El destacado jurista, formado en la Universidad de Viena, sostenía: “Un orden jurídico no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas. Hay una estructura jerárquica y sus normas se distribuyen en diversos estratos superpuestos. La unidad del orden reside en el hecho de que la creación, y por consecuencia la validez, de una norma está determinada por otra norma cuya creación a su vez ha sido determinada por una tercera norma. Podemos de este modo remontarnos hasta la norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico en su conjunto”. KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2010, p. 118.

Por último, debemos señalar que en los Estados de organización federal, como lo es el nuestro, existe una supremacía del derecho federal (Constitución Nacional, leyes de la Nación y tratados internacionales) sobre el derecho creado por las provincias, ello conforme las disposiciones contenidas en los artículos 5, 31 y 128 de la Constitución Nacional.

Sistemas de control de constitucionalidad

El principio de supremacía constitucional, analizado en el apartado anterior, necesariamente tendrá que contar con algún mecanismo que lo haga efectivo. Pues, para que aquel principio no se torne solamente en una mera expresión de deseos, deberá contar con instrumentos que —a modo de guardianes de la constitución— protejan la Ley Fundamental ante posibles ataques de normas inferiores.⁶²

Ahora bien, del carácter supremo de la Constitución se desprende lógicamente la invalidez de cualquier acto contrario a sus disposiciones, el que, por esa razón, pasará a ser “anti-constitucional” o “inconstitucional”.

Teniendo en cuenta el órgano encargado de efectuar aquella tarea, se han diferenciado, en líneas generales, dos sistemas de control de constitucionalidad: el político y el judicial.

Los sistemas de control político de constitucionalidad, como su

⁶² En términos más categóricos se pronuncia el profesor Quiroga Lavié al sostener que “si la supremacía constitucional no tiene una garantía efectiva es como si no existiera”. QUIROGA LAVIE, Humberto. *Constitución de la Nación argentina comentada*. Buenos Aires: Zavalia, 2007, p. 148.

enunciado lo indica, están a cargo de organismos de naturaleza política, por fuera del ámbito del poder judicial. Un ejemplo histórico de este mecanismo lo encontramos en la Constitución francesa de 1852, la que instituyó al Senado como “guardián” de la Constitución. Todas las leyes debían necesariamente ser sometidas antes de su promulgación al Senado, las que eran examinadas desde el punto de vista de su constitucionalidad. Otro caso fue el de la Constitución rusa de 1924, en la que el control era esencialmente político, en manos de un Comité Central Ejecutivo de la Unión.⁶³ Como un dato poco recordado, podemos señalar que nuestra Constitución histórica de 1853 también contenía un tipo de control político de constitucionalidad con características especiales: las Constituciones provinciales debían ser aprobadas por el Congreso Nacional para poder entrar en vigencia,⁶⁴ exigencia que fue acertadamente suprimida en la reforma constitucional de 1860.⁶⁵

Por su parte, en los sistemas de control judicial de constitucionalidad los encargados de llevar adelante aquella tarea de protección de la ley fundamental ante posibles embates de nor-

⁶³ LINARES QUINTANA, Segundo. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1978, tomo III, p. 361.

⁶⁴ El artículo 5 disponía: “Cada provincia *confederada* dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. *Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación*. Bajo estas condiciones el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce de sus instituciones”. (La cursiva me pertenece, indican las partes del artículo suprimidas en la reforma de 1860).

⁶⁵ Ampliar en TRIONFETTI, Víctor. *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*. cap. VII. *El Sistema de Control de Constitucionalidad en Argentina*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, T I, p. 449.

mas o actos inconstitucionales serán los magistrados judiciales. Como fiel legado del constitucionalismo norteamericano, este sistema pronto será difundido y adoptado por la mayoría de los países de América, entre ellos el nuestro.⁶⁶

Se impone aclarar que los jueces, al efectuar el control de constitucionalidad de los actos de los otros poderes del Estado, no poseen la atribución de derogar norma alguna. Ello es así, toda vez que se limitarán a cumplir sus funciones específicas de decidir una controversia o contienda aplicando el derecho positivo vigente, y en esa función, se abstendrán de aplicar una norma inferior que contradiga a una norma superior.

Por lo tanto, si en el marco de una contienda judicial, el juez considera que una ley se opone a la constitución, no la aplicará al caso concreto que está decidiendo, pero ello de ninguna manera significará que la ley quede derogada o que su decisión tenga efectos *erga omnes* (del latín, “efectos para todos”). A su vez, los sistemas de control judicial de constitucionalidad pueden ser concentrados o difusos dependiendo si aquel se encuentra reservado en forma exclusiva a un solo órgano judicial o a cualquier juez de la nación.

⁶⁶ El artículo VI, segundo apartado de la Constitución norteamericana, establece: “*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any state to the Contrary notwithstanding*”. (Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado).

Como ejemplo de los sistemas concentrados se pueden mencionar los Tribunales Constitucionales, organismos especialmente creados para cumplir la función de controlar la constitucionalidad de las leyes. Este tipo de tribunales surgirán en las constituciones de principios del siglo XX a partir del modelo austriaco.⁶⁷ Luego será tomado por varios países de Europa como Alemania, Francia, España, Italia, entre otros. Por su parte, los sistemas judiciales de control de constitucionalidad difusos son aquellos que admiten ejercer dicha función en forma descentralizada a todos los tribunales ordinarios, sin ningún tipo de distinción. Es decir, cualquier juez puede efectuar el control de constitucionalidad en el marco de la causa o juicio en el cual interviene como magistrado.

Como señala Celotto, el verdadero momento fundador de la moderna idea de la revisión de constitucionalidad se remonta, más bien a lo ocurrido en los Estados Unidos de América al inicio del siglo XIX.⁶⁸ Con dicha afirmación, el jurista italiano se está refiriendo al famoso caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia norteamericana en 1803, *Marbury vs. Madison*, a partir del cual se puede afirmar que nació el control constitucional de las leyes. Pues, fue la primera declaración de inconstitucionalidad por el Poder Judicial recordada en la historia del

⁶⁷ La Constitución de Austria de 1920, cuya autoría intelectual se le adjudica a Hans Kelsen, fue la primera en el mundo en confiar a un tribunal especial la justicia constitucional.

⁶⁸ CELOTTO, Alfonso. *Formas y modelos de justicia constitucional* [en línea]. Círculo Doxa de la ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.circulodoxa.org/documentos/Circulo%20Doxa%20-20Formas%20y%20modelos.pdf>

constitucionalismo.⁶⁹ En dicha oportunidad quedó establecido el siguiente razonamiento: “Dado que la Constitución es ley, ella debe ser interpretada y aplicada por los jueces en los casos regidos por la misma, y desde que esa ley es suprema, los jueces deben darle preferencia sobre cualquier otra ley”.⁷⁰

Para concluir, debemos señalar que en nuestro país el control de constitucionalidad es ejercido por el Poder Judicial y de manera difusa. Ello es así, ya que no existe un solo y único tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes; sino que todo juez, de cualquier fuero y jurisdicción, se encuentra facultado para hacerlo.⁷¹

En 1862, al sancionarse la Ley 27 de Organización de la justicia federal quedó establecida la obligación de los tribunales de “sostener la observancia de la Constitución Nacional, prescindiendo, al decidir las causas, de toda disposición de cualquiera de los otros poderes nacionales, que esté en oposición con ella”.⁷² Un año más tarde, en 1863, mediante la Ley 48 fue atribuida a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la función de intérprete final de la Constitución Nacional.

⁶⁹ Ver los comentarios y el análisis de las circunstancias históricas que rodearon al caso *Marbury vs. Madison* en MILLER, Jonathan M., GELLI, María Angélica, CAYUSO, Susana. *Constitución y poder político. Jurisprudencia de la Corte Suprema y técnicas para su interpretación*. Buenos Aires: Astrea, 1995, T. I, p. 3.

⁷⁰ Citado por YMAZ, Esteban y REY, Ricardo. *El Recurso Extraordinario*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000, p. 18.

⁷¹ El artículo 116 de nuestra Constitución Nacional establece que “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación”.

⁷² Ver art. 3 de la Ley 27 (13/10/1862).

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan Manuel. *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Edudeba, 2010.

ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1981.

ALBERDI, Juan Bautista. *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina* [en línea]. Disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/sistema.pdf>

ARISTÓTELES. *Política*. Madrid: Editorial Gredos, 1988.

ASIMOV, Isaac *El nacimiento de los Estados Unidos (1763-1816)*. Barcelona: Alianza Editorial, 2001.

ATELA, Vicente Santos y CAPUTTO, Juan Manuel. *Poder constituyente municipal y cartas orgánicas*. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, 2008.

BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de Historia Política*. Buenos Aires: Ediar, 1994.

BIDEGAIN, Carlos María. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: LexisNexis, Abeledo-Perrot, 2005.

BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1954.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Del Estado liberal al Estado Social*. Buenos Aires-Bogotá: Astrea, 2004.

BONAVIDES, Paulo. El carácter pionero de la Constitución de México de 1917 En: *Revista Derechos en Acción*. Núm. 8, 2018, pp. 587-599.

CELOTTO, Alfonso. Formas y modelos de justicia constitucional [en línea]. Círculo Doxa de la ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.circulodoxa.org/documentos/Circulo%20Doxa%20-%20Formas%20y%20modelos.pdf>

DEL VALLE, Aristóbulo. *Nociones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1953.

DURANTE, Alfredo L. La Constitución Real. Enfoques Multidisciplinarios. En DURANTE, Alfredo (coord.). *La Constitución Real. Enfoques Multidisciplinarios*. Buenos Aires: La Ley, 2001.

DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. París: Presses Universitaires de France, 1959.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 2000.

FAYT, Carlos S. *Derecho Político*. Buenos Aires: Depalma, 1985.

FUENTES, Manuel Atanasio. *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú, 2018.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Derecho Constitucional Argentino, Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*. Buenos Aires: Lajoune Editores, 1923.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John. *El Federalista* [en línea]. Disponible en: <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

HARARI, Yuval Noah, *De animales a dioses, Breve historia de la humanidad*. Buenos Aires: Debate, 2019.

HERNÁNDEZ, Antonio M. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: LexisNexis, 2008.

HOBBSAWM, Eric. *La Era de la Revolución. 1789-1848*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.

LASALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Barcelona: Ariel Derecho, 2002.

LEIRA, Marcelo, ABAL MEDINA, Juan Manuel y D'ALESSANDRO, Martín. La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, núm. 1, 2005, pp. 76-91.

LINARES QUINTANA, Segundo. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1978.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1983.

LÓPEZ, Antonio. *Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Buschi SRL, 1962.

LÓPEZ, Mario Justo. *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires: Kapeluz, 1973.

LOZADA, Salvador M. *Derecho Constitucional Argentino. Según el método de los casos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1972.

MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo. *Derecho Subjetivo Constitucional*, México: Editorial Novum, 2012.

MARROU, Henri. *El Conocimiento Histórico*. París: Le Seuil, 1954.

MILLER, Jonathan M., GELLI, María Angélica, CAYUSO, Susana. *Constitución y poder político. Jurisprudencia de la Corte Suprema y técnicas para su interpretación*. Buenos Aires: Astrea, 1995.

MONTES DE OCA, M.A. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Tipo-Litografía La Buenos Aires, 1917.

MORENO, Guillermo Raúl. Breve historia constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Análisis de las Cartas Bonaerenses (1820-1994). *Derechos En Acción*, Vol. 11, núm. 11, p. 270. <https://doi.org/10.24215/25251678e270>

MORENO, Guillermo Raúl. *Comentarios a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Librería Editora Platense, 2019.

MORENO, Guillermo Raúl. *La Asamblea del Año XIII*. Artigas y el surgimiento del federalismo en el Río de la Plata. En *Derechos En Acción*, Vol. 9, núm. 9. <https://doi.org/10.24215/25251678e215>

MORENO, Guillermo Raúl. *Textos Completos de la Constitución Nacional y de la Provincia de Buenos Aires de 1949*. La Plata: Edulp, 2005.

NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2002.

QUIROGA LAVIE, Humberto. *Constitución de la Nación argentina comentada*. Buenos Aires: Zavallía, 2007.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1995.

RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo D. *Manual de Historia del Derecho*. Buenos Aires, Bogotá, Puerto Alegre. Astrea, 2016.

RAMELLA, Pablo A. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1986.

RAVIGNANI, Emilio. *Prenociones para el estudio de la historia constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Peuser, 1930.

SAGÜES, Néstor Pedro. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2014.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1959.

SANGUINETTI, Horacio. *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1977.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. *¿Qué es el Tercer Estado? 1789* [en línea]. Biblioteca Omegalfa, 2019. Disponible en: www.omegalfa.es

SOBOUL, Albert. *La Revolución Francesa*. Madrid, Ediciones Orbis, 1986.

SOLA, Juan Vicente. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley, 2009.

TANZI, Héctor José. La enseñanza del derecho constitucional en la Facultad de Buenos Aires. *Academia. Revista sobre la enseñanza del derecho*, núm. 17, 2011.

TRIONFETTI, Víctor. El Sistema de Control de Constitucionalidad en Argentina, En FALCON, Enrique M. (dir.). *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2010.

VANOSSI, Jorge Reinaldo. *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Buenos Aires: Eudeba, 1982.

VERDÚ, Pablo Lucas. *El sentimiento constitucional*. Madrid: Reus S.A., 1985.

YMAZ, Esteban y REY, Ricardo. *El Recurso Extraordinario*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000.

ZIULU, Adolfo Gabino. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2014.

CAPÍTULO II

DOMINACIÓN HISPÁNICA

Por Guillermo Raúl Moreno

CAPÍTULO II

DOMINACIÓN HISPÁNICA

*Por Guillermo Raúl Moreno **

Sumario:

1) Significado de la dominación hispánica en América. Títulos de dominio. Bases jurídicas de la dominación. Situación de los aborígenes 2) Principales instituciones de la época de dominación hispánica en América 3) Sistemas de control de los funcionarios. Juicios de visita y residencia 4) Características de la legislación indiana 5) El cabildo. Concepto. Clases. Integración. Funciones 6) Las reformas borbónicas. Incidencia en la relación económica y política entre España y América 7) El Virreinato del Río de la Plata. Causas de su creación. Bibliografía

* Profesor Titular de Historia Constitucional (int.). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Contacto: guillermoraulmoreno@yahoo.com.ar

**1) Significado de la dominación hispánica en América.
Títulos de dominio. Bases jurídicas de la dominación.
Situación de los aborígenes**

La dominación hispánica

Identificamos la dominación hispánica en América con aquel extenso período histórico transcurrido entre las primeras expediciones europeas de fines del siglo XV hasta el advenimiento de los nuevos países surgidos de las antiguas colonias españolas en nuestro continente.

Fueron cerca de 400 años de historia en los que la Corona conquistó y colonizó estos extensos dominios, desde la primera expedición de Colón, en 1492, hasta la pérdida definitiva de sus últimos territorios en Cuba y Puerto Rico, en 1898. En los tramos finales del siglo XV (momento en el cual se inicia este período), Europa se encontraba atravesando años de profundas transformaciones en el plano político. El feudalismo, que hasta entonces había sido un sistema estructurado sobre comunidades agrarias y el poder fragmentado, dio paso a la concentración de la autoridad bajo la figura del monarca. La crisis feudal desembocó en el surgimiento del rey quien, legitimado por las teorías del origen divino de su potestad, ejercería el poder absoluto en representación de Dios.

Por su parte, la España que llegó al nuevo mundo era para aquella época la nación rectora de Europa, la primera en llegar a la unidad. Repasemos este proceso de unificación.

La península ibérica fue invadida por los árabes durante casi siete siglos, desde el año 711 hasta 1492. En ese extenso período de tiempo se llevó adelante una denodada lucha para expulsar definitivamente al invasor. De la resistencia a la ocupación musulmana, nacerá la nación española. De esa reconquista del territorio surgirán los distintos reinos cristianos, apareciendo como protagonistas de la disputa por la hegemonía geopolítica los reinos de Castilla y Aragón. Pero esa puja por el dominio del territorio, en vez de enfrentar a ambos reinos, los terminó uniendo. Dicha unión se logró a partir del casamiento de los príncipes herederos de ambos tronos.

En 1461 se unirán en matrimonio Isabel de Castilla y Fernando de Aragón. Los objetivos perseguidos por ambos monarcas procuraban la concentración del poder real. El reinado se caracterizó por la unificación religiosa en torno al catolicismo, de allí que pasaran a la historia como los Reyes Católicos.²

El “descubrimiento” de Colón

Cristóbal Colón, tal vez uno de los marinos más conocidos de todos los tiempos, se instaló en Lisboa hacia 1477 con el objetivo de trabajar como cartógrafo junto a su hermano Bartolomé. Se supone que fue durante estos años que el entonces joven Colón comenzó a diseñar una idea disparatada para aquella época, llegar al lejano oriente atravesando el océano

² Los Reyes Católicos llegaron a decretar la conversión compulsiva al cristianismo de los judíos y musulmanes que habitaban sus reinos. Incluso se llegó a establecer la expulsión o ejecución de aquellos que se negasen a convertirse al catolicismo.

Atlántico. Ciertamente es que la ruta habitual que había permitido los intercambios comerciales entre Asia y Europa permanecía cortada desde hacía algunos años, cuando Constantino-
pla cayó en poder de los otomanos. Oriente era por entonces el gran mercado de donde provenían todas las riquezas del mundo. El oro, las piedras preciosas, y sobre todo las codiciadas especias, venían de Asia. El proyecto de Colón consistía en encontrar una ruta alternativa navegando hacia el poniente en el inconmensurable océano.³

Desde tiempos antiguos se tenía conocimiento cierto de que la tierra era una esfera, incluso se sabía (conocían) sus exactas dimensiones. De allí, que descartamos de plano aquel error muy común según el cual en el siglo XV se creía que la tierra era plana y Colón tuvo el valor de suponerla redonda. Nada más alejado de ello, el gran matemático y geógrafo griego Eratóstenes ya había llegado a esa conclusión casi dos mil años antes, en el siglo III a. C.

Colón estaba errado en cuanto al tamaño de la tierra, pues tenía el convencimiento, por cierto equivocado, de que era mucho más pequeña de lo que es en realidad. De no haberse

³ No se descarta la posibilidad de que navegantes osados de la antigüedad hayan cruzado el océano Atlántico hasta las costas orientales de América, pero de ser así, se trataría de viajes originados principalmente por el azar de las tormentas y las corrientes marinas. Como señala Gandía: "En la práctica no hay ningún obstáculo en admitir la llegada accidental de navíos europeos a las costas americanas. La dificultad consiste en el regreso. Más improbable es suponer la realización de viajes organizados con el fin de ir a las tierras occidentales del océano Atlántico y volver al Viejo Mundo. Los primeros navegantes a quienes se han supuesto capaces de una empresa semejante es a los fenicios". GANDÍA, Enrique. Viajes marítimos anteriores a Colón. En: LEVENE, Ricardo (director). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961, Vol. II, p. 200.

chocado, sin pretenderlo, con un continente desconocido en su travesía, jamás hubiese podido llegar a destino con los medios que por entonces contaba.

Una vez que el rey de Portugal desechó el proyecto, por considerar que el mismo adolecía de groseros errores técnicos y exigencias desmedidas, Colón se dirigió al encuentro de los Reyes Católicos a probar suerte con su “disparatada” idea a cuestas.

Los monarcas españoles sometieron la propuesta de Colón a una junta de expertos, integrada por letrados y cosmógrafos, la cual aconsejó a los reyes desestimar el proyecto por similares razones a las esgrimidas en Portugal. La junta encargada de estudiar las proposiciones del marino al dar su veredicto juzgó que sus promesas y ofertas eran imposibles y vanas, dignas de toda repulsa.⁴

Colón no se dará por vencido y logrará, a partir de contactos influyentes, una nueva audiencia con los monarcas, pero esta vez no se discutirá la viabilidad del proyecto, sino las exigencias del marino para ponerlo en marcha.

Luego de una negociación que llevó algunos meses, finalmente fueron firmadas las Capitulaciones de Santa Fe el 17 de abril de 1492, mediante las cuales se ponía en marcha el proyecto de Colón.

La historia que sigue es conocida por todos. Colón, luego de una escala en las islas Canarias y ayudado por los vientos alisios, que

⁴ MOLINARI, Diego Luis. La Empresa Colombina y el Descubrimiento. En: LEVENE, Ricardo (director). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961, Vol. II, p. 311.

lo empujaron hacia el poniente, llegó a un pequeño islote del archipiélago de las Bahamas, al que llamó San Salvador.⁵ Creyó haber llegado a las Indias en el continente asiático. Por ello, al tomar posesión de la tierra en nombre de los Reyes Católicos, llamó “indios” a esos “seres desconocidos” que lo contemplaban a una distancia prudencial.

Luego de hallar otras islas y recorrer el archipiélago al que había llegado con su histórica expedición, Colón decidió emprender el regreso a España el 16 de enero de 1493. El trayecto de vuelta transcurrió sin ahorrar sobresaltos. La embarcación del almirante fue alcanzada por un temporal de tal magnitud que se temió un seguro naufragio. De haber ocurrido tal desgracia, hoy no estaríamos recordando a Cristóbal Colón, quien hubiese pasado a ser un ignoto navegante perdido en una aventura osada y sin sentido.⁶

⁵ DE LA CRUZ, Eduardo Matías. *Los Reinos de Indias*. La Plata: Universidad Católica de La Plata, 1999, p. 77.

⁶ Molinari nos reseña las desventuras de Colón de la siguiente manera: “Tan grande fue el peligro de naufragar que Colón, temeroso que se ignorase la noticia de su portentoso viaje, redactó una descripción del mismo, y arrojó al mar, en un tonel, el pergamino en que la había escrito, preparándose todos a bien morir, y haciendo peregrinos votos, si se salvaban. El 18 de febrero, a Dios gracias, dieron sobre la isla Santa María del grupo de las Azores. El gobernador portugués de estas islas, adivinando que Colón traía nuevas de tierras antes nunca vistas, intentó apresarle, pudiendo éste, a duras penas, retomar el curso de su viaje, el 24 de febrero. Otra tempestad se desencadenó en el mar y, sin gobierno del navío, Colón fue empujado a las costas lusitanas. El 4 de marzo de 1493 anclaba en aguas del Tajo, a la vista de Lisboa”. MOLINARI, Diego Luis. *Op. cit.*, p. 336.

El conflicto desatado entre España y Portugal. Intervención de la autoridad papal. Tratado de Tordesillas

Luego de siete meses de su partida, Colón regresó, primero a Lisboa y de allí partió rumbo al encuentro donde Fernando e Isabel con la “buena nueva”. Llevaba consigo algunos nativos tomados como rehenes, aves autóctonas, metales preciosos, tabaco, entre otras cosas. Ello para dar pruebas fehacientes del éxito de su empresa. Los reyes católicos al conocer la noticia y recibir a Colón, decidieron de inmediato la organización de un nuevo viaje a cargo del almirante, para así consolidar la titularidad en el dominio de la ruta oceánica hallada. Desde entonces, los monarcas consideraron que la “ocupación efectiva” sería el título más conveniente a la hora de discutir derechos sobre los territorios descubiertos, de allí el apuro por volver a la tierra de las especias.

En total serán cuatro los viajes que Colón realizará hacia “las Indias” (como se comenzaron a llamar estos territorios desde entonces). Creyó que había llegado al continente asiático (islas Molucas, Java, Ceilán y la India) y con esa falsa creencia continuará su existencia hasta el día su muerte en 1506.

Desde hacía más de un siglo que castellanos y portugueses venían disputándose el dominio del océano Atlántico al sur de la península ibérica. Debemos tener presente que durante el siglo XV aumentó considerablemente la demanda de productos en Europa, situación que motivó a los comerciantes a salir del conocido mar Mediterráneo en búsqueda de nuevas rutas

hacia el este, en dirección al gran mercado de las especias. Esta carrera marítima entre España y Portugal llevó a ambas coronas al establecimiento de colonias y puntos comerciales con anterioridad a la histórica hazaña del gran almirante. Por todos estos motivos, el descubrimiento de la nueva ruta abierta por Colón y los nuevos hallazgos, hacían suponer inminentes tensiones entre ambas coronas.⁷ Fernando e Isabel estaban convencidos de la necesidad de contar con algún título que los legitimara en sus pretensiones frente a sus históricos rivales. Es por ello, que decidieron acudir a una concesión papal que les atribuyera en las islas y tierras del Atlántico los mismos privilegios otorgados por otros papas a los reyes de Portugal en las tierras africanas.⁸

Aprovechando que el pontificado en Roma era ocupado por un aragonés, llamado Rodrigo Borgia, los Reyes Católicos recurrieron a él para obtener un “justo título” que pusiera fin a las exigencias de los portugueses. Fue así entonces que en 1493 el papa Alejandro VI dictará un conjunto de documentos pontificios de carácter arbitral que otorgaban a España el derecho de conquistar los nuevos territorios y la consiguiente obligación de evangelizarlos. Se trata de las llamadas Bulas

⁷ En ese sentido, debemos mencionar que en septiembre de 1479, para poner término a sus disputas, ambas coronas debieron firmar el Tratado Alcaçobas-Toledo. Mediante este documento se le reconocieron a Portugal sus derechos exclusivos en el litoral africano, desde el Cabo de Bajador hacia el sur, quedando las Islas Canarias en manos de los castellanos. Este Tratado fue puesto en consideración del papa Sixto IV, quien lo convalidó a través de la bula *aeterni regis* (rey eterno) en 1481.

⁸ BEJARANO ALMADA, María de Lourdes. Las Bulas Alejandrinas: Detonantes de la evangelización en el Nuevo Mundo. En: *Revista de El Colegio de San Luis*. San Luis Potosí: 2016, Vol. 6, núm. 12, pp. 224-227.

Alejandrinas,⁹ en total fueron cinco los documentos emitidos, que dividieron salomónicamente el mundo a la mitad, repartiendo a cada una de las coronas su correspondiente parte en esa distribución.

Mediante las dos primeras bulas (llamadas genéricamente como bulas *Inter caetera*)¹⁰ el papa Alejandro VI adjudicó tierras y demarcó los límites del reparto entre ambas coronas. Así, a través del primero de esos documentos (conocido como bula de donación con fecha el 3 de mayo de 1493) concedió a los Reyes Católicos las tierras descubiertas y por descubrir hacia las Indias que no pertenecieran a ningún príncipe cristiano. Por su parte, mediante la segunda bula (llamada Bula de Partición, emitida el 4 de mayo de 1493) se dispuso la división del océano Atlántico en dos partes a través del trazado de una línea imaginaria que iba de polo a polo a 100 leguas al oeste de las Islas Azores¹¹ y Cabo Verde.¹² Las tierras que

⁹ Las bulas son un tipo de documento emitido por la autoridad papal sobre asuntos políticos o religiosos.

¹⁰ Del latín “entre otros”. Se encuentran copias oficiales de estos documentos pontificios en el Archivo General de Indias de la ciudad de Sevilla. (Sección “Patronato”: 1.- BULAS Y BREVES PONTIFICIOS. 1493-1703. Legajos 1-7.).

¹¹ Las islas Azores están situadas en el océano Atlántico a unos 1400 kilómetros de Lisboa, capital de Portugal. En 1439 este archipiélago, compuesto por un conjunto de nueve islas, comenzó a ser colonizado por los portugueses al encontrarlas totalmente deshabitadas. Hoy en día estas, las islas Açores, son una comunidad autónoma de Portugal, que forman parte de la Comunidad Económica Europea

¹² Las Islas de Cabo Verde se hallan en el océano Atlántico frente a las costas africanas de Senegal. Son en total diez islas que comenzaron a ser colonizadas por Portugal en 1462 al encontrarlas deshabitadas. Los portugueses hallaron en este archipiélago un punto estratégico en su comercio de esclavos como lugar de recepción y posterior distribución en el repudiable “negocio negrero”. Con el correr de los años nuestro país recibió algunos contingentes de inmigrantes de la República de Cabo Verde (sobre todo en el período entre guerras), los que se instalaron principalmente en Dock Sud (Avelleda) y Ensenada.

se encontraran al Oeste de esa demarcación pertenecerían a España, en tanto que las que estaban al Este, a Portugal.

Una vez emitidas las bulas por Alejandro VI, los portugueses no aceptaron las concesiones otorgadas por la autoridad papal a los Reyes Católicos,¹³ pues alegaban mejores derechos sobre los territorios en disputa, lo que motivó una creciente tensión entre ambas partes. Fue así, que España y Portugal decidieron entablar negociaciones tendientes a solucionar el conflicto desatado. Como consecuencia de las mismas, terminarán firmando el Tratado de Tordesillas en 1494 (lleva ese nombre en alusión al lugar donde se desarrollaron las deliberaciones. Tordesillas es una pequeña localidad situada en la provincia de Valladolid, en el centro geográfico de España).

El Tratado de Tordesillas, suscripto por España y Portugal el 7 de junio de 1494, modificó el trazado de la línea imaginaria de demarcación establecida por las bulas alejandrinas. De esta manera, se dispuso su desplazamiento hacia el oeste, es decir hacia el continente americano, a 370 leguas de las más

¹³ Hay quienes sostienen que el rechazo a las bulas papales por parte del rey de Portugal, Juan II, encuentran fundamento en el hecho de que Portugal ya tenía un conocimiento secreto de las tierras del Brasil a partir de viajes y expediciones clandestinas. En ese sentido, De Gandía señala: “El conocimiento secreto que Portugal tenía de las tierras del Brasil —quizás desde antes del primer viaje de Colón— dio origen al rechazo que don Juan II hizo de la línea fijada por el papa Alejandro VI mediante las bulas de junio, julio y septiembre de 1493. Esta línea dividía el mundo con un meridiano trazado a cien leguas de las islas Azores y de Cabo Verde. La actitud de Juan II produjo la reunión de Tordesillas, del 7 de junio de 1494, en la cual los plenipotenciarios españoles y portugueses convinieron en trasladar la línea de Alejandro VI trescientas cincuenta leguas al oeste de las Azores. De este modo el Rey de Portugal se aseguró la posesión de parte del continente americano, aún no descubierto oficialmente”. DE GANDÍA, Enrique. *Descubrimiento del Río de la Plata, del Paraguay y del Estrecho de Magallanes*. En: LEVENE, Ricardo (coord.). *Op. cit.*, p. 363.

occidentales de las islas de Cabo Verde. Con esta nueva demarcación, Portugal suponía (por cierto, de manera acertada) que estaría en condiciones de poner pie en las nuevas tierras por descubrir.

Mucho se debatió acerca de la autoridad del papa para efectuar concesiones territoriales (en referencia a las Bulas Alejandrinas), y si las mismas podían considerarse “justos títulos de dominio” en la conquista de América.

El profesor Tau Anzoátegui, a cuya obra recurrimos para ilustrarnos sobre este período que estamos analizando, se pregunta: ¿cuál era el carácter y el alcance de la donación pontificia?, ¿podía el papa donar territorios que, además, estaban habitados por aborígenes? ¿Era una donación territorial perpetua o solo una concesión para la prédica del evangelio? Todas estas preguntas fueron analizadas y debatidas en su momento por los teólogos y juristas españoles del siglo XVI.¹⁴ Más allá de las distintas controversias entre los intelectuales que se abocaron a debatir sobre este tema, la Corona española, sin dudarlo, admitió como “Justos Títulos de dominio” (con basamento jurídico suficiente) a las donaciones efectuadas por el papa Alejandro VI en las bulas de 1493. Las Leyes de Indias reivindicaron la donación pontificia como justo y legítimo título de dominación.

¹⁴ TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo. *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2012, p. 29.

Situación de los aborígenes

Como señala el maestro De la Cruz, las conquistas territoriales en todos los tiempos no han sido otra cosa que simples usurpaciones, puesto que consisten en la ocupación de tierras ajenas sin derecho alguno. La invasión genera, siempre, una relación injusta en la cual los pueblos invadidos quedan bajo sometimiento del invasor.¹⁵

Consideramos que resulta necesario tener en cuenta el comentario señalado en el párrafo anterior a la hora de analizar la situación de los aborígenes en América y el sometimiento recibido por parte de los conquistadores europeos.

Tampoco podemos dejar de advertir que la historia precolumbina (es decir, la anterior a la llegada de Colón) se nos presenta como una sucesión interminable de luchas, desplazamientos, invasiones y de conquistas de unos pueblos sobre otros. A tal punto fue así, que los primeros conquistadores se encontraron con la existencia de verdaderos imperios al llegar a estas tierras.

La cuestión referida a la condición de los indígenas, al igual que lo ocurrido con las Bulas Alejandrinas, generó encendidos debates y posiciones encontradas entre filósofos, teólogos y juristas de aquellos tiempos. Se llegaron a hacer preguntas como ¿son personas los aborígenes?, ¿tienen el don de la racionalidad?, ¿qué trato hay que dispensarles?, ¿pueden vivir en libertad?, ¿es posible evangelizarlos?

¹⁵ DE LA CRUZ, Eduardo Matías. *Op. cit.*, p. 235.

Todas esas preguntas que hoy nos resultarían impensadas, en su momento generaron dos posiciones opuestas. Una de ellas, cuya figura más destacada fue fray Bartolomé de Las Casas,¹⁶ consideraba a los aborígenes como seres pacíficos y virtuosos. En tal sentido, proponía que fueran tratados como personas libres. En clara oposición se alzaron voces sosteniendo todo lo contrario. Era el caso de Juan Ginés de Sepúlveda,¹⁷ según su visión, debido a la rudeza natural y el limitado entendimiento, “los indios” debían estar bajo el sometimiento de los españoles. La disputa entre estas dos personalidades de la época quedará reflejada en una obra del propio Bartolomé de las Casas salida a la luz en 1552. Ese escrito llegará a nosotros como fiel testimonio de aquella controversia histórica.¹⁸

¹⁶ Bartolomé de las Casas fue un destacado jurista, filósofo y teólogo que vivió en los años de las primeras expediciones españolas en nuestro continente, a finales del siglo XV (de hecho, su propio padre integró el segundo viaje de Cristóbal Colón en 1493). Había nacido en Sevilla en 1484, su fuerte personalidad sumada a un espíritu inquieto y aventurero lo llevaron a incorporarse a las expediciones indianas. Llegó a ser obispo de Chiapas, en la zona sur de México. Desde allí, tomó contacto directo con esa realidad de sometimiento y abusos que prontamente se encargó de denunciar. Fue uno de los más destacados defensores de los derechos indígenas. De las Casas fue un pensador muy prolífico en cuanto a su actividad intelectual y dejó una gran cantidad de ensayos escritos. El lector interesado podrá acceder a una de sus obras más conocidas, que le llevó más de treinta años de trabajo, *Historia de las Indias*. Sus manuscritos fueron publicados por primera vez recién en 1875 en Madrid. DE LAS CASAS, Bartolomé. *Historia de las Indias*. Madrid: Imprenta de Miguel Ginesta, 1875.

¹⁷ Fue un sacerdote católico nacido en Córdoba (España) en 1490. Se destacó como filósofo, jurista y teólogo, habiéndose formado en la prestigiosa Universidad de Bolonia. Su pluma estuvo al servicio de la Corona española para justificar la legitimidad de la conquista en América. Se convirtió así en una suerte de defensor oficial de la colonización y evangelización de los pueblos aborígenes.

¹⁸ DE LAS CASAS, Bartolomé. *Disputa o controversia con Ginés de Sepúlveda conteniendo acerca de la licitud de las conquistas de las Indias* [en línea]. Sevilla, 1552. Disponible en: www.cervantesvirtual.com

Más allá de las diferentes opiniones vertidas en aquella oportunidad sobre esta cuestión, debemos destacar que el derecho indiano reconocía al aborígen su condición de ser humano y de persona libre. Es decir, nunca se lo consideró formalmente como un esclavo y, por tal razón, la Corona española dejó establecido en reiteradas disposiciones la prohibición de cualquier tipo de comercialización de indígenas (vender, donar, dar en préstamos, etc.).

Ahora bien, partiendo de aquella premisa general, también hay que señalar la elaboración de toda una doctrina jurídica mediante la cual se estableció que los aborígenes tenían restringida su capacidad de actuar. Puesto que fueron considerados como lo que se denominó “personas miserables”: menores, viudas, enfermos, débiles, etc., y como tales, debían ser protegidos y amparados por el derecho.¹⁹

En síntesis, desde el punto de vista de la condición jurídica, los aborígenes fueron considerados personas libres, pero al mismo tiempo, sometidos a la tutela de un protector por considerárselos incapaces de obrar por sí mismos.

¹⁹ En este punto hemos seguido a Cebreiros Álvarez, quien sostiene que “la construcción del concepto jurídico de personas miserables ha sido elaborado por los juristas medievales sobre las categorías del derecho común. Asimismo, diferentes juristas indianos han contribuido a la conformación de su significado tomando como base la autoridad tanto de los textos bíblicos como de filósofos y juristas de *ius commune*.” CEBREIROS ÁLVAREZ, Eduardo. La condición jurídica del indio y el derecho común, un ejemplo del “favor protectionis”. En CEBREIROS ÁLVAREZ, Eduardo. *Panta rei: Studi dedicati a Manlio Bellomo* [en línea]. Repositorio Universidad de Coruña, 2004. p. 469-489. (Repositorio Universidad de Coruña). Disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/15730/condici%C3%B3n%20jur%C3%ADdica%20del%20indio.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Utilizando esta construcción legal la Corona dispuso sobre el destino de los indígenas. Con la excusa de una supuesta protección, los pueblos originarios pasaron a convertirse, de hecho, en la mano de obra esclava de los colonos españoles.

Con el correr de los primeros años de conquista comenzaron a surgir duras críticas a los encomenderos por los constantes malos tratos y abusos de aborígenes. Ello dio lugar a denuncias e insistentes peticiones a la Corona para que se decida a modificar el régimen de la encomienda en América. Uno de los más enérgicos detractores de esta forma de trabajo forzado fue el ya mencionado fray Bartolomé de las Casas.

Resulta cierto también que las autoridades de la península recomendaron especialmente el buen tratamiento y amparo de los aborígenes, y en función de ello establecieron organismos con competencia para la protección de los mismos.²⁰ El primer conjunto orgánico de disposiciones oficiales tendientes a la protección del aborígen fueron las conocidas Leyes de

²⁰ Como prueba de ello, el libro sexto, título primero de la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias* (1680) estableció en relación a este tema que “Habiendo de tratar en este libro la materia de indios, su libertad, aumento y alivio, como se contiene en los títulos de que se ha formado: Es nuestra voluntad encargar á los virreyes, presidentes y audiencias el cuidado de mirar por ellos y dar las órdenes convenientes para que sean amparados favorecidos y sobrellevados, por lo que deseamos, que se remedien los danos que padecen y vivan sin molestia ni vejación, quedando esto de una vez asentado, y teniendo muy presentes las leyes de esta Recopilación, que les favorecen, amparan y defienden de cualesquier agravio, y que las guarden y hagan guardar muy puntualmente castigando con particular y rigurosa demostración á los transgresores. Y rogamos y encargamos a los prelados eclesiásticos, que por su parte lo procuren como verdaderos padres espirituales de esta nueva cristiandad, y todos los conserven en sus privilegios y prerrogativas, y tengan en su protección”. *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias: Mandadas imprimir y publicar por la Majestad católica del Rey Don Carlos II*. Madrid: Boix Editor, 1841, tomo II, p. 217.

Burgos, de 1512. Este conjunto normativo dictado por el rey Fernando, “el Católico”, se integraba por 35 ordenanzas cuyo denominador común fue la función protectora y humanizadora de los indígenas, con sustento en la dignidad, el trabajo y la libertad.²¹

La encomienda fue una de las formas más utilizadas para el ordenamiento del trabajo forzado de los aborígenes. Repasemos los aspectos generales de esta institución jurídica generadora de derechos y deberes recíprocos entre las partes intervinientes.

Se formalizaba a partir de un acto de la Corona mediante el cual se adjudicaba un grupo de indígenas a un conquistador. Este último debía prometer bajo juramento protegerlos y enseñarles el cristianismo. A cambio, el encomendero recibía los tributos del vasallaje en especies o en prestaciones de trabajo. Salvo contadas excepciones, esta institución fue desvirtuada y sirvió, en la práctica, como una herramienta legal de sometimientos y abusos.²²

Además de la encomienda, en lo que hoy es Hispanoamérica existieron otras formas de sometimiento utilizadas con los

²¹ Como señala Rafael Sánchez Domingo, se trata de un cuerpo general legislativo —el primero de las Indias— que reúne una serie de preceptos fundamentales que, al ser impreso, gozó de la máxima publicidad y de distribución. Las “Reales ordenanzas dadas para el buen Regimiento y Tratamiento de los indios” (tal su verdadera denominación) fueron sancionadas por el rey Fernando el 27 de diciembre de 1512 y poseen un valor extraordinario, por cuanto constituyen el primer cuerpo legislativo de carácter universal que se otorgó para los pobladores del continente americano, siendo consideradas como la primera declaración de Derechos Humanos. SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael. Las leyes de Burgos de 1512 y la doctrina jurídica de la conquista. *Revista jurídica de Castilla y León*. 2012, núm. 28, p. 55. ISSN 1696-6759

²² Ampliar en ZAVALA, Silvio A. *La encomienda indiana*. Madrid: Centro de Estudios Históricos, Sección Hispanoamérica, 1935.

mismos objetivos, como fueron la “mita” o el “yanaconazgo”. La mita ya existía en las zonas andinas del continente mucho antes de la llegada de los españoles. Se trataba de una institución de origen incaico que obligaba a la prestación de servicios personales en favor del emperador. Era una especie de “carga pública”, que pesaba solo para las clases bajas de la sociedad, consistente en poner la fuerza del trabajo personal a disposición de la realización de obras públicas (como caminos, puentes, templos, etc.) como así también a trabajar por turnos en minas de oro, plata y estaño. Los conquistadores no hicieron más que adoptar este sistema ya existente en beneficio propio llevándolo al máximo de la explotación.²³

En el Imperio inca también existieron los yanacunas. Eran jóvenes escogidos entre la clase plebeya para ser puestos a disposición del emperador, quien los empleaba como criados, servidores de templos, etc. El conquistador español ampliará el yanaconazgo a trabajos forzados en fincas rurales, allí los nativos eran tomados como peones; así también en la explotación de las minas, donde eran sometidos a una especie de esclavitud.²⁴

Las reales audiencias fueron las instituciones encomendadas por la legislación de la época para la protección de los indígenas. La Audiencia de Charcas, en razón del área en que ejercía su jurisdicción (se situaba en la zona del alto Perú, actual territorio de Bolivia, con una gran actividad minera), tuvo una

²³ Ver PASO, Leonardo. *Compendio de Historia Argentina. Desde la colonia hasta 1943*. Buenos Aires: Ediciones Directa, 1982, p. 45.

²⁴ DE LA CRUZ, Eduardo Matías. *Op. cit.*, p. 304.

intensa participación en la cuestión indígena. En 1591 se incorporó a la misma el licenciado Francisco de Alfaro, quien puso especial énfasis en la función tutelar del indio. Desde su cargo de fiscal difundió su permanente preocupación sobre el trato abusivo hacia los aborígenes y en reiteradas ocasiones alzó su voz denunciando los atropellos a los que era sometida la población originaria. Así, en 1611 dio a conocer sus célebres ordenanzas, consistentes en una serie de disposiciones que regulaban aspectos que hacían al trabajo, justicia y adoctrinamiento de los indígenas. Allí, entre otras cosas, se estableció: la supresión del trabajo servil de los indios, la imposibilidad de ser trasladados de su residencia habitual, la nulidad de la compraventa de indios, el pago de una tasa anual.²⁵ Más tarde, en 1618, las Ordenanzas del Alfaro, como se conocerán este conjunto de disposiciones que intentaron humanizar el trato de los aborígenes, fueron convertidas en ley para todo el reino de Indias. A decir verdad, más allá de las buenas intenciones de esta normativa, la explotación y las formas abusivas continuaron siendo una constante realidad.²⁶

²⁵ Ampliar en JURADO, M. Carolina. Un Fiscal al servicio de su Majestad: Don Francisco de Alfaro en la Real Audiencia de Charcas, 1598-1608. *Población & Sociedad*. 2014, Vol. 21, núm. 1. pp. 99-132. ISSN 0328-3445.

²⁶ Incluso hay autores que consideran que existieron verdaderas situaciones de esclavitud, como es el caso de Gastiazoro cuando afirma que: “Bajo la hegemonía del modo de producción y las relaciones feudales, se esclavizó y comercializó como esclavos a cientos de miles de indios”. GASTIAZORO, Eugenio. *Historia Argentina. Introducción al análisis económico-social (1536-1880)*. Buenos Aires: Editorial Ágora, 1980, p. 55.

Los años posteriores al descubrimiento y el cambio de objetivo de la Corona española

Antes de pasar a analizar las instituciones de gobierno del período hispano, objeto de estudio del próximo capítulo, conviene tener presentes algunos aspectos vinculados con los años que siguieron a la llegada de las primeras expediciones al continente americano.

Cuando ya no quedó ninguna duda de que Colón, lejos de arribar a la tierra de las especias en el Lejano Oriente, había encontrado un continente desconocido para los europeos de entonces, la corona persistió con el objetivo de abrir una ruta oceánica comercial con Asia. Con dicho fin, se propuso encontrar el paso que uniera los dos océanos, sin detenerse a evaluar las potencialidades que le ofrecía el Nuevo Mundo. Pero todo cambiará a partir de la conquista de México en 1521.²⁷ En efecto, el triunfo de Cortés sobre los aztecas colocó a los españoles ante inesperadas riquezas; en especial, oro, plata y piedras preciosas. Fue así entonces, que se produjo un cambio de objetivo, emprender la verdadera conquista de América.

²⁷ El 13 de agosto de 1521 fue el día en el que, destruida su capital y capturado Cuauhtémoc, su último tlatoani, el llamado Imperio azteca se “eclipsaba” definitivamente. Ver ÁLVAREZ, Salvador. *Cortés, Tenochtitlan y la otra mar: geografías y cartografías de la Conquista*. Hist. Graf. México: 2016, núm. 47, pp. 49-90.

2) Principales instituciones de la época de dominación hispánica en América

Al hacer referencia a las instituciones de la época hispánica, se está haciendo mención a los diversos y múltiples órganos que integraron la organización política y las estructuras administrativas que la Corona española debió implementar en miras a ejercer la autoridad sobre territorios muy distantes de la metrópolis; y con realidades completamente distintas. En definitiva, en el presente capítulo nos dedicaremos al estudio de las diferentes autoridades que tuvieron residencia tanto en América como en España para el gobierno de las Indias.²⁸

A principios del siglo XVI, momento en que comienza la verdadera conquista de América, no era aplicable al sistema político de entonces lo que hoy conocemos como el principio de “división de poderes”. La mayoría de las autoridades ejercieron funciones de distinta naturaleza al mismo tiempo (ejecutivas, legislativas y judiciales). Había sí, en aquella organización institucional, funciones que comprendían en líneas generales cuatro grandes categorías: gobierno, justicia, guerra y hacienda.²⁹

²⁸ Acudimos a varias obras para apoyarnos en el tema del régimen político-administrativo durante la dominación hispánica. Pero entre ellas, tomará especial relevancia para nosotros la obra de Zorraquín Becú por su profundidad y rigurosidad científica. Ver ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. *La Organización Política Argentina en el período hispánico*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1981.

²⁹ Dentro de la función de *gobierno* se incluían las más variadas atribuciones (dictado de legislación, comercio, navegación, nombramiento y remoción de funcionarios reales, tratamiento de indígenas, como así también se encontraban incluidas las cuestiones religiosas); la función de *justicia* no estaba exclusivamente en manos de magistrados (tal como ocurre hoy); la función de *guerra* atendía todo lo concerniente a la organización militar (terrestre y naval); y la función de *hacienda* se vinculaba con la administra-

Seguidamente, nos abocaremos al análisis de las distintas instituciones existentes en la época hispana. Debemos aclarar que nuestro estudio se ajustará solo a aquellas instituciones que, a nuestro criterio, han tenido mayor relevancia. Hecha esta salvedad, comencemos señalando una clásica distinción de las autoridades que vamos a estudiar, teniendo en cuenta la residencia territorial de las mismas, es decir el lugar donde funcionaban: en la metrópolis (España) o en Indias (América).

Las instituciones residentes en España claramente fueron las de mayor jerarquía, pues allí se encontraba el centro del poder y, en consecuencia, desde allí se impartían las decisiones de gobierno más importantes. Entre tanto, las autoridades que residían en América, si bien alcanzaron a tener algún margen de libertad de acción, se encontraron subordinadas a las instituciones de rango superior situadas en la península.

Las instituciones residentes en España que pasaremos a desarrollar seguidamente son: el rey, El Consejo Supremo de Indias y la Casa de Contratación, en tanto que las que se situaban en América serán: los adelantados, los virreyes, los gobernadores, las Audiencias y el Cabildo.

ción de los recursos fiscales (impuestos, regalías, etc.).

Instituciones residentes en España

I - El rey

El rey era el “soberano”, quien detentaba la autoridad suprema. Fue el símbolo de la nación y, como monarca³⁰, también el jefe del Estado. Ejercía el poder absoluto por mandato divino, pues se lo consideraba la representación misma de Dios para gobernar. Como máxima institución, tenía la última palabra en cualquier decisión que se debiera tomar, no existía autoridad alguna que pudiese ejercer control sobre el monarca.

Tres casas reinantes ocuparon el trono durante el extenso período colonial:

Los Reyes Católicos: Isabel de Castilla y Fernando de Aragón (1479-1516)

La dinastía de los Habsburgo, o Casa de Austria (1516-1700): Carlos I de España y V de Alemania (1516-1556); Felipe II (1556-1598); Felipe III (1598-1621); Felipe IV (1621-1665); Carlos II (1665-1700).

La dinastía de los Borbones (1700-hasta la actualidad): Felipe V (1700-1746); Luis I (1724); Fernando VI (1746-1759); Carlos III (1759-1788); Carlos IV (1788-1808); Fernando VI (1808-1833); Isabel II (1833-1868); Alfonso XII (1874-1885); Alfonso XIII (1886-1931); Juan Carlos I (1975-2014); Felipe VI (2014).

³⁰ Monarca, del griego *monarkhes*: *monos* (uno solo, único), y *arkhes* (poder).

II - El Consejo Real y Supremo de Indias (1524)

El Consejo de Indias fue la institución de más alto rango (después de la autoridad del monarca) para el gobierno y administración de todas las colonias hispanoamericanas.

Se trataba de un organismo colegiado (integrado por varios miembros) especialmente creado, en 1524, para entender en todos los asuntos de Indias. Su gran jerarquía quedó demostrada desde el momento en que se estableció que el Consejo de Indias debía residir junto al monarca.³¹

Durante los primeros años que siguieron al descubrimiento, los Reyes Católicos se ocuparon de manera personal de las cuestiones referidas a las Indias. A medida que aumentaron y se complejizaron las decisiones en torno a los nuevos territorios, los monarcas comenzaron a convocar a “juntas” conocidas como “plenum de Indias” o “concilios de Indias” con el fin de evacuar alguna consulta en particular. Allí podemos encontrar los orígenes de la institución en estudio.³²

³¹ Comenta Galletti que “diferentes cédulas reales de Carlos V, Felipe II y Felipe IV, determinan que el Consejo resida en la corte, teniendo la suprema jurisdicción en las Indias”. GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Librería Editora Platenese, 1987, T. I, p. 107.

³² Como se ha sostenido, no existe unanimidad en cuanto a la fecha exacta en la que se puede decir que se fundó el Consejo Supremo de Indias. En este sentido, Pérez Cantó señala que “es sobradamente conocida la falta de consenso sobre la fecha de fundación del Consejo de Indias”. En relación a su origen, sostendrá que “entre 1520 y 1524 se produce una mutación en la dirección de los asuntos de Indias por el aumento de los territorios conquistados y la variedad de los problemas planteados. Se creará, por tanto, una Junta Especial dentro del Consejo de Castilla formada por el obispo Fonseca, cuatro ministros del Consejo, un relator y un portero”. PÉREZ CANTÓ, María Pilar. El Consejo de Indias ante los Decretos de nueva planta, 1714. *Boletín americanista*. 1988, núm. 38, pp. 227-245. ISSN 0520-4100.

En el año 1524, mediante cédula real de Carlos I, se terminó de establecer definitivamente el “Consejo Real y Supremo de Indias”, al tiempo que se le otorgó una alta jerarquía y autoridad suprema en materia administrativa, judicial, militar y religiosa para todos los asuntos del nuevo mundo. Durante sus primeros años, no tendrá una residencia fija, puesto que por lo general acompañaba a la corte en sus constantes desplazamientos. En 1609 quedará radicado en Madrid, capital del reino.

Sus integrantes, cuyo número fue variando a lo largo de los años, eran designados directamente por el rey. En líneas generales el Consejo Supremo de Indias se componía de un presidente, varios consejeros (al principio fueron cinco, pero luego llegó a alcanzar el número de diecinueve), un Fiscal, dos secretarios y todo un plantel burocrático compuesto por funcionarios de menor jerarquía.

Antes de analizar las competencias o funciones que se le encomendaron al Consejo de Indias en particular, debemos destacar que el mismo cumplió una función esencial para la Corona; pues fue el órgano de confianza y permanente asesoramiento en todas las decisiones que debía tomar el monarca referidas a los asuntos de Indias. Si bien es cierto que el rey, como autoridad suprema, tenía la última palabra, no debemos olvidar que el monarca acudía en consulta al Consejo para la toma de decisiones de trascendencia. Las funciones del organismo abarcaban todas las materias en que se dividía por entonces la administración, aunque, en lo fundamental, se encargaría principalmente en cuestiones de gobierno y de justicia.

Funciones de gobierno

Expedía todas las leyes, disposiciones y providencias para la administración de las Indias en nombre y con aprobación del rey; proponía al monarca el nombramiento de los funcionarios indianos, impartía las instrucciones para el desempeño de sus tareas y llevaba adelante el control de los mismos. Además, dentro de las funciones de gobierno, el Consejo Supremo tenía competencia en aspectos religiosos, ya que se ocupaba del ejercicio del real patronato.

El patronato era una concesión efectuada por la autoridad papal a favor de algunos monarcas cristianos a partir de la cual, el papa, como máxima autoridad espiritual, les delegaba a los reyes en sus respectivos territorios algún tipo de injerencia en las decisiones que hacían al funcionamiento de la Iglesia católica (proponer los candidatos a ocupar los altos cargos jerárquicos eclesiásticos, creación de nuevas diócesis, construcción de conventos, monasterios, etc. En muchas oportunidades el patronato generó en la práctica un sometimiento de la Iglesia a un estricto control del poder político). El ejercicio del patronato, luego del movimiento emancipador, pasará a ser ejercido por nuestro país como un atributo de la soberanía estatal. Más tarde, será plasmado en el texto constitucional y mantenido en sus posteriores reformas hasta el año 1994.³³

³³ Recomendamos al lector acceder a la obra de Padilla en este tema, en especial a PADILLA, Norberto. Los Acuerdos de la Santa Sede con la República Argentina. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. 2010, núm. 22. ISSN-e 1696-9669. Y del mismo autor: PADILLA, Norberto. Crisis del Patronato (1900-1966). *Investigaciones y Ensayos*. 2015, núm. 61 pp. 50-96.

Funciones de justicia

En materia judicial, el Consejo Supremo de Indias, ejercía el control sobre todas las decisiones judiciales tomadas en territorio de las Indias. En ese sentido, constituía la última instancia en grado de apelación de todos los pleitos tramitados en América, ya sea en materia civil o criminal, como así también en aquellos suscitados en España por razones vinculadas al gobierno indiano.

Los recursos extraordinarios ante el Consejo Supremo, tanto el de “segunda suplicación” como el de “injusticia notoria”, no resultaban de fácil acceso para los litigantes de entonces por sus rigurosas exigencias formales y las abultadas fianzas que había que depositar para acceder a su jurisdicción.

Por último, señalemos también que el Consejo de Indias actuaba como tribunal de alzada (superior) en las apelaciones provenientes de la Casa de Contratación.

Funciones de guerra

El Consejo de Indias en menor medida también tuvo a su cargo atribuciones en materia de guerra. Así, sobre todo en los primeros años de su existencia,³⁴ se encargó de temas militares, tanto terrestres como navales. Intervendrá en cuestiones que hacían a las expediciones bélicas y a la defensa de las posesiones ultramarinas.

³⁴ Todas estas funciones militares, a partir del siglo XVII, pasarán a ser competencia de la Junta o Consejo Supremo de Guerra.

Funciones de hacienda

Desde los primeros tiempos de la conquista de América, la Corona puso especial atención sobre las cuestiones relacionadas con la administración fiscal y financiera en sus nuevos dominios. Sobre todo, luego de la creación de los virreinos de Nueva España y del Perú en función de ser los principales proveedores de metales preciosos.³⁵

En un principio, el Consejo de Indias tuvo entre sus funciones la administración de fondos de la corona destinados a la cuestión del nuevo mundo, pero prontamente perderá estas atribuciones que pasarán al Consejo Supremo de Hacienda.

Para concluir, señalemos que el Supremo Consejo de Indias fue un organismo de una extensa vida institucional que prolongó su vigencia durante siglos. Pero también hay que decir que, en este derrotero, debió atravesar momentos de esplendor y de decadencia. Luego de llegar a la cima de su trascendencia, en el siglo XVII, irá perdiendo sus atribuciones políticas más importantes hasta convertirse en una institución casi sin peso propio en los años que rodearon los procesos emancipadores en América.³⁶

³⁵ ACHDJIAN, Rubén Manasés. *Hacienda y Nación. Una historia fiscal y financiera de la Argentina. De la hacienda colonial a la Revolución del Parque (c. 1630-1890)*. Buenos Aires: Eudeba, 2017, p. 76.

³⁶ Según Rosa, en alusión al Consejo de Indias, “en 1810 es apenas un fantasma de lo que había sido”. ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Juan C. Granda Editor, 1967, tomo I, p. 279.

III - La Casa de Contratación (1503)

Organismo rector del comercio entre la metrópolis y las Indias. Fue el primer órgano de gobierno creado en España por los Reyes Católicos para atender los asuntos de sus dominios en América. Se instaló en Sevilla, en el año 1503, con el claro objetivo de asegurar la participación de la Corona en todos los negocios con el Nuevo Mundo.

En sus inicios, la Casa de Contratación será tan solo una autoridad de tipo administrativo donde se preparaban las expediciones de ultramar y se acopiaban los pertrechos y pertenencias de navegantes y mercaderes.

Como antecedente de esta institución, se suele mencionar que, desde los primeros viajes de Colón, existió en Sevilla lo que se conocía como la “casa del océano”, encargada de vigilar y controlar las expediciones a las Indias.

Con el paso de los primeros años, la Casa de Contratación, además de servir como lugar de despacho de flotas y depósito de mercaderías, comenzó a desarrollar tareas vinculadas a la fiscalización absoluta por parte la Corona de todo lo que provenía de las Indias o salía con ese destino.

Las funciones de la Casa de Contratación podrían resumirse en los siguientes ámbitos de competencia:

Control y registro de las expediciones conquistadoras (se llevaba un libro oficial donde se asentaba las embarcaciones, las tripulaciones, mercaderías, etc.)

Desarrollaba estudios náuticos, teniendo a su cargo una escuela de navegación donde eran instruidos y adiestrados los marinos y pilotos que emprenderían las travesías oceánicas. Tenía a su cargo la confección de una suerte de mapa oficial, producto de la información aportada por los navegantes que regresaban a Sevilla, que se iba modificando con los nuevos accidentes geográficos descubiertos en América. Más tarde también tendrá a su cargo funciones judiciales.

En materia civil intervenía para resolver controversias derivadas de las relaciones contractuales entre comerciantes y mercaderes. En temas criminales tuvo competencia para conocer los delitos cometidos en ocasión de las expediciones o durante la travesía a bordo de los buques. La Casa de Contratación, en un principio, estaba integrada por solo tres oficiales: un tesorero, un contador y un factor. Luego, a medida que fue acumulando más funciones, se tornó necesario dotarla de un numeroso plantel burocrático de funcionarios y empleados.

A partir de fines del siglo XVI se podían advertir nítidamente dos clases de altos funcionarios dentro de esta institución. Por un lado, los administrativos, a cargo de las funciones de tipo comercial que eran las tradicionales del organismo, y, por el otro, los jueces letrados, que constituían el Tribunal de Justicia de la Casa, conocido como la Audiencia de la Casa de Contratación.

Como ya lo comentamos anteriormente, la Casa de Contratación se encontraba subordinada a la autoridad del Consejo

Supremo de Indias. En función de ello, todas las decisiones de aquella podían ser dejadas sin efecto por orden del Consejo. En 1717 se dispuso su traslado de Sevilla a Cádiz, decisión que no vino más que a ratificar una situación que de hecho ya existía. Finalmente, en el año 1790, la Casa de Contratación fue disuelta a causa de la sustitución del régimen de monopolio comercial, por el de libre comercio.³⁷

Instituciones con sede en América

La organización política y administrativa de las Indias no respondió a un plan preconcebido, es decir, no fue pensada con precisión de antemano para su posterior implementación. Por el contrario, se inició y desarrolló ajustándose a las particularidades que la Corona española debió ir afrontando a medida que avanzaba con la conquista y colonización de los nuevos territorios.

En ese sentido, antes de iniciar el análisis de las diferentes instituciones que tuvieron su sede en América, debemos tener en cuenta que desde los primeros momentos la monarquía española trató, en lo político, de afianzar su predominio y organizar un fuerte control sobre las autoridades indianas.³⁸ Así, una vez

³⁷ Las causas del proceso de decadencia y posterior disolución de la Casa de Contratación fueron muchas y variadas. Como bien señala Serrera, “corrupción en el seno de la institución, hipertrofia funcional, venalidad de sus oficios, drástica contracción del tráfico legal con las Indias, problemas en la navegabilidad del río, aumento del tonelaje de los buques, entreguismo por parte del Consulado sevillano, desplazamiento a Cádiz del núcleo grueso del poder mercantil representado por los comerciantes extranjeros, etc. Todo contribuyó, efectivamente, a la definitiva postración institucional de la Casa. SERRERA, Ramón María. La Casa de la Contratación en el alcázar de Sevilla (1503-1717). *Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras*. 2008, núm. 36, pp. 141-176.

³⁸ ZORRAQUIN BECÚ, Ricardo. *Op. cit.*, p. 52.

transcurrida la primera etapa de conquistadores y adelantados, se dio paso a la conformación de un sistema burocrático regular fundado en el predominio estatal. Fue entonces que, desde la metrópolis, se diagramó una vigilancia permanente sobre los organismos y autoridades del Nuevo Mundo.

Los adelantados

Fue la primera forma de autoridad que se implantó en América.³⁹ Se trató de una institución identificada con la etapa inicial de las primeras expediciones y descubrimientos de fines del siglo XV y principios del siglo XVI.⁴⁰

Los adelantados fueron súbditos particulares, podríamos decir, una especie de “concesionarios” que se hicieron cargo de las primeras travesías ultramarinas y expediciones al Nuevo Mundo.

Durante los primeros años posteriores al descubrimiento de Colón, la Corona se vio obligada a conceder a los jefes de las expediciones las más amplias facultades y prerrogativas para llevar adelante tan dificultosos emprendimientos. De esta forma, se procuró convencerlos y alentarlos con privilegios especiales y poder de mando suficiente para enfrentar las duras condiciones de aquellos primeros viajes.

³⁹ El propio Cristóbal Colón desembarcó en las Islas del Caribe en 1492 con el título de “adelantado”.

⁴⁰ La figura del adelantado ya existía en Castilla desde mucho tiempo atrás. El adelantamiento fue una institución típicamente medieval, cuyos orígenes pueden ser encontrados en el siglo X. Con el descubrimiento de América y la necesidad de conquistar los nuevos territorios muy distantes de la metrópolis reflató esta institución que en Europa ya estaba languideciendo.

El adelantado representaba a la figura del propio rey en los nuevos dominios, y al hacerlo “adelantaba” tierras para la Corona. Así surgió la función y el título del “adelantado”.

Eran designados por el monarca, quien al nombrarlo le concedía funciones gubernativas, militares y judiciales. El acto de designación se formalizaba a través de un documento llamado “capitulación”. Este consistía en una convención o contrato de carácter público celebrado entre la Corona y un particular (el conquistador) donde se dejaba estipulado que el adelantado debía conquistar una región determinada en nombre de la Corona con beneficios compartidos. Además, se solía estipular la obligación del adelantado de fomentar la evangelización del indio y fundar ciudades. Habida cuenta de que la ayuda real fue muy escasa o directamente nula, los adelantados debieron costear los gastos de las expediciones. Esta situación no privó de modo alguno que las mismas estuviesen autorizadas, dirigidas y fiscalizadas por la Corona, la que, en definitiva, era la que concedía el permiso o licencia correspondiente.⁴¹

Transcurrido el primer siglo de conquista, la figura del adelantado (de clara ascendencia medieval) terminará desapareciendo definitivamente para dar paso a otras autoridades e instituciones dentro de una organización política y administrativa regular con un marcado predominio del Estado monárquico.

⁴¹ Acota Lorenzo que la principal obligación del adelantado consistía en financiar la expedición y que, a decir verdad, “detrás de la figura del adelantado se configuraban verdaderas sociedades comerciales integradas por capitalistas que eran los verdaderamente aportaban los medios económico-financieros”. LORENZO, Celso Ramón. *Manual de Historia Constitucional argentina*. Rosario: Editorial Juris, 2000, p. 18.

Los Virreyes

Los virreyes fueron los funcionarios de mayor jerarquía en América, pues representaban a la propia persona del rey. Su denominación proviene de visorrey, derivado de bis-rey, es decir, “repetición del rey”.⁴² Tenían trato de excelencia y se les debía idéntico respeto que a los mismos monarcas. Se suele decir que estos altos funcionarios estaban investidos de toda la representación real en Indias.⁴³

Los virreyes eran designados directamente por la Corona a propuesta del Consejo Supremo de Indias. En sus primeros tiempos los cargos fueron vitalicios (de por vida), más tarde comenzaron a ser nombrados por un período de tiempo fijo. Finalmente se estableció que estuviesen en sus puestos hasta que una decisión del rey dispusiere lo contrario. Ello significaba que en la práctica un funcionario nombrado como virrey duraría en su cargo mientras, a criterio de la Corona, durara su lealtad y eficiencia en el desempeño de su puesto.⁴⁴ Se procuraba nombrar personas de mucho prestigio y, de ser posible, desarraigadas del lugar donde cumplirían sus funciones, estando prohibido para ellos todo tipo de vinculación con intereses económicos y comerciales en su jurisdicción territorial.

⁴² Ver DE LA CRUZ, Eduardo M. *Op. cit.*, p. 425.

⁴³ Ver DEL VALLE, Aristóbulo. *Nociones de Derecho Constitucional*. Editorial Albatros. Buenos Aires, 1953, p. 46.

⁴⁴ El título de virrey ya existía desde hacía mucho tiempo atrás en los reinos de Aragón, Castilla, Portugal, entre otros. No olvidemos que el propio Cristóbal Colón detentaba el cargo de virrey al arribar a las Indias en 1492.

Los virreyes, además de su investidura política, tuvieron funciones gubernativas, militares y judiciales.

Como jefe de la Administración nombraba y removía a todos los funcionarios y empleados de su dependencia. Como consecuencia de ello, promulgaba toda la normativa e instrucciones necesarias para el buen desempeño de todo su personal; tenía a su cargo la obra pública (apertura de caminos, construcción de acueductos, puentes, instalaciones portuarias, etc.); promovía la fundación de ciudades y villas; etc.

Los virreyes, además de ejercer su autoridad en el orden político en todo el territorio del Virreinato bajo su mando, también se desempeñaban como gobernadores en el distrito capital donde residían. En ese carácter también dictaban leyes y ordenanzas locales, mantenía el orden, atendía la salud pública, etc.

Desempeñaban a su vez la presidencia del Cabildo de la capital del Virreinato, con lo cual, a sus numerosas funciones se le sumaba tener algún tipo de injerencia en el gobierno de la ciudad en la que residía y ejercía su cargo.

En materia militar, detentaba el cargo de capitán general con mando efectivo sobre todas las fuerzas militares terrestres y navales. En uso de esas atribuciones podía disponer el reclutamiento de tropas, la provisión de armas y municiones, mandar a construir y supervisar cuarteles, fortalezas y hospitales militares, entre otras cuestiones.

En materia judicial, el virrey ejercía la presidencia de la Real Audiencia de su sede, es decir, la que estaba radicada en la

capital del virreinato (que por esa razón de la denominaba Audiencia principal o pretorial). Además, en su calidad de representante directo del monarca, estaba facultado a conceder gracia a los penados (perdonar o conmutar penas). Asimismo, asistía a todos los juicios de residencia; inspeccionaba las cárceles e intervenía en causas sobre indios y militares.

En el aspecto religioso, los virreyes ejercían el patronato indiano (o vicepatronato). En función de ello, proponían la creación de nuevas diócesis, la construcción de templos, monasterios, conventos y seminarios. Tuvieron vinculación directa con la organización y funcionamiento de las órdenes religiosas, obras de beneficencia y educación.⁴⁵

Por último, debemos recordar que a lo largo de toda la época de dominación hispánica en América fueron creados solo cuatro Virreinos: Nueva España en 1535 (México); Perú en 1544 (con capital en Lima); Nueva Granada en 1717 (como desmembración de una parte del virreinato del Perú, con capital en Santa Fe de Bogotá) y del Río de la Plata en 1776 (con capital en Buenos Aires).

Los gobernadores

Los gobernadores fueron funcionarios nombrados por la Corona para estar a cargo de las provincias en territorio indiano. Si bien eran designados por el monarca, dependían de la

⁴⁵ Ver LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia constitucional argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1984, p.17.

autoridad del virrey de su jurisdicción, pues debían cumplir sus directivas y consultarlo sobre los asuntos principales de la provincia bajo su mando.

El cargo de gobernador ya existía desde mediados del siglo XIV en la Península. Recordemos que, mediante las capitulaciones de Santa Fe del 17 de abril de 1492, se le concedió al propio Colón el cargo de “Gobernador General en todas las dichas tierras firmes e islas que descubriere o ganare”.⁴⁶

Durante el período colonial existieron dos tipos diferentes de provincias: las mayores y las menores. Mayores fueron las provincias en las cuales se había creado y funcionaba una audiencia. Allí el gobernador ejercía la presidencia de la misma. En tanto que las provincias menores, ya sea por su menor importancia, reducidas extensiones o ubicaciones menos estratégicas, carecían de audiencia.

Como rasgo característico de las instituciones de la época, el “gobernador-Capitán General” (tal su denominación) detentaba varias funciones, de diferente naturaleza a la vez. Gobierno (educación, salud, abastecimiento, orden y seguridad, obra pública, etc.); militares (en su condición de Capitán General tenía el mando sobre las fuerzas militares de su provincia, llevaba la guerra contra el indio, etc.); justicia (actuaba como juez en lo civil y criminal, sus fallos eran recurribles ante la audiencia, entendía en grado de apelación contra las sentencias de los cabildos).

⁴⁶ ZORRAQUIN BECÚ, Ricardo. *Op. cit.*, p. 144.

En un primer momento se los nombraba por un plazo perentorio de tres a cinco años, luego esto se dejó de cumplir para pasar a ocupar sus cargos todo el tiempo que la Corona lo decidiera. Al igual que a otros altos funcionarios reales de la época, a los gobernadores se les imponían ciertas restricciones que hacían al decoro y prestigio de la institución. No podían intervenir en negocios particulares, nombrar parientes suyos en cargos públicos bajo su dependencia, casarse con mujeres de la zona y, al ser designados en su cargo, debían presentar un inventario con todos los bienes que componían su patrimonio (lo que hoy conocemos como declaración jurada patrimonial).

El cargo de gobernador fue tal vez la única institución que logró sobrevivir a lo largo de los siglos. Después de la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, los gobernadores continuarán al mando de sus jurisdicciones. Es más, aún siguen vigentes (con otras funciones) en nuestra realidad institucional de hoy en día. Conforme lo dispuesto por el artículo 128 de nuestra Constitución Nacional, “Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”.

Las reales audiencias

Las audiencias fueron organismos colegiados de suma importancia en la estructura institucional en Indias. A decir verdad, ocuparon un lugar de jerarquía similar al de los virreyes, ya que al igual que estos detentaban la representación misma del monarca.

Fueron los más altos tribunales de justicia en América, aunque, como veremos más adelante, sus funciones no se limitaron a las desarrolladas por los tribunales ordinarios. Pues tuvieron gran importancia como **órganos gubernativos y de consulta permanente por parte de la Corona**.

Estuvieron establecidas en las ciudades más importantes de los territorios hispanoamericanos, siendo la primera en crearse la audiencia de Santo Domingo, en la Isla La Española (actual República Dominicana) en 1511. Llegado el siglo XVIII, la Corona ya había establecido trece reales audiencias en sus bastos dominios americanos.⁴⁷ La audiencia de Buenos Aires quedó definitivamente constituida en 1785, teniendo jurisdicción en todo el virreinato del Río de la Plata.⁴⁸

⁴⁷ Solo en el virreinato del Perú (jurisdicción a la cual pertenecía nuestro actual territorio nacional) “llegó a haber ocho audiencias. Nos referimos al territorio que comprendió el virreinato desde el siglo XVI hasta inicios del XVIII, y que se extendía desde el istmo de Panamá hasta el extremo sur del continente. La primera de las audiencias fundadas en el territorio virreinal fue la de Panamá (1538), seguida por las de Lima (1543), Santa Fe de Bogotá (1549), La Plata o Charcas, en el Alto Perú (1559), Quito (1563), Chile (cuya primera fundación fue en 1563), Buenos Aires (fundada por primera vez en 1661) y Cuzco (1787)”. DE LA PUENTE BRUNKE, José. *Las reales audiencias del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de Sevilla, 2010. [http://grupo.us.es/selloindias/uploads/publicaciones/n%C2%BA%2004%20JOS%20C3%89%20DE%20LA%20PUENTE%20CONFEdconfaudiencianov2010\[1\].pdf](http://grupo.us.es/selloindias/uploads/publicaciones/n%C2%BA%2004%20JOS%20C3%89%20DE%20LA%20PUENTE%20CONFEdconfaudiencianov2010[1].pdf)

⁴⁸ La Real Audiencia con sede en Buenos Aires, en verdad, fue creada con anterioridad a la formación del virreinato de Río de la Plata por expresa decisión del rey Felipe IV en 1661. Tuvo una vida efímera, pues diez años más tarde, en 1671, la Corona mandó a disolverla. Cuenta Busaniche que “la Real cédula de creación de la audiencia se dio el 14 de abril de 1873 en tiempo de Vértiz, y pasaron algunos años antes de proceder a su inauguración. Viajes, trámites, diligencias de toda especie llevaron mucho tiempo. En julio de 1875, todavía no estaba la audiencia inaugurada. Debía celebrarse el acto con el riguroso ceremonial señalado en las cartas del rey y en las leyes preceptivas (...) y el acto no se llevó a cabo hasta el 9 de agosto de 1785”. BUSANICHE, José Luis. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Taurus, 2005, p. 284.

Los integrantes de las audiencias recibían el nombre de “oidores” (la principal función que tenían era “oír o escuchar” a las partes litigantes en los procesos judiciales, para luego tomar las decisiones correspondientes) y su número fue variando en función de la jerarquía o importancia de cada una de estas instituciones. A los jueces oidores se les exigía ser graduados en Derecho, requisito más que entendible, si consideramos las tareas que tenían que desarrollar.

En tiempos de la colonia, los oidores fueron tal vez los funcionarios reales de mayor prestigio y de los más respetados. Se les prohibía tener intereses económicos, casarse con mujeres del lugar, ser padrinos o “amistades íntimas” donde desempeñaban su oficio).

En el plano político o gubernativo, las audiencias tenían entre sus funciones la de informar al monarca sobre todos los asuntos de importancia en el distrito en que intervenían. Esta obligación podía llegar incluso a la obligación de avisar a la Corona sobre quejas o cuestionamientos sobre los virreyes. A su vez, se les había encomendado prestar el “real acuerdo” en ciertos actos o decisiones asumidas por el virrey. Se trataba de un acompañamiento institucional de la audiencia en la toma de ciertas decisiones frente situaciones graves y excepcionales (cómo podría ser: asumir gastos extraordinarios). Otra de las atribuciones encomendadas a las audiencias fue la de asumir de manera interina la vacancia por ausencia, imposibilidad o fallecimiento del virrey. (En ese supuesto, el juez oidor más

antiguo ocupaba el puesto hasta la llegada del reemplazante). La materia judicial fue sin dudas la más importante, ya que hacía a la naturaleza misma de la institución. Fueron los superiores tribunales en las Indias, convertidas en organismos judiciales de última instancia en todas las causas civiles y criminales que tramitaran en América.

Las audiencias tuvieron una doble competencia jurisdiccional: entendían por vía de apelación frente a decisiones de instancias inferiores y además tenían competencia originaria en causas donde la Corona tenía algún tipo de interés especial. A estas últimas se las conocía como "casos de Corte", causas sobre encomiendas de indios o en aquellas donde eran parte en el pleito los cabildos o funcionarios reales.

Si bien es cierto que la inmensa mayoría de los juicios se iniciaban y finiquitaban en territorio americano, también debemos señalar que las decisiones de las audiencias podían ser recurridas ante el rey para que, a través del Consejo Supremo de Indias, revisara el fallo emitido por las Audiencias indianas.

De acuerdo a la jerarquía y a las atribuciones conferidas, se suele clasificar a las audiencias en virreinales, pretoriales y subordinadas. Las audiencias virreinales funcionaban en las capitales de los virreinos. Por tal razón, fueron presididas por quien ejercía el cargo de virrey. Estas audiencias, debido a la alta jerarquía que tuvieron, detentaron las más importantes atribuciones de gobierno y de justicia. Las hubo en Lima, México, Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires; las cuatro ciudades capitales.

Las audiencias pretoriales tenían su sede en las ciudades capitales de las gobernaciones. La presidencia de las mismas era ejercida justamente por el gobernador, quien por esa razón se lo denominaba presidente-gobernador (presidente de la audiencia y gobernador de la provincia). Estas instituciones formalmente no se encontraban bajo la dependencia del virrey, razón por la cual gozaban de autonomía en su funcionamiento y podían establecer relaciones directas y fluidas con la metrópolis. Como ejemplo de este tipo de audiencia podemos mencionar la de Panamá o la Santiago de Chile.

Por su parte, las audiencias subordinadas fueron instituciones de menor jerarquía, dependientes del virrey, en las cuales un miembro del mismo cuerpo ejercía la presidencia del organismo. Tuvieron atribuciones sensiblemente menores a las demás (por ejemplo, las de Quito o Charcas).

Tradicionalmente, las reales audiencias indianas se componían de un presidente (que según cual fuere la sede podía ser el virrey o el presidente-gobernador); varios jueces oidores (de acuerdo a su importancia podían tener un número que iba de tres a diez oidores); y dos fiscales (uno en materia civil y otro en cuestiones penales).

Las audiencias funcionaban todos los días hábiles. De mañana atendían al público y a los litigantes: se tomaban denuncias, quejas, audiencias, interrogatorio de testigos, etc.); por la tarde los jueces oidores celebraban exclusivamente sus acuerdos.

Los cabildos

Por la enorme trascendencia que tuvo a lo largo de todos los años de dominación hispánica, esta importante institución de gobierno local será desarrollada *in extenso* en el punto 5 del presente capítulo, a cuyas páginas remitimos al lector para su lectura y estudio.

3) Sistemas de control de los funcionarios. Juicios de visita y residencia

Desde un primer momento la Corona española comprendió la necesidad de ejercer un férreo control sobre los funcionarios reales en América. Pues, las enormes distancias entre la metrópolis y el Nuevo Mundo, la escasez y dificultad de las comunicaciones propias de la época, como las tentaciones que podían generar en los ánimos de los funcionarios las inmensas riquezas que ofrecían estas tierras; llevaron a los monarcas a instrumentar todo un sistema de fiscalización y control dentro del aparato administrativo indiano.

Es por ello que, además de implementarse controles recíprocos entre los distintos organismos y autoridades, también resultó necesario establecer procedimientos que tendieran a desalentar abusos e irregularidades por parte de los funcionarios que se encontraban a miles de kilómetros de quien ejercía el poder absoluto desde la metrópolis, el rey. Pensemos, por

un momento que, en casi quinientos años de historia, jamás un monarca español pisó sus dominios en América.⁴⁹

Entre los sistemas de control de funcionarios merecen destacarse, por la importancia que revistieron durante el período de la dominación hispánica, los juicios de visita y los juicios de residencia.

El juicio de residencia consistía en un procedimiento destinado a evaluar la conducta del funcionario antes de que abandonara su puesto. Es decir, se trataba de una especie de rendición de cuentas a la que era sometida, de manera ineludible, la autoridad que dejaba el cargo en el que había sido nombrado. De esta forma, se buscaba asegurar la lealtad y el buen desempeño del funcionario indiano, quien desde el comienzo mismo de su gestión sabía fehacientemente que sería objeto de un juicio de residencia cuando concluyera su oficio.⁵⁰ Por

⁴⁹ El primero en hacerlo fue el rey Juan Carlos I recién en 1976 cuando, en una gira oficial, visitó República Dominicana. Resulta interesante acceder a las crónicas de la época que daban cuenta de este hecho histórico. Por caso, el diario *El País* informaba la noticia a sus lectores en su edición del día 1° de junio de 1976: “Los Reyes en Santo Domingo. A las 10,26 de la mañana de ayer, Su Majestad el Rey de España desembarcó en el aeropuerto de Santo Domingo, iniciando así una histórica visita a la pequeña República Dominicana, que es a un tiempo la primera que realizan al extranjero los Monarcas españoles, don Juan Carlos y doña Sofía, y la primera de un jefe de Estado español a este continente descubierto y colonizado por España”. Más adelante, el periódico cita textual las palabras del discurso que pronunció el rey de España en aquella oportunidad. “En el momento de pisar el suelo de las Américas doy gracias a Dios por haberme deparado la honra de ser el primer Rey de España que cruza el Atlántico para visitarlas”. 1976. *El País*. 1° de junio. Madrid, España).

⁵⁰ El origen de la residencia es muy anterior a su implementación en las colonias americanas. Su origen más remoto se encuentra en el derecho romano (pensado para ser utilizado con funcionarios judiciales). Luego será tomado por los juristas castellanos, para luego implementarse en todos los funcionarios indianos. Ampliar COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, María José. El juicio de residencia en Castilla a través de la doctrina jurídica de la Edad Moderna. En: *Historia. Instituciones. Documentos*. 1998, núm. 25, pp. 151-184. ISSN 0210-7716.

lo general, el funcionario residenciado no podía abandonar el lugar ni desempeñarse en nuevos cargos, hasta tanto no se hubiese demostrado cómo había sido su conducta y, de ser necesario, responder por los perjuicios ocasionados.

Como bien señala Tau Anzoátegui, el juicio de residencia no procuraba solamente el castigo de posibles abusos y arbitrariedades. También, a través del mismo y en caso de corresponder, se destacaba la buena conducta del residenciado, lo que en la práctica podía significar un valioso antecedente en su carrera para aspirar a nuevos cargos.⁵¹

El juicio de residencia se desarrollaba en el propio lugar donde se había desempeñado el funcionario. De esta forma se procuraba darle al proceso la ventaja de un contacto directo con los hechos y las circunstancias que se iban a investigar. Con ese objetivo era enviado al lugar un magistrado especial denominado “juez de residencia” o “juez residenciador”, quien era nombrado por la misma autoridad que había designado al funcionario que se iba a investigar (para los que nombraba el rey, los enviaba el Consejo de Indias, y para los que nombraba el Virrey, los enviaba éste con acuerdo de la audiencia).

Una vez constituido en la ciudad, el juez residenciador se encargaba de dar la mayor difusión posible a su presencia en el lugar y al objeto de su cometido, haciendo saber en todo el territorio bajo la jurisdicción del funcionario en cuestión

⁵¹ TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 70.

el inicio del juicio de residencia. Se buscaba así, generar un acontecimiento público de grandes dimensiones para que toda la comunidad pudiera participar del evento.

A grandes rasgos, el juicio de residencia contaba con dos etapas bien diferenciadas. En la primera, de carácter secreto, el juez se dedicaba a investigar de oficio la conducta del funcionario. Así, recibía quejas y denuncias, escuchaba a testigos, revisaba papeles y documentos públicos, pedía información a otros organismos, en fin, llevaba adelante lo que hoy conocemos como una etapa sumarial. No solo se indagaba sobre los aspectos públicos del residenciado, sino también la conducta en su vida privada, moralidad y costumbres. Una vez reunida toda esa información se pasaba a una segunda etapa en la cual el funcionario, haciendo uso de su derecho de defensa, se encontraba habilitado para hacer sus descargos e incluso promover demandas y querellas por eventuales agravios infundados en su contra.

Luego de ello, el juez debía emitir una sentencia por medio de la cual absolvía de los cargos o condenaba al funcionario. Las penas impuestas, teniendo en cuenta la gravedad de las faltas imputadas y el criterio del juzgador, iban desde multas, inhabilitaciones (temporales o permanentes), destierro y traslado. Las resoluciones del juez residenciador podían ser recurridas ante el Consejo Supremo de Indias o la audiencia de la jurisdicción correspondiente, dependiendo de qué autoridad hubiese enviado al juez de residencia.

Por su parte, el Juicio de Visita actuaba como una institución similar al juicio de residencia, pero de manera anticipada. Es decir, no se sustanciaba al final, sino durante la gestión del funcionario en el desempeño de su cargo. En efecto, se trataba de una inspección destinada a controlar las autoridades reales sin que el funcionario afectado dejase de actuar en el lugar. El juez visitador tenía prácticamente las mismas atribuciones que el juez residenciador y el proceso se desarrollaba de la misma forma que la residencia.

4) Características de la legislación indiana

Se suele identificar a las leyes de Indias con todas las disposiciones normativas surgidas de las autoridades y órganos oficiales durante el período de dominación hispánica. Así, fueron dictadas durante siglos cientos de leyes por las más altas autoridades residentes en España, como también por organismos con sede en América.

El Derecho vigente en Castilla no pudo ser trasladado íntegramente al Nuevo Mundo, puesto que la Corona se enfrentó a situaciones completamente diferentes a lo conocido hasta ese momento. Así, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, humanas, de producción y de organización institucional; se comenzaron a dictar, desde los primeros años, una copiosa cantidad de disposiciones para reglamentar y ordenar esa

nueva realidad. De esta manera, fue surgiendo paulatinamente un conjunto normativo conocido como “derecho indiano”. Las leyes de Indias fueron dictadas como normas para casos particulares, intentando así dar soluciones jurídicas casuísticas a los más variados y complejos problemas surgidos en los dominios españoles en América⁵². En general, estas soluciones no eran todas iguales para los vastos y extensos territorios, de allí que con el paso del tiempo se fue generando un inmenso cúmulo de leyes y disposiciones sin orden ni sistematización. Por este motivo, llegó un momento en el que se tornó imprescindible recopilar las leyes y agruparlas por materias en un texto ordenado.

En el año 1680, durante el reinado de Carlos III, se decidió reunir toda la inmensa y dispersa legislación indiana en un solo cuerpo normativo. Se trataba de una especie de código que se conoció como la Recopilación de las leyes de los Reinos de Indias, o simplemente, Recopilación de 1680 (se dividía en nueve libros, conteniendo en su interior 218 títulos y 6.358 leyes).⁵³

⁵² Como señala Rosa, estas normas dictadas para casos particulares luego eran elevadas a disposiciones generales si cumplían el efecto perseguido. “Más que una legislación, en la acepción contemporánea del término, era una jurisprudencia en constante perfección: prudente, jurista y casuística”. También destaca el recordado abogado e historiador que “las leyes de Indias no pretendían imponerse sobre la realidad, sino interpretarla; de allí que no fueran coercitivas, sino recomendativas. Los funcionarios y magistrados podían dejar de cumplirlas si las consideraban perjudiciales. Tenían un derecho de veto, que hoy no se comprendería en subordinados: ‘Reverencio, pero no cumpló’, era la fórmula sacramental del incumplimiento”. ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 267.

⁵³ SOLÓRZANO PEREIRA, Juan. *Recopilación de las cédulas, cartas, provisiones y ordenanzas reales*. Buenos Aires: Instituto de Historia del Derecho. Universidad de Buenos Aires, 1945.

Las principales materias contenidas en la Recopilación de 1680 fueron las siguientes:⁵⁴

Libro I: Descubrimientos, poblaciones, adoctrinamiento de indígena, Iglesia católica, real patronato, colegios.

Libro II: Consejo Supremo de Indias, virreyes, audiencias, abogados.

Libro III: Juicios de visita y residencia, alcaldes.

Libro IV: Conquistadores, normas de poblamiento, repartimiento de tierra, encomiendas, negros y esclavos.

Libro V: Cuestiones de guerra como armamentos y fortificaciones; flotas y navíos, licencias para el ingreso a las Indias.

Libro VI: Tratamiento del indígena, encomiendas, tributos y tasas de los indios.

Libro VII: Normas de orden moral y policial (juego, vagabundos, gitanos, cárceles, delitos y penas).

Libro VIII: Organización rentística (hacienda pública, tributos e impuestos).

Libro IX: Temas vinculados al comercio indiano (Casa de Contratación, consulados, puertos, etc.).

Por último, destacamos que en el año 1802 el rey Carlos IV decidió que ya era necesario aprobar un nuevo código que contuviese condensada a toda la legislación indiana. Fue así,

⁵⁴ Se puede acceder a documentos históricos referidos a la dominación hispánica (entre ellos al contenido de la Recopilación de 1680) en BERNAT, Gabriel. Disponible en: <http://www.gabrielbernat.es/>

que dio a conocer la Novísima Recopilación, documento que no llegó a promulgarse a raíz de los conflictos que sobrevinieron en España a principios del siglo XIX.⁵⁵

5) El cabildo. Concepto. Clases. Integración. Funciones

El cabildo fue la institución que tuvo a su cargo el gobierno y la jurisdicción de la ciudad. Su ámbito de competencia territorial abarcaba tanto el casco urbano como la zona rural aledaña. Tras ser fundada una ciudad, el conquistador procedía en acto solemne a nombrar a los integrantes del primer cabildo. En lo sucesivo, las elecciones de los cabildantes se realizaban, de forma periódica, el primero de enero de cada año cuando los salientes designaban a los entrantes.

Para poder comenzar el análisis de esta fundamental institución durante la época de la dominación hispánica, no podemos dejar de remarcar la importancia de la fundación de ciudades en el Nuevo Mundo.

En efecto, la instalación de los españoles en América se hizo exclusivamente en forma de colonización urbana. Las ciudades sirvieron durante mucho tiempo de defensa contra los indígenas, de centro político, social y económico, fueron for-

⁵⁵ Estamos haciendo referencia a la invasión napoleónica a la península ibérica y a toda la crisis institucional que surgirá en España como consecuencia de la abdicación de Carlos IV, la asunción de Fernando VI y la irrupción de José I en los años posteriores a dicho conflicto.

taleza, mercado, sede gubernativa, centro cultural y núcleo de donde partía la expansión militar, religiosa y económica.⁵⁶ La fundación de una ciudad nunca fue un hecho fortuito, por el contrario, respondía a un acto de creación deliberadamente planificado por la Corona, pues se las dotaba de las herramientas institucionales indispensables para su autogobierno. Como acertadamente se ha señalado, la ciudad tenía una base humana y otra jurídica. La primera estaba compuesta por la reunión de los pobladores, la segunda era el cabildo. En definitiva, no había en la organización indiana ciudad sin cabildo, porque este era precisamente el símbolo institucional de la existencia de aquella.⁵⁷

El cabildo indiano no fue una institución novedosa para la época, pues al ser implantado en América ya contaba con antecedentes muy antiguos en la península ibérica. También debemos señalar que, al no existir una legislación uniforme que reglamentara la integración y el funcionamiento de los cabildos, la evolución de los mismos no fue igual en todas las regiones de América. Como rasgo típico de todos ellos, se podría afirmar que el cabildo indiano nunca llegó a tener carácter popular. Por lo general, representaba los intereses de un grupo o clase social de perfil aristocrático, los llamados “vecinos”, personajes de mayor prestigio, como eran los conquistadores y sus descendientes.

⁵⁶ Ver ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. *Op. cit.*, p. 309.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 310.

Los Cabildos estaban integrados por: alcaldes, regidores y funcionarios especiales.

Los alcaldes ejercían las funciones judiciales en materia civil y criminal. Constituían la primera instancia jurisdiccional, pudiendo sus fallos ser apelados ante la audiencia. Fueron cargos electivos y de renovación periódica anual.⁵⁸ En la mayoría de los cabildos había dos alcaldes, de primer y segundo voto, en tanto que en los de menor importancia se desempeñaba uno solo. Fueron los funcionarios de mayor jerarquía en los cabildos indios (en señal de su investidura usaban un bastón o “vara de justicia” y tenían un lugar preferencial en las ceremonias). El alcalde de primer voto tenía la atribución de ocupar la vacante interina en caso de muerte o ausencia del gobernador.

Los regidores tenían a su cargo las funciones de gobierno (de regimiento o acción de regir la ciudad). Entre ellas podemos mencionar, por ejemplo, el cuidado edilicio y sanitario, la conservación de los espacios públicos, la atención de la enseñanza primaria, el mantenimiento del orden público, el control de abastecimiento de la ciudad, los temas referidos al comercio y a la fijación de precios y salarios, la tutela de los pobres, entre tantas otras. El número de regidores fue variando con el tiempo y con la importancia de cada ciudad, pero por lo general no superaba los seis. Durante casi todo

⁵⁸ Según refiere Del Valle, si bien la ley no exigía la condición de letrados a los alcaldes, era conveniente que lo fueran ya que la naturaleza de las funciones que desarrollaban muchas veces requerían conocimientos jurídicos. DEL VALLE, Aristóbulo. *Op. cit.*, p. 40.

el período colonial, estos cargos también fueron electivos y anuales, pero existieron épocas que, por las dificultades económicas padecidas por la Corona, se recurrió a la venta de estos oficios.

También integraron los cabildos indianos los funcionarios especiales, quienes eran nombrados por la Corona (aunque en algún momento también fueron otorgados mediante remate público). Dentro de esta categoría se pueden mencionar, entre otros: el alférez real (encargado de llevar el estandarte de la ciudad en las ceremonias y campañas militares), el alguacil mayor (ejecutaba las decisiones judiciales, custodiaba los detenidos y mantenía el orden en la ciudad), el fiel ejecutor (vigilaba la exactitud de los pesos y medidas y controlaba los mercados), el procurador general (también conocido como síndico procurador general, era el portavoz de los intereses comunes de la ciudad y quien formulaba las peticiones al cabildo en nombre de los intereses colectivos), los alcaldes de barrio (funciones policiales y judiciales menores), el defensor de pobres (protección jurídica de los más necesitados y carentes de recursos económicos), el escribano (confeccionaba las actas del cabildo), etc.⁵⁹

Los cabildos abiertos fueron reuniones del vecindario que se convocaban a la sala capitular con el objetivo de deliberar sobre situaciones extraordinarias. Debían tener la

⁵⁹ Cabe advertir que no siempre los cabildos tuvieron todos estos funcionarios especiales. En esos supuestos, muchas de esas tareas las pasaban a desempeñar los regidores.

autorización previa y el consentimiento de la máxima autoridad política del lugar (virrey, gobernador, teniente-gobernador, etc.). Tampoco en este tipo de acontecimientos podemos encontrar una participación democrática en asuntos de interés público. Además de requerir la autorización, tal como lo acabamos de señalar, solo podían participar de un cabildo abierto los vecinos que fueran invitados especialmente a este tipo de eventos extraordinarios y muy poco frecuentes.

Los cabildos de las villas fueron las instituciones de gobierno que funcionaron en las poblaciones menores y, por consiguiente, de menor jerarquía. En razón de ello, se componían de un reducido número de integrantes.

Por último, nos limitamos a mencionar los cabildos de indios. Estas instituciones fueron creadas mediante las célebres Ordenanzas de Alfaro (1611). Si bien en dicha normativa no fue definida con precisión la competencia y las funciones de los mismos, podría decirse que fueron instituciones similares a las existentes en las ciudades y villas fundadas por los españoles, pero claro está, limitadas al ámbito de la población aborígen.

6) Las reformas borbónicas. Incidencia en la relación económica y política entre España y América

Las llamadas Reformas borbónicas constituyeron una serie de transformaciones políticas y económicas que fueron implementadas, de manera gradual, dentro del imperio hispánico a lo largo de todo el siglo XVIII. Se las conoce con esa denominación toda vez que fueron llevadas a cabo por los monarcas pertenecientes a la Casa de Borbón.

Guerra de sucesión española y el advenimiento de la casa de Borbón (1700-1713)

Antes de desarrollar el contenido de las reformas borbónicas, creemos conveniente tener presente las circunstancias que rodearon el fin del reinado de los Habsburgo y el advenimiento de la Casa de Borbón en el trono español.

En 1665 Felipe IV murió y lo sucedió su único hijo varón, el débil Carlos II, quien en ese momento contaba tan solo con cuatro años de edad. A este último, lo llamaban “El hechizado” pues, según la creencia popular, la discapacidad mental y motriz que padecía Carlos II se debía a algún tipo de brujería. Contra todos los pronósticos, que auguraban una corta vida, el monarca se mantuvo durante treinta cinco años en el trono de España. En el año 1700 murió Carlos II, quien (como era de suponerse) no dejó descendencia que lo sucediera en la Corona. Esta situación de falta de heredero motivó una guerra

conocida como la guerra de sucesión española, que enfrentará a Francia contra toda una alianza antiborbónica opositora en la disputa del trono vacante.⁶⁰ Luego de varios años de contienda, las partes enfrentadas logran la paz mediante la firma del Tratado de Utrecht (1713). A través de este, se procedió a reconocer el acceso de Felipe V al trono español, dándose así inicio al reinado de la dinastía de los Borbones en España.⁶¹

Las Reformas borbónicas (siglo XVIII)

Las Reformas borbónicas consistieron en una serie de medidas tendientes a lograr una reorganización, en materia política y económica, en el imperio español durante el siglo XVIII. Con estas medidas los Borbones procuraron mejorar el funcionamiento del aparato estatal y dotar de una mayor eficiencia en la administración de sus dominios.

En líneas generales, las reformas procuraron establecer un mayor control político, comercial y administrativo a través de un sistema burocrático centralizado desde Madrid, capital del Imperio. Se suele dividir en dos etapas sucesivas el período de reformas: una inicial (más moderada) que transcurre durante la primera mitad del siglo XVIII abarcando los reinados de Felipe V (1700-1746)

⁶⁰ Antes de morir, Carlos II dejó un testamento mediante el cual designaba como heredero a la Corona española a Felipe, duque de Anjou (nieto de Luis XIV, rey de Francia). Al hacerlo, impuso como condición que España y Francia no se unieran en una sola corona.

⁶¹ A través del Tratado de Utrecht (el que lleva el nombre de la ciudad holandesa en que se llevaron a cabo las deliberaciones) también se dispuso el reparto de los dominios españoles. Así, Inglaterra se quedará con el peñón de Gibraltar en la puerta de acceso al mar Mediterráneo, Austria recibirá posesiones en Flandes, Portugal recuperará por un tiempo la Colonia del Sacramento, en tanto que Francia se quedará con el resto del imperio español, poniendo en el trono al príncipe Felipe de Anjou.

y Fernando VI (1746-1759); y una segunda etapa, más intensa y ambiciosa, identificada con el período en el cual estuvo Carlos III en el trono de España (1759-1788).

Para esta época, España había comenzado a experimentar una marcada decadencia. Francia se consolidaba como una potencia hegemónica en Europa continental, mientras que Inglaterra se hacía fuerte con su armada en el plano naval.

Frente a este declive del Imperio español, los intelectuales y cortesanos que asesoraban a la Corona comenzaron a diagramar la implementación de algunos principios que respondían a la doctrina conocida como despotismo ilustrado. Esta corriente política procuraba la exaltación del poder real (con su consecuente centralismo), apoyándose en los postulados de la Ilustración, propia del siglo XVIII (conocido como el Siglo de las Luces por su renovación intelectual y tecnológica).

Fue así entonces que el despotismo ilustrado suministró el argumento teórico necesario para que los reyes mantuviesen el poder absoluto apelando al argumento de que el Estado tenía que asumir el rol de un “padre protector de sus hijos súbditos”, ello bajo el lema: “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo”.

El representante más genuino del despotismo ilustrado, y quien llevó sus principios de manera más contundente en España y sus dominios, fue Carlos III. Durante su reinado se implementaron las reformas burocráticas y económicas más profundas tendientes a repotenciar la grandeza perdida del Imperio español.

La Corona advirtió la importancia estratégica de sus dominios americanos (amenazados por potencias extranjeras y el permanente contrabando), y por ello resolvió implementar los cambios que creyó necesarios para fortalecer sus territorios en las Indias.

Seguidamente abordaremos las reformas borbónicas en los siguientes aspectos: 1) Políticas y administrativas, 2) económicas y comerciales, 3) militares y 4) religiosas.

En el plano político y administrativo, las reformas apuntaron a una remodelación del aparato institucional con el objetivo de profundizar el centralismo. En este aspecto podemos mencionar como las medidas más salientes, la creación de dos nuevos virreinos (Nueva Granada en 1717 y Río de la Plata en 1776) y la implementación en América del régimen de las intendencias. El régimen de intendencias tuvo por objetivo gobernar desde España de manera más directa y efectiva. El intendente era nombrado directamente por el rey y tenía bajo su mando los nuevos distritos que los Borbones copiaron de Francia, las intendencias. Fue puesto en vigencia a partir de la Real Ordenanza de Intendentes de ejército y hacienda (1782), y en el caso de nuestra región, el Virreinato del Río de la Plata, fue dividida en ocho intendencias y cuatro gobernaciones militares; reemplazándose así a las viejas gobernaciones.⁶²

⁶² Las ocho intendencias en el Río de la Plata fueron: Buenos Aires, Córdoba del Tucumán, Salta del Tucumán, Asunción del Paraguay, Charcas, Potosí, Cochabamba, La Paz. En tanto, que las cuatro gobernaciones militares (dependientes de las intendencias en cuyos distritos se encontraban) fueron: Montevideo, Misiones, Moxos y Chiquitos.

Como ejemplos de las Reformas borbónicas en materia económica y comercial mencionaremos: el dictado del Reglamento de libre comercio (1778); y la creación de la Aduana (1778) y del Consulado de Buenos Aires (1794). En líneas generales, las reformas en materia económica tendieron al aumento de los impuestos y a un mayor control de las tasas aduaneras.

El Reglamento de libre comercio (1778)

Los Borbones se encontraron ante la imperiosa necesidad de recuperar los vínculos económicos, para entonces casi inexistentes, con sus colonias en América. La primera medida en ese sentido fue la de eliminar, en 1740, el obsoleto sistema de flotas y galeones dispuesto desde el inicio de la Conquista y que solo generaba a esta altura la proliferación del contrabando y el beneficio exclusivo de los monopolistas de Cádiz. Luego de ello, ya en 1778, la Corona dictó el Reglamento de libre comercio, por medio del cual se habilitaron catorce puertos en España y diecinueve en América (entre ellos los de Buenos Aires y Montevideo).⁶³

⁶³ El viejo sistema de flotas y galeones fue una medida que se adoptó en su momento para evitar los ataques de navíos que trasportaban el oro y la plata de las Indias al viejo continente. Los barcos venían de la península con mercaderías y regresaban con los deseados metales extraídos de las minas americanas. Al hacerlo, venían en convoyes escoltados por buques de guerra, partiendo únicamente del puerto español de Cádiz, y teniendo como destinos obligados los puertos de Veracruz (Nueva España) o Portobelo (Panamá). Estas formas de transporte custodiado se tornaron necesarias desde que comenzaron a reiterarse los ataques de piratas y corsarios a las embarcaciones en alta mar.

Creación de la Aduana de Buenos Aires (1778)

A la par que se dictó el Reglamento de libre comercio que, entre otras cuestiones, dispuso la apertura del puerto de Buenos Aires a la actividad comercial; fue necesaria la creación e instalación de su correspondiente Aduana. Este organismo tendría como principal función la recaudación de todos los impuestos y gravámenes derivados del tráfico comercial, es decir, tendría en sus manos la tarea de exigir los derechos de importación y exportación.

Con el paso del tiempo, la Aduana del puerto de Buenos Aires se convertirá en fuente de innumerables conflictos internos entre los porteños y los pueblos del interior en la eterna disputa por el reparto de sus cuantiosos ingresos.

Consulado de Buenos Aires (1794)

Otra de las reformas borbónicas que se hicieron sentir en el plano económico y comercial en nuestro territorio, fue la creación del Consulado de Buenos Aires en 1794. Este organismo colegiado tuvo básicamente dos funciones: por un lado actuaba como tribunal de justicia en los pleitos derivados de la actividad comercial; y, por otro, como órgano promotor del desarrollo económico de la región, llevando adelante actividades de fomento de la agricultura, la industria y el comercio. Sus integrantes eran designados por la Corona para el cumplimiento de sus funciones.

Se recuerda en este sentido la designación y el paso de Manuel Belgrano como secretario del Consulado de Buenos Aires. Su

gravitación en el mismo se basó en su destacada labor y en ser el portavoz de las más avanzadas ideas en materia política y económica.

Las reformas borbónicas en el plano militar se centraron en la ampliación y modernización de las fuerzas terrestres y marítimas. La Corona decidió dotarlas de mayor y mejor equipamiento, como también, poner en marcha un proceso de profesionalización de sus tropas.

Los ejércitos fueron reorganizados sobre la base de la disciplina, el honor y el valor como cuestiones básicas en la formación e instrucción de las milicias. En este sentido, fueron creadas academias y escuelas militares (en especial durante el reinado de Carlos III) para un mejor adiestramiento de sus cuadros. Asimismo, se aumentó el número de las fortificaciones en los dominios americanos, se mejoraron las ya existentes y fueron enviados numerosos regimientos desde España a las colonias en procura de reforzar la presencia militar.⁶⁴

En materia de religión, las reformas borbónicas procuraron en líneas generales, establecer un riguroso control de la Iglesia católica por parte de la Corona. El regalismo (teoría que sustentaba los derechos o “regalías” del rey sobre la Iglesia) se tornó un elemento esencial para justificar las medidas adoptadas por

⁶⁴ Según Andújar Castillo, no se debe olvidar —al momento de analizar las reformas borbónicas en materia militar— la promulgación de las nuevas Ordenanzas Militares de 1768 que tan larga vida iban a tener en el Ejército español. ANDUJAR CASTILLO, Francisco. El reformismo militar de Carlos III: mito y realidad. En: *Cuadernos de Historia Moderna*. Ediciones complutenses, 2016, Vol. 41, núm. 2, pp. 337-354.

la Corona en cuestiones religiosas.⁶⁵ Para ellos, se debían hacer prevalecer los derechos inherentes a la soberanía y potestad de los reyes sobre las atribuciones de la Santa Sede. A esas premisas se debió la recordada expulsión de los jesuitas de todos los dominios de España en 1767.⁶⁶

7) El Virreinato del Río de la Plata. Causas de su creación

El primero de agosto de 1776, el rey Carlos III tomó la decisión de crear un nuevo virreinato en el extremo sur del continente americano. Así nació el virreinato del Río de la Plata, génesis y embrión de lo que hoy es la República Argentina.

Antes de avanzar en el estudio de las causas de la creación del virreinato del Río de la Plata, nos proponemos una breve reseña sobre los primeros expedicionarios que llegaron a nuestro actual territorio. ¿Qué sabemos de ellos?, ¿qué

⁶⁵ Nos recuerda Durán que “la regalía es en sí misma un derecho de la Corona, un derecho regio, algo que corresponde al rey por el simple hecho de serlo. En el presente caso se trata de los derechos de los monarcas en el terreno eclesiástico, pero no en virtud de concesiones pontificias sino en base a su propia condición de soberanos”. DURAN, Juan Guillermo. El regalismo borbónico en vísperas de la Revolución de Mayo. En: *Revista Teología*. 2012, núm. 107, tomo XLIX, pp. 9-31.

⁶⁶ Reder Gadow señala al referirse a la expulsión de los jesuitas que, “La clave de la expatriación de la Compañía de Jesús se debe a la ideología política dominante en la segunda mitad del siglo XVIII, la del despotismo ilustrado, potenciado por el regalismo, que atribuía al monarca competencias incluso en asuntos religiosos en detrimento de las competencias del papa. La Compañía de Jesús era contraria a estos pensamientos, por lo que fue percibida por el monarca Carlos III y sus consejeros como un peligro”. REDER GADOW, Marion. *La odisea de la expulsión*. El extrañamiento de los jesuitas de Andalucía. En: *Revista Andalucía en la Historia*. 2016, núm. 54, p. 12.

suerte corrieron en nuestra tierra?, ¿cuáles fueron las primeras impresiones acerca del territorio que hoy es nuestra patria? Veamos.

Las primeras expediciones en arribar al Río de la Plata

Expedición de Solís (1516)

La primera expedición que llegará al territorio que actualmente es la Argentina fue encabezada por Juan Díaz de Solís a principios del año 1516. Este hecho se produjo veintitrés años después del arribo de Cristóbal Colón al continente americano. Para entonces, ya no había ninguna duda de que el almirante no había llegado a las Indias (como él supuso hasta el día de su muerte), sino que estas tierras pertenecían a un continente desconocido ubicado entre Europa y el Lejano Oriente.

Poco se sabe de su itinerario exacto, pero lo cierto es que Solís salió del puerto de Lepe, España, el 8 de octubre de 1515. Venía al mando de sesenta hombres distribuidos en tres carabelas.⁶⁷ Su objetivo era hallar el paso que se suponía existente entre los dos océanos. Su viaje fue breve y con un trágico final. Solís llegó entre fines de enero y principios de febrero de 1516 a la desembocadura de lo que él creyó un mar interior de aguas dulces de color canela, al que lo bautizó como “mar dulce”. Lleno de entusiasmo supuso haber encontrado el paso que lo conduciría al otro lado del continente. Se detuvo en

⁶⁷ Ver FREGEIRO, C.L. *Juan Díaz de Solís y el descubrimiento del Río de la Plata*. Buenos Aires: Imprenta del Porvenir, 1879, p. 54.

una isla a dar cristiana sepultura a uno de sus marinos muerto a bordo, Martín García. Bautizó la isla con ese nombre en honor al tripulante fallecido.

Solís se internó en el Río Uruguay, en cuyas orillas decidió desembarcar junto a algunos de sus subordinados para efectuar un reconocimiento del terreno. Los esperaban, ocultos entre los cañaverales del lugar, un grupo de nativos que no dudó en recibirlos a flechazos ante la mirada desconcertada del resto de la tripulación que permanecía en cubierta. Solo quedó vivo un joven grumete a quienes los indios le perdonaron la vida (tal vez por su corta edad) quedando prisionero entre ellos. El resto de los atacados, entre ellos el propio Solís, fueron descuartizados y comidos en un ritual practicado en el mismo lugar.⁶⁸

Desmoralizados por lo ocurrido y sin jefe, la expedición decidió volver a España. Para completar el infortunio, estando frente a las costas de Santa Catalina (hoy Brasil) una de las naves naufragó, unos pocos sobrevivientes lograron llegar nadando hasta la costa.

⁶⁸ Es de suponer que este trágico suceso, la muerte de los expedicionarios y la posterior antropofagia (del latín “antro”, hombre, y “phagia”, acción de comer) respondía a la creencia según la cual de esta forma se absorbían las virtudes e inteligencia del enemigo caído en combate. Nos cuenta Fregeiro que “al pisar por primera vez la tierra que debía guardar para siempre los restos del infortunado capitán, Solís y sus compañeros lo hacían confiados en el carácter bondadoso y hospitalario que atribuían a sus moradores; pero ni bien se separaron alguna distancia de la ribera cuando cayó súbitamente sobre ellos una lluvia de flechas. Al ver aquello, los de la carabela pusieron en juego los cañones que traían a bordo. Empero todo fue inútil: Solís había perecido en la refriega, combatiendo quizá al lado de sus compañeros. Cuando los tripulantes de aquella se convencieron de la realidad del hecho se prepararon para partir, no sin un profundo dolor porque creyeron ver a los salvajes descuartizando a los infortunados viajeros y comiéndoselos luego en medio de un bárbaro festín”. FREGEIRO, C.L. *Op. cit.*, p. 58.

Viaje de Magallanes (1520)

Fernando de Magallanes, navegante y militar portugués al servicio de la Corona española, será recordado en la historia universal por encabezar la expedición que logró dar la vuelta al mundo (circunnavegar la Tierra) por primera vez. En ese periplo recorrerá parte de nuestra actual geografía, en especial el Río de la Plata y nuestras costas patagónicas.

Magallanes partió de Sanlúcar de Barrameda, España, el 20 de septiembre de 1519 al mando de cinco naves y doscientos treinta y siete hombres. Su objetivo era encontrar el ansiado paso en el continente americano que permitiera continuar la ruta oceánica a las tierras de las especias.

Luego de escalar en algunos puntos de la costa de lo que hoy es Brasil, llegó al ancho río de aguas dulces que bautizó como Río de Solís en recuerdo del piloto mayor fallecido en estas tierras unos pocos años antes. Permaneció allí unos días tomando nota de las características del lugar hasta que llegó a la conclusión (por cierto, correcta) que por allí no estaba el paso que buscaba hacia el mar de Balboa.⁶⁹

Continuó su navegación bordeando las costas patagónicas, las que, según sus testimonios, se trataban de tierras “áridas y desoladas”. Finalmente, en octubre de 1520, Magallanes ingresó a un estrecho que llamó Estrecho de Todos los Santos, divisando hacia el sur una gran extensión de tierra con fogatas encendidas

⁶⁹ De esa manera denominaban los españoles a lo que hoy conocemos como el océano Pacífico. Por entonces, la enorme cantidad de agua del otro lado del continente llevaba el nombre de su descubridor, Vasco Núñez de Balboa, quien lo divisó por primera vez desde un acantilado en Panamá en el año 1513.

por los nativos del lugar (la llamó Tierra del Fuego) y, empujado por un temporal, logró llegar a un mar abierto que, por la presencia de sus aguas calmas, lo bautizó Pacífico”.⁷⁰

Finalmente había encontrado el paso en la ruta al continente asiático que tanto interés había despertado en la Corona. La expedición continuó rumbo al destino fijado, las islas Molucas. Magallanes morirá en Filipinas en circunstancias de enfrentarse con un grupo de aborígenes el 27 de abril de 1521. Debió ocupar su lugar Sebastián Elcano como jefe de la cruzada. Por último, señalamos que la expedición (o lo poco que ya quedaba de ella) logró retornar a España luego de tres largos años y con tan solo un puñado de hombres de los más de doscientos treinta que habían partido en su momento de la península.⁷¹

⁷⁰ Según el diario que llevaba Pigafetta a bordo de la nave capitana, el “miércoles 28 de noviembre, desembocamos por el Estrecho para entrar en el gran mar, al que dimos en seguida el nombre de Pacífico, y en el cual navegamos durante el espacio de tres meses y veinte días, sin probar ni un alimento fresco”. PIGAFETTA, Antonio. *Primer viaje alrededor del mundo. La crónica en vivo de la expedición Magallanes-Elcano (1519-1522)*. Sevilla: Fundación Civilliter, 2012.

⁷¹ Para el desarrollo de este tema hemos tenido como gran ayuda las crónicas de Antonio Pigafetta, caballero italiano que partió con Magallanes en 1519 y regresó a Sevilla con Sebastián Elcano y el reducido grupo de sobrevivientes en septiembre de 1522. Pigafetta logró registrar con detalles las distintas vicisitudes de la histórica expedición, para luego redactar un informe que fue elevado al rey Carlos I. Esos escritos fueron luego editados en forma de libro mucho tiempo después, en el año 1800, por el archivero de la Biblioteca Ambrosiana, Carlo Amoretti. PIGAFETTA, Antonio. *Primer viaje alrededor del globo*. (Título original: *Primo viaggio in torno al Globo Terraqueo*). Sevilla: Fundación Civilliter, 2012.

Expedición de Gaboto (1526)

La expedición comandada por Sebastián Gaboto (o Caboto) partió el 3 de abril de 1526 con el objetivo de llegar a las Islas Molucas, atravesando el estrecho descubierto por Magallanes, para cargar oro, plata, piedras preciosas, perlas, especias y sedas.

Pero ocurrió que, durante el trayecto, Gaboto cambió de idea. En efecto, al tocar las costas de lo que hoy es Brasil, llegaron a sus oídos noticias sobre las maravillosas riquezas de plata existentes al norte del río descubierto por Solís. Atraído por estos relatos, Gaboto decidió un cambio de rumbo: ¿para que ir hasta las Molucas (que implicaba una larga navegación llena de dificultades), si los inmensos tesoros de plata se hallaban tan cerca? A través de los nativos del lugar le llegó la información de que en las sierras del norte habitaba un emperador que lo llamaban el “Rey Blanco” por vivir rodeado de plata.⁷²

En abril de 1527 ya se encuentra en el río de Solís que, a partir de este momento se lo comenzará a llamar Río de la Plata. Gaboto se encontró con Francisco del Puerto, el joven grumete sobreviviente de la matanza de Solís, que se había quedado viviendo con sus captores, quien le confirma las versiones de enormes riquezas de plata río arriba.

La expedición se internó en el Paraná, donde este se une con el río Carcarañá, Gaboto fundó el primer establecimiento español en territorio argentino. El fuerte fue llamado Sancti Spíritus.⁷³

⁷² Ampliar en ROSA, José María. Op. cit., p. 91.

⁷³ Se situaba a unos kilómetros de la actual ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe.

Desde allí continuó navegando hacia el norte sin lograr dar con ninguna riqueza de plata y, mucho menos, encontrarse con el tan comentado Rey Blanco.

La expedición y su frustrada búsqueda de tesoros en oro y plata, comenzó su final cuando las relaciones con los indígenas, buenas al principio, se volvieron hostiles y de franco enfrentamiento contra los conquistadores. El fuerte Sancti Spíritus fue incendiado y saqueado. Los pocos que lograron escapar subieron a las naves y emprendieron el regreso a España con las manos vacías. De esta expedición, a los argentinos nos quedarán dos cuestiones históricas a tener en cuenta: la primera, como ya hemos señalado, fue la fundación del primer establecimiento europeo en el territorio nacional-; la segunda cuestión tiene que ver con el nombre de nuestra nación. “Argentina” deriva del latín *argentum*, que significa “plata”. Fue durante estos años que se consolidó la idea (errónea) de la abundancia de plata en estas regiones. Nada más equivocado. El territorio de nuestra pampa y del litoral carecen definitivamente de yacimientos de plata. Pero las creencias, impulsadas muchas veces por mitos o leyendas, generaron en estos primeros expedicionarios la ilusión de encontrarse con ese codiciado mineral por estas playas.

Don Pedro de Mendoza (1536)

Luego de la firma de las capitulaciones con el rey Carlos I, por medio de las cuales se le otorgaron los títulos de adelantado y capitán general, Pedro de Mendoza llegará al Río de la Plata con

el compromiso de poblar y organizar estas tierras para su majestad, el monarca, ubicadas en el extremo sur del continente. Una vez arribado, el 2 de febrero de 1536, fundó un fuerte al que llamó Santa María del Buen Aire. El mismo fue emplazado junto a un brazo de agua que ofrecía reparo a las embarcaciones (actual riachuelo).

Como señala Palacio, ni bien llegados los más de mil quinientos hombres a nuestro actual territorio, empezó a preocuparlos el delicado problema de la alimentación.⁷⁴ Teniendo cuenta esta situación, se buscaron tener buenas relaciones con las tribus querandíes de la zona. Durante los primeros días el plan dio resultado, ya que de forma diaria llegaban al fuerte provisiones de carne y pescado en cantidades suficientes. Luego todo cambió. Las relaciones se volvieron hostiles con los indios y no hubo más entrega de alimentos. Comenzó un sitio que llevó a los conquistadores a padecer el tormento del hambre.⁷⁵

Finalmente, azulado por la hambruna y los constantes ataques de los aborígenes, Pedro de Mendoza decidió emprender el regreso el 22 de abril de 1537. Morirá en la travesía a Europa por causa de una avanzada enfermedad.

⁷⁴ Palacio y su creativa e incisiva pluma hacen la siguiente observación: “Las provisiones embarcadas en España se habían calculado para seis meses. Con simpática imprevisión andaluza e hidalga, se habían cargado suficientes caballos de guerra, pero ni una vaca, ni una oveja, ni una gallina, ni una bolsa de trigo para sembrar”. PALACIO, Ernesto. *Historia de la Argentina 1515-1943*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor, 1979, p. 31.

⁷⁵ Cuentan las crónicas que tuvieron que comer ratas y hasta los cueros de los zapatos. PALACIO, Ernesto. *Op. cit.*, p. 32.

La creación del virreinato del Río de la Plata (1776)

Durante años, el territorio donde hoy se asienta nuestro país no revistió mayor interés para la Corona. A decir verdad, España se concentró en aquellas zonas de explotación de metales preciosos, en especial de oro y plata.

Pasados los primeros dos siglos de conquista, el Río de la Plata había empezado a experimentar una época de prosperidad económica a partir de su producción pecuaria. Buenos Aires había crecido y en consecuencia empezó a tener cierta relevancia política y militar en la región.

Mucho antes de la creación del virreinato del Río de la Plata ya se había instalado con fuerza la idea de crear una nueva estructura administrativa en el extremo sur del continente. Las grandes distancias que nos separaban de Lima (capital del virreinato del Perú, al cual pertenecían estos territorios) y la importancia que había logrado la zona rioplatense, aconsejaban la creación de un nuevo virreinato.

Pero la causa determinante para la creación del virreinato del Río de la Plata fue, sin dudas, la profunda preocupación de la Corona ante los avances expansionistas de los portugueses. Pues, Portugal significaba un peligro latente para los dominios españoles en Sudamérica. En efecto, la monarquía lusitana había decidido la creación del virreinato de Brasil unos años antes (1763), además de reforzar sus guarniciones e incluso invadir en varias oportunidades la zona de Río Grande (perteneciente a España).

El rey Carlos III, decidido a retener sus dominios americanos e impedir el avance portugués, envió una importante expedición militar al Río de la Plata a cargo de don Pedro de Cevallos. El monarca nombrará a Cevallos como nuevo virrey, gobernador y capitán general. De esta forma, el primero de agosto de 1776 quedaba formalmente creado el virreinato del Río de la Plata con capital en Buenos Aires.

La expedición militar fue todo un éxito, se recuperaron territorios que estaban en manos de los portugueses, entre ellos la isla de Santa Catalina y la Colonia del Sacramento.

La jurisdicción del nuevo virreinato abarcaba una extensión territorial mucho mayor a lo que hoy es nuestro país (lo componían los territorios actuales de Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y parte de Brasil).

Con la creación del virreinato se inició una nueva época para el Río de la Plata. Ya no seremos una dependencia administrativa alejada de Lima, sino una flamante entidad política, génesis de una futura y nueva nación.⁷⁶

⁷⁶ Acertadamente, apunta Ravignani, en relación al nacimiento del virreinato del Río de la Plata, que: “con su creación y con el régimen de intendencias, dio contornos y fronteras a un nuevo país, de donde saldrá en un comienzo, esta gran comprensión que se llamará Provincias Unidas del Río de la Plata. La «antigua unión» virreinal perdurará en los primeros diez años de vida independiente: factores internacionales, de política interna y de índole económica, resquebrajaron esa «antigua unión», y dieron nacimiento a cuatro países independientes entre sí, quedándole a nuestra República Argentina la parte territorial más importante y la Capital de la vieja división político-administrativa”. RAVIGNANI, Emilio. *El Virreinato del Río de la Plata (1776-1810)*. *Op. Cit.*, Vol. IV, Cap. I, p. 192.

BIBLIOGRAFÍA

ACHDJIAN, Rubén Manasés. *Hacienda y Nación. Una historia fiscal y financiera de la Argentina. De la hacienda colonial a la Revolución del Parque (c. 1630-1890)*. Buenos Aires: Eudeba, 2017.

AGUADO BLEYE, Pedro. *Manual de Historia de América. Descubrimiento y exploración. Política colonial. América independiente*. Bilbao: Imprenta de José Ausín, 1927.

ANDUJAR CASTILLO, Francisco. El reformismo militar de Carlos III: mito y realidad. En: *Cuadernos de Historia Moderna*. Ediciones complutenses. Vol. 41, núm. 2, pp. 337-354.

BEJARANO ALMADA, María de Lourdes. *Las Bulas Alejandrinas: Detonantes de la evangelización en el Nuevo Mundo*. En: *Revista Colegio de San Luis*. San Luis Potosí: 2016, Vol.6, núm.12, pp. 224-227.

BUSANICHE, José Luis. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Taurus, 2005.

CARLOS II. *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias, mandadas imprimir y publicar por la Majestad católica del Rey Don Carlos II*. Madrid: Boix Editor, 1841.

CEBREIROS ÁLVAREZ, Eduardo. La condición jurídica del indio y el derecho común, un ejemplo del “favor protectionis”. En: *Panta rei: Studi dedicati a Manlio Bellomo*. 2004, p. 469-489. [En línea] Repositorio Universidad de Coruña. Disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/15730/condici%C3%B3n%20jur%C3%ADdica%20del%20indio.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, María José. *El juicio de residencia en Castilla a través de la doctrina jurídica de la Edad Moderna*. En: *Historia. Instituciones. Documentos*- 1998, núm. 25, pp. 151-184. ISSN 0210-7716

DE GANDÍA, Enrique. Descubrimiento del Río de la Plata, del Paraguay y del Estrecho de Magallanes. En: LEVENE, Ricardo (coord.). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961.

DE GANDÍA, Enrique. Viajes marítimos anteriores a Colón. En: LEVENE, Ricardo (coord.). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961.

DE LA CRUZ, Eduardo Matías. *Los Reinos de Indias*. La Plata: Universidad Católica de La Plata, 1999.

DE LA PUENTE BRUNKE, José. *Las reales audiencias del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de Sevilla, 2010.

DE LAS CASAS, Bartolomé. *Disputa o controversia con Ginés de Sepúlveda conteniendo acerca de la licitud de las conquistas de las Indias*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2007, <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc8w3d9>

DE LAS CASAS, Bartolomé. *Historia de las Indias*. Madrid: Imprenta de Miguel Ginesta, 1875.

DEL VALLE, Aristóbulo. *Nociones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1953.

El País. 1 de junio de 1976, Madrid, España.

DURÁN, Juan Guillermo. El regalismo borbónico en vísperas de la Revolución de Mayo. En: *Revista Teología*. 2012, núm. 107, Tomo XLIX, pp. 9-31.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Larousse, tomo I, 1992.

FREGEIRO, C.L. *Juan Díaz de Solís y el descubrimiento del Río de La Plata*. Buenos Aires: Imprenta del Porvenir, 1879.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987.

GASTIAZORO, Eugenio. *Historia Argentina. Introducción al análisis económico-social (1536-1880)*. Buenos Aires: Editorial Ágora, 1980.

GONZÁLEZ DÍAZ, Carlos. *El ejército de la independencia 1810-1820. Enfoques históricos e ideológicos*. Buenos Aires: Ediciones Sílabas, 1976.

JURADO, M. Carolina. Un Fiscal al servicio de su Majestad: Don Francisco de Alfaro en la Real Audiencia de Charcas, 1598-1608. En: *Población & Sociedad*. 2014, Vol. 21, núm. 1, pp. 99-132. ISSN 0328-3445.

LEVENE, Ricardo. *Notas para el estudio del derecho indiano*. Buenos Aires: Imprenta Virtus, 1918.

LÓPEZ ROSA, José Rafael. *Historia constitucional argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1984.

LÓPEZ, Vicente Fidel. *Historia de la Revolución Argentina. Desde sus precedentes coloniales hasta el derrocamiento de la tiranía en 1852*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo, 1881.

LORENZO, Celso Ramón. *Manual de Historia Constitucional argentina*. Rosario: Editorial Juris, 2000.

MITRE, Bartolomé. *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*. Buenos Aires, Biblioteca de la Nación, 1902.

MITRE, Bartolomé. *Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana*. Buenos Aires: Rosso Editores, 1937.

MOLINARI, Diego Luis. La Empresa Colombina y el Descubrimiento. En: LEVENE, Ricardo (Director.). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra Edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961, Vol. II, pp. 223-346.

PADILLA, Norberto. Crisis del Patronato (1900-1966). *Academia Nacional de la Historia, Investigaciones y Ensayos*. 2015, núm. 61, pp. 50-96.

PADILLA, Norberto. Los Acuerdos de la Santa Sede con la República Argentina. En: *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. 2010, núm. 22. ISSN-e 1696-9669.

PALACIO, Ernesto. *Historia de la Argentina 1515-1943*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor, 1979.

PASO, Leonardo. *Compendio de Historia Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Directa, 1982.

PASO, Leonardo. *Compendio de Historia Argentina. Desde la colonia hasta 1943*. Buenos Aires: Ediciones Directa, 1982.

PÉREZ CANTÓ, María Pilar. El Consejo de Indias ante los Decretos de nueva planta, 1714. En: *Boletín Americanista*. 1988, núm. 38, pp. 227-245. ISSN 0520-4100.

PIGAFETTA, Antonio. *Primer viaje alrededor del globo*. (Título original: *Primo viaggio in torno al Globo Terracqueo*). Sevilla: Fundación Civilliter, 2012.

RAVIGNANI, Emilio. El Virreinato del Río de la Plata (1776-1810). En: LEVENE, Ricardo (coord.). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra Edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961.

Recopilación de las leyes de los reinos de indias, mandadas imprimir y publicar por la Majestad católica del Rey Don Carlos II. Madrid: Boix Editor, 1841.

REDER GADOW, Marion. La odisea de la expulsión. El extrañamiento de los jesuitas de Andalucía. En: *Revista Andalucía en la Historia*. 2016, año XIV, núm. 54, p. 12.

ROMERO, José Luis. *Las Ideas Políticas en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1975.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Juan C. Granda Editor, 1967.

RUIZ GUIÑAZÚ, Enrique. *La magistratura indiana*. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1916.

SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael. Las leyes de Burgos de 1512 y la doctrina jurídica de la conquista. En: *Revista Jurídica de Castilla y León*. 2012, núm. 28, pp. 1- 55. ISSN 1696-6759

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1959.

SERRERA, Ramón María. La Casa de la Contratación en el alcázar de Sevilla (1503-1717). En: *Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras*. 2008, núm. 36, pp. 141-176.

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo. *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Catedra Jurídica, 2012.

ZAVALA, Silvio A. *La encomienda indiana*. Madrid: Centro de Estudios Históricos, Sección Hispanoamérica, 1935.

ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. *La Organización Política Argentina en el período hispánico*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1981.

EL PAÍS. Los Reyes cordialmente acogidos en la República Dominicana. 1 de junio de 1976, Madrid, España.

CAPÍTULO III

LA REVOLUCIÓN DE MAYO

Por Guillermo Raúl Moreno

CAPÍTULO III

LA REVOLUCIÓN DE MAYO

*Por Guillermo Raúl Moreno **

Sumario:

1) Situación europea previa a la Revolución de Mayo. Las invasiones inglesas. Causas. Consecuencias. 2) Crisis de legitimidad española. La Junta Suprema Central de Sevilla. Política británica en relación al Río de la Plata: Tratado Apodaca-Canning. 3) Génesis de la Revolución. Causas. Sectores enfrentados. Congreso General del 22 de mayo. Debate. Votación. Junta del 24. El 25 de mayo. 4) Primera Junta de Gobierno. Circulares a las Provincias. Sectores enfrentados. El Plan de Operaciones de Moreno. Legislación más importante. 5) La Junta Grande, Formación. Juntas Provinciales. Reglamento sobre libertad de imprenta. 6) El primer Triunvirato. Estatuto Provisional. Decreto de libertad de imprenta. Decreto de seguridad individual. Reformas Judiciales. Bibliografía.

* Profesor Titular de Historia Constitucional (int.). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Contacto: guillermoraulmoreno@yahoo.com.ar

1) Situación europea previa a la Revolución de Mayo. Las invasiones inglesas. Causas. Consecuencias

Situación europea previa a la Revolución de Mayo

A principio del siglo XIX Europa contempla azorada la irrupción del industrialismo. En efecto, los adelantos y descubrimientos mecánicos revolucionan el mundo de la economía y, a la par, toda una forma de vida. Las primeras innovaciones tecnológicas vinieron de la mano de la máquina de vapor y el telar mecánico. Estas nuevas formas de producción, surgidas de la llamada Revolución Industrial, dejarán de lado los medios artesanales, para así pasar a una producción en masa, a gran escala (gran cantidad de productos idénticos, es decir, “en serie”), que en los hechos significaba decuplicar los resultados con la misma cantidad de mano de obra humana.

La Revolución Industrial fue un proceso de gran importancia en la evolución de la humanidad por el impacto que causó, primero en algunos países de Europa (en especial en Inglaterra), y luego en el mundo entero. Se lo suele ubicar entre los años 1760 y 1830, y también se señala que a partir de este proceso algunas naciones se transformaron en productoras de bienes de consumos elaborados de manera industrial y otras en consumidoras de estos y, a la vez, proveedoras de las materias primas.²

² VAN DER LAAT ULLOA, Hernán. Revolución Industrial: Una Revolución Técnica. En: *Revista Estudios*, Universidad de Costa Rica. 1991, núm. 9, pp. 66-77. ISSN-e 1659-3316, ISSN 1659-1925.

Más tarde, la máquina del vapor será utilizada no solo para la producción industrial, sino que también se la comenzará a emplear con otros fines. Por caso, los medios de transportes comenzaron a funcionar de manera mucho más rápida (como el ferrocarril y el impulso de embarcaciones) y de esta forma se logró distribuir en grandes distancias mercaderías y personas en tiempos impensados para aquella época.

Paralelamente a estos avances, la Revolución Industrial generó como efectos no deseados algunas cuestiones sociales que con el tiempo comenzaron a profundizarse paulatinamente. Ejemplo de ello fueron las grandes migraciones del campo a las ciudades en busca de trabajo, la concentración de una clase obrera pauperizada en cercanías de las fábricas, los bajos salarios, las condiciones indignas de trabajo y el comienzo de la polución a gran escala, entre otras cuestiones.

En otro orden de ideas, por estos años también surgió una nueva fisonomía en el campo político y filosófico de la mano del liberalismo. En materia política, la Revolución francesa brindará nuevas ideas que buscaron amparar los derechos fundamentales del hombre frente a los absolutismos del antiguo régimen. Reclamaban para los habitantes de la nación los atributos propios de la soberanía popular.

Por último, debemos mencionar en este sintético análisis sobre la situación europea anterior a la Revolución de Mayo que, para finales del siglo XVIII, comenzaron a generarse distintos factores que producirían la fragmentación

de la monarquía española y la consecuente crisis del régimen indiano.

En el año 1788 fallece Carlos III y asume el trono de España el príncipe heredero Carlos IV, a quien no se la han ahorrado críticas en el manejo de los asuntos de gobierno durante su reinado.³

Desde fines del siglo XVIII y, muy especialmente a partir de la derrota sufrida por la escuadra española en la conocida batalla de Trafalgar⁴, la integridad de la monarquía fue seriamente amenazada al interrumpirse el intercambio comercial y las comunicaciones con sus dominios en América. Pues, a la destrucción de la Marina en aquella contienda, se le debe sumar el excluyente dominio de los mares por parte de Inglaterra a partir de ese momento. Como veremos seguidamente, el cuadro se terminará de agravar con la invasión de las fuerzas napoleónicas a toda la península ibérica a partir de 1807.

³ Al decir de Martínez Ruíz: “El cuestionamiento de la naturaleza del régimen entre los contemporáneos se ve desfavorecido por la indiferencia, sino el desprestigio, que rodea a los detentadores de la monarquía en esos momentos. Ni el rey, Carlos IV, ni su esposa, María Luisa, ni el heredero, el príncipe Fernando, el futuro Fernando VII, supieron o pudieron estar a la altura de las circunstancias ni de lo que se esperaba de ellos”. MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. *La España de Carlos IV*. Madrid: Pere Molas Ribalta Editor, 1991, p. 148.

⁴ Es considerada una de las grandes batallas navales del siglo XIX. Fue librada entre la escuadra inglesa, al mando del Almirante Nelson, y la flota franco-española, con el almirante Francisco Gravina a la cabeza. Tuvo lugar el 21 de octubre de 1805 frente a las costas del Cabo Trafalgar en cercanías de Cádiz. El contundente triunfo de los británicos otorgó a Inglaterra el dominio absoluto de los mares frente al resto de las naciones.

Las invasiones inglesas

Inglaterra, la “dueña de los mares”, tenía el claro propósito de aprovechar la decadencia y la depresión española de principios del siglo XIX. En tal sentido, anhelaba ocupar el lugar de España en el manejo de sus colonias ultramarinas.

La hábil diplomacia británica fue ideando un plan consistente en una simultánea penetración comercial e ideológica en los dominios hispanoamericanos.

Como hemos señalado en el punto anterior, a partir del maquinismo y la producción en serie, Inglaterra necesitará nuevos mercados donde colocar sus excedentes y abastecerse de materias primas.

Desde el plano ideológico exportará a las colonias americanas un pensamiento en contra del absolutismo, ello con el propósito de exaltar los ánimos en oposición al poder de la metrópolis, el rey. De esta forma, bajo el ropaje de una cruzada por la “libertad de los pueblos oprimidos”, no hacía más que disfrazar sus codiciosas ambiciones por el botín americano.⁵

Desde esta mirada deben analizarse lo que en nuestra historia se conocen como las Invasiones Inglesas” En efecto, estas consistieron en dos expediciones militares por parte del Imperio británico en contra del virreinato del Río de la Plata a principios del siglo XIX. A decir verdad, se trató de una invasión con dos desembarcos, el primero de ellos en 1806, y el segundo, al año siguiente 1807.

⁵ Ampliar en PALACIO, Ernesto. *Historia de la Argentina 1515-1943*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor, 1979, p. 49.

La primera invasión tuvo lugar en junio de 1806 cuando en la ciudad de Buenos Aires desembarcó un Ejército inglés de aproximadamente mil seiscientos hombres, al mando del General William Carr Beresford.⁶

Luego de recorrer las costas, ante la mirada desconcertada de los habitantes de la entonces capital virreinal, los ingleses decidieron tocar tierra a la altura de Quilmes. De allí, se dirigieron a la ciudad y rápidamente la tomaron.

En ese momento se encontraba ocupando el cargo de virrey del Río de La Plata el marqués de Sobremonte; quien, frente a la invasión de los ingleses decidió retirarse a Córdoba con el fin de organizar desde allí el rescate de la ciudad tomada.⁷

El 27 de junio de 1806 fue aceptada la intimación de los invasores y la ciudad fue enteramente entregada a los ingleses. Para completar el cuadro de humillación, ese mismo día las tropas británicas desfilaron con sus coloridos uniformes por la Plaza Mayor (hoy Plaza de Mayo) para luego izar la bandera del Reino Unido en el fuerte.⁸ Entretanto, fue ordenado el juramento de lealtad a su majestad británica para todos los funcionarios civiles, militares y eclesiásticos.

⁶ Ver ROSA, José María. *Historia argentina*. Buenos Aires: Juan C. Granda Editor, 1967, tomo II, p. 25.

⁷ En su retirada, Sobremonte llevará consigo los caudales públicos. Una partida de soldados ingleses logró interceptarlo en cercanías de Luján. El virrey logró continuar su camino a Córdoba, el dinero que llevaba quedó en manos del invasor y fue tomado como “botín de guerra”.

⁸ El pabellón británico quedó enarbolado durante 46 días seguidos. Nuestro territorio fue rebautizado con el nombre de “Nueva Arcadia”.

El general Beresford, jefe de la expedición, tomó posesión del Gobierno en nombre del rey Jorge III para, acto seguido, dictar una proclama a la población de Buenos Aires; mediante la cual se estableció que se respetaría la religión católica, la propiedad privada y se autorizaría el libre comercio. Al mismo tiempo, solicitaba a Inglaterra refuerzos militares y el envío de pobladores y mercaderías.⁹

La facilidad con la que fue tomada la ciudad de Buenos Aires generó en los ingleses la falsa idea de que habían ganado el virreinato del Río de la Plata para su imperio. Los periódicos británicos de la época informaban a sus lectores: “Buenos Aires en estos momentos forma parte del Imperio británico”.¹⁰ Pero, con el paso de los días, comprenderán que los habitantes de la ciudad estaban dispuestos a luchar en defensa de su territorio. Pasados los primeros momentos de estupor y consternación, los porteños comenzaron a conspirar activamente contra el ejército extranjero. Las circunstancias apremiaban, ya que era conveniente actuar con rapidez antes de la llegada de los refuerzos solicitados a la Corona inglesa.

Fue en esos días que surgió como líder natural de la resistencia, don Santiago de Liniers, quien hasta ese momento se desempeñaba como jefe del Fuerte de la Ensenada. Así, logró reunir las fuerzas suficientes como para intimar a Beresford a

⁹ Ver PALACIO, Ernesto. *Op. cit.*, p. 154.

¹⁰ *The Times*. 13 de septiembre de 1807. Citado por DE URBINA, Antonio. Las invasiones inglesas en el Río de la Plata (1806-1807). *Revista de Estudios Políticos*. 1948, núm. 37-38, p. 173.

que se rindiera el 10 de agosto de 1806. Ante la negativa de los ingleses, Liniers avanzó hasta sitiar al enemigo en el fuerte. Al día siguiente se combatirá durante toda la jornada hasta que, en horas del atardecer, el Ejército británico, totalmente derrotado, levantará la bandera blanca en señal de rendición el 11 de agosto de 1806.

El júbilo y la alegría popular se hicieron sentir en toda Buenos Aires luego de la victoria y la recuperación de la ciudad. Por su parte, el nombre de Liniers estaba en boca de todos, pues, se decía, que era el gran conductor, el caudillo necesario en tan difíciles circunstancias. Desde ese momento nada será igual en Buenos Aires. Según refiere Mitre, en alusión a la reconquista, “estos sucesos, aparte de la importancia militar, dieron origen a un cambio radical en el orden político de la colonia”¹¹

En ausencia del virrey, el Gobierno había recaído de forma interina en la Real Audiencia, pero el 14 de agosto de 1806 (a pocos días de la victoria frente a los ingleses), un Cabildo Abierto bajo presión popular se pronunció en contra del virrey ausente, el marqués de Sobremonte, y procedió a designar a Liniers como jefe militar.¹²

¹¹ MITRE, Bartolomé. *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*. Buenos Aires: Biblioteca de la Nación, 1902, tomo I, p. 106.

¹² Resulta interesante para un mejor análisis de los días que sobrevinieron a la derrota de los ingleses, volver a las palabras de Palacio: “Liniers desplegó una extraordinaria actividad, dando muestras de sus grandes dotes de organizador (...) en once meses convirtió a una población de comerciantes en una república militar. Formó distintos cuerpos, agrupándolos por sus orígenes locales o raciales (...) organizó además seis escuadrones de caballería y un cuerpo de artilleros. Se ocupó de la instrucción, a menudo, personalmente. PALACIO, Ernesto. *Op. cit.*, p. 156.

Entretanto, la escuadra inglesa continuaba dueña del Río de la Plata. En lugar de retornar a Europa, los británicos fondearon sus naves frente a las costas de la ciudad en espera de los refuerzos necesarios para intentar el desquite.

La segunda invasión inglesa se produjo el 28 de junio de 1807 al efectuarse el desembarco en la ensenada de Barragán (actual partido de Ensenada, provincia de Buenos Aires) de un ejército de doce mil hombres, al mando del general John Whitelocke.

Una vez en tierra, al igual que lo ocurrido el año anterior, los ingleses emprendieron el camino a la ciudad de Buenos Aires. Las primeras escaramuzas resultaron favorables al ejército invasor, pero a medida que fueron ingresando al casco urbano, las fuerzas británicas sufrieron una histórica derrota.

Whitelocke cometió un grave error táctico pues, al llegar a la ciudad, dividió su numeroso ejército en tres columnas, las cuales fueron recibidas por una lluvia de proyectiles arrojados desde las casas. Todos los habitantes participaron heroicamente en la defensa de la ciudad. Los instruidos ejércitos británicos no venían preparados para ese tipo de combate de guerrillas. Perderán la mitad de sus hombres en tan desastrosa acción militar.¹³

¹³ De la heroica participación de los habitantes en aquella jornada se ha dicho que “junto a las tropas veteranas y las milicias lucha en masa el pueblo de Buenos Aires con toda clase de armas, con cuchillos, con palos y aun sin ellos, arrojando agua hirviendo, piedras desde los parapetos de las terrazas, arrastrando carros y muebles para cerrar el paso de las calles detrás de las columnas inglesas, acorralándolas en una infernal encerrona. Se espera caiga el enemigo o el amigo, y a la mano aún caliente se arranca el fusil para ametrallar al inglés. Los viejos y los niños, las mujeres que quieren emular la gloria de Manuela Pedraza, la Tucumana, heroína de la reconquista, luchan junto a las

Finalmente, el 7 de julio de 1807, se firmó el convenio de paz mediante el cual se dispuso que los derrotados debieran reembarcarse y abandonar el Río de la Plata en el término de diez días.¹⁴ La acción militar desplegada por los británicos en Buenos Aires fue un verdadero desastre. La Corona inglesa señaló como único responsable al general Whitelocke en su carácter de jefe de las fuerzas operativas. Se le dio de baja en el consejo de guerra, se lo privó del uso de uniforme e incluso se lo llegó a declarar indigno de servir a su majestad británica en cualquier empleo que fuese. Está claro que Inglaterra necesitaba un “chivo expiatorio” a quien responsabilizar por el tremendo fracaso sufrido en Río de la Plata, pues debía aceptar la verdad: que el temible ejército británico, numeroso y bien armado, no pudo imponerse en Buenos Aires.¹⁵ La futura política inglesa en el Río de la Plata tendrá un vuelco significativo después de los acontecimientos de 1806 y 1807. Lo que se intentará, de allí en adelante, es ganar los mercados de consumo y de producción de materias primas a través de un control indirecto; es decir, sin tener que acudir a operaciones militares. Las invasiones, además de costosas, generaban el rechazo unánime de la población (tal como ocurrió en Buenos Aires). El plan consistió en incitar sentimientos de independencia y libertad (frente a la Corona española), y así lograr los beneficios comerciales buscados.¹⁶

tropas y milicias”. DE URBINA, Antonio. *Op. cit.*, p. 171.

¹⁴ Ver ABADIE-AICARDI, Oscar. En los 200 años de la invasión inglesa al Plata. En: *Revista Humanidades*, Año VI, número 1, Montevideo, diciembre de 2006, p. 91.

¹⁵ Ver ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 68.

¹⁶ Nos apunta Scalabrini Ortiz que “...donde hay un pequeño interés presente o futuro,

Terminados los sucesos que acabamos de narrar, el prestigio de Liniers crecerá a tal punto que el rey Carlos IV lo nombrará virrey interino del Río de la Plata.

También resulta necesario destacar que en Buenos Aires nada volverá a ser lo mismo. En esas gloriosas jornadas de lucha frente al invasor inglés (dicho sea de paso, la Corona no prestó ninguna ayuda a los invadidos), se despertó una personalidad de carácter local en la reconquista y defensa del terruño, antesala del movimiento emancipador que vendrá algunos años más tarde.¹⁷

2) Crisis de legitimidad española. La Junta Suprema Central de Sevilla. Política británica en relación al Río de la Plata: Tratado Apodaca-Canning

Para llegar a comprender cabalmente la crisis ocurrida en España durante los primeros años del siglo XIX, la que a la postre llevará al inicio de los movimientos emancipadores en América, no puede dejar de analizarse el período de expansión de Napoleón Bonaparte y el bloqueo continental que decretó contra Inglaterra.

la diplomacia inglesa tiende sus redes invisibles de conocimiento, de sondeo, de preparación o de incautación (...) más influencia y territorios conquistó Inglaterra con su diplomacia que con sus tropas y flotas". SCALABRINI ORTÍZ, Raúl. *Política británica en el Río de la Plata*. Barcelona: Editorial Plus Ultra: 2001, p. 43.

¹⁷ Al concluir los combates, se tomó real dimisión de lo ocurrido. Se calcula que las bajas en la población civil llegaron a los dos mil muertos. Un número más que considerable si tenemos en cuenta que la población no llegaba a las 30 000 almas. Según el censo del año 1810, en Buenos Aires vivían 28 258 personas. Ver en *Población de Buenos Aires*. 2010, núm. 11, pp. 75-85. ISSN 1668-5458.

Para el año 1806, el emperador de Francia se sentía dueño de Europa. Es la época del inicio de las guerras napoleónicas, que se extenderán hasta 1815, año de la derrota definitiva de Napoleón en la histórica batalla de Waterloo.

Con el objetivo de perjudicar a su principal rival en la disputa geopolítica en Europa, Napoleón estableció el bloqueo continental contra Inglaterra. Dicha medida consistió en prohibir el comercio con productos británicos en todo el continente europeo.¹⁸ El propósito del emperador de Francia consistía en asfixiar económicamente a Gran Bretaña, necesitada de colocar sus excedentes de producción en todos los mercados de consumo posibles. El bloqueo continental fue establecido por dos decretos emitidos por Napoleón: Decreto de Berlín (21 noviembre de 1806) y Decreto de Milán (17 de diciembre de 1807).

La medida dispuesta por Napoleón no podía hacerse efectiva en su totalidad ya que Portugal, histórica aliada de Inglaterra, no prestaba ninguna colaboración al respecto. Por el contrario, los productos ingleses continuaban ingresando a los puertos portugueses y, desde allí, se distribuían por tierra al resto del continente europeo.

Con el objetivo de invadir Portugal, Napoleón firmó con España el Tratado de Fontainebleau (27 de octubre de 1807),¹⁹ mediante el cual se selló una alianza entre Francia y España para

¹⁸ Si bien es cierto que el bloqueo perjudicó a Inglaterra, a decir verdad, sus buques mercantes y la poderosa Royal Navy lograron rápidamente ampliar sus mercados a lugares muchos más distantes como India o China, por ejemplo.

¹⁹ Lleva ese nombre toda vez que las negociaciones se llevaron a cabo en la ciudad de Fontainebleau, distante unos 50 kilómetros al sureste de París.

llevar adelante, de manera conjunta, el avance contra Portugal y luego repartirse sus dominios. Conforme a lo dispuesto en Fontainebleau, la Corona española autorizaba el paso por su territorio de las tropas francesas que se desplazarían hasta el objetivo fijado.²⁰

La crisis de legitimidad en España se desencadenó durante el reinado de Carlos IV (hijo de Carlos III), quien había accedido al trono de España tras la muerte de su padre el 14 de diciembre de 1778. Durante su gobierno, España terminó de perder su antiguo prestigio y pasó a ser tan solo una sombra del gran imperio español de otros tiempos. Como ya lo hemos señalado anteriormente, el reinado de Carlos IV fue objeto de constantes críticas, no solo hacia él, sino que también hacia la camarilla de favoritos, ministros y cortesanos que lo acompañaban. Dentro de ellos merece una mención especial Manuel Godoy, ministro del rey, conocido como el “príncipe de la paz” y señalado como el dueño absoluto por largo tiempo de los destinos de España en el traumático tránsito a la contemporaneidad.²¹

²⁰ De acuerdo al art. 1 de la convención anexa al Tratado: “Un cuerpo de tropas imperiales francesas de veinticinco mil hombres de infantería y tres mil de caballería entrará en España y marchará en derechura a Lisboa. Se reunirá a este cuerpo, otro de ocho mil hombres de infantería y de tres mil de caballería de tropas españolas, con treinta piezas de artillería”. (Se puede acceder al texto completo del Tratado en el Museo de las constituciones, UNAM, [en línea]. Disponible en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1807/08/27-agosto-1807-Firma-del-Tratado-de-Fontainebleau.pdf>)

²¹ Como señala Vilar, refiriéndose a Godoy “...fue sin duda una de las personalidades más determinantes, y al propio tiempo enigmáticas y controvertidas, en la historia española. Desde luego pocos de nuestros hombres de Estado han sido más vituperados y objeto de persecución más sañuda y tenaz que el Príncipe de la Paz, el omnipotente mi-

Entretanto, el Ejército francés (al mando del General Junot) entró en territorio español en su marcha hacia Portugal. Ante la proximidad de las tropas aliadas, la Corte portuguesa se embarcó en una escuadra británica rumbo a sus posesiones en Brasil, dejando así el camino allanado para el ingreso a la capital lusitana, la que fue inmediatamente ocupada por las tropas invasoras. La Corte, luego de llegar a Salvador, se instalará en Río de Janeiro hasta el año 1821.²²

Pero una vez ocupada Portugal, las fuerzas napoleónicas continuaron ingresando a la península ibérica, instalándose en territorio español. Rápidamente fue posible advertir cuales eran las verdaderas intenciones del emperador de Francia. Por si quedaban dudas, Napoleón hizo saber al rey Carlos IV y a su ministro Godoy, que Portugal quedaría bajo el control exclusivo de Francia, en una clara señal de incumplimiento de lo pactado en el Tratado de Fontainebleau.

nistro de Carlos IV". VILAR, Juan B. Manuel Godoy o la reivindicación de un ilustrado. En: *Anales de Historia Contemporánea*. 2004, núm. 20. ISSN 0212-6559.

²² Junto con el príncipe regente, quien luego pasaría a ser Juan VI, viajaron a América unas 15 000 personas pertenecientes a la alta jerarquía civil, religiosa y militar. La colonia se transformó en metrópolis. En este sentido, reseña Calmon que "en vista de que carecía de elementos bélicos suficientes, don Juan adoptó el sabio arbitrio de ordenar un traslado general a Brasil. No se limitó a viajar con las principales figuras del Estado. En esa extraordinaria transmigración se hizo acompañar por quince mil personas y por todo el mobiliario que pudo transportar, desde los libros de la Ayuda (génesis de la Biblioteca Nacional de Río de Janeiro) y los archivos de los ministerios, hasta sus tesoros, la riqueza mueble de la aristocracia y del alto clero, todos los miembros de la familia real, desembarcadores, generales, burócratas y servidumbre. Y lo hizo muy a tiempo, porque el 27 de noviembre de 1807, cuando la armada trasponía la barra, escoltada por una flota inglesa, Junot entraba en Lisboa para apresar al gobierno de Portugal". CALMON, Pedro. Síntesis de la historia del Brasil hasta 1808. En: *Historia de la Nación Argentina*. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862. 3ra edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1961, Vol. III, p. 105.

Los hechos desencadenantes (1808)

Teniendo presente los sucesos que acabamos de reseñar, pasemos entonces al análisis de los hechos que desencadenaron la crisis de legitimidad en España y a su impacto en el Río de la Plata.

La política de sometimiento de Carlos IV hacia Napoleón, junto al clima de corrupción generalizado de la corte, fueron generando en muchos sectores de España una enconada oposición al monarca, la que se agrupaba e identificaba con el príncipe heredero al trono, don Fernando.

Con la excusa de la invasión a Portugal, Francia siguió ingresando sus tropas a territorio español. Los numerosos contingentes de soldados que el emperador francés enviaba a España no hicieron más que confirmar su vocación de invadirla también, al igual que Portugal. A ello se debe sumar el descontento que provocaba en las poblaciones civiles los vejámenes y atropellos de los ejércitos franceses frente a la pasividad de la Corona española. Todo este cuadro de situación desembocó en una revuelta popular en contra de la política “afrancesada” llevada adelante por el rey y su ministro Godoy.

El 18 de marzo de 1808 se produjo el recordado Motín de Aranjuez, donde manifestaciones populares tomaron el Palacio Real y fueron saqueadas sus instalaciones en un clima de extrema tensión²³. Producto de los acontecimientos de

²³ Todo tipo de rumores corrieron por esos días en España, que los reyes (Carlos IV y su esposa María Luisa habían huido a sus dominios en América, tal como había ocurrido con la corte portuguesa; que el príncipe heredero, don Fernando, podía ser asesinado, que la entrega a los franceses era total, entre otros). Ampliar en CALVO MATORANA, Antonio. Dios nos libre de más revoluciones: el Motín de Aranjuez y el Dos de Mayo

esa jornada, Carlos IV, carente de todo apoyo y sumido en el desprestigio, debió abdicar el trono de España en favor de su hijo Fernando (a quien sus seguidores comenzaron a llamar “el Deseado”) que, a partir de ese momento, pasará a ser Fernando VII.²⁴

En toda España se celebró con algarabía la llegada al trono del nuevo monarca. El pueblo, a partir del advenimiento de Fernando, el Deseado; esperaba con marcadas expectativas el fin de la presencia francesa en el territorio.²⁵

A partir de ese momento, los acontecimientos se precipitaron. Carlos IV le escribió a Napoleón para explicarle, o mejor dicho, para darle su versión, de todo lo ocurrido en Aranjuez. Según contó en esa oportunidad, su hijo Fernando habría sido el responsable de su abdicación forzada y su salida anticipada del trono de España. En lo concreto, pedía el apoyo del emperador francés para recuperar el trono arrancado por la fuerza.

vistos por la condesa viuda de Fernán Núñez. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*. 2011, núm. 10, pp. 163-193.

²⁴ En esos días, Carlos IV, su esposa María Luisa y el ministro Godoy se encontraban en la residencia de verano que los reyes tenían en la villa de Aranjuez, ubicada a unos 50 kilómetros al sur de Madrid. En tiempos de Felipe II (1560), la Corona decidió establecer allí un “real sitio” con la construcción de un Palacio a orillas del río Tajo. El palacio y los jardines que lo rodean fueron declarados patrimonio de la humanidad por la Unesco en el año 2001.

²⁵ Refiriéndose a este momento señala Rosa: “El nuevo rey era muy popular, como lo expresa elocuentemente su sobrenombre “el Deseado”. No debe verse solamente una oposición a Godoy y los escándalos familiares de la corte; la verdad es que Fernando, dejando sus defectos de carácter aparte, era muy español en sus gustos. Tenía pasión por las corridas de toros, que un decreto de Godoy, inspirado en el racionalismo, había abolido por contrarias a la agricultura y el comercio; su vestimenta y gustos eran españoles; le repelía el afrancesamiento que tuvieron sus antecesores. Hubiera sido un gran rey si a esa inclinación nacional de sus gustos, hubiese unido la hidalguía, generosidad y coraje del carácter español”. ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 79.

El emperador de Francia mandó a llamar a los dos monarcas enfrentados. Padre e hijo fueron convocados por Napoleón a Burgos, en el norte de la península ibérica, pero ante el temor de nuevas irrupciones populares (como ocurrió en Aranjuez), el encuentro se desplazó a la ciudad de Bayona, ya en territorio francés.²⁶

Los acontecimientos reseñados muestran claramente la crisis del antiguo régimen y la descomposición política de los borbones, situación que decidió a Napoleón hacer de España un estado satélite de Francia.²⁷

En los encuentros de Bayona, Napoleón pondrá fin a la disputa de la familia real. Obligó tanto a Fernando como a Carlos a abdicar el trono a favor de su persona para, acto seguido, coronar a su hermano José Bonaparte como “José I”, nuevo rey de España. Entre tanto se dispuso el confinamiento de Carlos IV, su esposa María Luisa, Godoy y Fernando VII en territorio francés. A estos hechos que rodearon las abdicaciones de los monarcas españoles se los conoce como “la farsa de Bayona”, ya que Napoleón, montando una escena para atraer a una amable reunión familiar, desplegó sus verdaderos propósitos de quedarse con el trono español.

²⁶ Sin eufemismos, Eslava Galán nos señala que “Carlos IV y Fernando VII, padre e hijo, bobo el uno y canalla el otro, entregaron España a Napoleón en 1808. Y Napoleón traspasó la Corona española a su hermano José I (paradójicamente uno de los mejores reyes que hemos tenido). ESLAVA GALAN, Juan. Sobre la batalla de Bailén. En: *Alcuzaba*. 2014-2015, núm. 14-15, pp. 61- 71.

²⁷ Ver SÁNCHEZ SILVA, Daniel. Crisis de la monarquía española (1808-1814). Influencia de Manuel Godoy. En: *Tiempo y Espacio*. 2014, núm. 61, pp. 413-422.

Todas las decisiones tomadas en aquellas jornadas de Bayona fueron plasmadas en un estatuto conocido como Constitución o Carta de Bayona, que el propio Napoleón mandó a redactar rápidamente por una junta de notables españoles convocada al efecto el 6 de julio de 1808.²⁸

La Constitución o Estatuto de Bayona organizó a España bajo la forma institucional de una monarquía hereditaria, donde el rey ocupaba el centro del poder político, con la obligación de respetar ciertos derechos fundamentales contemplados en el propio texto. Se suele sostener que debido al origen (fuera del territorio español) y al irregular proceso de sanción (no fue elaborada por los representantes de la nación) no puede ser considerada como una verdadera Constitución.

José Bonaparte, el nuevo rey de España, suponía, con buen criterio, que no sería nada sencillo gobernar en contra de la voluntad del pueblo español, que, en su mayoría, se alzó en defensa de su rey cautivo, Fernando VII.

José I gobernará con buen tino los dominios españoles entre 1808 y 1813, pero a la vez será uno de los monarcas más

²⁸ Como advierte Fernández Sarasola, el “estatuto sólo tuvo una vigencia muy limitada, puesto que las derrotas militares, especialmente la de Bailén, impidieron la vigencia efectiva del texto. Por otra parte, el propio artículo 143 del texto expresaba que la Constitución entraría en vigor gradualmente a través de decretos o edictos del Rey, de modo que el texto requería para su eficacia de una intermediación normativa del Monarca que no llegó a verificarse. (...) A pesar de su carácter autoritario, el Estatuto de Bayona reconocía una serie de libertades dispersas por su articulado, entre las que destacan la libertad de imprenta, la libertad personal, la igualdad (de fueros, contributiva y la supresión de privilegios), la inviolabilidad del domicilio y la promoción funcional conforme a los principios de mérito y capacidad”. FÉRNADEZ SARASOLA, Ignacio. La Primera Constitución Española: El Estatuto de Bayona. En: Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. 2006, núm. 26, pp. 89-109. ISSN 0121-8697.

odiados y calumniados en toda la historia. Lo llamarán despectivamente el tuerto Pepe Botella.²⁹

Ni bien se conocieron las abdicaciones de Bayona y el coronamiento de un nuevo monarca de la dinastía Bonaparte, estalló la reacción popular en Madrid. El alzamiento popular contra el nuevo régimen se propagará con velocidad desde la capital del reino a toda España. De esta forma comenzaba una prolongada y sangrienta lucha del pueblo español por su independencia, muestra de coraje y sacrificios como pocas veces vista, que se extendió hasta el año 1813.³⁰

Al llegar los ejércitos franceses a Madrid, en marzo de 1808, llevaron a cabo una terrible matanza contra el pueblo de la capital del reino que se encontraba decididamente sublevado contra los invasores.³¹

²⁹ Al momento en que Napoleón decide coronar a su hermano mayor, José se encontraba gobernando el reino de Nápoles. Rápidamente es llamado a que se dirija a Bayona, donde el emperador de Francia lo aguardaba para ungirlo como nuevo rey de España. La propaganda política implementada en contra de los Bonaparte se hizo sentir con intensidad.

³⁰ Ampliar en MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. La Guerra de la Independencia Española: planteamiento nacional y repercusión internacional. En: *Monte Buciero*. Santander, 2008, núm. 13, pp. 17-43. ISSN 1138-9680.

³¹ Como fiel testimonio de aquella tremenda sangría nos ha quedado la obra del pintor Francisco Goya titulada *Los fusilamientos del 3 de mayo* (o *Los fusilamientos en la montaña del Príncipe Pio*), que actualmente se encuentra en exposición en una de las salas del Museo del Prado (Madrid). Con la genialidad que lo caracterizaba, el pintor retrató en su obra (óleo sobre lienzo) los horrores del inicio de la guerra de la independencia que él mismo, en persona, contempló en aquella fatídica jornada en las calles de Madrid.

La Junta Central de Sevilla

Luego de las abdicaciones de Bayona, en gran parte de España se propagó y consolidó la siguiente idea: la renuncia de Fernando VII al trono, y la posterior entrega de la Corona a Napoleón, no podía ser tenida como válida.

En efecto, la abdicación a favor de los franceses fue considerada como un acto nulo, puesto que aquella había sido el resultado de la coacción desplegada por una potencia extranjera. En una palabra, para el pueblo español, Fernando "el deseado", continuaba siendo el rey legítimo de España, en tanto que Napoleón era un tirano y José I un monarca intruso a quien no se le debía reconocer ninguna autoridad.

En honor a la verdad, Fernando VII, durante su confinamiento en Francia, lejos estuvo de ser un hombre comprometido con su pueblo, el que se desangraba en lucha contra el invasor invocando fidelidad hacia su persona. Se supo que una vez alojado en las comodidades de un castillo en territorio francés, felicitó en reiteradas oportunidades al emperador Bonaparte por las victorias que obtuvo contra los españoles.³² Fue un rey "deseado" y "detestado".³³

Al calor de las rebeliones populares contra el invasor francés, comenzaron a crearse en cada ciudad de España Juntas de

³² Ver BUSANICHE, José Luis. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Alfaguara, 2005, p. 307.

³³ La mayoría de los historiadores españoles lo consideran como una figura ruinosa, tirana y cambiante. Por Caso, La Parra señala que "...fue el peor de los monarcas de las dinastías Habsburgo y Borbón. Fue tirano, solo miró en beneficio propio e impuso sin miramientos su autoridad, exigiendo a todo el mundo suma fidelidad a su persona". LA PARRA, Emilio. *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*. Barcelona: Tusquets Editores, 2018.

Gobierno con la finalidad de ejercer el poder que se encontraba vacante por falta de un rey legítimo. Estas juntas manifestaron reasumir la soberanía y, en consecuencia, se declararon independientes de la autoridad de José I radicado en Madrid. Pues pasarían a gobernar en nombre de Fernando VII, por entonces, como hemos visto, confinado en Francia.

Al poco tiempo se tornó necesario reconocer a una junta superior o central con jurisdicción en todo el territorio. Así fue que el 25 de septiembre de 1808 se estableció en Aranjuez la Junta Central Suprema y Gubernativa de España e Indias compuesta por treinta y cinco miembros. Rápidamente la Junta Central fue reconocida como máxima autoridad en toda España y América.

Más tarde, en diciembre de 1808, ante el avance de las fuerzas napoleónicas, la Junta Central debió trasladarse de Aranjuez a la ciudad de Sevilla en el sur de la península ibérica. Allí funcionará hasta enero de 1810, momento en que el adelantamiento de los victoriosos ejércitos franceses, obligó a que la misma sea disuelta para ser trasladada a Cádiz.

El Tratado Apodaca-Cannig (1809)

Ante la crítica situación que afrontaba España en 1808, Inglaterra (enemiga de Napoleón) no dudó en alinearse y ponerse decididamente del lado de las Juntas de Gobierno, en contra el emperador francés.

Además, hay que destacar que la invasión francesa había dejado a España en una muy difícil situación económica, pues

necesitaba recursos para poder enfrentar al enemigo y para ello debió recurrir a Inglaterra para conseguirlos. Con ese objetivo, la Junta Central enviará a Londres a su embajador ante el Reino Unido, Juan Ruíz de Apodaca, quien firmará con el ministro de Relaciones Exteriores británico, George Cannig, un tratado de paz, amistad y alianza el 14 de enero de 1809. A través de lo pactado en el Tratado Apodaca-Cannig, Inglaterra ayudaría a la resistencia española con todos los recursos necesarios para enfrentar a los ejércitos franceses (dinero, armas, municiones, buques, etc.). A cambio, España les otorgó a los británicos facilidades comerciales, entre ellas, la apertura de los puertos americanos a las producciones inglesas.³⁴

3) Génesis de la Revolución. Causas. Sectores enfrentados. Congreso General del 22 de mayo. Debate. Votación. Junta del 24. El 25 de mayo

Para indagar acerca de las causas que generaron la Revolución de Mayo, proponemos efectuar una mirada integral sobre el tema. De esta forma podremos advertir la existencia de algunas causas lejanas, profundas y, por ende, mediatas, y otras inmediatas o desencadenantes.

³⁴ Tal como señala Rosa, a cambio de la independencia política, España entregaría su independencia económica. ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 111.

Causas indirectas o mediatas de la Revolución de Mayo

La Revolución de Mayo está afiliada a los movimientos emancipadores del siglo XIX, por tal motivo se la considera el resultado de una lenta transformación que venía gestándose desde tiempo atrás. Todo ese proceso de descomposición y decadencia de la monarquía española y su régimen colonial terminará desembocando en el movimiento revolucionario de 1810. Repasemos en líneas generales algunas de las causas indirectas del movimiento emancipador de mayo en el Río de la Plata.

Influencias ideológicas de las revoluciones francesa y norteamericana

Con estas dos grandes revoluciones de finales del siglo XVIII, el principio de autoridad inicia su declinación. Los derechos absolutos del hombre, nacidos bajo la tutela del liberalismo, dan nueva fisonomía al campo político y filosófico.³⁵

La Revolución francesa surgirá al amparo de las nuevas ideas, sustentando la libertad del hombre frente a la estructura anterior, quebrantando el principio de autoridad de los absolutismos reinantes y reclamando para el pueblo los atributos de la soberanía.³⁶

³⁵ Lewin destaca, por ejemplo, la influencia del pensamiento de Rousseau en los movimientos emancipadores de Hispanoamérica. Al referirse en especial al movimiento de mayo de 1810, señala que "...es sabido que la Argentina produjo el más caracterizado exégeta americano de las doctrinas de Rousseau. Me refiero a Mariano Moreno". LEWIN, Boleslao. *Rousseau en la independencia de Latinoamérica*. Buenos Aires: Depalma, 1980, p.15.

³⁶ Ver LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1984, p. 68.

Por su parte, los principios de la Revolución norteamericana de 1776 y el constitucionalismo liberal que acompañó el nacimiento de los Estados Unidos, fueron tomados como ejemplos en gran parte del continente.

Levantamientos y manifestaciones en contra del régimen colonial

También se suelen mencionar como causas indirectas de la Revolución de Mayo las primeras manifestaciones que se alzaron contra las autoridades reales durante el período colonial. En efecto, a lo largo de todos esos años hubo levantamientos indígenas, asonadas y puebladas en todo el continente.

Como idea general, podemos afirmar que la mayoría de los alzamientos indígenas que se originaron durante la época colonial encontraron fundamento en los tratos crueles y las pesadas cargas tributarias que les eran impuestas a los aborígenes. Es decir, no tuvieron realmente un sentido de soberanía o independencia.

Merece destacarse como movimiento libertario y precursor de soberanía, la rebelión encabezada por Tupac Amaru en la zona de Cusco, Perú, hacia 1780.³⁷ Los sometimientos y abu-

³⁷ Garmendia Lorena, al referirse al tema, señala que “El levantamiento de José Gabriel Condorcanqui Noguera, Marqués de Oropesa, que tomó el nombre de Túpac Amaru II, se desarrolló de 1770 a 1781, constituyó el levantamiento indígena más extenso surgido contra todos los abusos como las alcabalas, tributos indígenas, las mitas mineras, la esclavitud, en el que se abogaba por primera vez la independencia política, económica y social de todas las Américas. Sofocada por el ejército realista culminó con su ejecución en la plaza mayor del Cusco, junto a su esposa la valerosa Micaela Bastidas y sus hijos, en la forma más cruel”. GARMENDIA LORENA, Fausto. Contribución al conocimiento de la historia de la violencia en el Perú. En: *Anales de la Facultad de Medicina*. 2016,

sos sufridos por el pueblo indígena de la región motivaron una insurrección generalizada que, luego de acusar al régimen colonial español, proclamará a su jefe como el nuevo “Rey Inca”. El alzamiento fue salvajemente aplastado por las autoridades de Lima y su responsable será brutalmente ejecutado como forma de imponer una sanción ejemplificadora. Se intentó así desalentar nuevos alzamientos en el futuro. Pero la semilla de la libertad ya se había sembrado en el surco fértil de Hispanoamérica y, tarde o temprano, daría sus frutos.

Existieron otras rebeliones en los años finales del virreinato del Río de la Plata que, no obstante haber sido aplastadas por las autoridades, presagiaban los tiempos por venir, tales fueron: la Revolución de los comuneros del Paraguay (1721 a 1735); el alzamiento de Chuquisaca (1809) y el levantamiento de La Paz (1809).

Las invasiones inglesas al Río de la Plata (1806-1807)

Las expediciones militares desplegadas por el Imperio británico en contra del virreinato del Río de la Plata a principios del siglo XIX, se las puede considerar como otra de las causas indirectas o mediatas de la Revolución de mayo de 1810. Las mismas ya fueron analizadas detenidamente con anterioridad, pero lo que ahora importa destacar es que el pueblo de Buenos Aires, en su heroica resistencia contra el invasor, demostró que podía defenderse y tomar decisiones sin la ayuda

ni la intervención de la metrópolis. Recordemos que hasta el propio virrey (el marqués de Sobremonte) se había retirado de la ciudad. Un Cabildo Abierto repudió esa actitud y designó como jefe de las fuerzas militares a don Santiago de Liniers en 1806 ante la ausencia de la autoridad virreinal.

Decadencia de la monarquía española a principios del siglo XIX

Como ya lo hemos señalado anteriormente, el reinado de Carlos IV (1778-1808) llevó al desprestigio y a la decadencia de España, en especial en los últimos años de su gobierno. A esa situación de crisis interna, se le deben sumar las guerras que España comenzó a librar contra Inglaterra, las que afectaron el tráfico normal entre la metrópolis y las colonias americanas. Si a ello le agregamos la invasión napoleónica a la península ibérica a partir de 1807, el confinamiento de Fernando VII en Francia y la imposición de un nuevo monarca repudiado por la mayoría del pueblo español; se comprenderá por qué para la época de la Revolución de Mayo de 1810, los vínculos entre España y sus dominios en América estaban virtualmente cortados. Como bien se ha señalado, este abandono de sus posesiones condujo a un aislamiento precursor de los movimientos emancipadores.³⁸

³⁸ ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. *La Organización Política en el Período Hispano*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1981, p. 304.

Causas directas o inmediatas de la Revolución de Mayo

Las causas directas de la Revolución de Mayo de 1810 las encontramos, sin dudas, en los hechos ocurridos en España durante la invasión de los ejércitos franceses y la grave crisis institucional que significó la abdicación de sus monarcas a favor de Napoleón Bonaparte (primeramente Carlos IV y luego su hijo Fernando VII). La coronación de José I y la ausencia de un monarca legítimo hicieron surgir lo que se conoció como el movimiento juntista.

Las juntas de gobierno local, que ejercerán el poder en nombre de Fernando VII, comenzaron a reconocer la autoridad de una Junta Superior o Central. Mientras duró la resistencia contra el invasor, la Junta Central radicada en Sevilla ejerció la autoridad soberana en todo el territorio español y sus respectivas colonias.

Los enfrentamientos contra la invasión francesa se mantuvieron durante todo 1809. Pese a la resistencia heroica y alguna victoria parcial de la rebelión española,³⁹ resulta cierto que Francia tenía prácticamente todo el territorio bajo su dominio. Los acontecimientos ocurridos en Europa, como era de suponerse, generaban todo tipo de especulaciones en el Río de la Plata en la medida en que llegaban noticias sobre los sucesos en España. Pero la situación comenzó a definirse desde los primeros días de 1810, cuando empezaron a llegar las

³⁹ Como lo fue la recordada batalla de Bailén, librada el 19 de julio de 1808, donde las fuerzas españolas se impusieron a los ejércitos del General Dupont.

novedades sobre los últimos acontecimientos sucedidos en la “madre patria”. Algunos periódicos, traídos en buques ingleses procedentes de Europa, daban cuenta de los desastres en España: los ejércitos de Napoleón habían logrado avanzar hacia el sur, obteniendo a su paso resonantes victorias (Ocaña, Gerona, Córdoba) hasta llegar y tomar Sevilla.

La Junta Central, autoridad soberana en ausencia del rey, cayó ante el avance del enemigo. Algunos de sus miembros lograron llegar a la Isla de León, junto a Cádiz, buscando la protección de las escuadras inglesas. Días más tarde se formará un Consejo de Regencia.⁴⁰ España parecía perdida.

La llegada de la noticia a Buenos Aires, informando la caída de la Junta Central de Sevilla, generó alarma, especulaciones de todo tipo, reuniones de diferentes sectores y, en general, un clima de incertidumbre en la población.

En un primer momento se intentó mantener en reserva la noticia de lo ocurrido en España y así procurar calma hasta tener mayores precisiones, pero la novedad trascendió en el vecindario y los ánimos comenzaron a exaltarse.

Ya para los días previos a la Revolución de Mayo se podía advertir la existencia de tres grupos enfrentados: el Partido

⁴⁰ Al disolverse la Junta Central el 29 de enero de 1810, delegará sus poderes en un Consejo de Regencia sin tener facultades para ello. Como señala Tau Anzoátegui, “la regencia, integrada por cinco miembros, fue discutida por su origen y por su escasa representatividad, pero en general se la aceptó, debido a la delicada situación imperante, como único órgano gubernamental hasta la reunión en ese mismo año de las Cortes en la Isla de León”. TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo. *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Cathedra Jurídica, 2012, p. 286.

Patriota, el Conciliador y el Metropolitano. Según lo señala Galletti, el Partido Conciliador creía en un gobierno surgido mediante la elección por los cabildos, con carácter transitorio y sin dejar de pertenecer a la Corona española; el Partido Metropolitano buscaba la continuidad de la administración española con el virrey y la Audiencia a la cabeza y los patriotas impulsaban romper los vínculos definitivamente con la madre patria.⁴¹ Antes de pasar al desarrollo de los debates y la votación del Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810, conviene señalar que en los meses previos a la Revolución se produjo la apertura del puerto de Buenos Aires al comercio extranjero. En verdad, luego del Tratado Apodaca-Cannig (14 de enero de 1809), por medio del cual se le otorgaban a Inglaterra “facilidades” comerciales, varios buques arribaron a Buenos Aires solicitando al virrey Cisneros autorización para desembarcar sus mercaderías. El Virrey, necesitado de los ingresos económicos que generaría el cobro de los derechos de importación de las mercaderías inglesas, elevó el pedido en consulta al Cabildo y al consulado de Buenos Aires. En esas contestaciones se exponen las ideas de los hombres de aquella época en relación a continuar con el monopolio o abrirse al libre comercio. En el marco de aquellas actuaciones se presentó el apoderado del consulado de Cádiz, Don Miguel Fernández de Agüero, quien se manifestó en abierta oposición al pedido formulado

⁴¹ GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987, p. 196.

al virrey. Según sostuvo, de acceder a la petición y permitir el libre comercio, se destruirían las producciones locales y el mercado quedaría en manos extranjeras, las que en definitiva fijarían los precios, aún de los productos locales.

Más tarde fue presentada en aquel expediente la “Representación de los labradores y hacendados de la Banda Oriental y Occidental del Río de la Plata”, más conocida en nuestra historia como la Representación de los Hacendados. Si bien el documento llevaba la firma del apoderado de los recurrentes, la autoría intelectual correspondía al joven abogado Mariano Moreno. En la representación de los hacendados se hace un firme alegato por la libertad de comercio.

Finalmente, el 6 de noviembre de 1809, luego de recibir los dictámenes favorables del Cabildo y el Consulado, el virrey Cisneros dictó el decreto de libre comercio por el cual se admitía en el puerto de Buenos Aires cualquier buque amigo o neutral con cargamentos procedente de puertos extranjeros.⁴²

Congreso General o Cabildo Abierto del 22 de mayo. Debates y votación

Llegada la noticia de la caída de la Junta Central de Sevilla, un grupo de vecinos, con el apoyo militar necesario, exigieron al entonces virrey Cisneros la celebración de un Cabildo Abierto con la finalidad de analizar la comprometida situación y adoptar las medidas que fuesen necesarias.

⁴² Como bien lo indica Tau Anzoátegui, la licencia fue otorgada más allá del pedido originario y abarcó no solo los buques ingleses, sino los de toda otra nación amiga o neutral. TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 185.

A mediados de julio de 1809 la Junta Central había designado en el cargo de virrey del Río de La Plata a don Baltazar Hidalgo de Cisneros, un general de destacada carrera militar en España.⁴³

La autoridad que había designado a Cisneros y de quien él dependía (la Junta Central) ya no existía. ¿Qué decisión debería tomarse con respecto a la permanencia en su cargo? Como veremos seguidamente, será el último virrey del Río de La Plata.⁴⁴

Cisneros, presionado por grupos radicalizados, terminó autorizando la reunión a un Cabildo Abierto en la ciudad de Buenos Aires.⁴⁵ Ello, con la expectativa de ser mantenido en su puesto y, de esa forma, consolidarse en el ejercicio del poder en momentos tan tumultuosos.

Una vez concedida la autorización, se fijó la celebración del Cabildo Abierto para el día 22 de mayo en horas de la mañana. En consecuencia, fueron distribuidas 450 invitaciones entre los vecinos más prominentes de la ciudad, de los cuales

⁴³ Se lo recuerda por su destacada actuación en la batalla de *Trafalgar* contra los ingleses, en 1805. En aquella oportunidad se encontraba a bordo de la nave insignia de la escuadra española, la Santísima Trinidad donde resultó gravemente herido y con la secuela de una discapacidad auditiva permanente. Lo llamaban el Sordo de Trafalgar”

⁴⁴ Fue el último con poder efectivo en todo el virreinato, ya que Francisco Javier de Elío, nombrado por el Consejo de Regencia en 1810, ejercerá sus funciones de virrey solo por unos meses y limitado al territorio de la Banda Oriental.

⁴⁵ De ser cierto lo manifestado por Beruti en sus memorias, el virrey Cisneros al verse presionado optó por autorizar el cabildo abierto, pero pidió que, de ser destituido, se le siga pagando el sueldo, vaya ideales tan nobles el del último virrey en el Plata. Cuenta Beruti refiriéndose a Cisneros: “...a Saavedra y demás comandantes suplicó lo mirasen como era debido, considerando tenía familia, y por lo mismo le señalasen un sueldo para poderse sostener retirado con su mujer e hijos, en caso de no dársele mando alguno; a cuya súplica se le dijo que no tuviera cuidado que se le señalaría su correspondiente renta para que se pudiera mantener con su familia con la decencia que su persona y carácter merecía en caso de no ocupársele: con lo que quedó conforme y allanado”. BERUTTI, Juan Manuel. *Memorias Curiosas*. En SENADO DE LA NACIÓN. *Biblioteca de Mayo*. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1960. tomo IV, p. 3760.

se calcula que participaron de los debates unos 250 del total de invitados.

Aquella histórica jornada del 22 de mayo de 1810 se inició con la lectura de un discurso inaugural mediante el cual se sugería a los asistentes adoptar posturas moderadas, evitando toda “innovación y mudanza, pues generalmente son peligrosas y expuestas a división”.⁴⁶

Los debates de aquel Cabildo Abierto del 22 de mayo fueron extensos y por momentos confusos. No ha quedado de aquellos una versión fidedigna ya que las actas capitulares no hacen referencia expresa de los oradores ni de los argumentos expuestos.

Por testimonios de los distintos asistentes, se ha podido reconstruir la existencia, en líneas generales, de dos posturas enfrentadas. Los que buscaban la continuidad del virrey en su cargo (postura conservadora) y aquellos que procuraban

⁴⁶ “¡Fiel y generoso pueblo de Buenos Aires! Las últimas noticias de los desgraciados sucesos de nuestra metrópolis comunicadas al público de orden de este Superior Gobierno, han contristado sobre manera vuestro ánimo, y os han hecho dudar de vuestra situación actual y de vuestra suerte futura. Agitados de un conjunto de ideas, que os han sugerido vuestra lealtad y patriotismo, habéis esperado con ansia del momento de combinarlas, para evitar toda división; y vuestros representantes, que velan constantemente sobre vuestra prosperidad y que desean con el mayor ardor conservar el orden y la integridad de estos dominios, bajo la dominación del Sr. D. Fernando VII, han obtenido del Exmo. Sr. virrey permiso franco para reuniros en un Congreso. Ya estáis congregados: hablad con toda libertad, pero con la dignidad propia, haciendo ver que erais un pueblo sabio, noble, dócil y generoso. Vuestro principal objeto debe ser precaver toda división, radicar la confianza entre el súbdito y el magistrado, afianzar vuestra unión recíproca y la de todas las demás provincias, y dejar expedita vuestras relaciones con los virreinos del continente. Evitad toda innovación y mudanza, pues generalmente son peligrosas y expuestas a división”. Ver en *Acta y votación del Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810*, Archivo Histórico. Disponible en: https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=ffc941b6-5bc0-48b2-b62d-53d65373f0d9

un cambio de situación, removiendo a Cisneros de su puesto (postura renovadora). Resumiremos esas distintas posiciones analizando los discursos más sobresalientes del Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810.

Opinión del Obispo Lué (postura conservadora)

Benito Lué y Riega era el obispo de Buenos Aires desde 1803. Su discurso en el Cabildo Abierto del 22 de mayo se ubica claramente en una posición conservadora. Llamó a los asistentes a mantener el orden y a no generar cambio alguno, en consecuencia, sostuvo que nada había que decidir sobre la continuidad del virrey.

El obispo fue categórico en sus afirmaciones: “Mientras existiese en España un pedazo de tierra mandado por españoles, ese pedazo de tierra debería mandar a las Américas, y que mientras existiese un solo español en las Américas, ese español debía mandar a los americanos (...) y que solo el mando podía venir a manos de los hijos del país cuando ya no hubiese quedado un solo español en él”.⁴⁷

Cuando un grupo de patriotas quisieron contradecir al religioso, el obispo Lué se limitó a señalar que él no estaba allí para debatir, sino que lo habían convocado para expresar su opinión.⁴⁸

⁴⁷ Ver LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Op. cit.*, p. 100.

⁴⁸ Durante los primeros años de la revolución el obispo Lué fue objeto de hostigamientos y persecuciones por sus enemigos adictos al movimiento revolucionario. Será desterrado al pueblo de San Fernando, lugar donde morirá en 1812, se supone de manera no natural.

Discurso de Castelli (postura renovadora)

El doctor Juan José Castelli, recordado por sus capacidades de oratoria (razón por la cual se lo suele llamar la “voz de la Revolución”), fue uno de los espíritus más inquietos en los días previos al Cabildo Abierto y uno de sus grandes impulsores. Castelli fue quien tomó la palabra para rebatir la opinión conservadora del obispo de Buenos Aires. En su discurso desarrolló entre sus argumentos la doctrina de la “retroversión de la soberanía al pueblo”. Así, sostuvo que, ante la caída de la autoridad en España, las Indias tenían el derecho de velar por su seguridad. Pues ante la falta de autoridad soberana, el poder debía volver al pueblo, quien detentaba la potestad y el libre ejercicio de instalar un nuevo gobierno.⁴⁹

Palabras del fiscal Villota (opinión conservadora)

Dentro de la opinión conservadora ubicamos el discurso del fiscal de la Real Audiencia, el doctor Manuel Genaro Villota, quien salió a oponerse a la postura desarrollada por Castelli. Villota era un hombre de leyes, un alto funcionario judicial con una extensa trayectoria y muy respetado por sus conocimientos jurídicos. Formaba parte del aparato burocrático virreinal, de allí que se comprenda su postura conservadora y de apoyo a la continuidad del virrey Cisneros en sus funciones.

⁴⁹ Las palabras de Castelli se basaban en las teorías contractualistas, desarrolladas en sus orígenes por el padre jesuita Francisco Suárez, autor de una teoría según la cual el poder proviene de Dios, pero no llega de forma directa al gobernante, ya que entre ambos se encuentra la comunidad como sujeto primario del poder. Luego el pueblo, a través de una especie de contrato de sujeción, lo delega al gobernante. El poder podría revertir al pueblo en dos situaciones: en caso de acefalía o cuando el gobernante deviene en tirano.

El hábil fiscal Villota, al hacer uso de la palabra, comenzó por manifestar su acuerdo con lo expresado por Castelli. Pues señaló que el virreinato tenía el derecho de velar por su seguridad y tomar las decisiones que considere más convenientes frente a la caducidad de la autoridad legítima en España. Pero señaló de manera enfática que esas decisiones no podían ser tomadas solo por los vecinos de Buenos Aires. Advirtió a los presentes que la continuidad o no del virrey no era asunto que debía decidirse de manera unilateral por el cabildo de esa ciudad. Por lo tanto, sostendrá la necesidad de convocar a un Congreso General donde estén representados todos los pueblos del interior del virreinato.

La inteligente intervención de Villota desbarataba los planes de los patriotas. De esa forma no se hacía más que ganar tiempo, para así dilatar cualquier medida drástica. Entre tanto, se podría pensar con más calma en preparar una “contrarrevolución” con el apoyo de los sectores más conservadores del interior.

La contundencia del discurso de Villota hizo pensar que nada más había para decir y que, por lo tanto, todo había terminado aquel día.

Palabras de Paso: postura renovadora

Luego del discurso de Villota todo pareció concluido para los patriotas que concurrieron al Cabildo Abierto con la clara intención de destituir al virrey Cisneros. En esas circunstancias tomó la palabra el doctor Juan José Paso, un

destacado abogado de la ciudad, doctorado en Leyes de la Universidad de Córdoba y reconocido por su destacada actividad como letrado.

Paso comenzó aceptando la tesis de Villota, puesto que los vecinos de Buenos Aires no eran todo el virreinato y, por lo tanto, carecían de legitimidad para resolver una cuestión de interés general. Pero allí fue que, en una hábil maniobra, introdujo a la discusión una teoría del derecho privado que pondría fin a los debates.

Se trataba de la teoría de “gestión de negocios ajenos”. La misma es aplicable cuando alguien, de manera voluntaria, asume los negocios o asuntos de otra persona ausente sin tener una autorización expresa por considerar que existen razones extraordinarias para hacerlo. Así, en caso de peligro o urgencia, y estando ausente el interesado, cualquiera puede (máxime si es un amigo o familiar) atender los asuntos con la obligación de rendir cuentas con posterioridad. De esta forma, el sujeto que actúa sin mandato expreso lleva adelante acciones y decisiones hasta que el ausente pueda encargarse de su asunto. Según Paso, la caída de España era una situación extraordinaria, grave y urgente que no admitía demoras. Explicó que por analogía podían aplicarse las disposiciones de la gestión de negocios ajenos del derecho civil. Por lo tanto, debía admitirse que Buenos Aires como capital del virreinato, como “hermana mayor en ausencia de las menores” se arrogara la representación de las ciudades del interior y pudiese decidir

por ellas en esas apremiantes circunstancias. Sostuvo que más tarde un Congreso General con amplia representación de todo el virreinato podría aprobar o desechar lo actuado por el Cabildo porteño.

Un aplauso cerrado siguió al discurso del doctor Paso, la contundencia de sus palabras no pudo ser replicada y así, finalmente, se pasó a la votación de los presentes.

Una última moción de los conservadores para que se votara en secreto fue rechazada, por lo tanto, el voto fue nominal, a viva voz y fundado. La fórmula puesta a consideración del Cabildo fue muy concreta: si debía o no continuar el virrey en funciones y, en su caso, quien lo reemplazaría.⁵⁰ El procedimiento fue largo, cada uno de los votantes se acercaba al escribano y emitía su voto en voz alta. Al final de la jornada, la que se extendió hasta la medianoche, quedó decidido por mayoría que el virrey Cisneros no continuaría en su cargo, y que su autoridad sería ejercida por el Cabildo hasta la creación de una Junta, la que debería formar el mismo Cabildo de la manera que estimara más conveniente.

⁵⁰ Según el acta capitular la fórmula fue la siguiente: “Si se ha de subrogar otra autoridad a la superior que obtiene el Exmo. Sr. Virrey, dependiente de la soberana; que se ejerza ilegítimamente a nombre del Sr. D. Fernando VII, ¿y en quién?” habiendo sido generalmente aprobada, se resolvió por los Señores del Exmo. Ayuntamiento que los Señores Vocales entrasen a la Sala de acuerdos a poner su voto cada uno de por sí; y que rubricándolo solamente, por simplificar el acto en lo posible, lo publicase después el escribano. Acta y votación del Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810. *Archivo Histórico*. Disponible en: https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=ffc941b6-5bc0-48b2-b62d-53d65373fd9

La Junta del día 24 de mayo (continuidad del virrey)

La votación en el Congreso General o Cabildo Abierto del 22 de mayo fue clara y no admitía dudas. El virrey cesaba en sus funciones y el Cabildo debía constituir una Junta que habría de reemplazarlo en el cargo. Pero, sorpresivamente, el día 24 reapareció el ex virrey depuesto como presidente de una nueva Junta Gubernativa, acompañado de cuatro vocales (dos criollos: Saavedra y Castelli; y dos españoles: Inchaurregui y Solá).

La junta presidida por Cisneros causó una pésima impresión puesto que, en una clara maniobra contrarrevolucionaria, incumplía lo decidido por el pueblo dos días antes. A ello se debe sumar que el virrey destituido, ahora en su nuevo rol de presidente de la Junta de Gobierno, mantenía el tratamiento, el sueldo, los honores y lo más importante, el mando efectivo de las tropas.

La indignación popular que causó la creación de esta Junta llevó a una crisis de tal magnitud que ese mismo día fue disuelta y dejada sin efecto. Se exigió la creación de una nueva junta y el Cabildo se vio obligado a ceder ante la agitación del vecindario y la presión de los jefes militares.⁵¹

Al día siguiente, 25 de mayo de 1810, el Cabildo se reunió ante una multitud agolpada frente a sus puertas y procedió a proclamar la nueva Junta Gubernativa bajo la presidencia de Cornelio Saavedra. Nacía así el primer gobierno patrio.

⁵¹ Ver PALACIO, Ernesto. *Op. cit.*, p. 179.

4) Primera Junta de Gobierno. Circulares a las Provincias. Sectores enfrentados. El Plan de Operaciones de Moreno. Legislación más importante

La mañana del 25 de mayo de 1810 se presentó ante el Cabildo un petitorio firmado por un “considerable número de vecinos, los comandantes y varios oficiales de los cuerpos voluntarios de esta capital, por sí y a nombre del pueblo”.⁵² A través de aquel, se solicitaba tener por nula la Junta creada el día 24, como así también, proceder a constituir una nueva Junta de Gobierno.

De esta forma se creaba la ilustre Primera Junta de Gobierno bajo la presidencia de Cornelio Saavedra,⁵³ quien sería acompañado por seis vocales: Juan José Castelli (abogado); Manuel Belgrano (abogado); Miguel de Azcuénaga (militar); Domingo Matheu (comerciante); Juan Larrea (comerciante) y Manuel Alberti (sacerdote). Como secretarios asumieron Juan José Paso y Mariano Moreno (ambos abogados). Todos ellos juraron “desempeñar legalmente el cargo, conservar íntegra esta parte de América a nuestro augusto soberano,

⁵² Ver Reproducción del Acta del Cabildo del 25 de mayo de 1810 en *Actas Capitulares desde el 21 hasta el 25 de Mayo de 1810*. Primera edición. Buenos Aires: Imprentas del Estado, 1836. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/>

⁵³ La primera autoridad patria con el título de presidente (nos referimos a la presidencia de la Primera Junta) fue un hombre nacido en territorio de la actual República de Bolivia. En efecto, Saavedra, como él mismo lo cuenta en sus memorias, provenía del Alto Perú: “...desde el año 1767 en que fui trasladado a Buenos Aires de la Villa imperial de Potosí, en que residía mi finado padre Don Santiago Saavedra, he permanecido en dicha ciudad”. SAAVEDRA, Cornelio. Memoria Autógrafa. Buenos Aires, 1º de enero de 1829. En: *Biblioteca de Mayo. Colección de obras y documentos para la historia argentina*. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1960, tomo II, p. 1025.

el Sr. D. Fernando VII y sus legítimos sucesores, y guardar puntualmente las leyes del reino”. Según cuentan las crónicas de la época, el flamante presidente de la Junta, en una actitud que luego se repetirá a lo largo de la historia, en nuestro país, salió al balcón del cabildo a saludar al pueblo reunido en la plaza aquella histórica mañana.⁵⁴

El acta capitular del día 25 de mayo contiene disposiciones referidas a las atribuciones de la Junta Provisional Gubernativa de la capital del Río de la Plata (tal su verdadero nombre).⁵⁵

En líneas generales se estableció que:

- a) La Junta tendría carácter provisional (hasta tanto se reuniera la Junta General del virreinato).
- b) Sus miembros se limitarían a gobernar en nombre de Fernando VII, conservar la integridad de los dominios y cumplir las leyes del reino.
- c) Pasaba a ser depositaria de la autoridad superior del virreinato
- d) La propia Junta designaría a sus miembros en caso de vacancia por renuncia, muerte, ausencia, enfermedad o remoción.
- e) Debería preservar el orden, la tranquilidad pública y velar por la seguridad de todos los vecinos.
- f) No podría ejercer funciones judiciales.
- g) Sería enviada una expedición de 500 hombres para auxiliar a las provincias del interior.

⁵⁴ “Luego que juraron sus empleos los vocales de la Junta: salió al balcón del cabildo el presidente Saavedra, arengó al pueblo a la fidelidad, paz y armonía, y lo remató el grito del pueblo viva la junta...” BERUTI, Juan Manuel. *Op. cit.*, p.3763.

⁵⁵ Se puede acceder al texto completo del acta en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21485>

h) Debería despachar circulares al interior para que los cabildos convocaran a la parte más sana y principal del vecindario, y así elegir representantes que habrían de reunirse a la brevedad en la capital para establecer la forma de gobierno más conveniente.

Circulares a las provincias (27 de mayo)

El primer acto llevado a cabo por la Junta Provisional Gubernativa (Primera Junta) el 27 de mayo de 1810, fue anotar a las ciudades y pueblos del interior del virreinato del Río de la Plata sobre los acontecimientos ocurridos en Buenos Aires.

Fue así que a través de una circular,⁵⁶ emitida y despachada por la propia Junta, se daba a conocer a las autoridades del interior sobre la destitución del virrey, la instalación del nuevo gobierno provisorio y el propósito de mantenerse al margen de lo que estaba ocurriendo en España.

Mediante las circulares enviadas a las provincias, se solicitaba a estas el envío de diputados a Buenos Aires para que, a medida que fueran llegando, se incorporaran a la Junta de Gobierno.⁵⁷

⁵⁶ Una circular es un tipo de documento formal utilizado por alguna autoridad para dar a conocer una información.

⁵⁷ Según lo dispuesto en la circular del día 27 de mayo: "... los Diputados han de irse incorporando en esta Junta conforme y por el orden de su llegada a la capital, para que así se hagan de la parte de confianza pública que conviene al mejor servicio del Rey y gobierno de los pueblos; imponiéndose, con cuanta anticipación conviene a la formación de la general, de los graves asuntos que tocan al gobierno. Por lo mismo, se habrá de acelerar el envío de Diputados; entendiéndose deber ser uno por cada ciudad o villa de las Provincias." *Actas Capitulares desde el 21 hasta el 25 de mayo de 1810*. Primera edición. Buenos Aires: Imprentas del Estado, 1836. Se puede acceder a la versión digital en <http://www.cervantesvirtual.com>

Resulta claro advertir que la Junta necesitaba legitimar su autoridad a través del consentimiento y la aceptación del resto del virreinato, pues la misma había surgido de una decisión puramente local o municipal.

Los primeros movimientos contrarrevolucionarios

La caída del aparato administrativo y burocrático virreinal, como era de suponerse, no podía efectuarse sin ningún tipo de resistencia. El virrey destituido, los miembros de la Audiencia y todo un grupo de funcionarios vinculados a ellos, aguardaban el apoyo de los gobiernos del interior, a quienes no dudaron en enviar emisarios secretos en busca de alianzas. A los pocos días comenzaron a surgir los primeros focos contrarrevolucionarios. Así, Córdoba, Montevideo y Paraguay hicieron saber su rechazo a la constitución de la Junta de Gobierno porteña y su acatamiento al Consejo de Regencia surgido en España.

Las circunstancias obligaron a los miembros de la Junta a actuar con rapidez y energía. Se resolvió el envío de una expedición militar de 500 hombres a las provincias del interior con el objeto de “auxiliarlas”, de allí que haciendo gala de un verdadero eufemismo, se la llamó Expedición Auxiliadora, cuando en realidad el objetivo no fue otro que imponer el reconocimiento de la Junta y su aceptación por parte de los pueblos del interior.⁵⁸

⁵⁸ El lector interesado en la expedición de auxilio a las provincias interiores entre 1810 y 1812 podrá ampliar sobre el tema en BIDONDO, Emilio. *La Expedición de Auxilio a las Provincias Interiores (1810-1812)*. Buenos Aires: Círculo Militar, vol. 728, 1987.

Sectores enfrentados: Saavedra-Moreno

Desde las primeras jornadas que rodearon la instalación de la Primera Junta se destacaron dos figuras sobresalientes y opuestas en su seno: Cornelio Saavedra y Mariano Moreno.

Cornelio Judas Tadeo Saavedra era militar, se desempeñaba como jefe del Regimiento de Patricios, criollo, nacido en Potosí, Alto Perú (hoy República de Bolivia). Para mayo de 1810 tenía cincuenta años, edad que para la época lo ubicaba como un hombre mayor, maduro y con experiencia. Al ser designado como presidente de la Primera Junta contaba con el apoyo de las dos grandes fuerzas de la revolución: pueblo y ejército. Desde un primer momento Saavedra advirtió la influencia preponderante de Moreno y fue consciente de la energía arrolladora del secretario de la Junta como foco y centro del pensamiento renovador. Por el contrario, Saavedra representaba la posición más moderada y conciliadora del nuevo Gobierno. Mariano Moreno, principal ideólogo e impulsor de la Revolución de Mayo, abogado, egresado de la Universidad de Chuquisaca (Alto Perú), había nacido en Buenos Aires el 23 de septiembre de 1778. A los veinte años emprendió su travesía al Alto Perú para hacerse cura, pero una vez allí tomó contacto con libros de autores clásicos de la modernidad (Montesquieu, Locke, Rousseau, etc.) que, al generarle tal fascinación en su ánimo, decidió cambiar de vocación. En 1802 se graduó en la carrera de Derecho, ejercerá su profesión por un tiempo, se casará y tendrá un hijo. Es ahí cuando decide regresar a

Buenos Aires, no solamente no retorna como clérigo, sino que se ha hecho abogado, esposo y padre.⁵⁹

Contaba con tan solo 31 años de edad para mayo de 1810. Fue tal vez uno de los pocos que tuvo un exacto sentido de la revolución y una clara visión de la pronta independencia. A partir del impulso de sus medidas drásticas y a veces violentas, Moreno fue provocando una división interna dentro del gobierno frente a las posturas más conservadoras que se inclinaban por un mayor equilibrio y temperamentos más dóciles. No fue un líder ni un caudillo. Moreno fue un intelectual, un pensador con firmes convicciones que utilizó todos los medios que tuvo a su alcance para llevarlos a la acción. En su breve paso por el primer gobierno patrio desplegará una múltiple labor organizativa y teórica, imprimiendo así su sello a toda la gesta emancipadora.⁶⁰

Esta puja interna entre los sectores que respondían a ambas figuras fue incrementándose hasta fines de 1810, momento en el que Moreno, al sentirse derrotado por el ingreso de los diputados del interior, aliados a Saavedra, se alejó del gobierno para llevar adelante una misión diplomática en el exterior.

⁵⁹ Ver FEINMANN, José Pablo. *Filosofía y Nación*. Buenos Aires: *Estudios sobre el pensamiento argentino*. Planeta, 2012, p. 34.

⁶⁰ Ver NOVAYO, Julio. *Mariano Moreno, Secretario de Guerra*. Buenos Aires: Editorial Cartago, 1984, p. 5.

El plan de operaciones de Moreno

A mediados de julio de 1810, la Junta —en sesión secreta— le encomendó a Moreno la redacción de un plan de acción revolucionario, es decir, un método de cómo deberían implementarse las operaciones que organizaran las acciones políticas del nuevo gobierno. El documento estará listo el 30 de agosto de ese año y pasará a conocerse luego como el Plan de Operaciones.

En apretada síntesis, podría decirse que el Plan de Operaciones contenía los siguientes lineamientos generales:

Firmeza y rigurosidad con los enemigos de la causa; asegurar la presencia de partidarios incondicionales de la Revolución en los organismos de gobierno; remoción de todos los funcionarios corrompidos, en especial dentro de la justicia y el ejército; otorgamiento de facilidades y empleos a los extranjeros, así serían fieles a la causa por interés; uso de la propaganda oficial para dar noticias atractivas y evitar que se conocieran los errores; en el plano económico se llamaría a promover la creación de fábricas, ingenios y otras industrias.

En definitiva, en el Plan se aconseja el empleo de cualquier medio contra el enemigo de la causa —incluso conductas crueles y sanguinarias— para hacer triunfar la Revolución. En uno de los pasajes más elocuentes en ese sentido, Moreno sostiene que “los cimientos de una nueva república nunca se han cimentado sino con el rigor y el castigo, mezclado con la

sangre derramada de todos aquellos miembros que pudieran impedir sus progresos”⁶¹

Como legislación más importante emitida por la Primera Junta se pueden mencionar, además de la circular a las provincias del 27 de mayo (la que ya fuera desarrollada anteriormente), el Reglamento del 28 de mayo y el Decreto de Supresión de Honores del 8 de diciembre.

El Reglamento Interno del 28 de mayo de 1810 fue un documento breve en el cual se establecieron las reglas para el despacho de los asuntos de la Junta y las cuestiones ceremoniales en los actos públicos. Al decir de Sánchez Viamonte, será el “primer documento de carácter institucional emanado de los gobiernos argentinos.”⁶² Entre otras cuestiones, se dispuso que el presidente debía residir en la fortaleza, también se fijaba el horario de reuniones de la Junta, el *quorum* para su funcionamiento, se crearon dos secretarías: Hacienda (Paso) y Guerra (Moreno). Por último, señalamos que este documento estableció el derecho de petición a la Junta al afirmar que “Todo Vecino podrá dirigirse por escrito o de palabra a cualesquiera de los Vocales, o a la Junta misma, y comunicar cuanto crea conducente a la seguridad pública y felicidad del Estado”⁶³

⁶¹ MORENO, Mariano. Plan de Operaciones. Primera edición. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2007.

⁶² SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Kapelusz, 1959, p. 27.

⁶³ PRADO Y ROJAS, Aurelio (comp.). *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio, 1877, p. 33.

El Decreto de Supresión de Honores (8 de diciembre de 1810) fue un documento cargado de principios libertarios en sus fundamentos y cuya autoría se le adjudica a Moreno. En concreto, se estableció la supresión de los honores que se le tributaban al presidente de la Junta. Así dispuso que, a partir de su dictado, hubiera absoluta igualdad entre el presidente y los demás vocales del cuerpo. Se dejó establecida la prohibición de honores a las esposas de los funcionarios y se modificaron algunas formalidades de protocolo, entre otras cuestiones. Asimismo, dispuso que todo decreto, oficio y orden de la Junta debería llevar la firma del respectivo secretario.⁶⁴

El Decreto de Supresión de Honores al presidente, verdadero código de moral republicana, debió ser aceptado de mala gana por el afectado directo, Saavedra, y significó en la práctica una profundización del conflicto ya latente entre las dos posiciones dentro del Gobierno.⁶⁵

⁶⁴ Acceder a texto completo en PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Op. cit.*, p.74.

⁶⁵ Un hecho menor, casi intrascendente, fue el motivo que llevó a Moreno a redactar el Decreto de supresión de honores al presidente de la Junta. Se trató de un brindis imprudente en homenaje a Saavedra y a su esposa en un banquete ofrecido en el Cuartel de Patricios. En aquella ocasión, donde se festejaba el triunfo del ejército del norte en la batalla de Suipacha, el oficial Atanasio Duarte, tal vez con algunas copas de más, brindó por Saavedra y su esposa, quien se encontraba presente esa noche, como “futuros monarcas de América”. Ese hecho rápidamente llegó a oídos de Moreno, quien utilizó el incidente para impulsar el Decreto de supresión de honores. En cuanto a Duarte, se le perdonó la vida por su estado de embriaguez, pero se lo condenó al destierro ya que ningún habitante “ni ebrio ni dormido debe tener impresiones contra la libertad de su país” (art. 11). Ver PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Op. cit.*, p. 78.

5) La Junta Grande. Formación. Juntas Provinciales. Reglamento sobre libertad de imprenta

La Junta Grande (18 de diciembre de 1810)

El gobierno provisorio, surgido el 25 de mayo de 1810 en Buenos Aires, debía ser legitimado con el consentimiento del resto del virreinato. En ese sentido, conviene recordar que la creación de la llamada Primera Junta fue una decisión exclusivamente local tomada por los porteños. Es por ello, que como ya lo hemos explicado, fueron enviadas circulares a las provincias para que las ciudades y pueblos del interior enviaran representantes a la capital.

Para fines de junio de 1810 ya habían comenzado a llegar a Buenos Aires los diputados del interior, quienes exigieron el ingreso al gobierno. Esa decisión se fue demorando, pues hubo resistencias de algunos miembros de la Junta, en especial del secretario Moreno, por entender que los representantes de las provincias debían formar un Congreso General y no sumarse a un gobierno provisorio.

Para esa altura los conflictos internos entre Saavedra y Moreno ya estaban planteados y profundizados (mucho más aún después del dictado del Decreto de Supresión de Honores). El presidente advirtió la necesidad de aliarse con los diputados del interior para deshacerse de su rival. De esa forma, Saavedra accedió al pedido de los representantes de las provincias para ser incorporados a la Junta. En la reunión del día 18 de

diciembre se votó por la ampliación del gobierno. Así nacerá el organismo que en nuestra historia será llamado la Junta Grande, en clara alusión a la cantidad de sus integrantes. Entre tanto, Moreno al verse derrotado en su disputa interna por la fracción que respondía a Saavedra, presentó su renuncia al cargo de secretario, la que no le fue aceptada. Fue así, que se lo designó para cumplir una misión diplomática a Europa. Murió en alta mar, el 4 de marzo de 1811. Tenía 32 años de edad. La Junta Grande no tuvo plan ni objetivos concretos, resultó en la práctica un organismo lento e inoperante.⁶⁶ A la falta de claridad en sus acciones se le sumó, para empeorar su situación de debilidad, la llegada a Montevideo de don Francisco Javier de Elío, flamante virrey del Río de la Plata, nombrado por el Consejo de Regencia, a quien, presurosamente, la Junta procedió a desconocerle su autoridad mediante oficio del día 22 de enero de 1811.

Juntas Provinciales (10 de febrero de 1811)

Una vez conformada la Junta Grande dictó un reglamento a instancia del representante de Córdoba, el Deán Gregorio Funes, mediante el cual se dispuso la creación de Juntas de Gobierno en las ciudades y villas del interior. Según este documento pasaría haber dos tipos de Juntas Provinciales: las principales y las subordinadas.

⁶⁶ Sanguinetti al referirse a la Junta Grande la califica como un organismo “pesado e inoperante, donde se desatacó una gran figura: El Deán Gregorio Funes...”. SANGUINETTI, Horacio. *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1977, p. 236.

Las Juntas Principales debían funcionar en las capitales de las provincias (por eso también fueron llamadas Juntas Provinciales), se integrarían con cinco miembros: cuatro vocales elegidos por el pueblo y el gobernador como presidente de la Junta. Dependerían de la Junta Superior de Buenos Aires.

Las Juntas subordinadas funcionarían en las demás ciudades y villas. Estarían compuestas por tres miembros: el comandante de armas como presidente y dos vocales elegidos por el vecindario. Dependerían de las juntas principales.

Como se ha señalado, esta decisión respondió a la necesidad de legitimar el nuevo orden político y constituyó un intento de evitar la eclosión de Juntas en el interior del territorio que disputaran la soberanía de la Junta Grande.⁶⁷ Las tensiones generadas con la creación de la Juntas Provinciales, a partir de la pluralidad de instituciones (juntas principales, juntas subordinadas, cabildos, audiencias, etc.); determinaron que sean suprimidas por decreto del 23 de diciembre de 1811.

La experiencia de las Juntas Provinciales no significó en absoluto un intento federalista, toda vez que, lejos de implementar un sistema de libertad y autonomía, hubo una clara subordinación entre las ciudades menores y las capitales de provincias; y entre estas últimas y la Junta Grande de Buenos Aires.

⁶⁷ Ver VARELA, María Florencia. La experiencia de las Juntas Provinciales y Subalternas en el Río de la Plata en 1811. Una mirada hacia los problemas de gobernabilidad en las Provincias Intendencias. En: *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*. Córdoba (Argentina). 2011, núm. 11, pp. 153-171. ISSN 1666-6836.

Reglamento sobre libertad de imprenta. Junta Grande, 20 de abril de 1811

Fue una de las primeras resoluciones tomadas por la Junta Grande, el 20 de abril de 1811. Se trató de un documento de veinte artículos a través del cual se estableció el derecho de publicar las ideas sin censura previa.

Conforme a sus disposiciones, todas las personas, de cualquier condición y estado que sean, tenían la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión ni aprobación alguna anterior a la publicación.

Al mismo tiempo, el Reglamento estableció sanciones para los casos de escritos calumniosos o contrarios a la decencia pública, como también la revisión previa de las publicaciones en materia religiosa.⁶⁸

6) El primer Triunvirato. Estatuto Provisional. Decreto de libertad de imprenta. Decreto de seguridad individual. Reformas Judiciales

El Primer Triunvirato (23 de septiembre de 1811)

La Junta Grande, mediante el bando del 23 de septiembre de 1811, decidió la creación de un Poder Ejecutivo colegiado compuesto por tres miembros, conocido luego en nuestra

⁶⁸ Conf. arts. 1,4 y 6 del Reglamento de Libertad de Imprenta. PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Op. cit.*, p. 88.

historia como el Primer Triunvirato. Los tres vocales que integraron el nuevo organismo fueron: Feliciano Chiclana, Manuel de Sarratea y Juan José Paso.

En los propios fundamentos del acto de creación se hizo referencia a la necesidad de contar con una autoridad que pudiera actuar con la rapidez y energía que los negocios y asuntos de la patria demandaban en esos momentos, también fue señalado que la multitud y variedades de opiniones en la Junta aconsejaban la creación del triunvirato.⁶⁹

Entre tanto, la Junta pasaría a denominarse Junta Conservadora, actuando como un cuerpo legislativo y representativo de la soberanía. En ese carácter, la nueva Junta Conservadora quedaba como autoridad suprema ante quien deberían responder los miembros del Poder Ejecutivo por sus respectivas acciones. Al mismo tiempo, fueron designados tres secretarios sin voto: José Fabián Pérez (Gobierno); Bernardino Rivadavia (Guerra) y Vicente López (Hacienda). De estos tres, Rivadavia pasará a tener un predominio en el funcionamiento del nuevo gobierno. Entre tanto, la expedición de Belgrano al Paraguay no había tenido el éxito esperado; Elío (el virrey designado por el Consejo de Regencia establecido en Montevideo) le declaró la guerra a Buenos Aires y tildó a la Junta y sus partidarios de traidores; más tarde se supo la derrota del Ejército del Norte en la Batalla de Huaqui, situación que motivó la partida de

⁶⁹ Se puede acceder al texto completo del Bando del 23 de septiembre de 1811 en PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Op. cit.*, p. 100.

Saavedra al norte con el fin de evitar una invasión realista.⁷⁰

El surgimiento del primer triunvirato fue tomado como una reacción de la capital contra el predominio provinciano que existía en la Junta, razón por la cual su creación fue considerada de manera auspiciosa en Buenos Aires; y con desconfianza en el interior. Ninguno de los vocales ni de los secretarios fueron diputados del interior, todos ellos fueron porteños que buscaron neutralizar la influencia de los representantes de las provincias. A los pocos días de ser creado el Primer Triunvirato, la Junta Conservadora dictó el Reglamento Orgánico del 22 de octubre, conocido también como Reglamento de Poderes, ya que fue el primer instrumento en establecer la clásica división de poderes constituidos fijando, en consecuencia, las atribuciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Junta obró de manera unilateral pues promulgó el Reglamento del 22 de octubre por su sola voluntad, para luego enviar una copia al Triunvirato a los fines de su cumplimiento. Los miembros del Ejecutivo al recibir el reglamento lo pasaron en consulta al Cabildo de Buenos Aires. Esta decisión motivó el malestar de la Junta Conservadora pues, para esta, no correspondía que un órgano de carácter local o municipal se expidiera sobre un documento emitido por una autoridad soberana como lo era la Junta. La tensión generada por esta situación dará lugar a una abierta contienda que terminará con

⁷⁰ Según López, el alejamiento de Saavedra debilitó a la Junta, dando origen a la formación del Primer Triunvirato. LOPEZ, Antonio. *Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Buschi SRL, 1962, p. 162.

la desaparición de la Junta Conservadora unos días más tarde. El 7 de noviembre de 1811 el Primer Triunvirato procedió a disolver la Junta Conservadora, la que para entonces carecía de poder real y apoyo para actuar. Además, dispuso que sus miembros retornaran a sus respectivas provincias ya que la permanencia en la capital no tenía sentido alguno.

Estatuto Provisional (Primer Triunvirato, 22 de noviembre de 1811)

Una vez disuelta la Junta Conservadora, el Triunvirato se dio a la tarea de redactar su propio estatuto. Fue así que el 22 de noviembre de 1811 dictó el llamado “Estatuto Provisional para el Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata a nombre del Señor Don Fernando VII”, más conocido como el Estatuto Provisional de 1811.

El documento comienza con un extenso preámbulo donde el Triunvirato señala los motivos que lo llevaron a disolver la Junta Conservadora. Seguidamente, y a lo largo de nueve artículos procedió a establecer la organización provisional del Gobierno.⁷¹ En líneas generales estableció que: los miembros del Triunvirato durarían un año y medio en sus funciones (renovándose uno cada seis meses); serían elegidos por una Asamblea General formada por el Cabildo de Buenos Aires, un

⁷¹ Se puede acceder al texto completo del Estatuto Provisional en RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. Tomo sexto, segunda parte, 1810 – 1898. Buenos Aires: Talleres SA Casa Jacobo Peuser Ltda., 1937, p. 603.

representante por cada pueblo y un número considerable de ciudadanos elegidos por el vecindario de la capital (claro predominio porteño); los secretarios serían inamovibles; el estatuto tendría vigencia hasta la reunión de un Congreso General ante quien deberían responder los miembros del triunvirato.

Decreto de libertad de imprenta (Primer Triunvirato, 26 de octubre de 1811)

Fue un instrumento dictado por el Primer Triunvirato el 26 de octubre de 1811, cuando aún no había sido disuelta la Junta Conservadora y sin tener en cuenta el Reglamento de Libertad de Imprenta emitido por la misma Junta el 20 de abril de ese año, al que ni siquiera lo menciona como antecedente. En relación a su contenido, posee similares disposiciones que el reglamento sobre la materia de la Junta, pues se basa en análogos principios.

Comienza con un breve preámbulo donde se señala que “tan natural como el pensamiento es al hombre la facultad de comunicar sus ideas”.⁷² En su articulado se estableció que todo hombre podía publicar sus ideas sin censura previa, la creación de una junta protectora de la libertad de imprenta, que las obras sobre temas religiosos no podían publicarse “sin previa censura eclesiástica”,⁷³ entre otras cuestiones.

⁷² Ver RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas. Op. cit.*, p. 606.

⁷³ Conf. art. 8º del Decreto.

Decreto de seguridad individual (Primer Triunvirato, 23 de noviembre de 1811)

Fue dictado por el Primer Triunvirato el 23 de noviembre de 1811, consta de un preámbulo y nueve artículos. En este documento quedaron plasmados una serie de derechos fundamentales y, en especial, las garantías del debido proceso. Ya en el preámbulo se dispuso que “todo ciudadano tiene un derecho sagrado a la protección de su vida, de su honor, de su libertad y de sus propiedades”.⁷⁴ Además, se estableció que ningún ciudadano podía ser penado sin que haya proceso y sentencia legal; que nadie podría ser arrestado sin pruebas; que la casa de un ciudadano es sagrada y que solo podría ser allanada por orden de un juez; que las cárceles eran para seguridad y no para castigo de los reos; entre otras cuestiones.⁷⁵

Reformas Judiciales (primer Triunvirato, 23 de enero de 1812)

El Primer Triunvirato dictó el “Reglamento de institución y administración de justicia del Gobierno Superior Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata”, más conocido como Reglamento de Justicia”. Consta de un preámbulo y 56 artículos. Entre las cuestiones de mayor relevancia se destaca la supresión de la Real Audiencia, creándose en su lugar un organismo superior denominado Cámara de Apelaciones.⁷⁶

⁷⁴ PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Op. cit.*, p. 104.

⁷⁵ Ver texto completo en RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas. Op. cit.*, p. 605.

⁷⁶ Conf. art. 12 del Reglamento. Ver en PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Op. cit.*, p. 114.

BIBLIOGRAFÍA

ABADIE-AICARDI, Oscar. En los 200 años de la invasión inglesa al Plata. En: *Revista Humanidades. Revista de La Universidad De Montevideo*. 2006, núm. 1, pp. 69-92.

BERUTI, Juan Manuel. Memorias curiosas. En SENADO DE LA NACIÓN. *Biblioteca de Mayo: Colección de Obras y Documentos para la Historia Argentina*. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1960, tomo IV, pp. 3647-4148.

BIDONDO, Emilio. *La Expedición de Auxilio a las Provincias Interiores (1810-1812)*. Buenos Aires: Círculo Militar, vol. 728, 1987.

BUENO, Eduardo. *Brasil: Uma História. Cinco séculos de um país em construção*. Río de Janeiro: Leya, 2012.

BUSANICHE, José Luis. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Alfaguara, 2005.

CALMON, Pedro. Síntesis de la historia del Brasil hasta 1808. En: LEVENE, Ricardo (director). *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. Tercera edición. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, vol. III., 1961.

CALVO MATURANA, Antonio. Dios nos libre de más revoluciones: el Motín de Aranjuez y el Dos de Mayo vistos por la

condesa viuda de Fernán Núñez. En: *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*. 2011, núm. 10, pp. 163-193.

DE URBINA, Antonio. Las invasiones inglesas en el Río de la Plata (1806-1807). En: *Revista de Estudios Políticos*. 1948, núm. 37-38, pp.159-178

ESLAVA GALÁN, Juan. *Sobre la batalla de Bailén*. En: *Alcazaba. Revista histórica-cultural*. 2014-2015, núm. 14-15, pp. 61- 71.

FEINMANN, José Pablo. *Filosofía y Nación. Estudios sobre el pensamiento argentino*. Buenos Aires: Planeta, 2012.

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. La Primera Constitución Española: El Estatuto de Bayona. En: *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*. 2006, núm. 26, pp. 89-109. ISSN 0121-8697.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Larousse, tomo I, 1992.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987.

GARMENDIA LORENA, Fausto. *Contribución al conocimiento de la historia de la violencia en el Perú*. En: *Anales de la Facultad de Medicina*. 2016, Vol. 77, núm. 1, pp. 45-50. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15381/anales.v77i1.11552>

LA PARRA, Emilio. *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*. Barcelona: Tusquets Editores, 2018.

LEWIN, Boleslao. *Rousseau en la independencia de Latinoamérica*. Buenos Aires: Depalma, 1980.

LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1984.

LÓPEZ, Antonio. *Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Buschi SRL, 1962.

LÓPEZ, Vicente Fidel. *Historia de la Revolución Argentina. Desde sus precedentes coloniales hasta el derrocamiento de la tiranía en 1852*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo, 1881.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. *La España de Carlos IV*. Madrid: Pere Molas Ribalta Editor, 1991.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. La Guerra de la Independencia Española: planteamiento nacional y repercusión internacional. En: *Monte Buciero. Santander*, 2008, núm. 13, pp. 17-43. ISSN 1138-9680.

MITRE, Bartolomé. *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*. Buenos Aires: Biblioteca de la Nación, 1902.

MITRE, Bartolomé. *Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana*. Buenos Aires: Rosso editores, 1937.

MORENO, Mariano. *Plan de Operaciones*. Primera edición. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2007.

NOVAYO, Julio. *Mariano Moreno. Secretario de Guerra*. Buenos Aires: Editorial Cartago, 1984.

PALACIO, Ernesto. *Historia de la Argentina 1515-1943*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor, 1979.

PRADO Y ROJAS, Aurelio (comp.). *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio, 1877.

RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. Buenos Aires: Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Ltda., 1937.

ROSA, José María. *Historia argentina*. Buenos Aires: Juan C. Granda Editor, 1967.

SAAVEDRA, Cornelio. Memoria Autógrafa, Buenos Aires, 1º de enero de 1829. En: *Biblioteca de Mayo: Colección de obras y documentos para la historia argentina*. Buenos Aires: Senado de la Nación, 1960.

SÁNCHEZ SILVA, Daniel. Crisis de la monarquía española (1808-1814). Influencia de Manuel Godoy. En: *Tiempo y Espacio*. 2014, núm. 61, pp. 413-422.

SANGUINETTI, Horacio. *Historia de las ideas políticas universales y argentinas*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1977.

SCALABRINI ORTÍZ, Raúl. *Política británica en el Río de la Plata*. Barcelona: Editorial Plus Ultra, 2001.

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor y MARTIRÉ, Eduardo. *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Cathedra Jurídica, 2012.

VARELA, María Florencia. La experiencia de las Juntas Provinciales y Subalternas en el Río de la Plata en 1811. Una mirada hacia los problemas de gobernabilidad en las Provincias Intendencias. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Sereta"*. 2011, núm. 11, pp. 153-171. ISSN 1666-6836.

VILAR, Juan B. Manuel Godoy o la reivindicación de un ilustrado. En: *Anales de Historia Contemporánea*. 2004, núm. 20. ISSN 0212-6559.

ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. *La Organización Política en el Período Hispano*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1981.

CAPÍTULO IV

LA ASAMBLEA DEL AÑO XIII

Por Guillermo Raúl Moreno

LA ASAMBLEA DEL AÑO XIII

*Por Guillermo Raúl Moreno **

Sumario:

1) La Logia Lautaro. Revolución del 8 de octubre de 1812. El Segundo Triunvirato; 2) Convocatoria a la Asamblea. Obra legislativa. Soberanía. Derechos individuales. Unificación del Poder Legislativo; 3) El federalismo. El pensamiento político de Artigas. Instrucciones Orientales; 4) Proyectos Constitucionales; 5) El Directorio. Sublevación de Fontezuelas. Disolución de la Asamblea. VI. Bibliografía

*Profesor Titular de Historia Constitucional (int.). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Contacto: guillermoraulmoreno@yahoo.com.ar

El presente capítulo fue redactado teniendo como base otro trabajo del autor: La Asamblea del año XIII. Artigas y el surgimiento del federalismo en el Río de la Plata, publicado en la Revista Derechos en Acción. 2018, Vol. 9, núm. 9, pp. 120-147.

1) La Logia Lautaro. Revolución del 8 de octubre de 1812. El Segundo Triunvirato

A principios del año 1812 llegó a Buenos Aires el teniente coronel de caballería don José de San Martín, quien luego de varios años al servicio de la Corona española, solicitó su retiro para regresar a la tierra donde había nacido. Junto con él, llegaron al Río de la Plata otros militares de marcada trayectoria en el Ejército de la madre patria (Alvear, Zapiola, Chilavert, entre otros). Al poco tiempo de su llegada, San Martín, a quien se le reconoció su grado militar, se le encomendó la formación de un escuadrón de caballería de línea. Entre tanto, formaba e instruía personalmente a sus Granaderos a Caballo, San Martín junto a sus compañeros de viaje crearon la “Logia Lautaro”, una entidad secreta que tuvo como propósito ejercer influencia en los medios militares y políticos de la Buenos Aires de entonces. Poco se sabe de la Logia Lautaro, ya que su funcionamiento fue secreto y quedó oculto por voluntad de quienes la integraron. Se supone que fue establecida en Buenos Aires entre mayo y junio de 1812, funcionando en domicilios privados; y que existían en la organización cinco grados en sus componentes. En los primeros se los iniciaba en los principios de fraternidad y mutua cooperación, pero en los grados superiores se los advertía de los verdaderos objetivos de la logia: independencia y constitución.²

² ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Juan J. Granda Editores, 1967, tomo II, p. 364.

Según nos cuenta Mitre, el objeto declarado de la Logia Lautaro era “trabajar con sistema y plan en la independencia de la América y su felicidad, obrando con honor y procediendo con justicia”.³

El 8 de octubre de 1812 se desató una revolución promovida por la *logia Lautaro* y la *Sociedad Patriótica*.⁴ Esa mañana amanecieron formados en la Plaza Mayor un regimiento de infantería al mando de Francisco Ortiz de Ocampo y el de Granaderos a Caballo formado por San Martín. Así, con el apoyo de esas fuerzas militares, un grupo numeroso de personas se reunió frente al Cabildo y exigió la renuncia del gobierno.

Revolución del 8 de octubre (1812)

La Revolución del 8 de octubre tuvo por objetivo enderezar el rumbo de los acontecimientos. Como consecuencia de la misma, se disolvió el primer triunvirato y se procedió a formar un gobierno de transición, conocido luego como el Segundo Triunvirato. Los electos fueron: Juan José Paso, Nicolás Rodríguez Peña y Antonio Álvarez Jonte, a quienes se les encomendó como primera medida convocar a una asamblea soberana que finalmente organizara el país.⁵

³ MITRE, Bartolomé. *Historia de San Martín y de la Emancipación Sud-Americana*. Buenos Aires: Imprenta de La Nación, 1887, tomo I, p. 162.

⁴ La Sociedad Patriótica, con Monteagudo a la cabeza, se constituyó como la cara pública y visible de la Logia Lautaro, cuya actuación siempre estuvo oculta.

⁵ Conforme acta capitular de Buenos Aires del día 8 de octubre de 1812 por medio de la cual se procede a crear el Gobierno de transición. PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio, 1877, tomo I, p. 151.

De esta forma se llegó a la formación de la Asamblea General Constituyente de 1813, más conocida en nuestra historia como la Asamblea del Año XIII. Sus objetivos fueron la declaración de independencia y el dictado de una Constitución. Por dificultades internas, falta de una genuina representación popular y las noticias que más tarde llegarían de Europa (vuelta al trono de Fernando VII), la Asamblea no logró ninguno de sus dos objetivos. No obstante, la Asamblea Constituyente de 1813 tomó decisiones soberanas que claramente allanaron el camino a la independencia nacional. En cuanto a su labor constituyente, si bien no sancionó una Carta Magna, si fueron presentados proyectos constitucionales con un innegable valor como antecedentes en la materia.

2) Convocatoria a la Asamblea. Obra legislativa. Soberanía. Derechos individuales. Unificación del Poder Legislativo

El decreto de convocatoria fue dado a conocer el 24 de octubre de 1812, expresándose el modo y la forma de la elección de los diputados que debían integrar la asamblea. La elección sería indirecta. Los gobernadores o tenientes pasarían orden a los alcaldes de barrio para que, citando a todos los vecinos libres y patriotas, se designara un elector a pluralidad de sufragios. Los electores designados debían concurrir

al ayuntamiento del lugar para proceder a elección del diputado. Las votaciones serían públicas y a viva voz.⁶

El decreto también dejaba establecida la cantidad de diputados que debían concurrir a la Asamblea: cuatro por la capital; las demás capitales de provincias designarían dos y uno cada ciudad de su dependencia. En cuanto a los poderes que debían llevar los diputados, serían otorgados sin limitaciones.

El objetivo de la convocatoria no admitía dudas, se esperaba de la Asamblea la declaración de independencia, para luego sí sancionar una Ley Fundamental que rigiera el nuevo Estado. Según se señaló, “la constitución que se sancione alentará la timidez de unos, contendrá la ambición de otros, acabará con la vanidad inoportuna, destruirá pasiones atrevidas, destruirá pasiones insensatas y dará en fin a los pueblos la carta de sus derechos y al gobierno la de sus obligaciones”⁷

La Asamblea quedó formalmente inaugurada el 31 de enero de 1813 en la ciudad de Buenos Aires. Ese mismo día, según lo dispuesto por el bando del Poder Ejecutivo Provisorio, se resolvió que en la Asamblea “residía la representación y soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata”. Esto significaba otorgarle el carácter de autoridad soberana, es decir, que la misma no reconocería autoridad superior alguna. Esta

⁶ Ver GALLETI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987, p. 270.

⁷ Decreto de convocatoria del 24 de octubre de 1812. Ver RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas. Seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser Ltda., 1937, tomo I, p. 3.

decisión, sumada a la fórmula de juramento de los diputados, donde se excluía toda mención a Fernando VII, nos señala la firme vocación de los diputados de romper los vínculos con la monarquía española. Ese mismo día fueron designadas las autoridades de la Asamblea: Carlos Alvear (presidente), Hipólito Vieytes y Valentín Gómez (secretarios).⁸

La Asamblea adoptó algunas medidas que comenzaron a perfilar elementos de una futura identidad nacional. Así, entre otras cuestiones: estableció un sello oficial que tenía el diseño del actual escudo nacional; decretó tener como única marcha nacional la pieza musical compuesta por el diputado López y Planes la que se debería entonar en todos los actos públicos; mandó acuñar una moneda con la leyenda “Provincias Unidas del Río de la Plata, en unión y libertad”; declaró el 25 de mayo como día de Fiesta Cívica.

Si se toman en cuenta algunos decretos y resoluciones dictados por la Asamblea del Año XIII, desde el punto de vista de los derechos individuales, se llega a la conclusión que sus integrantes respondieron al pensamiento liberal surgido de las grandes revoluciones de finales del siglo XVIII. Eran tiempos de consagrar derechos y garantías pertenecientes al ser humano por su condición de tal, que nace libre e igual a los demás, con derechos intransferibles que hacen a su propia esencia. En ese sentido, se destaca la abolición del mayorazgo, de los títulos de nobleza, de los trabajos forzados de los indios

⁸ Ver RAVIGNANI, Emilio. *Op. cit.* tomo I, p. 5.

(encomienda, mita, yanaconazgo y cualquier otro servicio personal). Asimismo, fue prohibido el uso de tormentos para el esclarecimiento de la verdad y la investigación de crímenes, ordenándose la destrucción de los instrumentos de tortura en la Plaza Mayor.⁹

A su vez la Asamblea del Año XIII es recordada por haber sancionado la Ley de Vientres, mediante la cual se declararon libres todos los nacidos y que nacieran desde el 31 de enero de 1813, día de la instalación de la Asamblea. Dos días más tarde se decretó que todos los esclavos de países extranjeros que, de cualquier modo, se introduzcan en territorio de las Provincias Unidas, pasarían a ser libres por el solo hecho de pisar su territorio. Sin embargo, esta última iniciativa tuvo que ser dejada sin efecto tiempo después, a partir de las presiones del Brasil que consideró como un acto hostil el propiciar la desertión de los negros de su territorio.¹⁰

Debemos destacar que la libertad de vientres no significó la abolición de la esclavitud en nuestro país, hecho que sí ocurrirá algunos años más tarde. La decisión de la Asamblea del Año XIII estableció que los hijos de esclavos nacidos a partir de la fecha mencionada serían personas libres. Recién en 1853, al sancionarse la Constitución Nacional, se dispuso que “En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy

⁹ Ley del 21 de mayo de 1813. RAVIGNANI, Emilio. *Op. cit.*, tomo I, p. 44.

¹⁰ Ver CALA, Laura Alejandra. Asamblea del Año XIII: Comentarios de una breve compilación. Homenaje a sus 200 años. En: *Revista Anales*. 2013, núm. 43, p. 19.

existen quedan libres desde la jura de esta Constitución”.¹¹

En relación al Poder Legislativo, la Asamblea estableció que los diputados de las Provincias Unidas serían diputados de la nación, y que una vez constituidos en Asamblea General, su representante pasaría ser el “todo de las provincias unidas colectivamente, no pudiendo obrar en comisión”.¹² Ello significó la unificación del Poder Legislativo, ya que sus diputados no representarían solo a la provincia de origen, sino a todo el pueblo de la nación.

3) El federalismo. El pensamiento político de Artigas. Instrucciones Orientales

José Gervasio Artigas nació en Montevideo en 1764. Era descendiente de una de las familias tradicionales fundadoras de esa ciudad.¹³ Desde muy joven dejó la ciudad para ir al campo, allí trabajará en estancias propias y ajenas. Al mismo tiempo, ingresará al Cuerpo de Blandengues, una especie de policía rural para defender la campaña.

Cuando en mayo de 1810 se produjo la destitución del virrey Cisneros y la instalación de la Primera Junta en Buenos Aires, Artigas no dudó en ponerse del lado de los revolucionarios, ofreciendo sus servicios al nuevo Gobierno.

¹¹ Art. 15 de la Constitución Nacional.

¹² Según lo dispuesto por el Decreto del 8 de marzo de 1813. Ver RAMELLA, Pablo. *Derecho Constitucional*. Tercera edición. Buenos Aires: Depalma, 1986, p. 37.

¹³ Según nos cuenta Félix Luna, su abuelo había venido con el fundador de Montevideo a estas tierras. LUNA, Félix. *Los Caudillos*. Buenos Aires: Planeta, 1988, p. 33.

En poco tiempo Artigas pasará a ser el caudillo de mayor prestigio en la Banda Oriental y en las provincias litorales. Con su liderazgo y carisma personal infundirá un aliento popular a la Revolución. Fue el primero en alzar su voz exigiendo la declaración formal de independencia de las Provincias Unidas, para así romper definitivamente los vínculos con la Corona española. Pasado los primeros años del movimiento de mayo de 1810, al centralismo porteño se le opondrá la figura y el pensamiento del caudillo oriental. Inspirado en las enseñanzas de Montesquieu y el constitucionalismo de la Revolución norteamericana, Artigas propondrá un pacto entre las diversas entidades territoriales para acordar, entre todas las provincias, la formación de un nuevo Estado, pero manteniendo cada una su propia identidad. Será el caudillo oriental el primero en reclamar en el Río de la Plata la existencia de gobiernos provinciales autónomos que, uniéndose entre sí mediante pactos recíprocos, procuraran entre las provincias del antiguo virreinato la formación de una verdadera unión federal.

Este pensamiento se verá reflejado claramente en las célebres “instrucciones orientales”, un documento de innegable valor en la formación de la corriente federal en nuestro país.

Las “instrucciones” fueron una suerte de directivas que los diputados de la Banda Oriental llevaron a la Asamblea General Constituyente reunida en Buenos Aires.

El 5 de abril de 1813, Artigas convocó a las ciudades y villas de la Banda Oriental a un congreso en Montevideo (luego conocido como el “Congreso Oriental de Peñarol” o “Congreso de

Tres Cruces”). Fue allí donde el caudillo oriental pronunció una de sus frases más conocidas y que demuestran el verdadero sentido que para él tenían la soberanía popular y la representación política: “Mi voluntad emana de vosotros, y ella cesa por vuestra presencia soberana”, sostuvo Artigas ante los asistentes al inaugurar formalmente el congreso.

Allí comunicará a los diputados intervinientes que la anunciada Asamblea ya había comenzado a sesionar en Buenos Aires y que su reconocimiento había sido ordenado. El objetivo del congreso estuvo en decidir si se reconocía la Asamblea y, de ser así, designar a los diputados que representarían a la Banda Oriental en la misma. “La Asamblea tantas veces anunciada empezó ya sus sesiones en Buenos Aires (...) su reconocimiento nos ha sido ordenado. Resolver sobre este particular ha dado motivo a esta congregación (...) examinad si debéis reconocer la Asamblea por obediencia o por pacto”¹⁴

Una vez resuelto el reconocimiento de la Asamblea, se procedió a elegir los diputados que serían enviados a Buenos Aires en representación de la Provincia Oriental.¹⁵

¹⁴ ROSA, José María. *Op. cit.*, tomo III, p. 59.

¹⁵ En total fueron elegidos seis diputados: Dámaso Larrañaga y Mateo Vidal por Montevideo; Dámaso Fonseca, por Maldonado; Felipe Cardozo, por Canelones; Martín Salcedo, por San José, y Francisco Bruno de Rivarola, por Soriano. ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 60.

Instrucciones orientales (13 de abril de 1813)¹⁶

Los diputados de las provincias concurrieron a la Asamblea Constituyente del año XIII munidos de instrucciones que concretaban las aspiraciones de sus representados. Ya el decreto de convocatoria surgido del segundo triunvirato, fechado el 24 de octubre de 1812, facultaba expresamente a los pueblos a conferir instrucciones a sus diputados. Esto era una práctica habitual de la época. Los diputados en principio debían ajustarse a las directivas o instrucciones en el desempeño de sus funciones de acuerdo a la voluntad de quienes estaban representando.

En las instrucciones orientales se resume el pensamiento político de Artigas. Sus ideas básicas serán: independencia, república y federación.

Para su elaboración, el caudillo oriental tomó diversas fuentes vinculadas con el proceso de la Revolución norteamericana (Artículos de Confederación de 1781; Constitución de Filadelfia de 1787; las enmiendas constitucionales norteamericanas dictadas hasta 1811; Constituciones territoriales de los Estados norteamericanos)¹⁷. El autor no se limitó a copiar

¹⁶ Sostiene la Prof. Aramburú que en realidad se conocen tres instrucciones emanadas del pueblo oriental: las del 5 y 6 de abril; las de Artigas del 13 de abril y las de Soriano. Ver ARAMBURÚ, Julia Edith. Artigas y las instrucciones orientales del 13 de abril de 1813. En: *Anales*. 2011, núm. 41, p. 358.

¹⁷ Nos cuenta Demicheli que a fines de 1811 Artigas recibe la versión en castellano de diferentes constituciones norteamericanas, publicadas poco antes en Filadelfia por el venezolano Manuel García Sena. Al final del libro, el traductor inserta: la declaración de independencia del 4 de junio de 1776; los Artículos de Confederación y Perpetua Unión; la Constitución de los Estados Unidos de 1787; las primeras doce enmiendas a la Constitución norteamericana; la Constitución de Massachusetts, la Constitución de Connecticut; la Constitución de New-Jersey; la Constitución de Pennsylvania y la

literalmente estos textos, por el contrario, mediante una inteligente selección de sus disposiciones y tomando en cuenta sus propias conclusiones, basadas en su realidad y su tiempo, elaboró las célebres instrucciones.¹⁸

Pasemos ahora al análisis del texto completo de las Instrucciones Orientales de 1813:

Instrucciones que se dieron a los representantes del pueblo oriental, para el desempeño de su cargo en la Asamblea Constituyente fijada en la ciudad de Buenos Aires. Delante de Montevideo, 13 de abril de 1813.¹⁹

Primeramente pedirá la declaración de la independencia absoluta de estas colonias, que ellas están absueltas de toda obligación de fidelidad a la corona de España y familia de los Borbones y que toda conexión política entre ellas y el Estado de la España, es y debe ser totalmente disuelta.

Art. 2 - No admitirá otro sistema que el de Confederación para el pacto recíproco con las provincias que formen nuestro Estado.

Art. 3 - Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable.

Constitución de Virginia. DEMICHELI, Alberto. Formación Nacional Argentina. *Derecho Público Preexistente, Pactos Interprovinciales y su constitucionalización*. Buenos Aires: Depalma. 1971, tomo I, p. 77.

¹⁸ De acuerdo a lo informado en la página web oficial de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay existen al día de hoy por lo menos cinco manuscritos originales de las Instrucciones del año XIII, de los cuales uno de ellos es una copia autenticada por el propio Artigas y se encuentra en el Museo Histórico Nacional de dicho país.

¹⁹ Texto según documento original que obra en el Archivo General de la Nación de Montevideo. Fondo del ex Archivo y Museo de Historia Nacional, caja 196, carpeta IV, año 1813. Citado por DEMICHELI, Alberto. *Op. cit.*, p. 411.

Art. 4 - Como el objeto y fin del Gobierno debe ser conservar la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y de los Pueblos, cada Provincia formará su gobierno bajo esas bases, a más del Gobierno Supremo de la Nación.

Art. 5 - Así este como aquel se dividirán en poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 6 - Estos tres resortes jamás podrán estar unidos entre sí y serán independientes en sus facultades.

Art. 7 - El Gobierno Supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al gobierno de cada Provincia.

Art. 8 - El territorio que ocupan estos Pueblos de la costa oriental del Uruguay hasta la fortaleza de Santa Teresa, forma una sola Provincia, dominante: LA PROVINCIA ORIENTAL.

Art. 9 - Que los siete pueblos de Misiones, los de Batovi, San Rafael y Tacuarembó, que hoy ocupan injustamente los portugueses y a su tiempo deben reclamarse, serán en todo tiempo territorio de esta Provincia.

Art. 10 - Que esta Provincia por la presente entra separadamente en una firme liga de amistad con cada una de las otras, para su defensa común, seguridad de su libertad y para su mutua y general felicidad, obligándose a asistir a cada una de las otras contra toda violencia o ataques hechos sobre ellas, o sobre algunas de ellas, por motivo de religión, soberanía, tráfico o algún otro pretexto cualquiera que sea.

Art. 11 - Que esta Provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la Confederación a las Provincias Unidas juntas en Congreso.

Art. 12 - Que el puerto de Maldonado sea libre para todos los buques que concurran a la introducción de efectos y exportación de frutos, poniéndose la correspondiente aduana en aquel pueblo; pidiendo al efecto se oficie al comandante de las fuerzas de S.M.B. sobre la apertura de aquel puerto para que proteja la navegación o comercio de su nación.

Art. 13 - Que el puerto de la Colonia sea igualmente habilitado en los términos prescriptos en el artículo anterior.

Art. 14 - Que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos exportados de una provincia a otra; ni que ninguna preferencia se dé por cualquiera regulación de comercio o renta, a los puertos de una provincia sobre los de otra; ni los barcos destinados de esta provincia a otra serán obligados a entrar, a anclar o pagar derecho en otra.

Art. 15 - No permita se haga ley para esta Provincia sobre bienes de extranjeros que mueren intestados, sobre multas y confiscaciones que se aplicaban antes al Rey y sobre territorios de éste, mientras ella no forma su reglamento y determine a qué fondos deben aplicarse, como única al derecho de hacerlo en lo económico de su jurisdicción.

Art. 16 - Que esta Provincia tendrá su constitución territorial; y que ella tiene el derecho de sancionar la general de las Provincias Unidas que forme la Asamblea Constituyente.

Art. 17 - Que esta Provincia tiene derecho para levantar los regimientos que necesite, nombrar los oficiales de compañía, reglar la milicia de ella para la seguridad de su libertad, por lo que no podrá violarse el derecho de los pueblos para guardar y tener armas.

Art. 18 - El despotismo militar será precisamente aniquilado con trabas constitucionales que aseguren inviolable la soberanía de los Pueblos.

Art. 19 - Que precisa e indispensable sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del Gobierno de las Provincias Unidas.

Art. 20 - La constitución garantizará a las Provincias Unidas una forma de gobierno republicana y que asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas, usurpación de sus derechos, libertad y seguridad de su soberanía, que con la fuerza armada intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados. Y así mismo prestaría toda su atención, honor, fidelidad y religiosidad, a todo cuanto crea, o juzgue, necesario para preservar a esta Provincia las ventajas de la libertad, y mantener un gobierno libre, de piedad, justicia, moderación e industria. Para todo lo cual, etc.

Delante de Montevideo, 13 de abril de 1813.

A manera de síntesis, las instrucciones contenían los siguientes lineamientos generales: declaración de independencia absoluta de España; instauración de un sistema de confederación; libertad civil y religiosa; igualdad, libertad y seguridad; separación e independencia de poderes (tanto en los gobiernos de las provincias como en el de la nación); las provincias ejercerían todo el poder no delegado a la nación; consagración de libertades económicas; fijación de límites al territorio de la Banda Oriental; apertura de dos puertos orientales (Colonia y Maldonado); instauración de una liga de amistad, ofensiva y defensiva entre todas las provincias; cada provincia dictaría su propia constitución y participaría junto con las demás de sancionar una constitución nacional; el autoritarismo militar se debía aniquilar con trabas constitucionales; la capital no podía residir en Buenos Aires; forma republicana de gobierno.

La Asamblea rechazó los poderes de los diputados artiguistas electos aduciendo falta de legalidad y cuestiones formales: “diplomas absolutamente nulos por incontestables principios”.²⁰ Tal afirmación no hizo más que ocultar una maniobra del Gobierno para impedir la participación de los representantes de la Banda Oriental en la Asamblea.²¹

²⁰ Ver en PALACIO, Ernesto. *Historia de la Argentina 1515-1943*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor, 1979, p. 205.

²¹ Como señala Orsi, “...el motivo realmente determinante el rechazo de la delegación oriental debemos encontrarlo, más que las disidencias internas del organismo, en el propósito de los oficialistas de ahogar desde los primeros pasos cualquier planteo de emancipación definitiva, organización institucional confederativa y coparticipación de los resultados económicos del Estado”. Ver en ORSI, René. *San Martín y Artigas*. Colec-

4) Proyectos Constitucionales

La Asamblea fue convocada como General Constituyente, es decir con el objetivo de sancionar una Constitución. Como ya lo adelantamos anteriormente, dicho propósito no fue alcanzado y ello se debió, entre otras razones, a no haberse declarado previamente la independencia de España.

No se sancionó una Constitución en aquella oportunidad, pero si fueron presentados en el seno de la Asamblea cinco proyectos constitucionales de innegable importancia como antecedentes en el largo proceso de organización institucional de nuestro país. Estos fueron:

Proyecto de la Comisión Oficial (unitario)

Proyecto de la Sociedad Patriótica (unitario)

Proyecto anónimo (unitario)

Proyecto de Constitución Federal para las Provincias Unidas (federal)

Proyecto de Constitución Territorial para la Provincia Oriental (federal)

Proyecto de la Comisión Oficial²² (unitario)

Este proyecto fue redactado por una comisión especial designada por la propia Asamblea.²³ Constaba de 276 artículos

ción Pensamiento Nacional, Subsecretaría de Cultura. La Plata: Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial, 2001, p. 6.

²² Se puede acceder al texto completo en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2113/9.pdf>

²³ La misma estaba formada por Chorroaquin, Gómez, Vieytes, Herrera, Somellera y Agrelo. Por renuncia de Chorroaquin, se sumará Posadas. SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Historia Institucional de Argentina*. Ciudad de México, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 111.

distribuidos en 22 capítulos.²⁴ Si bien fue presentado, no llegó a tratarse.

No tiene preámbulo. Comienza con tres grandes declaraciones: “Las provincias del Río de la Plata, forman una República libre e independiente”; “La soberanía del Estado reside esencialmente en el pueblo”; “El pueblo es la reunión de todos los hombres libres de la República”. Adopta a la católica como religión de Estado (al mismo tiempo garantiza la libertad de culto). Consagra los “derechos del ciudadano” (igualdad ante la ley, libertad civil, seguridad individual). Adopta la clásica división de los poderes constituidos: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo era bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes; el Poder Ejecutivo colegiado compuesto por tres miembros (triumvirato) elegidos por ambas cámaras legislativas con una duración de seis años en sus cargos. En cuanto al Poder Judicial, el proyecto disponía que el mismo debía ser independiente; que los jueces conservaban sus cargos mientras obraran bien (inamovilidad) y que habría una Corte Suprema de Justicia para todo el Estado, tribunales superiores en cada provincia, jueces letrados en cada partido y alcaldes en todos los pueblos.

²⁴ Tiene la particularidad que los artículos no son correlativos, es decir, no tienen una numeración corrida. Se enumeran capítulo por capítulo.

Proyecto de la Sociedad Patriótica²⁵ (unitario)

Fue elaborado por los miembros más representativos de la Sociedad Patriótica²⁶. Se componía de 213 artículos, divididos en 25 capítulos. Inspirado en la Constitución francesa de 1795 y la norteamericana de 1787. Carece de un preámbulo. Denomina al Estado como Provincias de la América del Sur. Dedicó un capítulo a los derechos del hombre (vida, honra, libertad, seguridad, igualdad y propiedad). Adopta como religión de Estado a la católica.²⁷ Contiene disposiciones referidas a la ciudadanía. Adopta la división de poderes: Poder Legislativo bicameral (cámara de representantes y cámara de senadores); Poder Ejecutivo unipersonal a cargo de un Presidente con tres años de duración en funciones, también prevé la figura de un vicepresidente, quien ejercería la presidencia del Senado. Dedicó un capítulo al “gobierno ejecutivo de cada provincia”. Tal vez, sea en estas disposiciones en las que se muestre más claramente la concepción centralista de este proyecto constitucional, en la cual las provincias no tenían ningún derecho, ni siquiera el de nombrar a sus propias autoridades. Se estableció que en cada provincia habría un prefecto, nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el que “deberá cumplir en ella todas las órdenes que le comunicará para su ejecución el Presidente”. Establecía un Supremo Poder Judicial compuesto por nueve magistrados, también contenía disposiciones referidas al poder judicial en

²⁵ Se puede acceder a su texto completo: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2113/6.pdf>

²⁶ Monteagudo, Larrea, Planes, Valle y Cosme Argerich.

²⁷ Según establecía su artículo 12: “La Religión Católica es y será siempre la del Estado”.

cada provincia. Contaba con una sección destinada a la libertad de imprenta y otra a las municipalidades.

Proyecto anónimo²⁸ (unitario)

Se desconoce la autoría del proyecto. Se supone que se trata de un trabajo realizado por algún integrante de la Asamblea teniendo en cuenta y tomando en parte los otros dos proyectos anteriores: el de la Comisión Oficial y el de la Sociedad patriótica. Viene a completar la serie de proyectos unitarios presentados en la Asamblea del Año XIII. Se compone de 187 artículos divididos en 13 capítulos.

A diferencia de los dos anteriores, este proyecto comienza con un preámbulo bajo el título: Declaración de los derechos y deberes del hombre en sociedad. Denomina al Estado como Provincias Unidas del Río de La Plata, demarca su territorio, adopta a la católica como la religión del Estado; sigue la división tripartita de los poderes constituidos: Poder Legislativo Bicameral (Senado y Sala de Representantes); el Poder ejecutivo en manos de un Directorio Ejecutivo de tres miembros (triumvirato) elegidos por el poder legislativo. El Poder Judicial compuesto por un Supremo Tribunal de Justicia, Tribunales Superiores de provincia y jueces criminales y civiles para todo el país. Este proyecto no contiene disposición alguna referida a las provincias, ni siquiera las menciona.

²⁸ RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. Buenos Aires: Talleres S.A. Jacobo Peuser Ltda. 1939, Tomo VI, p. 623.

Proyecto de Constitución Federal para las Provincias Unidas²⁹ (federal)

Este proyecto de Constitución federal contiene el pensamiento de Artigas, volcado en las Instrucciones Orientales que ya hemos analizado anteriormente. Tanto el presente, como el proyecto territorial elaborado por la Banda Oriental, son complementarios. Uno fue pensado para organizar el Estado Nacional (constitución nacional) y el otro para uno de los estados provinciales que lo integraban (constitución provincial).

El proyecto de constitución de carácter federal para las Provincias Unidas de la América del Sur se denomina “Artículos de confederación y perpetua unión entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Paraguay, Banda Oriental del Uruguay, Córdoba, Tucumán, etc.”. Resulta claro que la fuente de inspiración fueron los Artículos de Confederación y Unión Perpetua de los Estados Unidos de Norteamérica de 1777³⁰ y la Constitución norteamericana sancionada en Filadelfia en 1787.³¹

A nuestro criterio, este proyecto constitucional presentado por los diputados artiguistas en la Asamblea del Año XIII, si bien no fue tratado ni aprobado, resulta ser una de las fuentes más

²⁹ RAVIGNANI, Emilio. *Op. cit.*, tomo VI, p. 633.

³⁰ Constituyeron el primer documento de gobierno de los Estados Unidos, aprobados en 1777 y ratificados en 1778. Se establece una confederación entre los trece estados independientes para la defensa común, seguridad de sus libertades y bienestar general y recíproco. En 1787 la confederación se extinguirá para dar paso al primer Estado federal moderno con la constitución de ese mismo año, que adoptará la forma de gobierno republicana presidencialista y la forma de Estado democrático y federal. Ver BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de Historia Política*. Buenos Aires: Ediar, 1997, p. 224.

³¹ A su vez, toma principios económicos de la constitución de Virginia y de la de Massachusetts las bases del constitucionalismo local. También el proyecto contiene los derechos incluidos en las diversas enmiendas a la constitución norteamericana hasta 1811.

importantes de la Constitución Nacional sancionada en 1853. De acuerdo a este proyecto constitucional, cada provincia retenía su soberanía, libertad e independencia y todo poder, jurisdicción y derecho que no fuera expresamente delegado. Las provincias entraban en una liga de amistad para la defensa común y para su mutua y general felicidad. Se obligaban a asistirse entre ellas en caso de violencia o ataques.³² Estableció el principio de igualdad absoluta entre todos los habitantes de las distintas provincias.³³

En cuanto a la organización de los poderes, consagró un Poder Legislativo Bicameral, con dos cámaras separadas: una Sala de Representantes (diputados de la nación, elegidos por el pueblo de las provincias por dos años, en proporción de uno por cada veinte mil habitantes y debían ser mayores de 25 años) y un Senado compuesto por dos senadores por provincia mayores de 30 años. Los legisladores serían remunerados por el tesoro nacional y no podrían ser arrestados por sus discursos o debates, tampoco podían recibir empleos ni funciones de otros poderes. Este proyecto es el primero en organizar un Congreso federal siguiendo el modelo norteamericano, el que luego tendrá su consagración definitiva en la Constitución de 1853.

³² Art. 3. Ver RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas*. Op. cit., tomo VI, p. 634.

³³ El art. 4 estableció que para asegurar la unión entre las distintas provincias, los habitantes libres de cada una de ellas tenían el privilegio e inmunidades inherentes a los ciudadanos de las demás, libre entrada en todas las provincias y mismos privilegios con referencia al tráfico y al comercio y mismos deberes y restricciones (igualdad civil y económica entre los habitantes de las distintas provincias). RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas*. Op. cit., tomo VI, p. 634.

El Poder Ejecutivo estaba en manos de un presidente, quien duraba dos años en su cargo sin poder ser reelegido. Este proyecto estableció un curioso mecanismo rotativo de designación: se debía sortear un candidato entre todas las provincias. La provincia que salía beneficiada debía ser excluida del siguiente sorteo para que, de esta forma, todas pudieran nombrar al presidente de la República.³⁴

Fueron establecidos principios del debido proceso: inviolabilidad de “casas, papeles y efectos”; prohibición de arresto sin orden previa (art. 47); imposibilidad de doble juzgamiento por el mismo hecho (art. 48); protección de la vida, libertad y bienes (art. 48), juez natural (art. 50); prohibición de penas crueles (art. 51). Se instituye un poder judicial doble; uno para los asuntos de carácter nacional (federal) y otro para las cuestiones de las provincias (organizado en la constitución provincial). En cuanto a la justicia federal, este proyecto faculta al Congreso en su art. 35 la creación de tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia. De acuerdo a los principios clásicos, ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo podrán ejercer funciones propias del Poder Judicial (art. 63).

Asimismo, el proyecto establece la posibilidad de que la Constitución pudiera ser reformada. Para que ello ocurriera debería declararse la necesidad de la reforma por las dos terceras partes de ambas cámaras o a solicitud de las dos terceras partes de las legislaturas provinciales (art. 62).

³⁴ Ver art. 41 del proyecto.

La última parte está dedicada a los “puntos principales de la Constitución provincial”. Allí, en cuatro artículos, quedan formuladas las bases sobre las cuales las provincias dictarían sus respectivas constituciones locales (soberanía popular, igualdad en el ejercicio de las funciones públicas, libertad de comicios y elecciones, entre otras).

Proyecto de Constitución Territorial para la Provincia Oriental³⁵ (federal)

Como fue expresado con anterioridad, el pensamiento federal de Artigas se ve reflejado en los dos proyectos de Constitución (uno nacional y otro provincial) que necesariamente deben complementarse. De allí que los diputados orientales, además del Proyecto de Constitución federal para las Provincias Unidas, llevaron a la Asamblea un proyecto de Constitución territorial para la Banda Oriental.

El proyecto comienza con un capítulo dedicado a los derechos y declaraciones de carácter general. Allí se establecen los “derechos naturales” (vida, libertad, seguridad, felicidad); libertad de cultos; enseñanza primaria obligatoria y gratuita; derecho a la igualdad; derecho de la provincia oriental a gobernarse como un Estado libre, soberano e independiente en ejercicio de todo el poder no delegado a las Provincias Unidas. Se estableció que

³⁵ Se puede acceder a su texto completo en DEMICHELI, Alberto. *Formación Nacional Argentina*. Derecho Público Preexistente. Pactos Interprovinciales y su Constitucionalización. Buenos Aires: Depalma, 1971, tomo I, p. 415.

el Gobierno es instituido para el bien común y felicidad de los pueblos y no para el interés privado de hombre ni familia alguna; se instauró el derecho de acceso a la justicia en defensa de la persona o la propiedad; se consagraron las reglas del debido proceso; libertad de imprenta; elecciones libres, independencia del poder judicial y división de poderes.³⁶

Seguidamente, el proyecto se refiere a la parte orgánica de la Constitución. Adopta la clásica división tripartita de los poderes constituidos. Poder Legislativo bicameral, compuesto por una Sala de Representantes y un Senado. Poder Ejecutivo a cargo de un “Gobernador de la Provincia Oriental del Uruguay”,³⁷ elegido por ambas cámaras y con una duración de un año en su cargo. En cuanto al Poder Judicial, estaría a cargo de los cabildos de las ciudades y villas. El proyecto contemplaba una justicia rápida, eficiente y gratuita.³⁸ Por último destacamos la firme intención, plasmada en el proyecto, de fomentar la enseñanza media y superior.³⁹

³⁶ Ver capítulo 1, arts. 1 a 21 del proyecto.

³⁷ Capítulo 4, art. 1 del proyecto.

³⁸ En estos términos se refiere GALLETTI, al analizar el poder judicial en este proyecto de constitución territorial. Ver GALLETTI, Alfredo. *Op. cit.*, p. 306. Por nuestra parte creemos encontrar algo referido a la gratuidad del proceso judicial en el art. 8 del capítulo 5 del proyecto bajo el título “Poder Judiciario”, en donde se establece la prohibición de papel sellado para pleitos.

³⁹ El art. 5 del capítulo 5 textualmente reza: “Art. 5 [Enseñanza media y superior] Y respecto a que nuestros sabios y piadosos europeos-españoles nos han mezquinado las artes, ciencias y bellas literaturas, con el fin depravado de que viviéramos en la vegetación de la oscuridad, ignorancia y desinterés de las ventajas que contribuyen al gran beneficio de los pueblos, preservación de sus derechos y libertad: será una ley precisa para el poder legislativo y demás magistrados presentes y venideros de esta provincia, el fomentar y levantar los seminarios para las ciencias, artes, aulas de gramática, filosofía, matemáticas y lenguas; fomentar las sociedades (privadas) y públicas e instrucciones para la promoción de la agricultura, comercio, oficios, manufacturas e historia natural

5) El Directorio. Sublevación de Fontezuelas. Disolución de la Asamblea

En enero de 1814, la Asamblea decidió la concentración del poder ejecutivo en una sola persona, creando así el cargo de director supremo de las Provincias Unidas.⁴⁰ Como consecuencia de ello, quedó abolido el triunvirato. Así, en su sesión del 22 de enero de 1814 fue designado para el nuevo cargo don Gervasio Antonio Posadas, quien desempeñará sus funciones hasta su renuncia un año más tarde, el 9 de enero de 1815. El Director estaría acompañado por un Consejo de Estado integrado por nueve miembros encargados de asistirlo y asesorarlo en los asuntos de gobierno.

Los acontecimientos en Europa ante las derrotas sufridas por Napoleón en sus campañas y el inminente regreso del monarca Fernando VII al trono de España, quien se suponía no dudaría en sofocar las revoluciones americanas, determinaron que la Asamblea concentre el gobierno en una sola persona. A esta delicada situación externa se sumaban las derrotas del ejército patriota en las batallas de Vilcapugio y Ayohuma.⁴¹

del país, y todo afectos social y sentimiento generosos que acrediten las virtudes de un pueblo bien civilizado entre las Naciones cultas". Ver en DEMICHELI, Alberto. Formación Nacional Argentina. *Derecho Público Preexistente*. Op. cit., p. 430.

⁴⁰ Mediante resolución de la Asamblea se dispuso: "Concentración del Poder Ejecutivo. Sesión del Sábado 22 de enero de 18 14. La Asamblea General Constituyente ordena, que la Suprema Potestad Ejecutiva se concentre en una sola persona, bajo las cualidades que establecerá la ley. Valentín Gómez, Presidente. Hipólito Vieytes, Secretario. Nota— En virtud de esta ley fue nombrado en el mismo día Supremo Director del Estado D. Gervasio Antonio Posadas". Ver en PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Op. cit., p. 233.

⁴¹ Batalla de Vilcapugio, el ejército de Belgrano es derrotado por los realistas al mando de Pezuela el 1 de octubre de 1813. En Ayohuma, Belgrano es derrotado por segunda

Entre tanto, la figura de Artigas se había consolidado en la Banda Oriental y en las provincias del litoral, convirtiéndose en un verdadero caudillo entre sus seguidores. Su prestigio y liderazgo, indiscutido en las poblaciones, encontraba fundamento en su espíritu localista, en su sentimiento de libertad contra sus enemigos realistas y portugueses, como así también en su firme postura contra la política centralista de Buenos Aires.

La sola posibilidad de una federación propuesta por Artigas resultaba para los hombres del Gobierno una idea anárquica, bárbara o salvaje, opuesta al criterio llevado adelante por los dirigentes porteños desde el inicio de la Revolución. Por todo ello, es que no transcurrirá mucho tiempo para que las relaciones entre las autoridades porteñas y Artigas llegaran a deteriorarse y entraran en una franca tensión. A tal punto llegará dicho enfrentamiento, que Posadas, al asumir como director supremo, lo declaró infame, traidor y enemigo de la patria, lo puso fuera de la ley y ofreció recompensa a quien lo entregara vivo o muerto.⁴²

En junio de 1814 cae Montevideo, último reducto realista en el Río de la Plata. Será el tiempo de Artigas que, instalado hacia el litoral del río Uruguay en su campamento La Puri-

vez por el Ejército realista el 14 de noviembre de 1813 dando por finalizada la segunda expedición auxiliadora al Alto Perú.

⁴² En efecto, Antonio Gervasio de Posadas emitió un decreto fechado el 11 de febrero de 1814, mediante el cual dispuso declarar a “Don José de Artigas infame, privado de sus empleos, fuera de la ley, y enemigo de la patria...” “...Será perseguido, y muerto en caso de resistencia”, para concluir, finalmente, poniendo precio a la cabeza del caudillo oriental: “... Se recompensará con seis mil pesos al que entregue la persona de D. José Artigas vivo o muerto.” RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas. Op. cit.*, p. 72.

ficación, gobernará su territorio hasta que se produzca la invasión portuguesa de la Provincia Oriental. El caudillo, que comienza a ser llamado el “Protector de los pueblos libres”, se encuentra en la cúspide de su carrera política. Comienza a recibir apoyo de los pueblos de las provincias litorales, produciéndose una verdadera expansión del federalismo artiguista por toda la región.

Durante su breve gobierno, Artigas se mostró preocupado por la situación de la campaña oriental: inseguridad, disminución de la riqueza ganadera y latifundios improductivos. En este contexto da a conocer el 10 de septiembre de 1815 el Reglamento de Tierras,⁴³ un documento de gran trascendencia política que contiene aspectos sociales, económicos y productivos. En él se propone un proceso de distribución de tierras entre los más vulnerables. “Negros libres, zambos, indios, criollos pobres, viudas pobres con hijos” podrían verse beneficiados con la asignación de tierras para ser trabajadas propendiendo a la felicidad de la provincia y de sus habitantes. Será en el artículo 6 del Reglamento de Tierras donde quedará plasmada una de las frases más famosas del ideario artiguista: “Los más infelices serán los más privilegiados”.⁴⁴

⁴³ El documento llevaba el título de “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de la Campaña y seguridad de sus Hacendados”. Se puede acceder al mismo en Biblioteca Virtual Universal: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/158184.pdf>

⁴⁴ El artículo 6 textualmente rezaba: “Por ahora el señor alcalde provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisará cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles; y los sujetos dignos de esta gracia con prevención que los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia, si con su tra-

La Liga de los Pueblos Libres. Congreso de Oriente (1815)

El 29 de junio de 1815 se reunieron en el llamado Congreso de Oriente, en Arroyo de la China (actual ciudad de Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos), los representantes de las provincias que respondían al caudillo oriental. Allí concurren Misiones, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y la Banda Oriental. Ese mismo día quedó conformada una alianza federal, que de hecho ya existía, conocida como la “Liga de los Pueblos Libres” bajo el protectorado de Artigas. Su primer acto fue declarar solemnemente la independencia de la monarquía española.⁴⁵

La liga federal de 1815 impondrá en nuestro país no solo sus principios federativos, sino también la técnica de los pactos interprovinciales como base previa a toda posible organización nacional.

El 9 de enero de 1815 Posadas presentó la renuncia a su cargo de director supremo. Ese mismo día la Asamblea designó al jo-

bajo y hombría de bien propenden a su felicidad, y a la de la provincia”. En tanto que el artículo 7 disponía: “Serán también agraciadas las viudas pobres si tuvieren hijos. Serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros, y estos a cualquier extranjero”.

⁴⁵ Como señala José María Rosa, “no se llevaron actas del Congreso de Oriente, o fueron destruidas. Sus resoluciones se inducen de la correspondencia de Artigas y sus integrantes”. ROSA, José María. *Op. cit.*, tomo III, p. 144. Es por ello que no existiría certeza de tal declaración de independencia. Señala O’Donnell que el propio Artigas, al enterarse de la declaración del Congreso de Tucumán un año más tarde, le escribe una carta al Director Supremo Juan Martín de Pueyrredón recordándole que “Ha más de un año que la Banda Oriental enarbó su estandarte tricolor y juró su independencia absoluta y respectiva. Lo hará V.E. presente al Soberano Congreso para su Superior conocimiento”. Ver O’DONNELL, Pacho. 1815, La primera declaración de independencia argentina. Buenos Aires: Editorial Aguilar, 2015.

ven general Carlos María de Alvear para reemplazarlo. Su gobierno fue muy breve, tan solo estará tres meses en funciones. Alvear intentará un acuerdo con Artigas quien se opondrá a un entendimiento con las nuevas autoridades centrales. Como el artiguismo no quiso pactar, entonces decidió enfrentarlo. Alvear tomó la determinación de enviar un ejército al mando del brigadier Ignacio Álvarez Thomas para enfrentar a las tropas de Artigas en Santa Fe. Pero ocurrió que en el trayecto, al arribar a la posta de Fontezuelas el 3 de abril de 1815, la columna enviada contra las montoneras del litoral (con su jefe a la cabeza) se sublevó. Desde allí las tropas sublevadas intimaron al director a que abandone el mando, en un claro apoyo al caudillo oriental. Frente a tal situación, y sin apoyo de sus propios aliados, Alvear presentó su renuncia ante la Asamblea el 14 de abril de 1815.⁴⁶

Disolución de la Asamblea

La caída de Alvear arrastró la suerte de la Asamblea, la que es formalmente disuelta por el Cabildo de Buenos Aires el 15 de abril de 1815.⁴⁷ El cabildo reasumió así de manera provisoria la autoridad soberana y pasó a dictar en consecuencia algunas disposiciones referidas a la creación de un gobierno provisional. Resolvió convocar al pueblo de Buenos Aires para que

⁴⁶ Ampliar en PALACIO, Ernesto. *Historia Argentina 1515-1955*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor S.A., 1979, p. 216.

⁴⁷ Ver LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia constitucional argentina*. Tercera edición. Buenos Aires: Astrea, 1984, p. 219.

eligiese un grupo de electores con facultades para nombrar un gobierno provisorio hasta la reunión de un Congreso General de las Provincias. Así, una vez efectuado el escrutinio, se nombró al general Rondeau como director supremo ‘provisorio, quien por encontrarse al frente del ejército del norte, sería reemplazado por Álvarez Thomas en calidad de suplente.

Al mismo tiempo, el cabildo dispuso la creación de un organismo colegiado de carácter moderador: la Junta de Observación, compuesta por cinco ciudadanos “virtuosos” que daría al nuevo gobierno un Estatuto provisional.⁴⁸

A la hora de analizar los sucesos que rodearon la crisis de la Asamblea del Año XIII, en tanto que no logró sus objetivos de independencia y constitución, debemos tener presente la situación europea de aquellos años. Europa había cambiado radicalmente en los primeros meses de 1814. Con la abdicación de Napoleón y la vuelta al trono en España de Fernando VII, desapareció la causa que justificaba la revolución americana. Los pueblos de las colonias se habían levantado en nombre del rey cautivo, de allí que su liberación y regreso al poder no les daba más chances que recibirlo con beneplácito y deponer las armas. Pero la partida estaba demasiado avanzada para retroceder. El regreso del rey Fernando VII al trono de España trastocó los planes del grupo dirigente, llevando a la Asamblea al des-

⁴⁸ Los electos resultaron ser: Esteban Gascón, Pedro Medrano, Antonio Sáenz, Mariano Serrano y Manuel de Anchorena. Como suplentes fueron designados: Manuel Obligado y Domingo Zapiola. Ver en IBÁÑEZ, José. *Historia de las Instituciones Políticas y Sociales en América y en el actual territorio argentino*. 6ta edición. Buenos Aires: Editorial Troquel S.A., 1962, p. 78.

concierto y a la improvisación, para terminar disolviéndose a poco más de dos años de su creación sin poder cumplir su cometido inicial.

El Estatuto Provisional de 1815 dado por la Junta de Observación estableció que el Poder Ejecutivo debía convocar a las ciudades y villas de las provincias interiores para que envíen diputados a un Congreso a reunirse en la ciudad de Tucumán. Dicho Congreso logró cumplir los dos objetivos que no pudo la Asamblea del Año XIII: declaró la independencia en 1816 y sancionó una Constitución en 1819.⁴⁹

⁴⁹ La Constitución de 1819 fue sancionada por el Congreso una vez que este se había trasladado a Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURÚ, Julia Edith. Artigas y las instrucciones orientales del 13 de abril de 1813. En: *Anales*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. 2011, núm. 41, p. 358.

ARTEAGA, Juan José. *Breve historia contemporánea del Uruguay*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

BÁRBAGELATA, Hugo D. *Artigas y la revolución americana*. París: Sociedad de Ediciones Literarias y Artísticas. Librería Paul Ollendorff, 1914.

BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de Historia Política*. Buenos Aires: Ediar, 1997.

BUSANICHE, José Luis. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Taurus, 2005.

CALA, Laura Alejandra. Asamblea del Año XIII: Comentarios de una breve compilación. Homenaje a sus 200 años. En: *Anales*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. 2013, núm. 43, p. 19.

CÁNTER, Juan. La Asamblea General Constituyente. En: *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. 3ra edición. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Librería El Ateneo Editorial, 1962.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Breve historia electoral argentina (1810-2007)*. La Plata: Librería Editora Platense, 2009.

DEMICHELI, Alberto. *Formación Nacional Argentina, Derecho Público Preexistente, Pactos Interprovinciales y su constitucionalización*. Buenos Aires: Depalma, 1971.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Larousse, tomos I y II, 1992.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987.

GASTIAZORO, Eugenio. *Historia Argentina. Introducción al análisis económico-social (1536-1880)*. Buenos Aires: Editorial Ágora, 1980.

GONZÁLEZ DÍAZ, Carlos. *El ejército de la independencia 1810-1820. Enfoques históricos e ideológicos*. Buenos Aires: Ediciones Sílabas, 1976.

IBAÑEZ, José. *Historia de las Instituciones Políticas y Sociales en América y en el actual territorio argentino*. 6ta edición. Buenos Aires: Editorial Troquel S.A., 1962.

LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia constitucional argentina*. Buenos Aires: Astrea, 1984.

LÓPEZ, Antonio. *Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Buschi SRL, 1962.

LÓPEZ, Vicente Fidel. *Historia de la Revolución Argentina. Desde sus precedentes coloniales hasta el derrocamiento de la tiranía en 1852*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo, 1881.

LORENZO, Celso Ramón. *Manual de Historia Constitucional Argentina*, Rosario: Editorial Juris, 1994.

LUNA, Félix. Buenos Aires: *Los Caudillos*, Planeta, 1988.

MITRE, Bartolomé. *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*. Buenos Aires: Biblioteca de la Nación, 1902.

MITRE, Bartolomé. *Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana*. Buenos Aires: Rosso editores, 1937.

O'DONNELL, Pacho. *1815. La primera declaración de independencia argentina*. Buenos Aires: Editorial Aguilar, 2015.

ORSI, René. *San Martín y Artigas. Colección Pensamiento Nacional*. La Plata: Subsecretaría de Cultura, Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial, 2001.

PALACIO, Ernesto. *Historia de la Argentina 1515-1943*. Buenos Aires: A. Peña Lillo Editor, 1979.

PASO, Leonardo. *Compendio de Historia Argentina. Desde la colonia hasta 1943*. Buenos Aires: Ediciones Directa, 1982.

PRADO Y ROJAS, Aurelio. *Leyes y Decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*. Buenos Aires: Imprenta del Mercurio, 1877.

RAMELLA, Pablo. *Derecho Constitucional*. 3ra edición, Buenos Aires: Depalma, 1986.

RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas. Seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser Ltda., 1937.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Juan J. Granda Editores, 1967.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Historia Institucional de Argentina*. Ciudad de México, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1948.

TORRES MOLINA Ramón H. *Estudios de Historia Constitucional*. 2da edición. Buenos Aires: Memorias del Sur, 2018.

CAPÍTULO V

EL CONGRESO DE TUCUMÁN

Por Carlos Raúl Goyena

EL CONGRESO DE TUCUMÁN

*Por Carlos Raúl Goyena **

Sumario.

1) Convocatoria del Congreso de Tucumán; 2) El contexto internacional. El Congreso de Viena. La Santa Alianza 3) El Congreso de Oriente. La Declaración de la Independencia 4) La Declaración de la Independencia 5) El debate sobre la forma de gobierno. Negociaciones monárquicas 6) Constitución de 1819. Fuentes. Análisis. Caracterización del Senado 7) La Batalla de Cepeda. Tratado del Pilar. Los pactos interprovinciales. Los pactos preexistentes. Bibliografía

*Profesor Adjunto Interino Cátedra III de Historia Constitucional Argentina de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Abogado. Especialista en Derecho Penal y Criminología. Magister en Derechos Humanos UNLP (tesis en preparación). Auxiliar Letrado Relator del Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires. Colaboraron en el presente capítulo: Sofía Bouchoux y Manuel Estaban Carames, abogados (UNLP) y auxiliares docentes de Historia Constitucional Argentina de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Cursó la Maestría en Derechos Humanos UNLP (tesis en preparación).

1) Convocatoria del Congreso de Tucumán

En 1815 la situación política era extremadamente compleja luego de la caída de Alvear y la disolución de la Asamblea de 1813 sin cumplir sus objetivos de independencia y constitución.

El contexto internacional era contrario a la Revolución. La derrota de Napoleón, iniciada en 1813 y definitiva en 1815, reacomodó la política europea que se volvió conservadora y monárquica conforme los dictámenes del Congreso de Viena y la Santa Alianza. Por su parte, Fernando VII retomó el trono español y fijó entre sus objetivos recuperar los dominios americanos. Serán años de embestida contrarrevolucionaria en América, sufriendo el país sucesivas invasiones en el norte, mientras que San Martín cruza los Andes en su campaña libertadora.

A partir de 1815, el Directorio (Gobierno central con sede en Buenos Aires que aún no es provincia) buscó consolidar su autoridad. Se dictaron dos textos provisorios para organizar el Gobierno (en 1815 y 1817) y se convocó a un nuevo Congreso en Tucumán, que el 9 de julio de 1816 declaró la independencia. El mismo Congreso, trasladado a Buenos Aires, intentó organizar el país, dictando una Constitución en 1819, e instaurar una monarquía. Ambos proyectos fracasaron.

Durante estos años, se profundizó el conflicto entre el poder central (Directorio y Congreso ya trasladado a Buenos Aires) y Artigas, que desde la Banda Oriental extendió su influencia

y puso bajo su protección las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misiones e incluso Córdoba; dando nacimiento a la Liga de los Pueblos Libres.

El conflicto fue aprovechado por los portugueses que, desde el Brasil, invaden la Banda Oriental. La guerra civil entre el Directorio y la Liga de Los Pueblos Libres culminó cuando las montoneras al mando de López y Ramírez (en representación de Los Pueblos Libres) derrotaron a las fuerzas del Directorio en la batalla de Cepeda, se hicieron presentes en Buenos Aires y se firmó el Tratado del Pilar (año 1820), sucesos que produjeron cambios profundos y duraderos en la historia política de nuestro país.

El levantamiento de Fontezuelas, la caída de Alvear y la disolución de la Asamblea de 1813, hicieron necesario reacomodar rápidamente el poder en Buenos Aires. Para ello, y bajo la tutela del Cabildo, la Junta de Observación (organismo provisorio que surgió en ese contexto) entre los meses de abril y mayo de 1815 reorganiza el poder central en Buenos Aires, dictando el 5 de mayo de ese año el “Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado”.

El Estatuto es un instrumento extenso (es más largo que la Constitución Nacional) y meticuloso que aborda numerosos temas divididos en un preámbulo, secciones y capítulos.

En la primera sección que lleva el título: El hombre en sociedad, se establecen los derechos de los habitantes (vida, honra, libertad, igualdad, propiedad y seguridad); la religión católica

apostólica romana es la religión del Estado a la que todo hombre deberá respetar y cuya infracción será mirada como una violación de las leyes fundamentales del país; regla los derechos de ciudadanía e instaura el sufragio calificado pues su ejercicio se suspendía “por ser doméstico asalariado, por no tener propiedad y oficio lucrativo o útil para el país”.

Establecía una división tripartita de poderes. El ejecutivo continuaría a cargo del Director de Estado, aunque se buscaría limitar su poder bajo un mayor control de la Junta de Observación y el Cabildo de Buenos Aires. Se designa a Rondeau como director, pero como se encontraba con el Ejército del Norte, el cargo será ocupado por Álvarez Thomas hasta abril de 1816. El poder legislativo quedaba a cargo de la Junta de Observación, hasta que el Congreso decidiera sobre el tema. Las funciones de la Junta eran múltiples, pues además de su labor legislativa, se reservaba competencia constituyente de modificar el Estatuto. Asimismo, se proyectaba el establecimiento del poder judicial en cabeza de un Tribunal de Recursos extraordinarios y otros tribunales de menor rango.

El Estatuto contenía complejas disposiciones electorales (incluía disposiciones sobre la elección de los gobernadores de provincias que no tendría mayor acatamiento); regulaba el funcionamiento del Ejército y la Marina y se reproducían las leyes de seguridad e imprenta.

La consecuencia más importante del Estatuto será que facultaba al director del Estado a invitar a “todas las ciudades y

villas” a nombrar diputados a un congreso a celebrarse en Tucumán que debía dictar la Constitución.

La elección en Tucumán, y no en Buenos Aires (sede del Directorio y de la Junta que dictó el Estatuto), tuvo varias razones: primero la necesidad de mostrar un cambio político ante el fracaso de la Asamblea de 1813 y el directorio de Alvear que muchos autores califican de dictadura; demostrar presencia en el norte, donde se desarrollaba la guerra por la independencia y se soportaban las invasiones realistas (contrarrevolución de españoles o americanos que apoyaban la continuidad de la dependencia con el rey de España); otro factor muy importante fue que en las afueras de Tucumán (en La Ciudadela) se encontraba asentado el Ejército del Norte que brindaría seguridad y apoyo al Congreso.

El Estatuto únicamente tendrá vigencia en Buenos Aires bajo la órbita del director de Estado. En las provincias no tendrá una acogida favorable, salvo en lo relativo a la convocatoria al Congreso, iniciativa a la que se sumarán las provincias cuyanas, del nordeste y algunas alto peruanas.

Si bien inicialmente el nuevo Directorio buscó distender la tensión con Artigas, la relación vuelve a deteriorarse rápidamente dada la contradicción total de ambos proyectos políticos. La Junta de Observación, el Cabildo local y el Directorio (todos con sede en Buenos Aires) se volverán más conservadores. Los posteriores intentos de instaurar una monarquía europea en el país harán inevitable el conflicto

entre las posiciones centralistas-unitarias de Buenos Aires y las provincias federales de la Liga.

2) El contexto internacional. El Congreso de Viena. La Santa Alianza

Durante el final del siglo XVIII y principios del XIX, en Europa se producen grandes cambios políticos impulsados por la Revolución francesa bajo su consigna de *Liberté, Egalité, Fraternité* (libertad, igualdad y fraternidad); que, aún con sus contradicciones, tuvo un enorme impacto y sus consecuencias se extendieron hasta el presente.

Las victorias en las guerras napoleónicas (1799-1815) expanden el territorio francés y el ideario revolucionario de Rousseau, Voltaire y Montesquieu (por nombrar algunos); lo cual hace temblar el absolutismo monárquico en todo el continente europeo y americano, como lo demuestran los sucesos acaecidos en España (Aranjuez y Bayona 1808, caída de la Junta Central de Sevilla y Revolución de Mayo de 1810).

Pero el contexto internacional cambiaría drásticamente y en 1815 se volvería contrario a la Revolución americana.

Hasta el año 1812-1813, Napoleón dominó el continente derrotando la resistencia de las sucesivas coaliciones en un sinfín de victorias. Sin embargo, nunca pudo doblegar a Gran Bretaña que mantuvo su política de resistir y combatir a Napoleón en todos

los frentes, organizando y solventando alianzas contra el Imperio, entre ellas el movimiento juntista español. Además, desde la batalla de Trafalgar (1805) el predominio naval inglés era incuestionable y estaba a salvo de cualquier intento de invasión.

La segunda excepción a la hegemonía continental napoleónica es su relación con Rusia. Tras los enfrentamientos iniciales, luego de la victoria francesa en Friedland, los imperios por medio del Tratado de Tilsit (1807), acuerdan la paz y se dividen sus influencias al oeste (Francia) y al este (Rusia) del río Niemen (actualmente corre por Lituania y Bielorrusia). Esa frágil paz se deteriora debido a las crecientes imposiciones de Bonaparte, quien no cejaba en su ambición imperialista.

En el verano de 1812 Napoleón invade Rusia (con un ejército de más de 500 000 hombres, la *Grand Armée*). Los rusos optan por no dar una batalla decisiva, retrocedían y dejan detrás de sí un territorio arrasado. Finalmente, los ejércitos chocan en la sangrienta batalla de Borodinó, que significaría un triunfo pírrico² para los franceses, pues los rusos abandonan la ciudad y preservan lo que quedaba de su ejército. Si bien los franceses pudieron tomar Moscú, no pudieron consolidar su situación ante la negativa de los rusos a firmar la paz. Moscú sufre un gigantesco incendio del cual se culparon mutuamente rusos y franceses (septiembre de 1812).

² Es una victoria por la cual se paga tan alto precio que no compensa el esfuerzo realizado y el costo. La expresión alude a Pirro, rey de Epiro, quien derrotó en batalla a los romanos (año 279 a. C.), pero sufrió tantas bajas que luego no pudo continuar la guerra.

En ese momento la defensa rusa se ve fortalecida por el inicio del crudo invierno (según Napoleón fue derrotado por el “general invierno”) dejando aislado al extenuado ejército francés, sin una línea de suministro efectiva y sin estar preparada para los rigores de una campaña bajo ese clima, por lo cual Napoleón se ve forzado a abandonar Moscú, renunciar a la toma de San Petersburgo (ciudad en la que se encontraba el zar Alejandro I) y comenzar la penosa retirada hacia occidente. Las tropas rusas, mejor preparadas para las frías temperaturas y alentadas por la defensa de su patria, comienzan a perseguir y atormentar al ejército invasor. Ante la crítica situación Napoleón abandona sus tropas y escapa hacia París. La “Grand Armée” será liquidada estimándose que menos del diez por ciento del ejército logró regresar.

El desastre de la campaña rusa da pie para armar una nueva coalición (la sexta coalición) contra Napoleón conformada por Rusia, Prusia, Austria y el Reino Unido. Esta coalición lo derrota en la batalla de Leipzig (octubre de 1813).

La necesidad de Napoleón de restarse enemigos produjo un cambio trascendente en España, pues por medio del tratado firmado en el castillo de Valençay (diciembre de 1813), donde Fernando VII se encontraba prisionero, se estipuló su liberación y regresó al trono español a cambio del cese de hostilidades y la concertación de un tratado de comercio entre España y Francia. Al regresar a España, Fernando VII buscó concentrar y fortalecer su autoridad, para lo cual disolvió el Consejo de Regencia

(organismo que regía en su nombre y organizaba la resistencia a la ocupación francesa).

Otras de las medidas de Fernando VII fue derogar la constitución liberal de Cádiz de 1812, que había establecido que la soberanía radicaba en la Nación y no en el rey, instauraba una monarquía constitucional con separación de poderes, sufragio universal (masculino) y numerosos derechos civiles y políticos que serán fuente habitual de la posterior legislación americana. La negativa de Fernando VII a cualquier cambio fue tan tajante que ordenó fusilar a los autores de esa Constitución. La vuelta al trono de Fernando VII significó la reinstauración en España de un obsoleto y anacrónico absolutismo, lo que generaría posteriores revoluciones liberales en aquella península. A partir de ese momento, las revoluciones americanas supieron que el objetivo español sería reconquistar sus dominios y que no habría ningún reconocimiento de libertad o autonomía de parte de los Borbones españoles.

Volviendo al plano continental, ante las sucesivas derrotas, Napoleón renunció como emperador de Francia (mayo de 1814) y fue exiliado en la isla de Elba (situada en el mar Tirreno entre las costas de Italia y Francia). En Francia se restauró la monarquía, volvieron los Borbones con Luis XVIII como rey, quien tuvo dificultades para consolidar su poder al persistir un sentimiento nostálgico que anhelaba las glorias militares del Imperio. Las grandes potencias vencedoras comenzaron a reorganizar la política continental, pero en marzo de

1815 todo quedó en pausa cuando Napoleón escapó de Elba y desembarcó en el sur de Francia, comenzando el Gobierno de los Cien Días.

Si bien Napoleón ingresó triunfalmente en París (el rey debió huir hacia Bélgica), su ejército ya no era invencible y se encontró rodeado de enemigos que se preparaban para invadir Francia. Decidido a no esperar, buscó enfrentarse al ejército conjunto de británicos y prusianos, siendo derrotado en junio de 1815 por las fuerzas al mando de Wellington. A Napoleón le había llegado su Waterloo. Esta vez los vencedores lo encarcelaron en la solitaria isla de Santa Elena en el medio del océano Atlántico sur, donde morirá en mayo de 1821.

Ante la derrota definitiva de Napoleón, los vencedores vuelven a reunirse en Viena. Wellington y Castlereagh por Gran Bretaña; el emperador Francisco I y su canciller Metternich, por Austria; el zar Alejandro I, por Rusia; y el rey Federico Guillermo III, por Prusia; tomarán las grandes decisiones, más allá de la participación de España y el resto de los reinos europeos.

El Congreso reorganizó la política y el territorio del continente. Políticamente buscó restaurar las monarquías y abolir el ideario revolucionario liberal. Se defendió el legitimismo dinástico que implicaba restituir en cada una de las coronas europeas a los herederos de las respectivas dinastías gobernantes y retrotraer la política a la situación previa a la Revolución francesa (lo que efectivamente sucedió en España).

Asimismo, una política de consolidación (o equilibrio continental) que implicó el reparto de territorios en favor de los vencederos sin respetar nacionalidades o etnias, sin perjuicio de lo cual, será una división que forjará una cohesión duradera y evitará por mucho tiempo una nueva guerra total en el continente. A grandes rasgos podemos señalar que Francia, España y Portugal quedaron con su territorio anterior a 1792; Rusia anexó Polonia; Gran Bretaña, Malta y Ciudad del Cabo; Austria expandió su hegemonía hacia el norte de la actual Italia y sobre la Confederación Germánica. Por su parte, Prusia ganó territorio en Renania y Sajonia (actualmente son Alemania, el primero se encuentra en la zona de la frontera con Francia y Países Bajos y el segundo limitaría con la actual República Checa).

Los objetivos del Congreso, estabilidad monárquica y sentimiento antiliberal, fueron reforzados por el accionar de la Santa Alianza, que nació como un pacto sagrado de los tres grandes monarcas reunidos en Viena (Francisco I de Austria; el zar Alejandro I de Rusia y el rey Federico Guillermo III de Prusia) quienes eran profundamente religiosos, de allí su auto denominación de “Santa”. Se vinculó la defensa de la monarquía con la defensa de la fe cristiana (más allá de que Austria era católica, Rusia ortodoxa y Prusia protestante).

Las potencias se comprometieron solidariamente y en conjunto a apaciguar cualquier revolución que pusiera en duda los principios señalados. La Santa Alianza además sostuvo el

derecho divino de los reyes a gobernar, contrariando así de plano el ideario impulsado por la Revolución francesa. Gran Bretaña y Francia se adhirieron a la Alianza en 1818.

Si bien la Santa Alianza en los hechos se disolvería pocos años después y fracasaría en su intento de impedir cambios liberales en la mayor parte de Europa (habrá revoluciones liberales en 1830 y, fundamentalmente, en 1848); al momento de iniciar el Congreso de Tucumán en las Provincias Unidas (1816), la coalición europea aparecía como una fuerza inmodificable. El nuevo panorama europeo muestra a Fernando VII como rey de España, reconocido por todas las potencias de Europa; la monarquía ratificada como único sistema de organización; las revoluciones liberales o nacionales serían combatidas por la Santa Alianza en Europa y eran condenadas en todos los territorios bajo su influencia, entre ellos la América española. En ese contexto internacional tan desfavorable, se debía continuar con la guerra por la independencia, que ni siquiera había sido formalmente declarada.

3) El Congreso de Oriente. La Declaración de la Independencia

Por encima de los nombres y gobiernos, el conflicto entre el centralismo de Buenos Aires y el federalismo de Artigas era inevitable, dado sus objetivos e ideas incompatibles. Fueron antecedentes de esas desavenencias, la firma del tratado de paz del Primer Triunvirato con los realistas de 1811; el rechazo de los diputados orientales a la Asamblea de 1813; los conflictos entre las tropas directoriales y artiguistas durante el sitio de Montevideo, que culminaría en la declaración de Artigas como “infame y enemigo de la Patria” (decreto de Posadas en 1814), situación que persistirá (más allá de breves y frágiles acercamientos) hasta 1820.

A partir de 1815 el conflicto se hizo más intenso en razón a que el ideario de Artigas se expandió por todo el litoral, promovió las autonomías provinciales y se conformó la Liga de los Pueblos Libres.

Durante el virreinato, Santa Fe dependía de la gobernación-intendencia de Buenos Aires. Luego de la Revolución de Mayo de 1810 las autoridades santafecinas continuaron siendo elegidas por el gobierno central en Buenos Aires, privándola de cualquier autonomía, lo que explica lo bien recibidas que serían las ideas de Artigas de soberanía provincial. En marzo de 1815 se produjo una revolución apoyada por fuerzas artiguistas llegadas desde Entre Ríos, que derrotaron al

teniente-gobernador Eustaquio Díaz Vélez, siendo designado Francisco Candiotti como gobernador. Santa Fe pasó a integrar la Liga de los Pueblos Libres y sufrió numerosas invasiones ordenadas desde el poder central (Buenos Aires). A partir de 1817 el poder provincial quedó en cabeza de Estanislao López, quien será caudillo indiscutido de los santafesinos hasta su muerte en 1838.

El impulso de autonomía provincial llegó a Entre Ríos, Corrientes, las Misiones e incluso Córdoba, que durante esos años lograron diversos grados de organización y se adhirieron a la Federación propuesta por los orientales, sembrando el ejemplo que seguirán el resto de las provincias luego de 1820. En junio de 1815, bajo el liderazgo del Protector de Los Pueblos Libres, José Gervasio Artigas; se celebró el Congreso de Oriente realizado en el actual territorio de Concepción del Uruguay (en aquel momento Arroyo de la China, como también se conoce al Congreso), con la participación de la Banda Oriental, Entre Ríos, Santa Fe, las Misiones (más tarde iba a constituirse como provincia) e incluso hubo representación cordobesa.

Allí se consolidó la unión de la Liga y se presentó un proyecto de revolución alternativo al de Buenos Aires. Del Congreso de Oriente se posee escasa documentación: la misma fue perdida u ocultada, pero será un acontecimiento importante para comprender el afianzamiento de la causa federal. Como

explica José María Rosa³, las resoluciones del Congreso se inducen de la correspondencia de Artigas y los demás integrantes. Sus principales expositores fueron José García de Cossio, por Corrientes; Pascual Diez de Andino, por Santa Fe; José Antonio, por Córdoba (luego diputado en Tucumán) y Miguel Barreiro, por la Banda Oriental.

Acerca del temario del Congreso, se idearon distintas conjeturas. La principal es que allí se declaró la primera independencia de la Provincias Unidas. Sin embargo, no existe certeza sobre si se declaró en forma expresa la independencia en tanto sus partícipes no lo explicitaron en sus memorias, a excepción de una carta de José Gervasio Artigas al director supremo de Buenos Aires, Juan Martín de Pueyrredón, en la cual —con motivo de los sucesos del Congreso de Tucumán en 1816— aquel manifestaba al director que “ellos ya habían declarado su independencia un año atrás”; circunstancia que lleva también a considerar distintas probabilidades acerca de lo que aconteció en 1815. Es posible que se considerasen independientes sin haberlo declarado formalmente.

Son muchos los antecedentes que vuelven indubitable el objetivo independentista de la Liga de los Pueblos Libres, programa que Artigas ya había establecido en las célebres instrucciones a sus diputados para la Asamblea del Año XIII, consensuadas previa y democráticamente en el Congreso de

³ ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente S.A., 1974, tomo III, p. 146.

las Tres Cruces, en las que pedían la independencia absoluta de la Corona de España, la familia de los Borbones y toda dominación extranjera.

Otro dato relevante es que a excepción de Córdoba —que envió diputados a ambos Congresos—, las provincias que asistieron al Congreso de Oriente no concurrieron al de Tucumán, lo que podría evidenciar que daban por saldada la declaración de independencia.

Cabe resaltar que la independencia enarbolada por la Liga de los Pueblos Libres fue con relación a cualquier dominación exterior, pero no buscó crear un país separado del resto de las Provincia Unidas, como lo demuestran las palabras y actos de los caudillos federales. Por ello, se habló de la “independencia absoluta” de cualquier dominación extranjera e “independencia relativa” que marcó la autonomía respecto del poder central pero sin renunciar a una nación común.

Por fuera del debate si hubo o no una formal declaración de la independencia, el Congreso de Oriente será muy importante, pues no hay dudas de que:

(...) fue una ratificación tácita de las independencias provinciales por reconocimiento mutuo y recíproco entre los asistentes al Congreso, y consecuentemente también una reafirmación colectiva de la vocación por la Independencia “absoluta y respectiva”, y por la Confederación, en forma igualmente tácita. En este sentido fue, sin dudas, el primer Congreso independentista, republicano y federal, y

también fue un auténtico encuentro de los Pueblos Libres, independientes de Buenos Aires, de España y de todo poder extranjero. Forzó a Buenos Aires a decidirse por la Declaración de Independencia, sin perjuicio de las presiones que por su lado ejerció San Martín y del resultado de las negociaciones realizadas en 1815 en España, Italia y Londres por los enviados del Directorio porteño. La actitud de Artigas frente al Congreso de Tucumán, además, impidió que se concretara la idea monarquista unitaria, que hubiera sido inevitable porque era mayoritaria en ese momento, y con ella, la “legitimación” del patriciado porteño como “aristocracia” centralizadora.⁴

Las provincias de la Liga de los Pueblos Libres constituirán una verdadera Liga Federal organizada en su defensa que buscará imponer su idea de organización. La Liga adoptará la bandera creada por Artigas que añadía a la celeste y blanca, creada por Belgrano, una franja roja que la cruzaba en diagonal y que representaba la sangre derramada y el color federal en la Argentina (actualmente es la bandera de la Provincia de Entre Ríos).

Desde ese momento, la Liga de los Pueblos Libres se constituyó en una alternativa viable a los gobiernos centralistas de Buenos Aires, multiplicándose las razones del conflicto.

⁴ UMPIÉRREZ, Alberto. *Las independencias provinciales y el Congreso de los Pueblos Libres* [en línea]. p. 28. Disponible en: https://www.academia.edu/37671041/Las_independenciasprovincialesyelCongresodelosPueblosLibresde1815

El hecho de que este Congreso haya sido ocultado o pasado por alto por la historiografía tradicional o fundacional argentina, va en línea con la visión del líder oriental como “rebelde” y “anárquico”, circunscribiéndolo a la condición de “caudillo uruguayo” que buscó independizar a su patria de la nuestra, cuando rechazó ofertas de segregar el territorio de su provincia. En tal sentido, el centralismo porteño buscó evitar la conformación y actuación conjunta de la Liga, para lo cual ofreció a Artigas la “independencia” de la Banda Oriental. En la reunión celebrada en mayo de 1815 en el río Uruguay, frente a Paysandú, los representantes de Buenos Aires enviados por el entonces director, Ignacio Álvarez Thomas, ofrecieron la cesión de la Banda Oriental a Artigas, en estos términos:

1. Buenos Aires reconoce la independencia de la Banda Oriental del Uruguay, renunciando los derechos que por el anterior régimen le pertenecían.
2. Habrá paz y amistad eterna entre las provincias contratantes por haber ya desaparecido los motivos de discordia. Se echará un velo sobre todo lo pasado y será un deber de ambos gobiernos castigar con rigor a los que quisieran hacer valer sus venganzas o resentimientos particulares, ya sean muchos o un individuo solo.
3. Las provincias de Corrientes y Entre Ríos quedan en libertad de erigirse o ponerse bajo la protección del gobierno que gusten.

Esta propuesta fue rechazada por Artigas, quien descartó la secesión oriental. Redoblando la apuesta, propuso un “Tratado de Concordia entre el Ciudadano Jefe de los Orientales y el Gobierno de Buenos Aires” de catorce puntos, en los que proclamaba el federalismo, requiriendo indemnizaciones y armas para su provincia. Ante este panorama, Buenos Aires dio por fracasada la negociación.

Es evidente la divergencia política de ambos bloques. Los Pueblos Libres exigen autonomía provincial y únicamente aceptan la república para organizar el Gobierno. Por otro lado, el centralismo busca instaurar una monarquía, mientras defiende el derecho del gobierno central de Buenos Aires de manejar exclusivamente las relaciones internacionales, monopolizar el control del puerto único y consecuente apropiarse íntegramente de los ingresos de la aduana que eran (por lejos) la principal fuente de recursos fiscales.

De manera simultánea comienzan a gestarse cambios. Buenos Aires sin perjuicio de ser la ciudad capital, puerto y sede directoral, poseía (y posee) una enorme extensión rural, cuyos habitantes empezarán lentamente a no sentirse representados por las élites gobernantes del puerto, que establecen la leva forzosa sin conceder a cambio derechos políticos ni mejorar sus paupérrimas condiciones de vida. Esas razones en pocos años harán florecer el federalismo en la campaña de Buenos Aires. Explica Lorenzo que:

Los sectores más necesitados y humildes de la población bonaerense son puestos prácticamente en situación de servidumbre, fuera de la ley, a pesar de las declamaciones de libertad, igualdad y fraternidad que llenaban las bocas de los gobernantes porteños. Esta masa de desposeídos cada vez más numerosa era arrastrada a situaciones desesperantes en tanto que por el otro, vemos un esbozo de lo que ha sido calificado como la primera ‘reforma agraria’ de América Latina tendiente a dotar de tierras precisamente a los sectores más humildes de la Banda Oriental. Queda claro, pues, que los antagonismos entre directoriales y artiguistas superaban la esfera de lo político y de lo económico, para ingresar también en forma directa en la esfera de lo social. No será pura casualidad que el futuro Partido Federal argentino disfrutase de la simpatía y apoyo de los sectores populares de la sociedad de aquellos tiempos⁵.

En tal situación, el centralismo porteño miró con buenos ojos la invasión portuguesa a la Banda Oriental, al considerar más importante acabar con la influencia de Artigas que conservar la unidad territorial de las Provincias Unidas.

⁵ LORENZO, Celso Ramón. Manual de Historia Constitucional Argentina. Rosario: Editorial Juris, 1997, tomo I, p. 219.

4) La Declaración de la Independencia

Al conflicto con la Liga de los Pueblos Libres y la política de la Santa Alianza en Europa, se sumaban otros interrogantes al celebrarse el Congreso de Tucumán. Veamos el panorama militar, territorial y poblacional para contextualizar el momento.

Las campañas militares

La guerra por la independencia se encontraba en 1815-1816 en una situación muy frágil. En Lima, capital sede del virreinato del Perú, no se había producido ninguna revolución luego de 1810, los realistas mantenían intacto su enorme poder militar. Las campañas libertadoras en Colombia y Venezuela habían fracasado y Bolívar se hallaba en el exilio. También en Chile la revolución había sido derrotada por los españoles, obligando a los jefes patriotas chilenos a emigrar hacia Mendoza. Paraguay, desde 1811, se había cerrado y se conducía de manera autónoma sin participar de las campañas contra los españoles. La revolución en México también era derrotada. El panorama continental era poco auspicioso.

En las Provincias Unidas el peso de la guerra se produjo en el norte. A grandes rasgos, desde 1810 en adelante, el plan militar para asegurar la revolución consistió en forzar la invasión del Perú por el camino del Alto Perú (actualmente Bolivia), territorios que delimitaban con el Río Desaguadero (es uno de los actuales límites de Perú con Bolivia). Para que el plan fuera

exitoso, se requería el levantamiento de los pueblos del Alto Perú en favor de la revolución, lo que se logró parcialmente. Figuras como Padilla, Juana Azurduy, Warnes y muchos otros, se encuentran entre aquellos destacados patriotas.

Desde el plano militar, la Primera Junta de Mayo ordenó una expedición al mando de Castelli que logró sumar a Córdoba, Tucumán y Salta en favor de la revolución. Esa fuerza expedicionaria ingresó en el Alto Perú, triunfando en la batalla de Suipacha (noviembre de 1810) lo que permitió continuar la campaña. Pero en junio de 1811 el ejército patriota sufrió una grave derrota en Huaqui (cerca al lago Titicaca a las puertas del Perú). La derrota o “desastre” será tan contundente que implicó la pérdida del Alto Perú y puso a los realistas a la ofensiva. Además, se perdió el control de las minas de Potosí fuente extraordinaria de ingresos que lo hacían un enclave de suma importancia estratégica para la continuidad y éxito de la revolución. Belgrano se hizo cargo del maltrecho Ejército del Norte y ordenó el éxodo del pueblo jujeño.

En 1812 Belgrano recibió la orden del Primer Triunvirato de replegarse a Córdoba, lo que dejaba vía libre a la invasión de todo el norte. En esas difíciles circunstancias, Belgrano con el apoyo de toda la población resolvió dar batalla y, contra los pronósticos, obtuvo las victorias de Tucumán (24 de septiembre de 1812) y de Salta (20 de febrero de 1813).

El camino al Perú estaba otra vez abierto. Las nuevas campañas volverán a fracasar tras las derrotas de Vilcapugio (octubre de

1813), Ayohuma (noviembre de 1813) y Sipe-Sipe (noviembre de 1815) por lo que el norte quedó nuevamente expuesto a nuevas invasiones realistas (que se sucederán una tras otra en los años venideros). Desde ese momento, el Alto Perú no volverá a conformar efectivamente parte de las Provincia Unidas, más allá de la representación de diputados alto peruanos en el Congreso de 1816 (luego de la batalla de Ayacucho de 1824, Bolivia se declarará independiente en 1825).

Luego de Sipe-Sipe, el Ejército del Norte ya no puede emprender ninguna campaña ofensiva de gran escala. Además, es muy mala la relación entre Rondeau, jefe del ejército, y Güemes, a cargo de las milicias salteñas, existiendo desconfianzas mutuas que impiden la coordinación de las fuerzas.

En tal contexto, el plan alternativo de San Martín logró imponerse (lo analizaremos luego), pero para crear el ejército de Los Andes se necesitaba tiempo y era necesario contener las invasiones realistas. La heroica defensa quedó a cargo de salteños y jujeños bajo la conducción de Güemes (gobernador salteño desde 1815), destacándose, por su capacidad y conducción, Macacha Güemes, hermana y mano derecha del caudillo. El ejército del norte, con el tiempo a cargo de Belgrano, quedará a la retaguardia sin participar y acantonado en Tucumán.

La defensa de la patria por medio de la Guerra gaucha será extraordinaria, debiendo destacar que:

Desde 1816 hasta su muerte por heridas en combate, el general Güemes comandó a su ejército gaucho en la epopeya que

contuvo siete invasiones realistas a la provincia de Salta (que incluía Jujuy) provocando en algunos casos —como en el año 1817— severas bajas al enemigo. Cinco veces la ciudad de Jujuy y tres veces la de Salta fueron ocupadas. En los quince años de la guerra de la independencia (1810-1825), once veces fue invadida la provincia, lo que motiva a reflexionar sobre la cuantía de vidas sacrificadas en aras de la libertad de las Provincia Unidas y, también, sobre la ingente cantidad de bienes y recursos, de toda clase, consumidos en la guerra por la heroica provincia. Importa destacar que el ejército gaucho salteño-jujeño, protagonista de la hazaña, organizado sobre la base de los paisanos de la campaña que constituyeron la masa de sus efectivos.⁶

El territorio y la población

Hay que destacar que las distintas delimitaciones del período de dominación hispánico, simplemente demarcaban la competencia territorial de las diversas instituciones coloniales como virreynatos, reales audiencias, gobernaciones, cabildos y demás. Dichas líneas no deben confundirse, sin más, con las actuales fronteras de los estados sudamericanos, las que se irán forjando conjuntamente con la creación y constitución de esos países.

Será el devenir político y el resultado de las batallas lo que va a crear la nación argentina y no su simple pertenencia al

⁶ GOYRET, José Teófilo. *La Guerra de la Independencia. Nueva Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 2000, tomo IV, p. 309.

viejo virreinato del Río de la Plata. Como vimos, Paraguay desde 1811 proclamó su autonomía, sin existir durante esos años conflictos por los límites que se saldarán años más tarde luego de la triste guerra de la Triple Alianza. Los malos resultados de las campañas al Alto Perú y la posterior batalla de Ayacucho (1824) harán de Bolivia un país independiente. Por su parte, en 1818 Chile proclamará su independencia luego de la campaña libertadora de San Martín y O'Higgins (el conflicto por los límites se suscitará décadas más tarde). En cuanto al Uruguay (en ese momento la Banda Oriental) el tema será tratado en detalle al ver la ocupación portuguesa, la campaña de los 33 Orientales, la primera guerra con Brasil y el nacimiento de la República Oriental del Uruguay en 1828. En cuanto a la creación de las provincias argentinas, fue un proceso que maduró durante los primeros años de revolución. Puede señalarse que: “Durante el proceso de la independencia, fueron las ciudades —y no las grandes jurisdicciones coloniales— las entidades soberanas (Chiaramonte 2007). A medida que las autoridades y estructuras coloniales eran desarticuladas o resignificadas, las ciudades —representadas políticamente por sus Cabildos o Ayuntamientos— reasumían el ejercicio de la soberanía”.⁷

La autonomía provincial fue inicialmente postulada por Artigas en la Banda Oriental y de ahí se propagó a las litorales:

⁷ TOURRES, Luisina Inés. *El movimiento revolucionario rioplatense y los pueblos indígenas*. Buenos Aires: Colección Periplos, 2017, p. 76.

Entre Ríos, Corrientes, Misiones (con los años volverá a depender políticamente de Corrientes) y Santa Fe.

El centro, nordeste y norte del actual territorio argentino, se organizaba por medio de las gobernaciones de Salta y Córdoba. Luego de la Revolución de Mayo, alrededor de las ciudades principales se construirá la identidad de las futuras provincias. Fueron esas ciudades las que remitieron diputados a los congresos.

Durante la década de 1810 comenzarán a exigir una mayor autonomía, proceso que luego de 1820, decantará en la conformación de las provincias tradicionales y fundacionales de nuestro país: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Salta (Jujuy en pocos años obtendría su autonomía de Salta), San Luis, San Juan, Santa Fe, Tucumán y Santiago del Estero (la ciudad más antigua del país fundada en 1550 y conocida como madre de ciudades porque de allí partieron las expediciones que fundaron Tucumán, Salta, La Rioja, San Salvador de Jujuy y Catamarca).

Por su parte, luego de la Revolución de Mayo, la clase dirigente de Buenos Aires se veía como la autoridad legítima y natural que debía dirigir la revolución, las relaciones internacionales y dar forma al nuevo Estado (más allá de sus matices, existe una continuidad en la política o visión en la Junta de Mayo, los Triunviratos, la Asamblea de 1813, la Junta de Observación, el Directorio o el Congreso de 1816-1820). Buenos Aires, cuna de la revolución, se consideró heredera de la autoridad virreinal y

defendió esa organización unificada y estratificada, para lo cual necesitaba imponer la obediencia al resto de las ciudades y villas. El proyecto centralista es incompatible con la idea de considerar a Buenos Aires una provincia, pues ello la pondría en igualdad con las otras, al menos desde el plano jurídico. De ahí, la resistencia al reclamo artiguista de que Buenos Aires se constituyera como una provincia (una de las instrucciones a los diputados orientales en 1813). Finalmente, es pertinente señalar que el control del Gobierno se limitaba a la zona norte del actual territorio bonaerense, encontrándose el territorio central y sur bajo el control de los pampas y otros pueblos originarios.

Por fuera de las provincias nombradas, el resto del territorio de la futura nación argentina estaba habitado por los pueblos originarios: maticos, tobas, chorotes y guaraníes habitan en el nordeste, la Mesopotamia y Gran Chaco. Los ranqueles, pampas, pehuenches y tehuelches hacia el sur (Patagonia). Como consecuencia de ello, las poblaciones de esos territorios se encuentran invisibilizadas de la historia política.

Población

Las Provincias Unidas era un extenso territorio escasamente poblado. Se estima que hacia 1810 la población era de 638.000 en las diferentes provincias y 190.000 en los diversos pueblos originarios⁸. Esta escasa población motivará décadas más tarde el lema y la política de “gobernar es poblar”.

⁸ CELTON, Dora. *La población. Desarrollo y características demográficas. Nueva Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 2000, tomo IV, pp. 45 y 47.

La Declaración de la Independencia

En ese contexto, el 24 de marzo de 1816 comenzó a sesionar el Congreso en Tucumán con diputados de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán, como también de los territorios alto peruanos de Charcas, Chichas, La Plata, Cochabamba y Mizque.

Como principio general podemos decir que la mayoría de los diputados eran conservadores, estaban a favor de instaurar una monarquía y eran fuertemente religiosos (se debía jurar la defensa de la fe católica). Entre los diputados más destacados al momento de dictar la independencia podemos citar a Francisco Narciso de Laprida (diputado por San Juan, que presidiría la sesión el 9 de julio), Juan José Paso, Pedro Medrano y Tomás de Anchorena (Buenos Aires), Juan Martín de Pueyrredón (porteño, pero diputado por San Luis que es electo director), Fray Justo Santa María de Oro (San Juan, y cercano a San Martín), Tomás Godoy Cruz (Mendoza, aliado y amigo de San Martín), José Malabia (Charcas), Pedro Aráoz (Tucumán) y Pedro Ignacio Castro Barros (La Rioja).

Una de las primeras medidas del Congreso fue la designación de Juan Martín de Pueyrredón como director del Estado, lo que robustecía la autoridad del Congreso. La designación de Pueyrredón implicó un fuerte apoyo al plan de San Martín y a la vez acrecentó el distanciamiento con la Liga de los

Pueblos Libres, dada la intransigencia del nuevo director con relación a Artigas.

A pesar del ruinoso estado general de la economía, la desunión, los conflictos internos, el escenario adverso a la revolución en Europa y los malos presagios para la guerra de la independencia en todo el continente, el 9 de Julio de 1816 en sesión presidida por Laprida, el Congreso declarará por aclamación que “es voluntad unánime e indudable de estas provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas, e investirse del alto carácter de una nación libre e independiente del rey Fernando VII, sus sucesores y metrópoli”. Finalmente se había declarado la Independencia.⁹ Algunas consideraciones sobre la redacción del acta. Las que se declaraban independientes eran “las Provincias Unidas de Sud América, reunidos en Congreso General”, fórmula mucho más amplia que “las Provincias Unidas del Río de la Plata” para no cerrar la posibilidad de crear un gran Estado americano. Por otra parte, nos declarábamos libres de “Fernando VII” (rey de España), sus sucesores (de toda la casa de Borbón o quien fuese el rey de España) y metrópoli (de España como Estado, continuara siendo una monarquía o pasara a ser una república). Como todo documento político, el acta también habla

⁹ Para un análisis detallado del contenido del acta ver: CORREA, Fabiana. Acta de declaración de la independencia: contenido e interpretaciones [en línea]. Disponible en: https://www.academia.edu/33816844/ACTA_DE_DECLARACION%20DE_LA_INDEPENDENCIA_TUCUMAN_1816_CONTENIDO_E_INTERPRETACIONES.

por sus silencios. El más evidente es que la declaración de independencia no alcanzaba a la dominación de otro reino europeo, lo que podía generar sospechas. Para evitar ello, en sesión secreta del 19 de julio de 1816, se agregó que la independencia alcanzaba también a “toda otra potencia extranjera”, agregado con el cual se comunicaría la novedad a los pueblos para su juramento. Otra salvedad, es que el acta no hablaba de “revolución” lo que puede explicarse por la raigambre conservadora del Congreso.

El Congreso dictará el 25 de octubre de 1817 un extenso manifiesto dirigido a las naciones en el cual se daban los fundamentos por las cuales se declaró la independencia y que vendría a completar la misma.

Para reafirmar la estrenada soberanía, el Congreso adoptó la bandera celeste y blanca creada por Belgrano y dispuso hacer impresiones del acta de Independencia, unas 1500 en castellano y además 1000 versiones bilingües del documento en quechua-castellano, y 500 en aymará-castellano, lo que se condice con el propósito de continuar la guerra en el Alto Perú y la representación de dichos diputados.

La historiografía en general señala como una de las causas de la declaración de la Independencia, la urgencia de San Martín y los suyos de llevar adelante su campaña libertaria bajo la bandera de una nación libre y soberana y no como provincias rebeldes. Desde el punto de vista jurídico, la declaración constituye una herramienta poderosa que pone las bases para conformar con

esas “Provincias Unidas” una nación, lo que dependerá en buena medida del resultado de la campaña sanmartiniana.

Más allá de las críticas realizadas, no hay duda de que la declaración de la independencia constituye un paso trascendente y constitutivo de la patria y la nación. El 9 de julio junto al 25 de mayo son las fechas que en el imaginario colectivo nos identifica como una patria soberana. Al respecto reflexiona Entin:

Sin embargo, el acta del 9 de julio de 1816 permaneció como un horizonte para la acción en momentos de división. Recordaba no solo la declaración de independencia, sino la existencia de la Nación que se había creado con ella. El acta se convertía en el mito fundacional de esa nación que comenzaría a llamarse Argentina... esta fugaz independencia que permaneció incólume desde la declaración como símbolo de identificación nacional, aún ante la ausencia o crisis de la nación.¹⁰

Durante sus cuatro años de funcionamiento, el Congreso ejercerá funciones constituyentes (dicta la Constitución de 1819), legislativas (Reglamento de 1817 y otras leyes sin impacto duradero) y políticas como la designación del director y el manejo de las relaciones exteriores que se visualiza en la designación de los enviados diplomáticos a Brasil, Estados Unidos y fundamentalmente a Europa.

¹⁰ ENTIN, Gabriel. *Crear la independencia. Historia de un problema argentino*. Buenos Aires: Capital intelectual, 2016, p. 23.

Los otros objetivos que la época exigía no serán alcanzados. El Congreso y el Directorio representaron el último intento de mantener el orden virreinal, para lo cual buscarán instaurar una monarquía que, conforme el Congreso de Viena y la Santa Alianza, era la forma de gobierno propia de la civilización y la que aseguraba, además, la defensa de la fe católica.

Dicha visión, plasmada en la Constitución de 1819 y las tratativas monárquicas del Congreso, daba la espalda a un país que, desde la Liga de los Pueblos (cuyas ideas influyen cada vez más en todo el país, campaña de Buenos Aires incluida), reclamaba una mayor participación política, económica y que se pronunciaría de manera íntegra por la conformación republicana.

Como vimos, la principal obra legislativa del Congreso será la sanción del Reglamento de 1817, que no modifica sustancialmente la arquitectura del poder establecida por el Estatuto de 1815, repitiéndose lo relativo a los derechos y deberes de los hombres, la religión del estado, el ejercicio de la ciudadanía. El ejecutivo seguía siendo ejercido por el director de Estado elegido por el Congreso, pero se le concedían mayores facultades militares y políticas, conservando la facultad de designar los intendentes-gobernadores de las provincias, lo que va a contramano del proceso descentralizador. El Congreso preservaba su competencia legislativa y constituyente. Respecto a la organización del Ejército y la Armada, se buscaba garantizar una mayor dependencia del

poder central y restar importancia a las milicias cívicas que también quedaban bajo el mando del director de Estado.

5) El debate sobre la forma de gobierno. Negociaciones monárquicas

La mayoría de los diputados del Congreso consideraba que la monarquía era la mejor forma de gobierno que podía adoptar el país en formación. La centralidad, indivisibilidad, estabilidad, clasismo, religiosidad y natural inclinación al conservadurismo de ese régimen, era por lejos el más compatible con el ideario de los directoriales. Asimismo, consideraban que era el gobierno que mejor se adaptaba a nuestra tradición forjada en la monarquía española y era una garantía para armar los ejércitos necesarios, que garantizarían la victoria en las guerras de la independencia y contra la Liga de los Pueblos Libres o a quien no aceptase el nuevo orden. Por lo demás, la monarquía, con sus muchos matices, era una institución prestigiosa con un profundo arraigo político y muy aceptada desde tiempos remotos en todas las geografías. Finalmente, la instauración de una monarquía era vista como la mejor herramienta para conseguir el reconocimiento internacional, conforme la política del Congreso de Viena y la Santa Alianza, pues las naciones a las deseábamos imitar eran monarquías. Así, la valoración de esos proyectos no debe olvidar los fuertes condicionamientos reseñados.

En contraposición, la república federal defendida por Artigas y sus partidarios, rompía con la estructura del régimen colonial, creaba la autonomía y descentralización provincial, postulaba la división de poderes, la igualdad política, el aumento de la participación ciudadana, mayores libertades cívicas y religiosas. Dichos postulados, para los directoriales eran sinónimo de anarquía, desunión, desestabilización y descomposición estatal. Hay que destacar, que la forma republicana de gobierno no contaba en ese momento con una mayor tradición internacional, pues sólo se había implementado en los Estados Unidos y en la Francia posterior a la revolución.

Decididos a instalar una monarquía, inmediatamente le surgió al Congreso un problema de difícilísima solución, como lo era encontrar un rey para el Río de la Plata. ¿Quién poseía la legitimidad para asumir la corona? ¿Cuál era la dinastía que debía instaurarse? ¿Debía ser un americano? ¿Un habitante de las Provincias Unidas? ¿Convenía buscar un rey en Europa? ¿O en la Corona portuguesa con su presencia en Brasil?

Una de las primeras propuestas fue la de Belgrano, que acababa de volver de su misión diplomática en Europa e informó a los diputados del Congreso las novedades de aquel continente. Al respecto explica Tourres que Belgrano propuso:

La forma de gobierno más conveniente para estas Provincias sería la de una Monarquía temperada [sic], llamando la Dinastía de los Incas... Conocido como “Plan del Inca”, dicho proyecto fue a nuestro entender la expresión políticamente más

pragmática del pensamiento incaísta. Asimismo, tenía como antecedente el propósito de poner al frente del gobierno de Hispanoamérica a un “Inca hereditario”... Con posterioridad, el Plan del Inca también sería mencionado reiteradamente por la historiografía argentina como una “curiosidad” del pensamiento de Belgrano —uno de los principales próceres nacionales— y desvinculado de su contexto histórico y sociopolítico de producción. En el pensamiento de comienzos del siglo XIX, la idea de una monarquía como forma de gobierno no era para nada una ocurrencia absurda, sino una opción perfectamente razonable.¹¹

La propuesta de instaurar un rey incásico y designar a la ciudad de Cusco como capital del futuro Estado, se ajustaba mejor a los postulados de “legitimidad” y “restauración”. Además, tenía la ventaja táctica y militar de despertar nuevamente la población indígena alto peruana en contra del virrey español. Vale recordar que el Himno Nacional Argentino proclama: “Se conmueven del Inca las tumbas/ Y en sus huesos revive el ardor/ Lo que ve renovando a sus hijos/ De la Patria el antiguo esplendor”; aunque dicha estrofa será cortada de la parte que todos cantamos.

La idea incásica no prosperará en el seno de un Congreso clasista y con la mirada puesta en Europa. A partir de ese momento, como si fuera la solución más natural, se decidió que el futuro rey de las Provincias Unidas debía ser un europeo

¹¹ TOURRES, Luisina Inés. *Op. cit.*, p. 59.

miembro de algunas de las dinastías que allí gobernaban. Para que el plan directoral fuera exitoso, el futuro rey debía reunir las siguientes condiciones: aportar un ejército para asegurar la independencia; derrotar a la Liga de los Pueblos Libres y a cualquier otra resistencia republicana; lograr el reconocimiento de las monarquías europeas, lo que no se presentaba fácil, pues podía resquebrajar el equilibrio que las mismas acordaran en Viena; tener el visto bueno de Gran Bretaña, es decir que no se afectaran sus intereses comerciales en la región; y asegurar la repuesta militar y diplomática contra España, dispuesta a reconquistar sus dominios americanos. Desde la distancia, es fácil advertir que el proyecto tenía pocas posibilidades de ser concretado. No sólo por la dificultad de encontrar un monarca que reuniera esas condiciones, sino porque chocaba de bruces con la realidad que se gestaba en nuestro país, donde más allá de los doctores del Congreso (los diputados en su mayoría eran abogados), se asentaba un fuerte sentir republicano que no podría entender que estuviéramos en guerra para librarnos del yugo español, para luego sujetarnos a un rey francés, ruso, portugués o inglés.

Lo cierto es que se remitieron diversas misiones diplomáticas a Europa para tener conocimiento directo de los sucesos de aquel continente, y también en busca del futuro rey de las Provincias Unidas, destacando las misiones de Belgrano y Rivadavia, la de Sarratea y la de Valentín Gómez; siendo esta última la que más cerca estaría de obtener un resultado concreto. El objetivo inicial

era encontrar un noble influyente y con un fuerte aval, siendo elegido Luis Felipe Duque de Orleans, pero la cuestión fracasará ante la negativa de Inglaterra y la falta de entusiasmo del propio Luis Felipe (será futuro rey de Francia de 1830 a 1848).

Finalmente, entre lo esperado y lo posible, a fines de 1819 se dio luz verde al proyecto de coronar como rey a Carlos Luis, príncipe de la pequeña ciudad italiana de Luca (reino creado luego de las guerras napoleónicas en la región Toscana), de linaje borbón y emparentado con Luis XVIII, rey de Francia y sobrino de Fernando VII. El proyecto contaría con el apoyo económico y militar de Francia que organizaría un ejército para acompañar al rey y consolidar su poder mediante el matrimonio con una infanta portuguesa si esa Corona renunciaba a sus pretensiones territoriales. El Congreso debía modificar la Constitución de 1819, lo que no representaba ningún obstáculo.

Campaña libertadora de San Martín

José de San Martín nació el 25 de febrero de 1778 en Yapeyú, actualmente Provincia de Corrientes, hijo del capitán Juan de San Martín y Gregoria Matorras. En 1783 toda la familia se mudó a España. A los once años el joven San Martín ingresó como cadete al Ejército español en el Regimiento de Murcia, donde realizó una destacada carrera militar que incluyó combatir contra los ejércitos de Napoleón en 1808, siendo condecorado por su actuación en la batalla de Bailen. Al tomar conocimiento de la revolución producida en mayo de 1810 en Buenos Aires,

en 1811 pidió el retiro del Ejército español y previo estar cuatro meses en Londres se trasladó a Buenos Aires. Al arribar en 1812 a Buenos Aires se puso a las órdenes de la revolución y fue reconocido en su rango militar. Cofundó la Logia Lautaro para lograr sus objetivos de independencia y libertad.

Probablemente no alcanzaría el capítulo para analizar las muchas explicaciones que se dieron sobre la motivación de San Martín para volver a América y sumarse a la revolución, que van desde que “ya había pagado con usura su deuda a la madre patria” (Mitre), el “llamado de la selva misionera”, el deseo de realizar carrera militar o, simplemente, que era un agente inglés.

La interpretación de la cual participo, es que San Martín compartía el ideario de libertad de la Revolución de Mayo y era enemigo del absolutismo borbónico, principios que compartían no solo los patriotas americanos, sino muchos españoles que se opondrán a la tiranía tardía de Fernando VII. No fue San Martín un conquistador, sino un libertador. Se negará a participar en las guerras civiles entre americanos y no dudará en correrse a un lado cuando su figura podía comprometer la suerte de la independencia americana. En igual sentido dice Galaso:

La Revolución de Mayo, a la que dispuso sumarse, significa, por ahora, reivindicar los derechos del pueblo y concluir con los abusos y privilegios. Años después dirá: “Nuestra lucha no era una guerra de conquista y gloria, sino enteramente de opinión, guerra de principios modernos y liberales contra los prejuicios, el fanatismo y la tiranía”. Y en otra oportunidad

afirmará “La revolución de España [liberal de 1820] es de la misma naturaleza que la nuestra: ambas tienen a la libertad por objeto y la opresión por causa”. Sólo cuando la revolución en España fracasa —1814— San Martín se decide por la independencia, pues de otro modo se caería nuevamente en el absolutismo.¹²

San Martín tuvo participación activa en la Revolución de octubre de 1812 y propiciará la convocatoria a la Asamblea de 1813. Creó el cuerpo de Granaderos a Caballo y en febrero de 1813 obtuvo el triunfo en la batalla de San Lorenzo (Santa Fe) contra las fuerzas españolas que aún dominaban Montevideo, desde la cual organizaban expediciones contrarrevolucionarias. Se le asignó el mando del Ejército del Norte, reuniéndose con Belgrano, con quien mantuvo una relación de respeto y admiración mutua.

San Martín cambiará el plan maestro de la guerra de la independencia, renunciando a la vía por el Alto Perú, que como vimos traerá nuevos fracasos militares. El Plan Continental de San Martín implicaba defender la frontera norte de las invasiones realistas del Alto Perú (labor a cargo de Güemes y los suyos), crear de la nada un ejército en Cuyo, cruzar los Andes, enfrentar y derrotar al ejército realista, liberar Chile, crear una armada patriota en el Pacífico, desembarcar por mar en Perú, derrotar al poderoso y bien organizado ejército del virrey, liberar Perú y finalmente en

¹² GALASSO, Norberto. *Historia de la Argentina. Desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Editorial Cuihué, 2012, tomo I, p. 169.

un movimiento de pinzas terminar la resistencia en el Alto Perú (San Martín bajando de Perú y el Ejército del Norte ingresando por la quebrada). Asimismo, se debía estar a la espera de los acontecimientos en Venezuela, Colombia y Ecuador; también bajo dominio español.

Sin desconocer la discusión que existe sobre si San Martín conocía o no planes similares (el más conocido es el plan *Maitland* de los ingleses), lo cierto es que la obra a realizar resultaba descomunal, más aún si tenemos en cuenta la situación de pobreza del país y los continuos enfrentamientos internos.

A mediados de 1814 San Martín es nombrado gobernador de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis con unos 40 000 habitantes aproximadamente). Su labor es extraordinaria, conformando en dos años el Ejército de los Andes de 5000 hombres perfectamente adiestrados y pertrechados, con ayuda de Pueyrredón desde Buenos Aires pero esencialmente con el apoyo de todos los cuyanos (forman parte del Ejército todos los esclavos liberados) y los emigrados chilenos al mando de Bernardo O'Higgins. Claramente se trató de un ejército americano. Al mismo tiempo fomentó la industria, la educación y la economía cuyana.

En enero de 1817, el ejército al mando de San Martín, cruzó los Andes por diferentes pasos entre las más altas cumbres americanas e inmediatamente obtuvo un importante triunfo en la batalla de Chacabuco (17 de febrero de 1817). Pero la guerra estaba lejos de terminar, pues durante todo el año continuará

existiendo una fuerte resistencia realista en el sur de Chile, que desembocará en la derrota patriota en la batalla Cancha Rayada (19 de marzo de 1818). La victoria definitiva del ejército liberador se produjo en la batalla de Maipú (5 de abril de 1818) que aseguró la independencia de Chile (declarada el 17 de febrero de 1818), abrió el camino al Perú, vigorizó la guerra americana y supuso el principio del fin de la dominación española, aunque quedaran años de cruentas luchas.

Durante sus campañas estuvieron bajo las órdenes de San Martín nombres destacados como Soler, Las Heras, Balcarce, Alvarado, Fray Luis Beltrán, Godoy Cruz, Arenales, Monteagudo, Lavalle, Guido, Necochea, Freire y muchos otros.

Como veremos, en 1820 la negativa de San Martín a participar en la guerra civil contra los caudillos federales lo distanciaron definitivamente de los gobiernos de Buenos Aires, que le quitarán todo apoyo en la futura campaña contra el Perú.

6) Constitución de 1819. Fuentes. Análisis. Caracterización del Senado

El Congreso, ya en Buenos Aires, demoró dos años en redactar el proyecto constitucional, que no entrará en vigencia más allá de su jura simbólica en algunas provincias. La caída del Directorio y el Congreso luego de Cepeda, sellarán definitivamente su fracaso político, causado por dar la espalda a la realidad republicana y federal que se gestaba en el país. No

pasó de un intento fallido, pero será un antecedente mediato de la futura Constitución de 1853.

Es obligada la cita del Manifiesto, redactado por el propio Congreso, que al autoevaluar su tarea decía:

(...) que la presente Constitución no es ni la democracia fogosa de Atenas, ni el régimen monacal de Esparta, ni la aristocracia patricia o la efervescencia plebeya de Roma ni el gobierno absoluto de Rusia, ni el despotismo de la Turquía, ni la federación complicada de algunos estados. Pero es sí un estatuto que se acerca a la perfección; un estado medio entre la convulsión democrática, la injusticia aristocrática, y el abuso del poder ilimitado.

Tan elogiosos conceptos no advertían el divorcio con la realidad que los rodeaba, aunque hay que destacar que el texto constitucional posee una cuidada redacción, obra de la Comisión integrada por Juan José Paso, Sáez, Serrano y Zavaleta. La Constitución establece la clásica división tripartita de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), pero no define su forma de Estado ni de gobierno (si lo hará la Constitución de 1826 al adoptar en su artículo 7: “(...) para su Gobierno la forma representativa republicana, consolidada en unidad de régimen”; o el artículo 1, en 1853, al adoptar “para su Gobierno la forma representativa republicana federal”). En los hechos era fuertemente unitaria y se concuerda que esa indefinición facilitaría adoptar el texto al régimen monárquico que se buscaba. Está dividida en seis secciones.

La sección primera establece que: “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la Religión del Estado (...)” y “La infracción del artículo anterior será mirada como una violación de las leyes fundamentales del país” (artículos 1 y 2), el conservadurismo religioso se manifiesta con claridad.

La sección segunda organiza un legislativo bicameral. La Cámara de Representes, compuesta por diputados elegidos en proporción a la población, en el caso: uno cada 25 000 habitantes o fracción mayor a 16 000 (el principio de que los diputados representan al pueblo de la nación se mantendrá en las constituciones de 1826 y 1853). Para ser diputado se exige tener veintiséis años de edad; siete años como ciudadano y ciertos recursos económicos (fondo de 4000 pesos o arte, profesión u oficio útil). Duraban cuatro años y se renovaban por mitades cada dos años. Se exigía ser del fuero común en contraposición a la organización del Senado.

Es justamente en la conformación del Senado cuando se advierten las características aristocráticas, conservadoras y la jerarquización estamentaria de la sociedad. El Senado se componía de un senador por provincia (de compleja elección indirecta); tres senadores militares cuya gradación mínima sería de coronel (designados por el director de Estado); un senador obispo y tres senadores eclesiásticos (designados por los colegios eclesiásticos); un senador por cada universidad (en ese momento existía la Universidad de Córdoba y Charcas) y el director de Estado saliente. Los senadores duraban doce años en su cargo, se renovaban por tercios cada cuatro

años y eran electos por medio de un complejo sistema indirecto, siendo requisitos tener treinta años, nueve de ciudadano y un fondo de ocho mil pesos o renta o profesión equivalente. Se advierte una profunda conformación conservadora (iglesia Católica Apostólica Romana, militares, universidades), a la par del poder político (provincias y director saliente) lo que estaba de acuerdo con la ideología de los congresales, alejada de los principios de igualdad republicana.¹³

Los diputados tenían iniciativa en materia impositiva y acusaban en el juicio político, actuando el Senado como Tribunal. Esta disposición, conjuntamente con las atribuciones comunes de las cámaras y el proceso de formación de las leyes se repetirán en buena medida en la Constitución de 1853.

Son funciones del cuerpo legislativo: sancionar leyes, decretar la guerra y la paz, recibir empréstitos, establecer los procedimientos judiciales y los tribunales de justicia inferiores, crear y suprimir empleos, reglar el comercio interno y externo, demarcar el territorio del Estado y delimitar el de las provincias, habilitar nuevos puertos, formar planes de educación pública, recibir, analizar y juzgar anualmente las cuentas públicas que remite el ejecutivo, asegurar la propiedad intelectual y reglar la moneda, pesos y medidas

¹³ La pompa y boato se observan en el apéndice de la Constitución (obra del Deán Funes), al establecer: “Los tres altos Poderes reunidos tendrán el tratamiento de Soberanía y Soberano Señor (...). El Congreso Nacional (...) tendrá el de Alteza Serenísima, y Serenísimo Señor”. “Los Senadores y Representantes (...) usarán de insignia un escudo de oro que en el centro tenga grabado este lema —ley— orlada con dos ramos de oliva y laurel (...). Lo traerán pendiente del cuello los Senadores con un cordón de oro, y los Representantes con uno de plata”.

La tercera sección reglaba el Poder Ejecutivo a cargo de un director de Estado, elegido por el Congreso. Se debía ser natural de la “Unión”, tener treinta y cinco años de edad y seis, de residencia inmediata. Al no existir el cargo de vice-director, en caso de acefalía, el cargo lo cubría el presidente del Senado. Tenía amplias facultades, como ser jefe supremo de las fuerzas militares, proponer leyes, ejecutar las mismas, abrir las sesiones del Congreso, nombrar los generales del Ejército, embajadores y cónsules, firmar tratados de paz con las potencias extranjeras con acuerdo del Senado, nombrar los empleos, indultar y conmutar penas.

La sección cuarta ponía en cabeza del poder judicial a una Alta Corte de Justicia compuesta de siete jueces y dos fiscales, elegidos por el director con el consentimiento del Senado, siendo los cargos vitalicios (el mecanismo de elección e inamovilidad en el cargo también se mantendrá en la Constitución de 1853). La Corte tenía competencia originaria en las causas concernientes a los enviados y cónsules de las naciones extranjeras, cuando fuera parte una provincia, o entre provincias o pueblos de una misma provincia. Tendría competencia como último recurso en “todos aquellos [casos] en que según las leyes haya lugar a los recursos de segunda suplicación, nulidad o injusticia notoria” (artículos 97 y 98).

La sección quinta titulada “Declaración de Derechos” se dividía en dos capítulos. El primero establecía los “Derechos de la Nación” en “quien originariamente reside la soberanía”.

Cabe aquí, resaltar el choque con la concepción federalista de Artigas, que sostenía que la soberanía originaria residía en los pueblos de cada provincia. Justamente, son las provincias las relegadas en el diseño constitucional, más allá de la existencia de un senador por cada una de ellas. No se les concede ninguna autonomía, siendo esa mirada absolutamente centralista, motivo principal de su fracaso.

En el segundo capítulo se establecen los nombrados como “derechos particulares”, en los que se plasma el ideario constitucional de su tiempo. En tal sentido, se proclama el derecho a la vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad; igualdad ante la ley; la libertad de publicar las ideas por la prensa; el principio de reserva y de autonomía personal (“Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofenden el orden público, ni perjudican a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los Magistrados”; corresponde al artículo 112, similar al actual artículo 19 de la Constitución Nacional); el principio de legalidad (“Ningún habitante del Estado, será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”); la garantías de juez imparcial; la inviolabilidad de la correspondencia y domicilio; las garantías en juicio penal; el derecho a peticionar a las autoridades; la igualdad de indios y la abolición de la esclavitud. La sección sexta establecía el procedimiento de reforma de la constitución, que podía ser reformada por medio de un mecanismo flexible a cargo del propio Congreso, aunque se

requería la mayoría calificada de las 2/3 partes de votos de los miembros de ambas Cámaras. En caso que el Ejecutivo presentara objeciones, el Congreso podía insistir con el voto de las 3/4 partes de ambas Cámaras. La hipótesis de tener que adoptar una monarquía hacía más útil ese mecanismo directo y expeditivo para futuras reformas.

6) La Batalla de Cepeda. Tratado del Pilar. Los pactos interprovinciales. Los pactos preexistentes

Al conflicto entre la Liga de los Pueblos Libres y el Directorio se incorporará el Imperio de Portugal, que tenía entre sus objetivos históricos expandir Brasil hasta el Río de la Plata, lo que habilitaría la libre navegación de río Uruguay (o tal vez incluso hasta Entre Ríos y navegar el Paraná), que resultaban las vías principales de comunicación.

A ello se suma que la Corte portuguesa temía la expansión de las ideas de república, libertad civil y religiosa, federación y abolición de la esclavitud que sostiene la Liga de los Pueblos Libres. En ese punto, Artigas, es un enemigo común de Buenos Aires y lusitanos. En tal contexto, será Manuel José García, el representante diplomático de Buenos Aires en Río de Janeiro (el mismo que en 1827 entregará nuevamente la Banda Oriental a Brasil), ideólogo de promover la invasión portuguesa a la Banda Oriental con el

único objeto de derrotar a Artigas y eliminarlo de la ecuación política.

A mediados de 1816 (ya funciona el Congreso en Tucumán) las tropas portuguesas al mando del general Lecor invaden la Banda Oriental, ante la complicidad del Directorio y el Congreso, que como vimos, buscaban la instauración de una monarquía, siendo posible entre esos planes la protección del Imperio portugués. El Directorio abandona la Banda Oriental y se conforma con la promesa portuguesa de no invadir Entre Ríos. Desde ese momento, Artigas y sus montoneras orientales deben presentar una desigual batalla contra al invasor y no podrán evitar la caída de Montevideo en enero de 1817. Igualmente, la resistencia contra el invasor luso continúa en el resto de la Provincia.

La invasión a la Banda Oriental será aprovechada por el Directorio para organizar diversas campañas militares en contra de Santa Fe y Entre Ríos, poniendo a la Liga de los Pueblos Libres en una “guerra de dos frentes”. Como vimos, Estanislao López, caudillo y gobernador de Santa Fe, resistirá y rechazará todas las invasiones porteñas realizadas durante las guerras civiles (su bandera provincial consigna “Provincia Invencible de Santa Fe”). Por su parte, Entre Ríos aún no se conforma formalmente como provincia, pero Francisco “Pancho” Ramírez es el caudillo indiscutido y actúa como lugarteniente de Artigas.

A fines de 1818 llega a Buenos Aires la noticia de que Fernando VII está ultimando en Cádiz (España) un poderoso ejército de 20 000 hombres para reconquistar Buenos Aires. La

situación es grave para todos. San Martín¹⁴ cruza los Andes y, desde Mendoza, una comisión diplomática del Gobierno de Chile, que lo acompaña, se ofrece a mediar entre la Liga de los Pueblos Libres y el Directorio, lo cual es rechazado en Buenos Aires.

Ante lo apremiante de la situación, en abril de 1819, Belgrano "como jefe del Ejército del Norte" y Estanislao López acuerdan una paz transitoria para organizar la defensa conjunta contra los españoles (se conoce al tratado como el Armisticio de San Lorenzo). También resulta claro que Buenos Aires se encontraba en una situación de debilidad si no contaba con los ejércitos nacionales.

El desgaste lleva a Pueyrredón a renunciar, designando el Congreso al general José Rondeau como director provisorio en junio de 1819. La esperada embestida de España contra el Río de la Plata se fue demorando con el correr de los meses. De esta forma, la expedición española a nuestro territorio nunca sucederá debido al estallido de la revolución liberal contra el rey Fernando VII.

Para el mes de septiembre de 1819 se hace público que en realidad el Directorio buscaba prorrogar la paz con el único objetivo de permitir la organización y llegada del príncipe de

¹⁴ De esa época es la célebre proclama de San Martín: "Sin duda alguna los gallegos creen que estamos cansados de pelear, y que nuestros sables y bayonetas ya no cortan ni ensartan: vamos a desengañarlos. La guerra se la tenemos que hacer del modo que podamos; si no tenemos dinero, carne y un pedazo de tabaco no nos ha de faltar; cuando se acaben los vestuarios nos vestiremos con la bayetita que nos trabajen nuestras mujeres y si no, andaremos en pelota como nuestros paisanos los indios: seamos libres y lo demás no importa nada (...). La muerte es mejor que ser esclavos de los maturrangos. Compañeros, juremos no dejar las armas de la mano, hasta ver el país enteramente libre, o morir con ellas como hombres de coraje".

Luca con el apoyo del Ejército francés, por lo cual se rompe el Armisticio de San Lorenzo.

En la urgencia, Buenos Aires ordena a los ejércitos de los Andes y del Norte que acudan en su auxilio con el único objetivo de combatir contra los federales y aplastar a la Liga de los Pueblos Libres. Pero San Martín¹⁵ desobedecerá las órdenes al negarse a participar con el Ejército Libertador de los Andes en la guerra civil, pues ello implicaba abandonar la guerra por la independencia americana para dar muerte a los federales con quienes mantenía respetuosa relación; y todo ello para defender un rey que vendría de Francia. Desde Mendoza regresa a Chile, donde todos los oficiales lo ratificarán como general por medio del acta de Rancagua (abril de 1820). A partir de ese momento, San Martín será enemigo político de Buenos Aires donde ya no podrá regresar.

La connivencia directoral con los portugueses para invadir la Banda Oriental, las expediciones militares contra las provincias de la Liga de los Pueblos Libres, la Constitución de 1819, las tratativas de traer un monarca europeo y la mala fe para cumplir la paz firmada en San Lorenzo, son las razones por las cuales Artigas ordena a López y Ramírez (como representantes de la Liga de los Pueblos Libres y subordinados suyos)

¹⁵ Más tarde, San Martín se justificará diciendo: “Mi ejército era el único que conservaba su moral y me exponía a perderla (...). En tal caso era preciso renunciar a la empresa de libertar al Perú, y suponiendo que la de las armas me hubiese sido favorable en la guerra civil, yo habría tenido que llorar la victoria con los mismos vencidos. No, el general San Martín jamás derramará la sangre de sus compatriotas, y solo desenvainará la espada contra los enemigos de la independencia de Sud América”.

la invasión a Buenos Aires, con el objetivo de poner fin al Directorio y al Congreso; que Buenos Aires se constituya como una provincia más y firmar un pacto bipartito (Liga Pueblos Libres y Provincia de Buenos Aires), en que se la obligase a Buenos Aires a declarar la guerra contra los portugueses. Artigas se quedará en la Banda Oriental pues es inminente la batalla decisiva contra los lusos.

En ese contexto, movidos por la negativa de San Martín, los oficiales del Ejército del Norte¹⁶ se niegan a participar de la guerra civil y liderados por Juan Bautista Bustos (futuro gobernador federal de Córdoba), Alejandro Heredia (futuro gobernador federal de Tucumán) y José María Paz (futuro general unitario) se sublevan el 5 de enero de 1820 en la posta de Arequito (Santa Fe). A Buenos Aires solo le queda para su defensa el Ejército de Observación acantonado en San Nicolás.

La batalla de Cepeda

El primero de febrero de 1820 las fuerzas porteñas al mando de Rondeau serán derrotadas fácilmente por las montoneras de López y Ramírez en la Cañada de Cepeda (límite entre Buenos Aires y Santa Fe), bastando una carga de la caballería federal para que el Ejército de Observación de Buenos Aires se desbande¹⁷.

Las fuerzas federales acampan en Pilar (en las afueras de Buenos Aires) desde donde intiman la disolución del Directorio,

¹⁶ El ejército estaba al mando del general Cruz, pues Belgrano ya muy enfermo había renunciado y morirá meses más tarde, el 20 de junio de 1820.

¹⁷ Son habituales con relación a la primera batalla de Cepeda las referencias a la “batalla de un minuto” que cambiaría cincuenta años de historia.

la conformación de Buenos Aires como provincia y la “elección popular” de un gobernador. Mientras esperan allí, llega la noticia de que Artigas había sido definitivamente derrotado en la batalla de Tacuarembó (22 de enero de 1820) quedando la Banda Oriental en manos portuguesas. Al perder el control del territorio de la provincia oriental, Artigas se quedó sin su base de sustento y debió refugiarse en Corrientes.

En la ciudad se viven días de temor y desorden, pero no habrá ningún exceso de parte de los vencedores. El 11 de febrero de 1820 se disuelve el Directorio y el Congreso, pues los caudillos se muestran inflexibles en el punto. Explica Moreno: “Conforme a las instrucciones que Artigas había ordenado a Ramírez, la guerra era entre “los pueblos libres” y el Directorio y no contra el pueblo de Buenos Aires. Por lo tanto, al desaparecer la autoridad directorial el 11 de febrero y surgir una nueva entidad (la provincia de Buenos Aires), el pueblo debería elegir libremente un nuevo gobierno y con éste se concertaría la paz”¹⁸. De esta forma nace la Provincia de Buenos Aires como entidad autónoma de Derecho Público.

El Cabildo, que era la única autoridad sobreviviente, se transformó en un Cabildo-Gobernador y convocó a un cabildo abierto en el cual se elige a la primera Junta de Representantes (Legislatura) de la Provincia de Buenos Aires compuesta por doce representantes, que designará a Manuel de Sarratea como primer gobernador de la Provincia, quien como primera medida firmará la paz.

¹⁸ MORENO, Guillermo Raúl. Breve historia constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Análisis de las Cartas Bonaerenses (1820-1994). *Revista Derechos en Acción*. Vol. 11, núm. 11, 2019, p. 96.

El Tratado del Pilar

La habilidad diplomática porteña quedará patente en el Tratado del Pilar, firmado el 23 de febrero de 1820. El primer logro es que el acuerdo es tripartito y no bipartito, siendo firmado por los gobernadores de las provincias de Buenos Aires (Sarratea), Santa Fe (López) y Entre Ríos (Ramírez se autodesigna gobernador de la provincia). El Tratado tiene doce artículos que analizamos a continuación.

El artículo 1 establece: “Protestan las partes contratantes, que el voto de la Nación y muy en particular el de las Provincias de su mando, respecto al sistema de Gobierno que debe regirlas, se ha pronunciado a favor de la federación, que de hecho admiten”. Cada provincia elegiría popularmente un diputado para reunirse en Congreso en el Convento de San Lorenzo (Santa Fe) pasados sesenta días. Como vemos, se reconoce una nación preexistente y la federación como sistema de gobierno, que de hecho admiten. De esta forma, serán las provincias representadas en un Congreso las que decidan sobre el futuro. Sin perjuicio de lo acordado, cabe aclarar que el congreso de San Lorenzo no se realizó dada la continuidad del conflicto durante todo 1820.

Ponen fin a la guerra y los ejércitos de Santa Fe y Entre Ríos regresarán a sus respectivas provincias de manera ordenada (artículos 2 y 11). Lamentablemente, la paz entre las provincias durará pocos meses.

Ello se complementó con una ley de olvido general para los que hubieran participado en la guerra y serían liberados los

prisioneros de guerra. Asimismo, se estableció la libertad para comerciar armas entre las provincias (artículos 5, 8 y 9).

Los ríos Uruguay y Paraná serían navegados únicamente por los buques de las provincias costeras a esos ríos (artículo 4). Este principio de río cerrado en los hechos reforzaba el monopolio del puerto de Buenos Aires.

Los límites entre las provincias, se resolverían en el futuro congreso (artículo 6).

Se responsabilizaba de la guerra al Directorio y al Congreso, “por la repetición de crímenes con que comprometía la libertad de la Nación con otros excesos de una magnitud enorme” (se refieren al proyecto del príncipe de Luca). Por ello, los miembros del Directorio y el Congreso deberían “responder en juicio público ante el Tribunal que al efecto se nombre” (artículo 7). El juicio nunca se realizó, pues meses más tarde Sarratea será derrocado y los integrantes del partido directorial se reacomodarán en el poder bajo el liderazgo unitario de Rivadavia.

En cuanto a la invasión portuguesa a la Banda oriental, en el Tratado se le recuerda a Buenos Aires, “cuna de la libertad de la Nación (...) el estado difícil y peligroso a que se ven reducidos aquellos pueblos hermanos por la invasión con que los amenaza una potencia extranjera”; y dejan a la reflexión de Buenos Aires que en su “generosidad y patriotismo” auxilien a los orientales (artículo 3). Es claro que la noticia de la derrota de los orientales en Tacuarembó será utilizada a su favor

por Buenos Aires, pues no se la obliga a declarar la guerra a los portugueses (y no lo hará). Sin desconocer que, ante la derrota consumada de los orientales, la guerra contra Brasil hubiera significado un enorme esfuerzo que los porteños no estaban dispuestos a asumir, es claro que López y Ramírez se desmarcan de Artigas y no cumplen con sus instrucciones, que exigían la ayuda concreta en la guerra. La no realización del Congreso en San Lorenzo y los nuevos enfrentamientos impedirán de momento cualquier auxilio a los orientales. Ello se complementa con el trato que recibe Artigas en el pacto (artículo 11) al establecer:

(...) aunque todas las partes contratantes están convencidas que todos los artículos arriba expresados son conformes con los sentimientos y deseos del Exmo. Señor Capitán General de la Banda Oriental Don José Artigas; según lo ha expuesto el señor Gobernador de Entre Ríos que dice aliarse con instrucciones privadas de dicho señor Exmo., para este caso, no teniendo suficientes poderes en forma, se ha acordado remitirle copia de esta acta, para que siendo de su agrado entable desde luego las relaciones que puedan convenir a los intereses de la Provincia de su mando, cuya incorporación a las demás federadas se miraría como un dichoso acontecimiento.

Se comunicará lo resuelto a Artigas, no obstante haberse desatendido sus instrucciones, pues no se declaraba la guerra a Portugal e incluso se desconocía su rango de “Protector de los Pueblos Libres” y quedaba reducido a simple “capitán” de los orientales. El conflicto entre Ramírez y Artigas será inevitable, por eso en Pilar, de manera reservada, se le entregarán armas a Ramírez que las utilizará meses más tarde para derrotar definitivamente a Artigas.¹⁹

Analicemos las múltiples e importantísimas consecuencias de la batalla de Cepeda y el Tratado del Pilar.

Con la disolución del Directorio y el Congreso desaparece la autoridad de un Gobierno central, por ello muchos autores denominan este período como la época de la anarquía o acefalía nacional.

Es el fin definitivo de los proyectos monárquicos. Desde ese momento, habrá consenso para instaurar una república. Asimismo, se consolidará la idea de que ya existe una nación independiente que nos aglutina, sin perjuicio de las profundas desavenencias que existían.

¹⁹ Luego de ser derrotado por Ramírez, meses más tarde Artigas se exilia en Paraguay donde morirá en 1850, sin nunca regresar, a pesar de la Independencia uruguaya de 1828, pues nunca fue su objetivo la separación. Sus restos serán trasladados a Montevideo muchos años después. La visión de Artigas como traidor, insubordinado, antiguo contrabandista, dictador, déspota, anarquista, asesino o sanguinario, es decir la *barbarie*, quedará plasmada en la historiografía oficial argentina de Mitre y Vicente Fidel López que menospreciaba al caudillo. Su mayor logro será presentarlo como un caudillo uruguayo y marginarlo de nuestra historia, como el propio Mitre reconoce en carta a Vicente Fidel López “Los dos, usted y yo, hemos tenido la misma predilección por las grandes figuras y las mismas repulsiones contra los bárbaros desorganizadores como Artigas, a quienes hemos enterrado históricamente”. (O’DONNELL, Pacho. *Caudillos federales. El grito del interior*. Buenos Aires: Grupo editorial Norma, 2008, p. 71).

La Provincia de Buenos Aires nace como entidad de derecho autónomo, condición que, jurídicamente, la ponía en pie de igual con la demás. Ahora bien, sin perjuicio de la derrota en Cepeda, Buenos Aires saldrá fortalecida en los meses venideros. No es obligada a declarar la guerra contra Brasil y además logra eliminar a Artigas, su más enérgico opositor. Ello así puesto que la hábil política porteña conseguirá la ruptura entre Ramírez y el caudillo oriental. Artigas será derrotado y desaparecerá de la vida política. Meses más tarde, Buenos Aires se acercará a López (Tratado de Benegas) y logrará que López sea quien derrote (de muerte) a Ramírez.

Luego de meses de inestabilidad política en Buenos Aires, Martín Rodríguez asumirá como nuevo gobernador en septiembre de 1820. En ese contexto, el mismo grupo directorial volverá al control de la Provincia bajo el liderazgo de Rivadavia. El monopolio del puerto y de la aduana, su importante mercado interno y la expansión de sus saladeros, aseguran a Buenos Aires una total preeminencia económica por encima del resto de las provincias, por lo cual su voluntad de centralizar el poder por medio de una organización unitaria no tardará en reaparecer.

Más allá del artículo 1 del Tratado de Pilar, lo cierto es que estaba lejos de solucionarse el conflicto sobre si organizar el país por medio de una federación de provincias autónomas o bajo un sistema unitario con la centralidad de Buenos Aires, por lo cual la guerra civil continuará incluso de modo más sangriento y sin cuartel.

La quiebra del poder central también permite la aparición y consolidación de las provincias como entes autónomos constituidos a partir de las ciudades principales y sus jurisdicciones circundantes. Al respecto, dice López Rosas:

En 1820 y de ahí su importancia, se quiebra la estructura colonial y cada pueblo, cada provincia, pasa a ejercer sus legítimos derechos, a gozar abiertamente y sin dependencias extrañas su propia autonomía. Por ello se sostiene, y no equivocadamente, que la auténtica revolución se produce y consagra en 1820. Levene, que ha sostenido este criterio a través de sus obras expresa:

Esta llamada descomposición social no es sino la Revolución de Mayo en marcha, que recobra su ritmo originario después de los períodos de abatimiento o de transacción con el pasado virreinal superviviente en la historia patria, pero que hace su crisis fecunda diez años después, destruyendo las jerarquías políticas de las Intendencias, de cuyo seno nacen las provincias.²⁰

La mayoría de las Provincias dictan constituciones provinciales, lo que constituye un enorme avance institucional y normativo, aunque su implementación no será plena por los conflictos civiles de la década. La primera constitución provincial será la de Santa Fe, en 1819. Sin perjuicio de dichas constituciones, el poder político y militar se organiza generalmente en torno al

²⁰ LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1996, p. 262.

caudillo que ejerce un mando con rasgos autoritarios, a la vez que posee fuerte aceptación popular. Así, con las nuevas provincias surgen los liderazgos de Bustos (Córdoba), Felipe Ibarra (Santiago del Estero), Bernabé Araoz (Tucumán), Ramírez (Entre Ríos), entre otros.

La figura de los caudillos será uno de los motivos de mayor debate en la historia argentina. Sobre la de Facundo (el gran caudillo riojano), Sarmiento estructura su dicotomía de civilización y barbarie. En las antípodas de dicha ponderación, sostiene Galasso:²¹

Que en la década del veinte, los pueblos se expresan a través de estos hombres, provenientes de familias de hacendados o de prestigio militar, quienes lideran una alianza de clases (sectores altos provincianos en decadencias, con desocupados, peones, etc.). Nace así el caudillo y la montonera (los que pelean en montón) que con escasísimos recursos se levantan una y otra vez contras las imposiciones de la burguesía comercial porteña aliada al capital inglés, cuyo modelo es una economía de exportación centrada en el puerto y cuya concepción ideológica se resume en 'civilización o barbarie'; del otro lado, un frente social de estancieros y pueblos, en sentido amplio, que aspiran a sobrevivir, a tener recursos para mantener

²¹ GALASSO, Norberto. *Op. cit.*, tomo I, p. 242.

sus economía en funcionamiento y reconstruir su estructura económica (carretas en Tucumán, pequeños astilleros en Corrientes, tejidos en el Alto Perú, vinos y cultivos en Cuyo).

La capacidad diplomática de Buenos Aires logra la ruptura de la Liga de los Pueblos Libres, al fomentar la lucha entre Ramírez y Artigas. La falta de unidad y la ausencia de un liderazgo como el que ejercía Artigas es un factor importante para permitir a Buenos Aires ocupar el centro de la escena. Buenos Aires se desentiende de la continuidad de la guerra por la independencia, que entra en la fase crítica al iniciarse la campaña contra el Virreinato del Perú. San Martín comandará la expedición argentina-chilena, pero ya sin el apoyo de su patria, negándole la política rivadaviana cualquier auxilio y motivando su posterior exilio a Europa. Se consolida la invasión portuguesa y la Banda Oriental es incorporada a Brasil como provincia cisplatina.

Los Pactos interprovinciales

En 1820 se inicia la tradición de los pactos interprovinciales, mecanismo que las provincias utilizarán para lograr poner fin a la guerra, tejer alianzas, convocar a congresos o buscar formas de organización. Durante 1820 se firmará el Tratado del Pilar; la “Liga Federal de Ávalos” firmado por Corrientes, Misiones y la Banda Oriental por la cual Artigas intentó sin éxito oponerse

a Ramírez; el pacto de Benegas entre Santa Fe y Buenos Aires. En los años venideros, y ante la ausencia de una autoridad central (con excepción del período 1824/1827), las provincias en ejercicio de su soberanía, recurrirán a estos pactos interprovinciales en numerosas ocasiones según las necesidades políticas o militares lo aconsejen. A modo de ejemplo, podemos citar el Tratado del Cuadrilátero, el Pacto de Huancache, el Tratado del 31 de agosto de 1830 (Liga unitaria), el Pacto Federal o el Acuerdo de San Nicolás.

Los pactos preexistentes

El preámbulo de la Constitución de 1853, cuyo texto se mantiene en la actualidad, establece:

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

Las preguntas a responder son cuáles serían esos pactos y qué características tendrían. En el punto, Galletti²² señala que el propio texto indica que los pactos son plurales (más de uno) y que existían antes de la Constitución (la pre-existían).

Dicho autor, considera que para ser “preexistente”, los pactos deben cumplir con el resto de los objetivos que el propio preámbulo establece y por tanto: “podrían ser considerados preexistentes aquellos pactos que reconocieron en su contexto; a) la existencia de un concepto de nación también preexistente; b) que llamaran a reunión de Congreso, por elección de las provincias componentes (o pactantes en su caso); c) fueran de carácter general y constituyente para ordenar al país federalmente”.²³

De tal modo, se puede sostener que el Pacto del Pilar es el primero de los pactos preexistentes, en tanto cumple dichos requisitos, pues se reconoce una nación que ya existe, se convoca a los representantes de las provincias a congreso para organizar el país y se hace referencia al sistema federal.

Para otra parte de la doctrina, los únicos pactos preexistentes a los que refiere el preámbulo son el Pacto Federal y el Acuerdo de San Nicolás, siendo el resto de los pactos antecedentes de la Constitución.

²² GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Editorial Librería Editora Platense S.R.L., 1987, tomo I, p. 398 y ss.

²³ GALLETTI, Alfredo. *Op. cit.*, p. 400.

BIBLIOGRAFÍA

CELTON, Dora. *La población. Desarrollo y características demográficas. Nueva Historia de la Argentina*. Buenos Aires: Planeta, tomo IV, 2000.

CORREA, Fabiana. *Acta de declaración de la independencia: contenido e interpretaciones*. Disponible en: https://www.academia.edu/33816844/ACTA_DE_DECLARACION_DE_LA_INDEPENDENCIA_TUCUMAN_1816_CONTENIDO_E_INTERPRETACIONES

ENTIN, Gabriel. *Crear la independencia. Historia de un problema argentino*. Buenos Aires: Capital intelectual, 2016.

GALASSO, Norberto. *Historia de la Argentina, Desde los pueblos originarios hasta el tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Editorial Coihue, tomo I, 2012.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Editorial Librería Editora Platense S.R.L., tomo I, 1987.

GOYRET, José Teófilo. *La Guerra de la Independencia*. Nueva Historia de la Argentina. Buenos Aires: Planeta, tomo IV, 2000.

LORENZO, Celso Ramón. *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Rosario: Editorial Juris, 1997.

LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Edición 5. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1996.

MORENO, Guillermo Raúl. Breve historia constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Análisis de las Cartas Bonaerenses (1820-1994). *Revista Redea. Derechos en Acción*. 2019, Vol. 11, núm. 11.

O'DONNELL, Pacho. *Caudillos federales. El grito del interior*. Buenos Aires: Grupo editorial Norma, 2008.

RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Volumen VI, parte 2. Buenos Aires: Editorial Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda. Disponible en: <http://ravignanidigital.com.ar/asambleas/asa62/asa6200000.html?t=1&h=115>

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente S.A., tomo III, 1974.

TOURRES, Luisina Inés. *El movimiento revolucionario rioplatense y los pueblos indígenas*. Buenos Aires: Ediciones Periplos, 2017.

UMPIÉRREZ, Alberto. *Las independencias provinciales y el Congreso de los Pueblos Libres* [en línea]. Disponible en: https://www.academia.edu/37671041/Las_independencias_provinciales_y_el_Congreso_de_los_Pueblos_Libres_de_1815

CAPÍTULO VI

PERÍODO RIVADAVIANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Por Martín Machado

PERÍODO RIVADAVIANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*Por Martín Machado **

Sumario:

1) El Tratado de Benegas 2) Bustos y el Congreso de Córdoba de 1821. Causas de su fracaso 3) El pensamiento Rivadaviano 4) Reformas en la provincia de Buenos Aires. Políticas económicas, religiosas, sociales. El empréstito con la Baring Brothers 5) Derrota de Ramírez. Tratado del Cuadrilátero 6) Convocatoria al Congreso de 1824-1827. Comisionados. Ley provincial del 13 de noviembre de 1824. Bibliografía

*Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNLP, con la colaboración de Agustina M.J. Balbín (Abogada, Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNLP).

1) El tratado de Benegas

El final del Directorio se alcanza con la firma del Tratado del Pilar en el cual, entre otras cosas, se ordena enjuiciar a los miembros del Congreso y de los directorios supremos acusados de cometer crímenes contra la libertad de la nación.² Según González Calderón, el proceso fue iniciado y algunos excongresistas³ llegaron a ser detenidos, pero recuperaron su libertad enseguida y el juicio finalmente no tuvo mayores consecuencias.⁴ Curioso dato para tener presente, el Congreso que declaró la independencia termina perseguido en busca de justicia, las negociaciones con potencias extranjeras para nombrar un príncipe y la Constitución centralista de 1819 acabaron con sus días de gloria.

Esta introducción es necesaria para entender el nuevo conflicto entre Buenos Aires y Santa Fe. La causa de este nuevo enfrentamiento se puede analizar desde dos aristas diferentes. Para algunos el origen del enfrentamiento fue el incumplimiento del Tratado del Pilar por parte del Gobierno bonaerense y la restauración de los directorales al poder con Ildefonso Ramos

² Acuerdo del Pilar: Artículo 7:

La deposición de la antecedente administración ha sido la obra de la voluntad general por la repetición de crímenes con que comprometía la libertad de la Nación con otros excesos de una magnitud enorme; ella debe responder en juicio público ante el Tribunal que al efecto se nombre: esta medida es muy particularmente del interés de los Jefes del Ejército Federal que quieren justificarse de los motivos poderosos que les impelieron a declarar la guerra contra Buenos Aires en noviembre del año próximo pasado y conseguir con la libertad de la Provincia de Buenos Aires la garantía más segura de las demás unidades.

³ Se refiere al Congreso de Tucumán.

⁴ BIANCHI, Alberto B. *Historia de la formación constitucional argentina: 1810-1860*. Buenos Aires: Editorial Lexis Nexis Argentina, 2007, p. 95.

Mexía⁵. Para otros, el conflicto fue originado por el intento de Estanislao López de nombrar a Carlos María de Alvear como gobernador de Buenos Aires, lo cual constituye, según Alberto Bianchi, una contradicción de la historia argentina. Estanislao López, el vencedor de Cepeda y causante de la caída del Directorio, propone como gobernador al ex director Alvear, quien en 1815 estaba dispuesto a poner el territorio argentino bajo el gobierno británico.⁶

Es decir, según una u otra posición historiográfica quien provoca el nuevo conflicto bélico será Buenos Aires o Santa Fe.

Mencionadas las raíces del nuevo enfrentamiento nos posicionamos en la primera de ellas y agregamos que la postura de López era clara en un aspecto, no compartía las medidas⁷ que se estaban tomando en la provincia de Buenos Aires y la Junta de Representantes intenta acordar⁸ puntos de vista que no son aceptadas por aquel. La guerra es inminente.

Mientras discute con López, en mayo de 1820 la Junta de Representantes dicta la Ley de Instrucciones y Consejo de Gobierno, por la cual se regulaba el funcionamiento del poder ejecutivo bonaerense y de la propia Junta.

⁵ Luego de la renuncia de Sarratea Ramos Mexía, fue electo gobernador interino por la Junta de Representantes hasta que se designase gobernador titular. Previo a ser electo gobernador estaba al frente del Cabildo de Buenos Aires.

⁶ BIANCHI, Alberto B. Op. cit., p. 96.

⁷ López exige el proceso de “alta traición” y alejamiento de los ex diputados de Tucumán de los cargos públicos.

⁸ Para demostrar el cumplimiento de Pilar, la Junta de Buenos Aires nombra un representante para el Congreso de San Lorenzo.

Era un reglamento de carácter constitucional que disponía:

- 1) Ramos Mexía sería gobernador propietario (antes había sido elegido “provisorio”);
- 2) tendría el lleno de facultades “en lo político, económico y militar” durante ocho meses;
- 3) Junto al gobernador actuaría un Consejo de Gobierno de tres miembros titulares elegidos por la Junta. Entendería con voto resolutivo (indispensable) en las cuestiones financieras, y consultivo (optativo) en los demás asuntos;
- 4) la Junta de Representantes se reservaba las facultades de:
 - a) Declarar la guerra (“sólo en el caso de una invasión o amago imprevisto podrá —el gobernador— adoptar las medidas de seguridad y defensa dando inmediatamente cuanta a la Corporación”);
 - b) hacer tratados de paz o de alianza;
 - c) crear empleos militares;
 - d) dar grados de coronel mayor o brigadier general (los más altos del escalafón).

Serían consejeros titulares Passo, Tomás Anchorena y Andrade; y suplentes, Azcuénaga y Manuel Aguirre.⁹

A principios de junio, López ha terminado los preparativos, y a su solicitud la Junta de Comisarios de Santa Fe declara la guerra a Buenos Aires. El 16 de junio el ejército santafesino,

⁹ ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente S.A., 1974, tomo III, p. 279.

reforzado con los regimientos de Carrera y el batallón de Alvear, atraviesa el Arroyo del Medio.¹⁰

Gobierno de Soler

Mientras tanto, en Buenos Aires reinaba el desconcierto. La relación del gobernador electo Idelfonso Ramos Mexia con su comandante de mar y tierra, Estanislao Soler, no era sencilla. El ego por el poder culmina con la renuncia de este último que es aceptada por el gobernador.¹¹

Esta situación irritó a Soler quien no esperaba que su renuncia fuera aceptada, y se traslada a la Villa de Luján, donde se hace proclamar gobernador por los jefes y oficiales de las tropas a su mando ante el cabildo de esa ciudad. Previo, los jefes y oficiales del ejército, invocando la voluntad general de la campaña, repusieron a Soler en el cargo de Capitán General. Las actas de ese nombramiento fueron remitidas a la Junta de Buenos Aires. Esta no tuvo más remedio que someterse y reconoció a Soler como gobernador¹². Ramos Mexia presentó su renuncia y la Junta, sin expedirse, le ordenó que depositase el bastón de mando en el cabildo y pidió a esa corporación que hiciese comunicar a Soler que podía entrar a la ciudad sin hallar resistencia, después de lo cual se disolvió.¹³

¹⁰ Ídem p. 279.

¹¹ Ramos Mexia (o Mejía) aceptó el mando de supremo de las fuerzas militares (capitán general), en perjuicio de Soler, quien lo ejercía con el apoyo del ejército. COSMELLI IBÁÑEZ, José L. *Historia de la Instituciones políticas y sociales argentinas desde 1810*. Buenos Aires: Editorial Troquel S.A., 1962, p. XXX.

¹² Contra la fuerza militar de Soler no había cuerpo que le pudiera oponer resistencia.

¹³ DE SANTILLAN, Diego Abad. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Tipográfi-

El 23 de junio Soler juró como nuevo gobernador¹⁴ de Buenos Aires luego de que la disuelta Junta de Representantes (obligada a reunirse por los capitulares) lo erigiera “libremente” como máxima autoridad bonaerense. El 24 de ese mes dejó el mando de la ciudad al coronel Manuel Dorrego, que acababa de llegar del destierro¹⁵, y se dirigió nuevamente a Luján a organizar el ejército¹⁶ para salir en la búsqueda de Estanislao López.

Tengamos presente que el día anterior a la jura como gobernador le había escrito a López desde Luján en busca de un avenimiento, pero no tuvo respuesta. Luego de asumir marcha a contener la invasión. Como prenda de paz hacia López arrastra tras su ejército a los ex congresales (de Tucumán) apresados en Buenos Aires. El 24 destaca ante López una comisión para concertar un arreglo. La comisión estaba parlamentando cuando Soler ataca inesperadamente el campamento de Cañada de la Cruz (28 de junio de 1820). Pero el coraje de los dragones santafesinos y un hábil movimiento de Alvear provocan la derrota porteña.¹⁷

Soler informó del desastre al Cabildo y, considerándolo todo perdido, se dirigió a la Colonia del Sacramento.¹⁸ De esta manera la provincia de Buenos Aires queda acéfala.

ca Editora Argentina, 1965, tomo II, p. 98.

¹⁴ Su gobierno duró cinco días.

¹⁵ Pueyrredón había ordenado su arresto y destierro.

¹⁶ Incorporó oficiales sin destino y los Diputados del Congreso de Tucumán que se encontraban presos. DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 99.

¹⁷ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 282.

¹⁸ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 99.

Nuevamente el poder provincial es delegado en el Cabildo, empero se originarán una serie de inoportunos sucesos en los que varios reclamarán el bastón de mando.

Gobierno de Dorrego

En estas circunstancias, la figura de Manuel Dorrego trae esperanzas para instaurar el orden. Consiguiendo el apoyo de algunas fuerzas y de las milicias de la campaña (Martín Rodríguez y Juan Manuel de Rosas), es designado gobernador provisorio por la nueva Junta de Representantes que fue conformada parcialmente¹⁹ y de manera secreta por los capitulares hasta reunirse la representación de toda la provincia.²⁰ Dorrego propuso a López la paz, sobre la base de la evacuación inmediata de sus tropas de la provincia; y, entre otras cosas, la promoción de un Congreso de las Provincias Unidas. Si bien el acuerdo estaba en marcha, Dorrego ataca sorpresivamente en San Nicolás al ejército santafesino.

Envalentonado por la victoria, Dorrego persigue al ejército federal que termina refugiándose en Santa Fe.

Mientras tanto, Marcos Balcarce —gobernador delegado— ha convocado por indicación de Dorrego, a la ciudad y a la campaña de Buenos Aires para elegir una nueva Junta de Representantes (la cuarta en pocos meses) la cual el 8 de septiembre se instala y confirma a Dorrego como gobernador provisorio.

¹⁹ Solo estaba integrada por los doce representantes de la ciudad

²⁰ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 99.

Tanto Martín Rodríguez como Juan Manuel de Rosas le indican al gobernador provisorio que no ingrese al territorio de la provincia de Santa Fe, pero este decide continuar con su marcha y es llevado hábilmente por López hacia la cañada de Gamonal donde florecen pastos malignos que diezmaron la caballada del general bonaerense.

El desastre de Dorrego en Santa Fe lo debilita para ocupar la titularidad de la gobernación y así es que —por presiones de López para lograr la paz y el apoyo del antiguo partido directoral, y por los hombres de la campaña a través de Rosas— la nueva Junta de Representantes elige gobernador titular a Martín Rodríguez.

Gobierno de Martín Rodríguez

La asunción de Martín Rodríguez no es bien recibida por los seguidores de Dorrego e inmediatamente se ponen como objetivo terminar con el nuevo gobierno, como siempre la solución se presenta con el uso de la fuerza militar.

La revuelta fue encabezada por el coronel Manuel Págola, quien provoca la huida de Rodríguez al sur de Barracas. También impulsa a desconocer por parte del cabildo y de la Junta de Representantes al gobernador titular y a que aquel (el cabildo) asuma el mando. En definitiva, un golpe de estado.

La decisión tomada por Martín Rodríguez posibilita que el cabildo decreta la cesantía del gobernador por “haberse ale-

jado de la ciudad”²¹ y reasume el mando “hasta conocerse el resultado del solemne cabildo abierto” al que se invita a concurrir a “todo el pueblo sin excusa ni pretexto”.

Al auxilio del gobernador irán los Colorados del Monte, al mando de Juan Manuel de Rosas, que terminarán con la sedición reestableciendo la disuelta Junta de Representantes que ratificará a Martín Rodríguez en el cargo y le otorgará el “lleno de facultades”.²²

Puede el lector observar los distintos vaivenes de los órganos de gobierno ante las presiones efectuadas por quienes detentan la fuerza militar.

Como decíamos anteriormente, la Junta de Representantes le otorga a Martín Rodríguez el “lleno de facultades” con tiempo limitado de tres meses y necesarias según el órgano colectivo para el “logro de la unión y suprema ley de los Estados que es la salud del Pueblo”.

El gobernador acepta el ofrecimiento brindado por la Junta, pero solicita compartir semejante responsabilidad. Para ello necesita un cuerpo que lo asista, y así lo solicita a la Junta de representantes que dictará la Ley de Consejo de Gobierno que establecía:

- 1) La creación de un Consejo de tres miembros para asesorar al gobernador “con calidad de ser libre a V.E. seguir o no los dictámenes en los asuntos que tenga a bien consultarle”;

²¹ Era la doctrina del extrañamiento propia del derecho eclesiástico. Según ella, un obispo no puede dejar sin autorización la sede de su diócesis, e incurriría —de hacerlo— en el cese automático. ROSA, José María. *Historia Argentina*. Op. cit., p. 289.

²² Dorrego, señalado como traidor al nuevo gobierno, manifestó que las fuerzas a su mando estaban al servicio del orden. Martín Rodríguez no tomó ninguna represalia sobre él.

- 2) los consejeros serán designados por la Junta a propuesta del Gobernador;
- 3) terminado el período del *lleno de facultades* la Junta resolvería la continuación o no del Consejo.²³

Acuerdo con Santa Fe

Si bien el gobernador tenía la suma de facultades, la Junta intervino en las relaciones con las otras provincias y sobre todo en las negociaciones con Santa Fe.

Para arribar a un acuerdo, interpusieron sus buenos oficios dos comisionados cordobeses enviados por la Junta de Representantes de Córdoba por expreso pedido del gobernador Bustos²⁴. Martín Rodríguez, ante la eventualidad de un fracaso de las negociaciones, reunió tropas al límite de la jurisdicción de la provincia.²⁵ La realidad es que ninguno de los gobernadores está dispuesto a continuar con el enfrentamiento.

López y Rodríguez se reúnen en San Nicolás el 11 de noviembre y echan las bases de una alianza “sólida y duradera” y la concurrencia de ambas provincias al Congreso Nacional en Córdoba como quiere Bustos. Disponen que una comisión de dos porteños y dos santafesinos, conjuntamente con los mediadores cordobeses, formalice el documento del acuerdo.²⁶

²³ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 292.

²⁴ Luego veremos a qué se deben las buenas intenciones de Bustos.

²⁵ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 100.

²⁶ En esos momentos López desconfiaba de la República Federal Entrerriana que Ramírez acababa de crear, junto a Misiones y Corrientes, y que técnicamente no tenía

No obstante, surgen algunos inconvenientes. Santa Fe reclama la indemnización debida del pacto de Pilar (25 000 cabezas de ganado²⁷) y Buenos Aires pretende el desarme de parte del ejército santafecino a cargo de Carreras.

La reanudación de las hostilidades parece inminente. Finalmente, Martín Rodríguez está dispuesto a cumplir con lo requerido por Santa Fe, pero a condición de que esa exigencia no forme parte del acuerdo expreso. Estanislao López aceptó la garantía personal de Juan Manuel de Rosas para la entrega. La exigencia de Buenos Aires se veía satisfecha en el tratado, al expresar en su artículo quinto que Santa Fe se comprometía “a remover los obstáculos que pudieran hacer infructuosa la paz” sin mencionarse expresamente a Carreras.

Los comisionados cordobeses firmaron el tratado. En caso de incumplimiento, pues la provincia violadora debería afrontarse con Córdoba, obligada a proteger a la damnificada. Esta cláusula motivará, en enero de 1822, la misión del general Cruz a Santa Fe —que dará origen al Tratado del Cuadrilátero—, ya que Buenos Aires no había cumplido lo pactado en Benegas al retirar sus diputados del Congreso de Córdoba.²⁸

nada de federal ya que el jefe supremo (Ramírez) elegía directamente a los delegados a cargo de cada provincia. López temía que Santa Fe corriera la misma suerte. ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 293.

²⁷ Rosas comenzó con las entregas de ganado comprometidas en 1821 y terminaron a principios de 1823. La suma de ganado vacuno superó las 30 000 cabezas. Santa Fe otorgó beneficios a Rosas en reconocimiento a su actuar. El ganado no era para satisfacer personalmente a López, sino para distribuirlo entre los pobladores afectados por las luchas.

²⁸ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 296.

Por último, podemos resaltar que la aprobación por las Juntas no era necesaria: el Estatuto de Santa Fe no la establecía expresamente, y el lleno de facultades del gobernador de Buenos Aires le permitía prescindir del cuerpo legislativo.²⁹

El 24 de noviembre de 1822 en la estancia de Benegas Rodríguez y López firman el acuerdo que queda redactado en los siguientes términos:

Tratado solemne definitivo y perfecto de paz entre Santa Fe y Buenos Aires deseosos de transar las desavenencias desgraciadamente suscitadas, poniendo término a una guerra destructora entre pueblos hermanos, los infrascriptos, ciudadanos de una parte, los Drs. Don Mariano Andrade y Don Matías Patrón, Diputados por Buenos Aires y de la otra el Dr. Don Juan Francisco Seguí y Don Pedro Tomás de Larrachea, Diputados por Santa Fe, han acordado y convenido en los artículos que subsiguen, canjeados previamente los respectivos poderes:

Artículo 1: Habrá paz, armonía y buena correspondencia entre Buenos Aires, Santa Fe y sus Gobiernos, quedando aquellos y estos en el estado en que actualmente se hallan sus respectivas reclamaciones y derechos salvos ante el próximo Congreso Nacional.

Artículo 2: Los mismos promoverán eficazmente la reunión del Congreso dentro de dos meses, remitiendo sus Diputados a la ciudad de Córdoba por ahora, hasta que en unidad elijan el lugar de su residencia futura.

²⁹ *Idem*, p. 295.

Artículo 3: Será libre el comercio de armas, municiones y todo artículo de guerra entre las partes contratantes.

Artículo 4: Se pondrán en plena libertad todos los prisioneros que existiesen recíprocamente pertenecientes a los respectivos territorios con los vecinos hacendados extraídos de ellos.

Artículo 5: Son obligados los gobiernos a remover, cada uno en su territorio, todos los obstáculos que pudieran hacer infructuosa la paz celebrada, cumpliendo exactamente las medidas de precaución, con que deben estrecharse los vínculos de su conciliación y eterna amistad.

Artículo 6: El presente tratado obtendrá la aprobación de los Señores Gobernadores en el día y dentro de ocho siguientes será ratificado por las respectivas Honorables Juntas Representativas.

Artículo 7: Queda garante de su cumplimiento la Provincia mediadora de Córdoba, cuya calidad ha sido aceptada, y en su virtud suscriben los señores que la representan, que tanto han contribuido con su oportuno influjo a realizarlo.

Hecho y sancionado en la estancia del finado Don Tiburcio Benegas a las márgenes del Arroyo del Medio, el día 24 de Noviembre del año del Señor de 1820, undécimo de la libertad de Sud América. Mariano Andrade. Matías Patrón. Juan Francisco de Seguí. Pedro Larrechea. Dr. Saturnino de Allende. Lorenzo Villegas. Cuartel General en Ramallo, Noviembre 24 de 1820.

2) Bustos y el Congreso de Córdoba de 1821. Causas de su fracaso

Recordemos nuevamente que, por el acuerdo del Pilar, debía reunirse un Congreso Constituyente en el Convento de San Lorenzo (Santa Fe) en los plazos establecidos por el propio pacto. El congreso tenía como objetivo no solo la organización nacional sino también elegir a Ramírez como jefe supremo de la República.

Empero, la intervención de Córdoba en el acuerdo entre Santa Fe y Buenos Aires generó un cambio de epicentro geopolítico. Córdoba era una provincia central que facilitaba una mejor vinculación con las demás, de esta manera el gobernador Bustos alza su protagonismo en la vida institucional del país.

Si bien, tanto Buenos Aires como otras provincias tenían la intención de organizar el tan deseado congreso constituyente, el 18 de septiembre el Cabildo de Córdoba disponía mediar entre Buenos Aires y Santa Fe, e invitarlas a integrar el congreso, cuyas primeras reuniones tendrían lugar en Córdoba. Una habilidad del Gobierno cordobés, que consideraba imprudente una reunión en el litoral por cuanto la asamblea podía caer bajo la influencia de Carreras y Alvear. Además, quitaba a Buenos Aires la posibilidad de predominio.³⁰ De esta manera, Bustos y su provincia pasarían a convertirse en el principal actor político.

³⁰ COSMELLI IBAÑEZ, José L. *Op. cit.*, p. 184.

Martín Rodríguez y su ministro de Luca estuvieron desde un principio a favor del nuevo congreso, pero al ser sustituido este último en agosto de 1821 por Bernardino Rivadavia, la posición bonaerense cambió radicalmente.

Se sabía, de antemano, que el acuerdo y la mediación era un recurso necesario para establecer la paz.

A fin de cumplir con el acuerdo de Benegas y tras la difícil elección de los diputados por la provincia de Buenos Aires,³¹ la Junta de Representantes les asignó determinadas instrucciones, unas públicas y otras reservadas, que tenían como principal objetivo obstaculizar y llevar al fracaso la reunión cordobesa.

Las públicas establecían, entre otras cosas, que los diputados debían velar por la vigencia de la Constitución de 1819 y la defensa del sistema de unidad.

Las instrucciones reservadas eran más duras; así, por ejemplo, se pedía a los diputados que de votarse el sistema de federación, se reclamase la dependencia de Santa Fe como antes de 1815 “por lo odiosas que son las subdivisiones”.³²

Como decíamos anteriormente la asunción en el gabinete de Martín Rodríguez de Bernardino Rivadavia provocó un giro de 180 grados en la posición bonaerense respecto al Congreso de Córdoba. El flamante secretario nunca estuvo a favor y a

³¹ Nadie quería asumir el cargo. Los procesos y encarcelaciones de los ex congresistas sentaban un difícil precedente.

³² ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 307.

través del diario *Argos*³³ expresaba su conspiración y repudio y, al igual que posteriormente lo hiciera Dorrego o Juan Manuel de Rosas, pretendía que el congreso se transformase en convención,³⁴ acordando la base y forma que deberá seguir en adelante la reunión de todas las provincias en un congreso general. Don Bernardino consideraba que la organización debía realizarse primariamente en las provincias, para luego sí, organizar el país.³⁵ *La Gaceta de Buenos Aires* también atacaba las ideas federales.

No solo Buenos Aires se oponía públicamente al Congreso de Córdoba, también lo hacía Francisco Ramírez, quien para entonces había creado la República Federal Entrerriana conformada por Entre Ríos, Corrientes y Misiones. Empero la nueva “república” inquietaba no solo a Buenos Aires sino también a Córdoba y a Santa Fe.

Diputados en Córdoba

Ya en Córdoba los diputados se hallaban en una posición ambigua, la mayoría instaba a la apertura del Congreso, mientras que las instrucciones³⁶ de los diputados bonaerenses tendían a dar largas al asunto y a trabarlo por todos los medios.³⁷

³³ Diario de Buenos Aires fundado en 1821.

³⁴ En ese entonces, convención y congreso no eran sinónimo: la primera consistía en una asamblea preparatoria del congreso. ROSA, José María. *Historia Argentina*, Buenos Aires: Editorial Oriente S.A., 1974, tomo IV, p. 84.

³⁵ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 174.

³⁶ Nuevas instrucciones habían llegado de Buenos Aires que les recomendaban retardar la reunión.

³⁷ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 174.

Los periódicos cordobeses, influenciados por Bustos, hablaban abiertamente de nombrarlo a San Martín director supremo del reconstituido Estado, con Bustos de interino mientras aquél estuviese en el Perú, lo que molestaba a los logistas de Buenos Aires.³⁸

El 19 de septiembre de 1821 los diputados de Buenos Aires recibían la orden de retirarse a pedido de Rivadavia.

Lo único que habían hecho en tres meses de permanencia en Córdoba era un convenio sobre diligencias y correos. El Congreso, que había fijado como fecha de inauguración el 4 de octubre, no pudo hacerlo.

3) El pensamiento de Rivadavia

Tras la crisis del año XX Buenos Aires entra en un estado de tranquilidad propio de quien usa “anteojeras” y mira su ombligo. La desconexión³⁹ con el resto del país era absoluta. A ese mundo de fantasía ingresó Bernardino Rivadavia para pintar sus ideas.

Don Bernardino Rivadavia tuvo una activa participación en la vida política de nuestro país desde las invasiones inglesas, cuando se alistó como teniente y fue ascendido a capitán por su heroico comportamiento durante su participación en la Semana de Mayo, donde votó por la causa revolucionaria el 22 de

³⁸ ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente S.A., 1974, tomo III, p. 307.

³⁹ Lo decimos a nivel institucional, político, económico. En fin, de integración.

mayo. Así pues, don Bernardino había sido militar, diplomático, secretario, traductor, ministro y presidente de la República.⁴⁰ La persona de don Bernardino Rivadavia es tan polémica como la de Juan Manuel de Rosas, pero a diferencia de este último fue un ferviente defensor de las ideas unitarias, un apasionado del centralismo porteño.

Como decíamos, Bernardino actuó en la vida política argentina desde los orígenes. Como secretario del primer triunvirato, tuvo en sus manos la organización institucional del país, pero por razones absolutamente personales, creyente de que perdía poder, cuando la primera asamblea general⁴¹ de abril de 1812 se manifestó soberana —el mismo día de su inauguración— la declaró “nula, ilegal y atentatoria la autoridad que se había concedido la asamblea”. En junio convocó a una nueva asamblea, ahora sí constituyente, pero la influencia de Rivadavia y el rencor de diversos sectores que afloraban con la idea de independencia y constitución provocaron la disolución del cuerpo colectivo y del triunvirato, tras un golpe de estado.

Luego de su paso por Europa como diplomático regresó en mayo de 1821 para ocupar el cargo de ministro de gobierno de Martín Rodríguez, desde el cual intentó imponer las ideas políticas y económicas⁴² que admiró en Inglaterra.

⁴⁰ PIÑEIRO, Alonso. *La historia Argentina que muchos argentinos no conocen*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1976, p. 213.

⁴¹ Si bien no fue una asamblea constituyente, la intervención de Rivadavia frustró cualquier intento de organización institucional.

⁴² Las ideas de Jeremías Bentham a quien pudo conocer.

Su primer acto de gobierno fue frustrar el Congreso de Córdoba y así lo presenta en un manifiesto dirigido a la Junta de Representantes en el cual expresa el desorden institucional de las provincias. En el mismo, admitiendo que el Congreso legislara, se pregunta si “los pueblos, desorganizados como están, acatarán las decisiones de ese Congreso. Para la ejecución de sus proyectos, el Congreso habría de depositar la autoridad en un magistrado supremo, o sea, un poder ejecutivo nacional, para hacer respetar las decisiones del poder legislativo, también nacional, y hacerlas cumplir en todo el país; y en aquellas circunstancias el país no lo habría admitido”. Recomienda, pues, superar una etapa previa por las provincias, formando y perfeccionando sus propias instituciones locales, organizando al mismo tiempo la fuerza para mantener el orden interior. Quiere que se celebren previamente “pactos de alianza ofensiva y defensiva con todas y cada una de las provincias contra todo enemigo común. Un compromiso de no resolver negocios que interesen a la comunidad de las provincias, sin el acuerdo y consentimiento de ellas”.⁴³ Es decir que, como primeramente Moreno, luego Dorrego y finalmente Rosas; ponderaba los pactos y las constituciones provinciales previos a la organización nacional. Sin dudas, don Bernardino fue un excelente jefe de gobierno porteño, toda su energía estuvo centrada en mejorar la ciudad portuaria y sin dudas lo logró; claro, sin pensar que el logro de

⁴³ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 175.

sus objetivos se realizó merced al ingreso que generaba la aduana (nacional). Las autoridades provinciales se lo incautaron sin escrúpulos porque (para ellos) “no había nación”.⁴⁴

En fin, sus grandes ideas no tomaron en cuenta al país, sino a la ciudad y esas ideas no fueron perdonadas por las provincias cuando ocupó la presidencia y quiso imponerse al resto del país. Su admiración hacia Inglaterra nos sometió a un coloniaje financiero que tiene su máxima expresión en la deuda contraída con la Casa Baring.

Para que no queden dudas, las reformas rivadavianas que veremos a continuación se hicieron con el objetivo de mejorar la ciudad de Buenos Aires y las pudo realizar siendo ministro gobierno de la provincia de Buenos Aires y manejando las arcas nacionales.

4) Reformas en la provincia de Buenos Aires. Políticas, económicas, religiosas, sociales. El empréstito con la Baring Brothers

Gobierno de Martín Rodríguez: el “lleno de facultades”

Martín Rodríguez había sido electo gobernador con el “lleno de facultades” por el término de tres meses, al expirar le fue nuevamente renovado a petición del primer mandatario. Esta renovación se efectuó sin establecer límite de duración.

⁴⁴ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 369.

A través de esas facultades el Gobierno podía actuar por sí para prevenir u oprimir conspiraciones (Pagola), y tomar las medidas necesarias para que prime la tranquilidad y el orden. También, a través del uso de sus facultades, pudo controlar aquellos medios de comunicación que abusaban en sus derechos.

Tras el fallecimiento de Ramírez⁴⁵ y la tranquilidad a nivel nacional, en julio de 1821 Rodríguez devuelve las facultades extraordinarias.

Es de resaltar que desde las jornadas de mayo no existió un período de tiempo con suficiente tranquilidad para organizar institucionalmente la provincia y fue Bernardino Rivadavia el artífice de las grandes reformas que se efectúan durante el gobierno de Martín Rodríguez en la provincia de Buenos Aires.

Junta extraordinaria y constituyente

La Junta de Representantes⁴⁶ fue la que tomó la iniciativa de organización institucional de la provincia junto al poder ejecutivo. El punto de partida para el nuevo orden jurídico era dictar una constitución provincial que estableciera las bases del nuevo orden y, para ello, la junta designó una comisión que integraron Rivadavia, García y Paso.

La comisión no redactó la constitución, pero sí aconsejó que la Junta incrementara sus facultades y duplicase su número de miembros. Siguiendo esas recomendaciones, la Junta dictó el

⁴⁵ Más adelante analizaremos la derrota de Ramírez.

⁴⁶ Órgano que, recordemos, nació de un Cabildo Abierto convocado luego de la batalla de Cepeda.

3 de agosto de 1821 la ley por la cual se declaró extraordinaria y constituyente.

A través de esa ley, la Junta duplicaba sus miembros y sumaba un representante de Patagónicas,⁴⁷ se ponía plazo para el cumplimiento de su objetivo y establecía que los integrantes de la Junta prestaban sus servicios sin recibir compensación alguna por parte de fondos públicos.

La Junta Extraordinaria y Constituyente no dictó ninguna constitución provincial, pero en uso de sus facultades dictó una numerosa legislación de orden constitucional que organizó institucionalmente la provincia. El objetivo de esas normas fue organizar los tres poderes del Estado provincial: Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Ley del 3 de agosto de 1821

I. La Junta de Representantes se declara extraordinaria y constituyente.

II. La Representación constituyente será elevada a un número doble del actual.

III. La población de Patagones concurrirá a la Representación extraordinaria por medio de un Representante.

IV. Ningún miembro de la Junta constituyente, mientras dure en ejercicio, gozará por sus servicios de Representante, de sueldo o compensación alguna de los fondos públicos.

⁴⁷ Carmen de Patagones

V. Todos los Representantes y los que deben ser elegidos, continuarán en servicio, hasta la realización de la reforma y establecimiento de la constitución.

VI. Por decreto separado se fijará la época, y se prescribirá el orden de la elección de Representantes que faltan para integrar la Representación.

VII. Si al vencimiento de un año desde el día en que la Representación constituyente se integre, no se ha realizado la reforma, ni por consiguiente establecido la constitución, se podrá tomar en consideración, si conviene renovar parte de los Representantes.

VIII. Toda disposición contraria al tenor de los siete artículos anteriores queda sin efecto.⁴⁸

Ley ministerial

Sin esperar a duplicar los representantes de la Junta, Rivadavia hizo aprobar el 18 de julio la ley ministerial que repartía en tres las carteras del gabinete: gobierno, hacienda y guerra. Se llamaría, en adelante, ministros a los secretarios, facultándolos a concurrir a la Sala de sesiones cuando y cada vez que lo consideren conveniente para ilustrar e ilustrarse sobre los negocios de interés público de que están encargados.⁴⁹

⁴⁸ VARELA, Florencio. *Tratados de los Estados del Río de la Plata y Constituciones de las Repúblicas Sud-Americanas*. Montevideo: El Comercio del Plata, 1848, tomo IV, p. 433. Colección formada por las publicaciones oficiales hechas en los Estados respectivos, con los textos en inglés, francés, italiano y portugués, en frente del texto español, en los tratados concluidos con potencias extranjeras. Compilada y publicada por Florencio Varela.

⁴⁹ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 338.

Ley del 18 de julio de 1821, Departamento de Gobierno. División de los Departamentos de Gobierno y Hacienda

Enterada la Honorable Junta de la nota de V.E. de fecha 13 del corriente, acompañando otra del Secretario de Gobierno y Hacienda, reducida a manifestar la necesidad de separar aquellos Departamentos, y elegir sujeto que desempeñe el segundo, ha acordado en sesión de anoche, aprobar la separación de dichos Ministerios; en cuya virtud podrá V.E. proceder a la elección, y nombramiento del que ha de ejercer aquel. Igualmente, y con motivo de la referida nota, ha acordado declarar responsable del puntual y acertado desempeño de su respectivo Departamento a los individuos que sirvan las Secretarías de Gobierno, Hacienda y Guerra como también que estos pueden concurrir a la Sala de Sesiones de esta Honorable Junta, cuando y cada vez que lo consideren conveniente para ilustrar e ilustrarse sobre los negocios del interés público de que están encargados. Todo lo que se comunica a V.E. de orden de la Honorable Junta para su inteligencia y objetos respectivos. Dios guarde a V.E. muchos años. Sala de Sesiones, Buenos Aires, Julio 18 de 1821.

Ildefonso Ramos Mexia, Presidente. Pedro Medrano, Vocal Secretario.⁵⁰

⁵⁰ *Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires Año 1821*. Buenos Aires: Imprenta de José y Luis Rossi editores, 1873, p. 5.

Ley electoral

Tras la sanción de la ley que convertía a la Junta de Representantes en extraordinaria y constituyente, ampliando el número de miembros, la legislatura sanciona la ley que establece el mecanismo de elección de los integrantes que debían sumarse al cuerpo. Del texto de la ley podemos inferir que se sanciona para ese único objetivo.

Establecía un claro mecanismo diferenciando entre los representantes que debían ser electos por la ciudad y los de la campaña. Para algunos autores la ley consagra “el sufragio universal”, aunque ello no es así ya que más allá de lo que podamos incluir dentro del concepto de universalidad, la calidad de hábil o inhábil para votar y de quienes podían ser electos quedaban a merced de la mesa; podemos decir que estamos en presencia de un voto amplio, pero no universal.

A diferencia de hoy día, las elecciones se desarrollaban en las parroquias.

El voto era oral, los escrutadores asentaban los votos y al finalizar la elección procedían al escrutinio parcial. Posteriormente, se hacía el recuento general en la sala capitular.

La elección de los representantes era directa y los electores votaban a sus candidatos “armando” sus propias listas. Los doce candidatos más votados integrarían la Junta.

Ley de agosto de 1821. De Elecciones

Capítulo I

Art. I. Será directa la elección de los Representantes, que deben completar la representación extraordinaria y constituyente.

Art II. Todo hombre libre, natural del país, o vecindado en él, desde la edad de 20 años, o antes si fuere emancipado, será hábil para elegir.

Art III. Todo ciudadano, mayor de 25 años, que posea alguna propiedad inmueble o industrial, puede ser elegido.

Art IV. La Ciudad elejirá doce diputados.

Art V. Las elecciones de la Ciudad se celebrarán en ocho asambleas.

Art VI. Las Asambleas se tendrán en las Parroquias, Catedral, vice-parroquia Colegio, San Nicolás, Socorro, Piedad, Monserrat, Concepción y San Telmo.

Art VII. Un miembro de la municipalidad hará la apertura de cada asamblea.

Art VIII. Los alcaldes de barrio y sus tenientes quedan obligados a asistir a la apertura de las Asambleas, y a invitar para ello a todos los individuos hábiles para elegir que habiten en sus respectivas manzanas.

Art IX. El primer acto de las Asambleas, subsiguiente a la apertura, será el nombramiento a pluralidad por los presentes, de presidente y cuatro escrutadores.

Art X. El presidente electo y los cuatro escrutadores prestarán juramento del desempeño de su cargo ante el miembro de la municipalidad: el que poniéndolos en posesión cesará en sus funciones.

Art XI. El presidente y los cuatro escrutadores, formarán la mesa de la asamblea electoral.

Art XII. Las atribuciones de la mesa son el excluir al que no sea hábil para elegir, conforme al artículo segundo; prevenir la nulidad de los votos por personas que no sean elegibles con arreglo al artículo tercero, y observar los siguientes.

Art XIII. Los votos serán verbales, y dados por los mismos sufragantes.

Art XIV. Dos de los escrutadores llevarán, cada uno por separado, un registro: en que se escribirá el nombre, apellido, y domicilio del sufragante, y el nombre y apellido solamente de las personas por quienes vota.

Art XV. En cada Asamblea de la Ciudad se votará por los 12 representantes.

Art XVI. La votación se abrirá a las diez de la mañana, y se cerrará a las cuatro de la tarde.

Art XVII. De las cuatro a las cinco, la mesa de cada Asamblea, y los individuos de ella que quieran asistir harán su respectivo escrutinio, lo asentarán al pie del registro y firmarán.

Art XVIII. Las diferencias que pueda haber entre los dos registros, serán dirimidas por el presidente y los otros dos escrutadores.

Art XIX. De las cinco a las seis, los presidentes de las asambleas, con un escrutador de cada uno de ellas, concurrirán a la sala capitular; donde formarán la mesa central, a la que presidirá el alcalde de primer voto, y en la que actuará el secretario de cabildo.

Art XX. La mesa central escrutará el resultado de los ocho escrutinios, proclamará por electos a los que obtengan la pluralidad de sufragios, y en caso de igualdad decidirá también por pluralidad de los individuos que la forman; y firmada el acta se disolverá.

Art XXI. El alcalde de primer voto hará sacar dos testimonios de la acta, de los que uno se depositará en el archivo del Cabildo, con el otro dará cuenta al Gobierno, y pasará los registros y acta original a la secretaria de la Junta de Representantes.

Art XXII. El Gobernador poniéndose previamente de acuerdo con el Presidente de la Junta Representativa, instruirá a las personas electas de su respectivo nombramiento, y les designará el día y hora en que deban presentarse a tomar posesión.

Art XXIII. La Junta de Representantes conocerá de las renunciaciones.

Art XXIV. Las subrogaciones para renunciaciones admitidas y otros incidentes, se harán por las asambleas primarias en los mismos términos prevenidos para la nominación general.

Capítulo II

Art. I. Las elecciones de la campaña se arreglarán al tenor de los artículos del capítulo anterior, en todo lo que no exceptúan los artículos siguientes.

Art. II. La campaña elejirá once representantes por las mismas jurisdicciones que están nombrados los actuales representantes.

Art. III. Los presidentes de las asambleas electorales de campaña, serán los alcaldes de sus respectivas jurisdicciones, que harán igualmente la apertura, y recibirán el juramento de los escrutadores.

Art. IV. Para la elección que corresponde a dos jurisdicciones, habrá una asamblea en cada una de ellas, y la mesa central se reunirá en la parroquia más antigua; en la elección a que concurran tres o más jurisdicciones, la mesa central tendrá lugar en la que esté situada más al centro entre ellas.

Art. V. El término dentro del cual deben reunirse los miembros de la mesa central, para las elecciones de campaña que demanden dos o más asambleas, lo fijará el gobernador.

Art. VI. El Gobernador librará las órdenes correspondientes para que el establecimiento de Patagones elija un representante: y este decreto tenga entero cumplimiento. En su consecuencia he venido en señalar el día domingo 19 del corriente para las elecciones que deben hacerse en esta Ciudad a las horas y según los términos expresados en los artículos anteriores, y en la campaña el 26 de dicho mes. El gobierno de la provincia espera que todos y cada uno de los ciudadanos consideren el valor de un acto, en cuyo buen éxito se interesa la causa pública y el bien general del país, y que se esforzarán en concurrir a él con todo el empeño y exactitud que demanda su importancia y suma delicadeza. Al efecto publíquese por bando en toda la provincia: fijense

ejemplares en los parages acostumbrados, y circúlese a quienes corresponde. Buenos Ayres 14 de agosto de 1821. Martín Rodríguez. Bernardino Rivadavia.⁵¹

Ley del Poder Legislativo

Como bien se indicó, la ley que declaraba a la Junta como extraordinaria y constituyente era transitoria, pero como la Junta no dictó la constitución en el tiempo que se había establecido, decidió conservar la cantidad de sus miembros y proceder a la renovación de la misma. Para ello, dictó la ley del 28 de noviembre de 1822 que establecía la forma en que se iba a efectuar la renovación, anualmente y de acuerdo al procedimiento indicado en la ley de agosto de 1821.

En definitiva todos los representantes iban a durar dos años, se renovaban por mitad anualmente y serían electos directamente por el pueblo habilitado a sufragar.

Ley del 28 de noviembre de 1822. Renovación de los miembros de la Sala de Representantes

La Honorable Junta de la Provincia, usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste, ha acordado y decreta con todo el valor y fuerza de ley, los artículos siguientes.

I. La Sala de Representantes de la Provincia será renovada en la mitad de sus miembros, al principio de la sesión de cada año.

⁵¹ VARELA, Florencio. *Op. cit.*, pp. 434-436.

II. En la sesión próxima, empezará a tener efecto lo dispuesto en el artículo anterior.

III. La renovación se hará proporcionalmente entre los representantes por la capital, y los nombrados por los partidos de su jurisdicción.

IV. En esta primera renovación saldrán once representantes por la campaña; en la segunda doce, y así sucesivamente.

V. Por ahora la renovación empezará por los que hayan entrado primero a desempeñar el cargo de representantes.

VI. En igualdad de tiempo decidirá la suerte.

VII. Se pasará al gobierno la razón de los que deben cesar, para que la publique; y convoque a nueva elección con arreglo a la ley de 11 de agosto de 1821.

Lo que de orden de la referida Honorable Junta se comunica a V.E. para su inteligencia y cumplimiento. Dios guarde a V.E. muchos años. Sala de sesiones en Buenos Aires, y noviembre 28 de 1822. Manuel de Arroyo Y Ponedo, Presidente. José Severo Malavia, secretario.”⁵²

Supresión de los cabildos. Poder Judicial

A raíz de un conflicto suscitado entre los vecinos de Luján con su cabildo, Rivadavia solicitó la supresión del cabildo de esa villa con sólidos argumentos que se extendían para todos los cabildos existentes en la provincia. A don Bernardino la institución capitular le traía pésimos recuerdos, sobre todo tras lo ocurrido el 8 de

⁵² VARELA, Florencio. *Op. cit.*, p. 436.

octubre de 1812, pero en su análisis olvidaba que, cuando le convino, se aprovechó de sus servicios; como cuando impidió la puesta en funcionamiento del Reglamento Orgánico de la Junta Conservadora.⁵³ En su discurso ante la Junta sostuvo que el “derecho revolucionario” que se atribuían era el mal para los nacientes gobiernos. Recordó la elección de Soler por parte del Cabildo de Lujan y manifestó que eran un “resabio de los viejos tiempos coloniales, e incompatible con el sistema de gobierno representativo en América”. En fin, pretendía suprimir las revoluciones, suprimiendo los cabildos.

A consideración de Alberto Bianchi, es uno de los hechos más nefastos del gobierno de Martín Rodríguez.⁵⁴ Finalmente, la posición rivadaviana se impuso y el 24 de diciembre de 1821 quedaron suprimidos los cabildos de la provincia de Buenos Aires.

Sus facultades edilicias, sociales, económicas, educativas, quedaron provisoriamente a cargo del Gobierno. La justicia que llevaba adelante los cabildos se organiza a través de diferentes decretos. El primer decreto⁵⁵ (diciembre de 1821) establece que la justicia ordinaria será administrada por cinco jueces letrados: dos en la capital y tres en la campaña.⁵⁶

⁵³ Se valió de un órgano municipal para desautorizar a un órgano nacional.

⁵⁴ BIANCHI, Alberto B. Op. cit., p. 102.

⁵⁵ Aquí también se organizan las funciones del defensor de pobres y menores. También el juez de paz.

⁵⁶ Por el decreto del 28 de diciembre se dividió la campaña en tres departamentos, aquel fue modificado nuevamente el 7 de febrero de 1822.

Posteriormente y con fecha noviembre de 1824 se reorganiza la justicia de primera instancia pasando a funcionar con cuatro jueces, de los cuales dos se avocarían a las causas civiles y dos, a las causas criminales. Estos jueces van a residir en la capital. Por la misma normativa se dejaba sin efecto los tres juzgados de la campaña.

No se estableció expresamente la inamovilidad de los jueces letrados, pero fue la práctica.⁵⁷

Ley del 24 de diciembre de 1821 suprimiendo los cabildos y organizando los tribunales inferiores de justicia

La Honorable Junta de Representantes de la Provincia, usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste ha acordado y decreta, con todo el valor y fuerza de ley lo siguiente:

Art. I. Quedan suprimidos los Cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades.

Art. II. La justicia ordinaria será administrada por cinco letrados denominados Jueces de Primera Instancia.

Art. III. Dos de los cinco jueces administrarán justicia en la capital, y tres en la campaña.

Art. IV. La dotación de los jueces de la capital será de mil y quinientos ps.; y de los de la campaña, de dos mil pesos anuales; sus atribuciones hasta el establecimiento de los códigos serán las mismas en lo civil y

⁵⁷ ROSA, José María. Op. cit., p. 342.

criminal, que las de los Alcaldes llamados ordinarios.

Art. V. En la imposibilidad de establecer una división bien proporcionada del territorio de la Provincia, hasta obtener el padrón y plano topográfico, el Gobierno designará en interin a los tres jueces de campañas sus respectivas jurisdicciones.

Art. VI. Se nombrará un letrado que desempeñe las funciones de Defensor de pobres, menores y Procurador jeneral de la Provincia, con la dotación de mil doscientos pesos anuales.

Art. VII. Habrá en cada parroquia un Juez de Paz.

Art. VIII. En las parroquias de campaña el Gobierno establecerá los que considere necesarios según su extensión.

Art. IX. Las atribuciones de los Jueces de Paz, interin se publiquen los códigos respectivos, serán juzgar en todas las demandas que las leyes y práctica vijente declaran verbales; arbitrar en las diferencias; y en la campaña reunirán las de los Alcaldes de hermandad, que quedan suprimidos.

Art. X. La Policía alta y baja, inspección de mercados, y abastos en todo el territorio de la Provincia, estará a cargo de un Gefe de Policía, de seis comisarios para la capital y ocho para la campaña.

Art. XI. La dotación del Gefe de Policía será de dos mil pesos anuales; de los seis comisarios para la capital, cuatro tendrán el sueldo de ochocientos pesos anuales, los otros dos serán Inspectores de mercados y abastos,

con la dotación de seiscientos pesos anuales, y la misma tendrán los comisarios de campaña.

Art. XII. Las atribuciones del Jefe y Comisarios de la Policía, serán designadas por el Gobierno, hasta la sanción de las leyes correspondientes.

De orden de la Honorable Junta se comunica a V.E. para su publicación y efectos consiguientes.

Dios guarde a V.E. muchos años.

Decreto diciembre 28 de 1821 “División de la campaña en tres departamentos”

De conformidad con lo que se prescribe en el artículo 5 de la ley del 24 del corriente sobre la supresión de los Cabildos de la Provincia, el Gobierno ha acordado y decreta lo siguiente:

- I. La campaña se dividirá en tres departamentos.
- II. El primer departamento será del río de Matanza al Sur, y comprenderá Quilmes, Ensenada, Magdalena, San Vicente, Cañuelas, Monte, Ranchos y Chascomus.
- III. El segundo departamento estará entre los ríos de Matanza y Areco, y comprenderá Moton, Lobos, Pilar, Villa del Lujan, Navarro, Guardia de Lujan, Capilla del Señor, San Antonio de Areco, y el fortín de ese nombre.
- IV. El tercer departamento estará desde el río de Areco hasta el Arroyo del Medio, y comprenderá San Pedro, Barradero, Arrecifes, Salto Pergamino, Rojas y San Nicolas.
- V. Quedan agregados a la Ciudad, Flores, San isidro, San Fernando y Conchas.

VI. El ministro secretario de gobierno queda encargado de hacer efectivo el cumplimiento de este decreto, que se insertará en el Registro Oficial.

Firma Rodríguez y Manuel José García

Decreto 7 de Febrero de 1822. Modificación del Decreto del 28 de Diciembre de 1821.

Juzgados de 1° instancia

Consultando al Gobierno la más pronta y exacta administración de justicia, de que están particularmente encargados los jueces de 1° instancia, ha acordado y decreta lo siguiente.

I. Los jueces de 1° instancia en la capital, administrarán indistintamente la justicia sin división de distritos o departamentos.

II. El partido de Quilmes queda agregado a la capital para todo lo concerniente a la administración de justicia; quedando por consiguiente sin efecto la disposición de 28 de Diciembre último en la parte contraída a comprender el expresado partido de los Quilmes en la jurisdicción del 1er departamento de campaña.

III. El juez de 1° instancia del 1er. departamento, deberá precisamente residir en la Guardia de Chascomus.

IV. El juez de 1° instancia del 3er. departamento, deberá residir en el pueblo de Arrecifes, como punto céntrico de su jurisdicción.

V. Por el tenor de los dos artículos anteriores, queda derogada la disposición de 28 de diciembre último en

la parte contraída a fijar la residencia del juez del 1er. departamento en el partido de San Vicente, y la del 3° en el pueblo de San Nicolas de los Arroyos.

VI. El ministro secretario de gobierno, queda encargado de la ejecución de este decreto que se insertará en el Registro Oficial.

Firma RODRIGUEZ y Bernardino Rivadavia

Decreto del 1° de julio de 1822. Apelación para ante los jueces de primera instancia.

En virtud de justas consideraciones que se han expuesto con oportunidad, el gobierno ha acordado declarar, y decreta:

I. Las aplicaciones de los pronunciamientos de los jueces de paz corresponden, y se harán para ante los jueces de primera instancia.

II. El ministro secretario de Gobierno queda encargado de la ejecución de este decreto, que se insertará en el Registro oficial.

Firma Rodríguez y Bernardino Rivadavia

Ley del 22 de noviembre de 1824. Administración de justicia

La Honorable Sala de Representantes de la Provincia, usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste, ha sancionado y decreta con todo valor y fuerza de ley lo siguiente:

“Art. 1. Desde el 1° de Enero del año próximo de 1825, la justicia ordinaria será administrada en la Provincia por cuatro letrados.

II. Dos de los cuatro jueces entenderán exclusivamente en las causas civiles, y los otros dos en las causas criminales.

III. La residencia de los jueces será en la capital de la provincia.

IV. Se autoriza al Gobierno para los gastos que demande el establecimiento de los expresados juzgados.

V. Los tres juzgados de campaña, que establece la ley de 24 de Diciembre de 1821, quedan suprimidos.

Lo que tengo el honor de comunicar a V.E. de orden de la misma, Honorable Corporación, saludándole con la consideración que siempre.⁵⁸

Ley del poder ejecutivo

El proceso de elección, la duración en el cargo y los requisitos para ser electo gobernador de la provincia de Buenos Aires no se encontraban reglamentados.

Para salir de esa incertidumbre y formalizar la designación de tan prestigioso cargo la Junta de Representantes procedió a su reglamentación.

Según la normativa, el gobernador durará en el cargo tres años, pudiendo reelegirse indefinidamente.⁵⁹ La Junta por mayoría absoluta de votos es la encargada de proceder a la elección;⁶⁰ el electo debería ser mayor de treinta y cinco años, natural de la

⁵⁸ VARELA, Florencio. Op. cit., pp. 446-449.

⁵⁹ No existe la figura del vicegobernador.

⁶⁰ Elección indirecta del gobernador.

provincia⁶¹. El gobernador no podía alejarse de la ciudad más de treinta días ni ausentarse de la provincia sin consentimiento de la Junta y si lo hacía los ministros asumían el gobierno. En caso de fallecimiento la ley establece el mecanismo para la designación de un nuevo gobernador.⁶²

Ley de diciembre 23 de 1823 para la elección del gobernador

La Honorable Junta de Representantes de la Provincia, usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste, ha sancionado y decreta con valor y fuerza de ley los artículos siguientes.

Art. I. El Gobernador de la Provincia será elegido por la Sala de Representantes de ella.

II. Deberá ser natural de su territorio, y mayor de treinta y cinco años.

III. La Sala deberá reunirse tres días antes de que expira el Gobierno, y dentro de ellos deberá precisamente hacer la elección.

IV. La elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios.

V. Si hecha la primera votación, no resultase la expresada pluralidad, se repetirá por tres veces.

VI. Si aún así no resultase, se votará por los dos que hubiesen reunido mayor número de sufragios.

⁶¹ Esta condición tiene trascendencia por dos razones: la primera es para evitar que José de San Martín pueda ocupar ese lugar (Rivadavia no olvidaba que el libertador había salido a la calle con sus tropas para derrocarlo el 8 de octubre de 1812, por eso lo persiguió tenazmente), y la segunda en razón de que será una condición que figurará en el Pacto Federal para determinar quién podía ser gobernador en las provincias firmantes.

⁶² La acefalia provincial se encontraba regulada.

VII. Si en este caso no la hubiese, se repetirá por tres veces la votación y en caso de empate, decidirá el presidente.

VIII. Hecha la elección, la Sala acordará el día en que el Gobierno ha de recibirse del mando.

IX. Lo ejecutará prestando en la sala el siguiente juramento.

¿Juráis desempeñar fielmente el cargo de gobernador, dar ejemplo de obediencia a las leyes, ejecutar las que ha sancionado y sancione la Sala de Representantes, especialmente las de la seguridad individual e inviolabilidad de las propiedades?

Sí juro.

¿Juráis sostener la independencia del Estado y su libertad, bajo el sistema representativo republicano?

Sí juro.

Si así lo hicierais, Dios y la patria os ayuden, y sino, os lo demanden.

X. La duración del Gobierno será por tres años, que deberán contarse desde el día en que tome posesión del mando.

XI. No podrá salir fuera de la Provincia, ni ausentarse de la Capital por más de treinta días, sin consentimiento expreso de la sala.

XII. Durante estas ausencias o en caso de enfermedad, sustituirá el Gobierno en los ministros.

XIII. En caso de muerte, quedará en el presidente de la sala.

XIV. En el caso de que habla el artículo anterior, si la

sala está reunida, deberá proceder a nueva elección dentro de ocho días.

XV. Si estuviesen suspendidas las sesiones, el primer vice-presidente la convocará extraordinariamente dentro de quince días a más tardar y se hará la elección dentro de los tres inmediatos precisamente.

Lo que se pone en el conocimiento de V.E. de orden de la misma honorable corporación a los efectos consiguientes. Dios guarde a V.E. muchos años. Sala de sesiones en Buenos Aires. Diciembre 23 de 1823.⁶³

Reformas económicas

Desde la firma del Tratado del Cuadrilátero, Buenos Aires vive una etapa de crecimiento, la ciudad de Buenos Aires presenta una etapa de tranquilidad, no existen frentes de guerra (se había entregado la Banda Oriental) y no había adversarios políticos.

En esta etapa merced al comercio exterior y entre provincias logra un crecimiento sostenido. Ante este nuevo panorama, fue el ministro Manuel J. García quien desde la cartera de hacienda organizó minuciosamente las finanzas de la provincia proyectándose a su petición la primera ley de presupuesto. A través de esa ley se destina a cada cartera una determinada partida sobre la que no podía invertirse en otra y no se podía exceder en su gasto. También comenzó a registrar el estado de la deuda pública.

⁶³ VARELA, Florencio. Op. cit., p. 438.

En este período de “esplendor”, la “ciudad” de Buenos Aires contrajo la primera deuda externa y fundó el primer banco. El Banco de Descuento fue una iniciativa privada formada básicamente con capitales ingleses. Se fundó a mediados de 1822 con un capital de un millón de pesos plata, que serviría como “encaje” de la emisión de billetes pagaderos al portador y a la vista por el metal que representaban.⁶⁴ El Banco nace para suplir la falta de circulante metálico que se había fugado y que, por esta iniciativa, según los ministros Rivadavia y García, regresarían al país⁶⁵.

Para 1823 el Banco inició una emisión descontrolada y sin respaldo metálico, y para 1825 no pudo hacer frente al cambio de papel en oro y se determinó, en enero de 1826,⁶⁶ el curso forzoso de los billetes liberando la obligación de canjearlos a la vista.⁶⁷

Para salvar el Banco, García (que siguió como ministro de hacienda en el gobierno de Las Heras) proyectó inyectar al mismo parte del préstamo de la Casa Baring. Esta idea dará inicio al Banco Nacional.

En tres años de vida, el Banco de Descuento empapeló la provincia, pero hasta fines de 1825 no se notaron los efectos de la operación.⁶⁸

⁶⁴ LANATA, Jorge. *Argentinos*. Buenos Aires: Editorial Ediciones B Grupo Zeta, 2002, tomo I, p. 197.

⁶⁵ Simples deseos de los ministros.

⁶⁶ Gobierno de Las Heras

⁶⁷ ROSA, José María. Op. cit., p. 391.

⁶⁸ LANATA, Jorge. Op. cit., p. 198.

Reformas sociales

Gestionada en un principio por Juan Martín de Pueyrredón, cuando fue director supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, la Universidad de Buenos Aires sentó sus bases durante el gobierno de Martín Rodríguez.

El proyecto fue elaborado por el doctor Antonio Sáenz⁶⁹ y acompañado por un apasionado Bernardino Rivadavia. Con fecha 9 de agosto de 1821 se firmó el edicto de creación y para el día 12 se había realizado el acto de inauguración.

Para 1822 la Universidad de Buenos Aires contaba con 6 departamentos (Facultades) de estudio: Primeras Letras, Medicina, Jurisprudencia, Ciencias Sagradas, Matemáticas y Ciencias Preparatorias; a lo que se sumó a pedido de Rivadavia el de Economía Política y el de Derecho Civil.

El 8 de febrero de 1822 la enseñanza primaria —antes controlada por el cabildo— había pasado a depender de la Universidad de Buenos Aires formándose el Departamento de Primeras Letras. El sistema Lancasteriano, iniciado por Juan Thompson, se difundió con apoyo del Gobierno en la ciudad y la campaña.⁷⁰ El sistema pedagógico sólo requiere un maestro por escuela, sin tener en cuenta el número de alumnos que concurren. Este maestro-director, instruye suficientemente a varios alumnos —elegidos entre los más capaces y dotados— a fin de que cada uno de ellos enseñe a su vez a un número de

⁶⁹ Planificó el funcionamiento de la nueva Universidad. Fue el primer rector.

⁷⁰ A mediados de 1821 existían dieciséis escuelas de ese tipo.

terminado de alumnos sobre la base del método seguido por el director. Era en realidad una “enseñanza mutua” efectuada por medio de “instructores”.⁷¹

Por decreto del 2 de enero de 1823, fue creada la Sociedad de Beneficencia, la que se instaló poco después bajo la presidencia de Mercedes Lasala de Riglos. El citado organismo controló todos los establecimientos creados en beneficio de la mujer; es decir, el Colegio de Huérfanas, el Hospital de Mujeres, la Casa de Expósitos; aunque su aspecto más destacado fue la creación de escuelas para niñas en la ciudad y en la campaña. Esto significó extender los beneficios de la enseñanza a todas las clases sociales, por cuanto, hasta esa época, la instrucción de la mujer estaba muy descuidada.⁷²

En resumen, durante este período se fundaron escuelas que impartían enseñanza obligatoria, gratuita y religiosa, a decir por Rivadavia, “la instrucción es el secreto del engrandecimiento y prosperidad de las naciones”.

Reforma militar

Desde las invasiones inglesas hemos vivido constantemente en guerra y por ello no hubo tiempo suficiente para organizar estructuralmente un ejército. Al igual que lo dicho para la reforma educativa, fue el gobierno de Pueyrredón quien proyectó la reforma que recién en el año 1822 se podrá encarar y concretar.

⁷¹ COSMELLI IBÁÑEZ, José L. Op. cit., p.195.

⁷² Ídem, p. 195.

La intención de la reforma militar en la provincia de Buenos Aires puede estudiarse desde dos puntos de vista diferentes. Una posición sostiene que el objetivo fue moralizar al ejército, imponer justicia en los premios y luchar contra el uso indebido del uniforme en la retaguardia;⁷³ de esta manera se buscaba establecer un ejército provincial con estructura regular; para otros como José María Rosa, la intención que se buscaba con las reformas era hacer frente al déficit que generaba mantenerlo a través del dictado de leyes que invitaban al retiro voluntario o bien al retiro forzado, esto último para los que generaban desconfianza para el gobierno.

En definitiva, las reformas posibilitaron establecer un ejército provincial compuesto de tropas permanentes y milicias.

Por último, debe saber el lector que, a través de la Ley de vagos de 1822, se facultaba al jefe de Policía en la ciudad y a los jueces de paz en la campaña a “apoderarse de los vagos cualquiera que sea la clase a que pertenezcan”, para mandarlos al ejército.

Reforma religiosa

Durante el gobierno de Martín Rodríguez y por la inspiración de Bernardino Rivadavia se continuó con la legislación en materia religiosa como lo haría en su momento la Asamblea del Año XIII; así, en diciembre de 1822 se sancionaba la ley de Reforma General del Orden Eclesiástico.

Rivadavia decidió introducir reformas organizativas en un

⁷³ DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Op. cit.*, p. 122.

clero que se encontraba muy dividido en cuanto a la Independencia. Así, mientras había curas criollos que la favorecían, los estamentos eclesiásticos más conservadores se oponían a ella. A todo esto, se sumaba que el papa Pío VII, con fecha 30 de enero de 1816, habían emitido la encíclica *etsi longissimo*, en la cual exhortaba a los católicos de Hispanoamérica a aplastar la sedición “que el hombre enemigo sembró en esos países”. En ella incitaba asimismo a defender a “Nuestro Carísimo Hijo de Jesucristo, Fernando, Vuestro rey Católico”. Naturalmente el elemento en disputa era el ejercicio del regio Patronato, que Fernando VII pretendía continuar ejerciendo en América, el cual había sido proclamado por los gobiernos argentinos desde la Asamblea de 1813.⁷⁴

La reforma, sostiene José María Rosa tuvo dos objetivos: incautarse de los bienes de las congregaciones religiosas para eliminar o disminuir la influencia de los sacerdotes regulares, y hacer efectivo el control del Estado sobre la Iglesia.

La reforma tuvo referentes de la Iglesia a favor y otros en contra, quienes prepararon una revolución que estalló en la madrugada del 20 de marzo de 1823, cuando ocupaba el gobierno el ministro Rivadavia, pues Rodríguez se hallaba en la campaña. La asonada fracasó no sin pasar desapercibida.

Llamar a esto con el título de “reforma religiosa” es demasiado pretencioso, por no decir absurdo. Una reforma religiosa sólo es posible llevarla a cabo desde la máxima autoridad del cristianismo, es decir desde el papado, a través de un Concilio. Un simple

⁷⁴ BIANCHI, Alberto B. *Op. cit.*, p. 106.

ministro de gobierno de una provincia perteneciente a un estado aún no reconocido como nación independiente no puede reformar absolutamente nada. Cambiar las designaciones de algunos institutos, suprimir el diezmo y confiscar bienes a las órdenes religiosas es sólo imponer una injerencia estatal inaceptable.

El empréstito con la Baring Brothers

Tengamos presente que la América que luchó por la independencia contra la España de Fernando VII, ahora sería “colonizada” por los ingleses a través del comercio y del préstamo a los gobiernos de las nacientes naciones. La Argentina no fue ajena a ello.

El dolor de cabeza que genera la deuda externa tiene un particular origen, la provincia-ciudad de Buenos Aires. El endeudamiento tenía objetivos determinados: construir el puerto y dotar de agua potable a la ciudad de Buenos Aires, fundar tres ciudades sobre la costa y levantar pueblos en la frontera con los aborígenes. Para adelantar al lector diremos que ninguno de los proyectos fue realizado y que el dinero sirvió, como dijimos anteriormente, para fundar el Banco Nacional.

La deuda para muchos legisladores era innecesaria y traería dolores de cabeza para afrontar su pago, para ello el ministro García se vio en la necesidad de explicar a los disidentes que no debían preocuparse respecto a su cancelación, ya que se esperaba un crecimiento económico sostenido para los próximos años. Si bien su argumento se volvió en contra (si íbamos

a crecer, para qué endeudarnos), la necesidad de contar con metálico garantizó la aprobación.

Por ley sancionada el 19 de agosto de 1822, la Junta de Representantes autoriza al Gobierno a solicitar el préstamo requerido dentro o fuera del país, pero por ley de noviembre de 1822 se establece que la deuda debe ser contraída en el extranjero estableciéndose las pautas de garantías como así también el tipo mínimo de colocación que sería del 70 por ciento, quedando el ministro de Hacienda, García, encargado de la negociación. Se autorizaba endeudarse hasta cinco millones de pesos.

La negociación, que correspondía llevar adelante García, pasó a estar a cargo de un consorcio privado formado por destacadas figuras (John y William Parish Robertson, Braulio Costa, Miguel Riglos y Juan Pablo Sáenz Valiente) que, como casi toda América, negoció con Inglaterra a través de la casa bancaria Baring Brothers & Co.

La deuda será contraída por 1 millón de libras esterlinas (5 millones de pesos argentinos).

Los primeros estafadores fueron los intermediarios que negociaron solicitando a la casa Baring que el empréstito debería colocarse al tipo de 85, pero “girarse a Buenos Aires” solamente al tipo de 70, repartiéndose la diferencia entre banqueros y comisionistas.⁷⁵ Es decir que al país llegarían 700 000 libras esterlinas. De esta suma, la casa prestamista retendría

⁷⁵ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 383.

130 000 en concepto de adelanto del pago de intereses por dos años más 10 000 en concepto de gastos. Llegarían 560 000 y estábamos endeudados por 1 000 000.

Para 1824 se habían girado solo 140 000 libras, la mayoría en papel y escasamente en oro que, como anteriormente vimos, era la idea.

Se informó que se obraba así por prudencia, pues mandar tanto oro a tanta distancia era “exponer a pérdidas” al Gobierno de Buenos Aires. Proponía que el medio millón de libras remanente quedase depositado en su banco, abonando a Buenos Aires “un interés del 3% anual, que es todo lo que podemos dar”. ¡Se pagaba el 6 por ciento para ganar el 3!⁷⁶

En definitiva, el resto que debía ser enviado se hizo de manera espaciada y se envió poco metal (lo que, reitero, se requería). No hay acuerdo respecto al año en que terminamos de saldar la deuda. Para algunos se terminó de pagar entre 1901 y 1904, para otros bajo la presidencia de Figueroa Alcorta, pero en lo que sí están todos de acuerdo es que se terminó de pagar una suma que equivalía siete veces más de lo que efectivamente llegó. El discurso de optimismo impartido por García ante la Legislatura bonaerense terminó derrumbado.

El gravamen de la tierra pública: la enfiteusis

Durante el gobierno de Martín Rodríguez se estableció el alquiler de la tierra pública, porque la habían gravado con una

⁷⁶ *Idem*, p. 384.

hipoteca; lo que impedía su venta o donación. Era la garantía para el pago de la deuda externa. En consecuencia, las tierras públicas no podían ser entregadas en propiedad, su dominio debía conservarlo el Estado.⁷⁷

Los sucesivos decretos provinciales entre abril de 1821 y julio de 1822 establecen los objetivos de la política referida a la tierra pública que eran: a) garantizar la deuda pública, b) reunir recursos para el estado, c) impulsar la prosperidad del país.⁷⁸

Como decíamos, el Gobierno constituyó especial hipoteca sobre toda la propiedad mueble e inmueble de la provincia (Art. 2 ley del 11 de junio de 1823) para garantizar el pago de la deuda pública contraída con la casa bancaria Baring Brothers & Co. La mencionada ley fue muy criticada, ya que la hipoteca de las tierras afectaba la soberanía y dignidad del Estado en caso de no poderse cumplir con la deuda contraída.

La afectación de la tierra obligó a Rivadavia a tomar una medida: dictar la ley de enfiteusis, que consistía en el arrendamiento a largos plazos, mediante el pago de un canon de tasa reducida, variable y proporcional al rendimiento o valor de la tierra. De esta manera la tierra que no salía del dominio del Estado, se aprovechaba, sin dejar por ello de continuar respondiendo al pago de la deuda exterior.

Para acceder a la enfiteusis, cualquiera podía denunciar la extensión que quisiese de tierras baldías y obtener el título, quedando al

⁷⁷ TORRES MOLINA, Ramón. *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Scotti, 2008, p. 111.

⁷⁸ *Idem*, p. 111.

arbitrio del Gobierno el monto del canon, la extensión, y la duración del contrato. Nada se decía sobre la obligación de poblarla.⁷⁹ No fueron muchas las solicitudes de enfiteusis entre 1821 y 1825, apenas las de algunos vecinos por baldíos contiguos a sus estancias.

5) Derrota de Ramírez. Tratado del Cuadrilátero

Vencido y muerto Ramírez en julio de 1821 en Río Seco, las provincias litorales se alinean con Buenos Aires, principalmente Entre Ríos, donde Martín Rodríguez coloca como gobernador a Lucio Mansilla.

Luego de la batalla de Pilar y eliminado Artigas, Ramírez había formado la República Federal Entrerriana (Entre Ríos, Corrientes y Misiones). Para entonces el supremo contaba con fuerzas militares merced al apoyo brindado por el Gobierno bonaerense para enfrentar a Artigas, pero su ambición para controlar Buenos Aires y el resto de las provincias lo llevó a una guerra contra Santa Fe, Córdoba y “los porteños”; que acabó con su vida tras pretender defender a su “amiga” la Delfina, quien había caído en manos del enemigo.

En ese sentido, y según manifiesta Diego Abad de Santillán, Ramírez proyectó ir contra Buenos Aires por haber suprimido en el pacto de Benegas la palabra “federación” que sí se

⁷⁹ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 393

encontraba expresada en el pacto de Pilar, como así también su malestar por la inacción de aquella provincia contra la invasión portuguesa.

Para ir contra Buenos Aires, pidió a López que sume sus fuerzas y también le solicitó autorización para pasar por Santa Fe, pero el gobernador santafesino se opuso por temor a un golpe de Estado por parte de aquel.

Sabido Martín Rodríguez de las intenciones de Ramírez, organizó el ejército bonaerense y reforzó el de López. Disputadas algunas batallas, el supremo entrerriano entró en tierras cordobesas donde, como se dijo anteriormente, cayó muerto en julio de 1821.

La cabeza de Ramírez fue embalsamada y exhibida en una jaula de hierro por orden de López.

La provincia de Entre Ríos perdía a su caudillo y su lugar sería ocupado transitoriamente por Ricardo López Jordán, pero la sublevación del porteño Lucio Mansilla y la intervención de Buenos Aires terminaron con su corto gobierno.

Ante este nuevo panorama político, la suerte del Congreso de Córdoba estaba echada, ya que la influencia de Buenos Aires sobre las provincias del litoral y sobre Santa Fe, potenciará la idea de Bernardino Rivadavia: proyectar un Congreso en Buenos Aires⁸⁰ con ideas unitarias. Así, la firma del Tratado del Cuadrilátero labrará el acta de defunción del congreso

⁸⁰ En este congreso se pondrá énfasis en la situación de la provincia oriental que seguía en manos de los portugueses.

cordobés al decir en su artículo 13 que era necesario retirar los diputados del “diminuto” Congreso cordobés, en tanto que por el artículo 14 se expresaba que si alguna de las firmantes consideraba que llega la oportunidad para organizar un congreso, debiera cursar las invitaciones necesarias al resto. Buenos Aires así lo hizo, dando lugar al Congreso de 1824, con sede necesariamente en esa ciudad.

En ese sentido, el nuevo acuerdo pondrá énfasis en que la única con capacidad⁸¹ para organizar un Congreso, es Buenos Aires. Para lograr la firma del tratado y posicionarse políticamente, negoció con Corrientes y Misiones.⁸² Nuevamente el centro geopolítico migró a la ciudad portuaria.

La firma del acuerdo⁸³ se llevó adelante en la provincia de Santa Fe y fue firmado por Fernández de la Cruz (ministro de guerra de Buenos Aires); Seguí Juan Francisco (ministro de gobierno de Santa Fe)-, Calderón Casiano (presidente del Congreso provincial entrerriano) y por Goytia Juan Nepomuceno (cura de Ensenadas, Corrientes). Posteriormente fue ratificado por los gobiernos de cada provincia.

Como consecuencia del Tratado del Cuadrilátero, el Congreso de Córdoba no pudo inaugurarse, los diputados se retiraron y se perdió la oportunidad de organizar el Estado bajo las ideas federales.

⁸¹ Económica y política.

⁸² El final de la República Entrerriana las independizó. Ver artículos del Tratado del Cuadrilátero.

⁸³ Las bases del acuerdo fueron presentadas por Lucio Mansilla.

Si bien el Tratado es considerado, jurídicamente hablando, de menor importancia⁸⁴ en relación al de Pilar y Benegas (ambos con lineamientos claramente federales); no es menor aclarar y tener presente que dio origen a uno de los congresos más importante y polémico que tuvo vigencia en nuestro país, al punto que para algunos será el Congreso que designe al primer presidente argentino.

Tratado solemne de paz entre las provincias que se indican. 25 de enero de 1822

Reunidos los representantes de las cuatro; Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, a saber: el coronel mayor, ministro de guerra, D. Francisco de la Cruz; el secretario de gobierno en todos ramos de la segunda, Dr. D. Juan Francisco Seguí; D. Casiano Calderón, presidente del congreso provincial entrerriano, y el Dr. D. Juan Nepomuceno de Goytia, cura de las Ensenadas de Corrientes, con el digno e importante objeto de solemnizar la paz saludable que disfruta de un modo firme y permanente, fijándola en principios sólidos, y recíprocamente ventajosos, que sirvan de base a la mejor amistad y más duradera armonía única fuente perenne de donde deduce su vertiente toda apetecida felicidad: después de reconocidos y cangeados los respectivos poderes amplios hemos convenido y acordado los artículos que subsiguen.

⁸⁴ El Cuadrilátero suprimió la palabra federación.

Artículo I: Queda sancionada una paz firme, verdadera amistad y unión permanente entre las cuatro provincias contratantes, cuya recíproca libertad, independencia, representación y derechos, se reconocen y deben guardarse entre sí en igualdad de términos, como están hoy de hecho constituidas, sin que por este acto solemne se gradúen renunciados los que defiende Santa Fe sobre el territorio de Entre Ríos por documentos legítimos y amparos superiores, cuya reclamación legal, como las competentes a las demás de los suyos respectivos, son reservados al Soberano legítimo Congreso General de todas las provincias, en la oportunidad que presente el orden de los sucesos americanos en su perfecta tranquilidad y absoluta cesación de oscilaciones políticas, cuyas innovaciones convenientes, serán obedecidas como emanadas de la Soberanía Nacional.

Artículo II: Si los españoles, portugueses, o cualquier otro poder extranjero invadiese o dividiese la integridad del territorio nacional, todas inmediatamente pondrán en ejercicio su poder y recursos para arrojarlo de él, sin perjuicio de hacer oficialmente al Gobierno agresor las reclamaciones que se estimen justas y oportunas.

Artículo III: Subsiste la misma liga contra cualquier poder de los designados, que incida en igual defecto contra el territorio particular o jurisdicción que cada una de las cuatro provincias disfruta de buena fe en pacífica posesión, según las demarcaciones y términos respectivos, quedando divisorios provisoriamente de

la de Entre Ríos y Corrientes, los arroyos Guayquiraró, Miriñay y Tranquera de Loreto, con el territorio de Misiones, sin perjuicio del derecho que defiende Santa Fe, de las cincuenta leguas que su representante dice corresponderle por su fundación, y fueron deslindadas hasta los mojones, o al menos hasta el río Corrientes, como los que tenga esta Provincia a su favor, cuya decisión queda al Soberano Congreso General.

Artículo IV: Ligan los mismos deberes contra todo poder americano que pretenda usurpar por las armas los sagrados derechos detallados en el artículo I; en cuya virtud, si alguna o todas las demás provincias de la nación atacaren con fuera a cualquiera de las cuatro amigas, se les harán por todas en unión las más serias y formales protestas sobre su agresión, y caso de ser desatendidas, irán en su auxilio las otras tres, facilitando más a la invadida todos los recursos que necesite, que deberán satisfacerse por esta, concluida la guerra, a los plazos que se estipulen.

Artículo V: Si la provincia invadida hubiese dado mérito a ello, en juicio de las tres, estas entonces interpondrán su mediación para con la agresora, a fin de que se evite la guerra, si esta se presentase en conformidad, estará obligada aquella a darle la satisfacción necesaria, y de no, correrá la suerte que ella misma ha provocado; más si este caso fuese a la inversa, obrarán las tres provincias consecuente a lo acordado en el artículo anterior.

Artículo VI: Ninguna de las provincias contratantes podrá declararse guerra u hostilidad, ni a otra alguna de las del territorio de la nación, sin acuerdo ni consentimiento de las otras tres por medio de Diputados autorizados a este objeto, que a presencia y examen de las causales que puedan ocurrir, la decida; y sin que antes de verificarse un evento tan funesto, se pidan las satisfacciones correspondientes a las que se sospechen haber faltado a sus deberes respectivos.

Artículo VII: La de Buenos Aires facilitará en cuanto lo permita su estado y recursos, el armamento, municiones y demás artículos de guerra que a cualquiera de las otras que los necesite y pida, cuyo importe de los renglones que se suministrasen será satisfecho en la especie, modo y tiempo que contratasen los respectivos Gobiernos, quedando a más libre comercio de aquellos entre las cuatro provincias.

Artículo VIII: Queda igualmente libre el comercio marítimo en todas sus direcciones y destinos en buques nacionales, sin poder ser obligados a mudarlos, abonar derechos, descargar para vender sus mercaderías o frutos, por pretexto alguno, por los gobiernos de las cuatro provincias cuyos puertos subsisten habilitados en los mismos términos, solo sí para obviar el perjudicial abuso del contrabando podrán ser reconocidos por los guarda-costas respectivos como sus licencias, guías y demás documentos con que deben navegar, siendo decomiso lo que venga fuera de ellos.

Artículo IX: Buenos Aires por un principio de generosidad y buena correspondencia con el actual gobernador de Entre Ríos y el de Corrientes, da por condonados, cedidos y chancelados cuantos cargos puede hacer, y reclamaciones justas por los enormes gastos que le obligó causar la temeraria invasión del finado Ramírez, consagrando gustoso todos sus sacrificios al inestimable ídolo de la paz entre hermanos americanos unidos con tan íntimas como sagradas relaciones, y esperando solo la paga de la gratitud a los esmeros que ha prodigado a su logro.

Artículo X: La provincia de Entre Ríos, devolverá a la de Corrientes todas las propiedades de esta, o de algunos particulares de la misma, que sacadas por D. Francisco Ramírez existen a la disposición del gobierno, y sea notorio pertenecerle, y solo en las que necesiten justificación, se producirá brevemente.

Artículo XI: Todos los prisioneros correntinos, de los que condujo de Corrientes, Ramírez, que se hallen sirviendo en alguna de las provincias, o que sin esta calidad estén de soldados, serán restituidos a aquella siempre que ellos lo quieran voluntariamente.

Artículo XII: Los desertores que de una provincia se pasaren a otra, serán devueltos recíprocamente luego que sean reclamados.

Artículo XIII: No considerando útil al estado de indigencia y devastación, en que están envueltas las provincias de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, por

dilatadas guerras civiles que han soportado a costa de sangre desembolsos, ruinas y sacrificios de todo género, su concurrencia al diminuto congreso reunido en Córdoba, menos conveniente a las circunstancias presentes nacionales, y a la de separarse Buenos Aires, única en regular aptitud respectiva para sostener los enormes gastos de un congreso, sus empresas marciales, y en sostén de su naciente autoridad; quedan mutuamente ligadas a seguir la marcha política adoptada por aquella en el punto de no entrar en congreso por ahora, sin previamente reglarse, debiendo en consecuencia la de Santa Fe retirar su diputado de Córdoba.

Artículo XIV: Si consiguiente a la marcha política que se adopta, alguna de las provincias contratantes creyere después ser llegada la oportunidad de instalarse el congreso general, se harán entre sí las invitaciones correspondientes.

Artículo XV: El territorio de Misiones queda libre para formarse su gobierno y para reclamar la protección de cualquiera provincia de las contratantes.

Artículo XVI: En consecuencia se devolverán todas las propiedades que reclame en conformidad a lo acordado en el artículo X, con respecto a Corrientes, luego que haya nombrado legítimamente su gobierno.

Artículo XVII: Los presentes artículos serán ratificados por los gobiernos de Santa Fe y Entre Ríos en

el término de dos días, y en el de veinte por los de Buenos Aires y Corrientes.

Acordados y sancionados en la ciudad capital de la provincia de Santa Fe de la Vera Cruz desde el 15 de Enero hasta hoy 25 del mismo año del Señor 1822, y 13 de la libertad del Sud.⁸⁵

6) Convocatoria al congreso de 1824-1827. Comisionados. Ley provincial del 13 de noviembre de 1824

El Congreso de 1824-1827: misiones al interior, instalación

Como dijimos anteriormente, por el Tratado del Cuadrilátero se dejaba abierta la posibilidad de que cualquiera de las provincias firmantes podría convocar a un nuevo Congreso (art. 14). La que tomó la iniciativa en ese sentido fue Buenos Aires. Para ello, a mediados de 1823, Diego Zavaleta, Juan García de Cossio y Gregorio de Las Heras se dirigieron a las distintas provincias para trabajar en la proyección y ejecución del Congreso. El objetivo era simple, convencer a todas las provincias, incluida la golpeada Córdoba,⁸⁶ de que era necesario organizar la nación bajo el sistema representativo y en un solo gobierno nacional y un cuerpo legislativo.

Zavaleta trabajó las provincias de Córdoba, Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis. Cossio fue a las provincias del

⁸⁵ VARELA, Florencio. *Op. cit.*, pp. 22-25.

⁸⁶ La provincia no se opuso.

litoral Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Paraguay. Las Heras se dirigió al norte poniéndose en contacto con los gobiernos de Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y Salta. En todas partes se quiere el Congreso, menos en Paraguay donde se le niega la entrada a García de Cossio.⁸⁷

Sin encontrarse concluidas las misiones, pero sabido de la buena aceptación por los distintos gobiernos provinciales, el ministro Rivadavia solicita que oficialmente se convoque al Congreso, para ello presenta en febrero de 1824 ante la Junta de Representantes un proyecto de ley en el cual se convocaba a un Congreso nacional.⁸⁸ Tras la rápida sanción de la ley, se procede a comunicar a las distintas provincias.

Los diputados serían elegidos conforme al reglamento provisional de 1817, es decir, 1 por cada 15 000 habitantes, la residencia del congreso debía ser fijado por las provincias y en ese sentido la mayoría se inclinó por la ciudad de Buenos Aires. El 16 de diciembre de 1824 quedó solemnemente inaugurado el Congreso Nacional Constituyente.

Las Heras gobernador

De acuerdo a la reciente ley, que regulaba la elección del gobernador de la provincia, el período de Martín Rodríguez culminaba en abril de 1824; se buscaba sucesor. Para sorpresa de muchos, la elección no recayó ni en Bernardino Rivadavia⁸⁹ ni

⁸⁷ ROSA, José María. *Op. cit.*, p. 414.

⁸⁸ Desde 1820 nos encontramos sin autoridad nacional.

⁸⁹ No tenía intenciones. Había planificado un viaje a Londres.

el mismísimo gobernador Martín Rodríguez, sino en el general Juan Gregorio Las Heras.

El nuevo gobernador mantuvo el mismo gabinete que venía trabajando con Martín Rodríguez, a excepción de don Bernardino que fue reemplazado por García, ocupando este último la cartera de Hacienda y Gobierno.

Ley de Buenos Aires del 13 de noviembre de 1824

Estando los diputados del interior en la ciudad de Buenos Aires, se temió el dominio de los provincianos en las decisiones que tomara el nuevo Congreso, para lograr una cobertura legal la provincia dicta a través de la legislatura la ley del 13 de noviembre de 1824 que establece lo siguiente:

- 1) La Provincia de Buenos Aires se regirá del mismo modo y bajo las mismas formas que actualmente se rige hasta la promulgación de la Constitución que dé el Congreso Nacional;
- 2) la Provincia de Buenos Aires se reserva el derecho de aceptar o desechar por su parte la Constitución que presente el Congreso Nacional;
- 3) la aceptación se hará por la Junta de Representantes de la Provincia íntegramente renovada, siendo elegidos sus representantes con ese objeto especial fuera de sus atribuciones ordinarias.

La tendencia federal se advierte claramente en el contenido de esa ley, y la misma provincia que hacia la convocatoria y que propiciaba la instalación del Congreso, se adelantaba a

BIBLIOGRAFÍA

BIANCHI, Alberto B. *Historia de la formación constitucional argentina: 1810-1860*. Buenos Aires: Editorial Lexis Nexis Argentina, 2007.

COSMELLI IBAÑEZ, José L. *Historia de la Instituciones políticas y sociales argentinas desde 1810*. Buenos Aires: Editorial Troquel S.A., 1962.

DE SANTILLÁN, Diego Abad. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Tipográfica Editora Argentina, tomo II, 1965.

LANATA, Jorge. *Argentinos*. Buenos Aires: Editorial Ediciones B Grupo Zeta, tomo I, 2002.

Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires Año 1821. Buenos Aires: Imprenta de José y Luis Rossi editores, 1873.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente S.A., tomo III, 1974.

TORRES Molina, Ramón. *Historia Constitucional Argentina. Estudio Histórico sobre la génesis política y jurídica de la Constitución de 1853*. Buenos Aires: Editorial Scotti, 2008.

VARELA, Florencio. *Tratados de los Estados del Río de la Plata y Constituciones de las Repúblicas Sud-Americanas*. Montevideo: El Comercio del Plata, tomo IV, 1848.

CAPÍTULO VII

CONGRESO DE 1824-1827

Por Diego Gabriel Presa

CAPITULO VII

CONGRESO DE 1824-1827

*Por Diego Gabriel Presa **

*Dedicatoria***

Sumario:

1) Tratado con Inglaterra 2) Ley Fundamental. Principal Legislación del Congreso 3) Constitución de 1826. Análisis. Pronunciamiento de las Provincias 4) Convención Preliminar de Paz con el Brasil. Renuncia de Rivadavia 5) Tratados interprovinciales. Huanacache. Ley del 3 de julio de 1827 6) Convención Nacional de Santa Fe 7) Restablecimiento de la provincia de Buenos Aires. Dorrego. Tratado definitivo de Paz con el Brasil 8) Motín del 1 de diciembre de 1828. Fusilamiento de Dorrego. La Convención de Santa Fe como autoridad soberana. Pactos de Barracas y Cañuelas. Bibliografía

¹ *Abogado, egresado de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de UNLP. Docente de Historia Constitucional Cátedra III. Asesor Legal del Consejo General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires 2002 a 2003. Director de Determinación y Liquidación de Haberes Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires 2014 a 2016 y Relator de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

**A mi gran amor Jimena; a mis tres faros Benito, Francisco y Bautista; a Pilar, mi madre; a Darío mi hermano y a mi padre que ya no está.

1) Tratado con Inglaterra²

El 12 de mayo de 1825 fue ratificado por las Provincias Unidas el Tratado de Amistad y Comercio con Gran Bretaña, el mismo estipuló una serie de artículos que establecían: la perpetua amistad entre los Dominios y Súbditos de su Majestad el Rey del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda y las Provincias Unidas del Rio de La Plata y sus habitantes (art. 1); Libre circulación de buques y cargas y libre comercio entre ambas naciones (art. 2 y 3); se destaca del tratado la cláusula de nación más favorecida (art. 9) en la cual cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por las Provincias Unidas, a un producto originario de otro país, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto o súbdito de Gran Bretaña, además de la igualdad entre súbditos británicos y ciudadanos de las Provincias Unidas. Esta cláusula de nación más favorecida es una ventaja comercial para Gran Bretaña por el volumen de productos británicos de consumo en las Provincias Unidas frente a las exportaciones minoritarias de estas hacia Gran Bretaña.

Había una excepción a los súbditos ingleses y ciudadano de las Provincias Unidas de prestar servicios militares, pagos de empréstitos forzosos o impuesto mayores a los que se pagan.

² Extraído del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=2>

Se nombraban cónsules en Londres y Buenos Aires estableciendo formalmente las relaciones entre ambos Estados, y esta acción es la que más favoreció a las Provincias Unidas al ser reconocidas como Estado a nivel mundial —Gran Bretaña potencia militar y política del momento otorga el trato de igual a Argentina— más allá de que el tratado no era favorable económicamente. El tratado entró en vigencia luego de pasados cuatro meses de cajeadas las ratificaciones.

2) Ley Fundamental. Principal Legislación del Congreso³

En enero de 1825, el Congreso Nacional instalado en Buenos Aires, dictó la denominada Ley Fundamental: significando la ratificación del pacto por el cual se ligaban las Provincias Unidas en contra de la dominación española y se determinaban medidas para la reorganización nacional.

El proyecto de ley fue presentado por el Diputado Juan Francisco Acosta,⁴ de Corrientes, contaba con dieciocho artículos, pero fue reducido en su tratamiento a solo ocho artículos.

1) Como primera medida se ratifica la independencia de España. Esta decisión no es caprichosa, pues al Congreso de

³ Las leyes del Congreso de 1824-1827 son extraídas de RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación (1825-1826)*. Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1937.

⁴ (1783-1880), Jurisconsulto argentino, ejerció varios cargos públicos en la provincia de Corrientes y fue diputado al Congreso General de 1824-1827.

Tucumán de 1816 no asistieron todas las provincias del antiguo virreinato. Recordemos que un año antes, el 29 de junio de 1815 en el llamado Congreso de Oriente, habían concurrido las provincias denominadas litorales, que estaban bajo el protectorado de José Gervasio de Artigas,⁵ esta era la primera vez que un Congreso de carácter nacional reunía a todas las provincias, por ello la ley ratifica la independencia.

2) En segundo lugar, el Congreso se declaraba de carácter constituyente; es decir que tendría la facultad de discutir, redactar y dictar una Constitución Nacional.

3) El artículo tercero determinaba que las Provincias se regirán por sus propias instituciones, hasta la reorganización del Estado Nacional como tal. Este artículo tiene un carácter relevante, reconociendo las autonomías provinciales, hasta el surgimiento de un Estado Nacional, donde los Estados fundadores —las provincias— deberían ceder soberanía —poderes— en dicho Estado Nacional a crearse y de acuerdo a la forma de gobierno que se adoptara.

4) El artículo cuarto y quinto determinaba como asuntos privativos del Congreso la independencia, integridad, seguridad, defensa y prosperidad nacional y autorizaba al Congreso a sancionar las leyes para cumplir los objetivos.

⁵ José Gervasio de Artigas (1764-1850). Militar, caudillo y político rioplatense que luchó en la guerra civil, portador de la voz federal de las Provincias interiores sobre el predominio o centralismo porteño.

5) El artículo sexto sometía la Constitución a sancionar a consideración de las provincias y no podía ser promulgada ni establecida hasta no haber sido aceptada.

6) El artículo séptimo encargaba a Buenos Aires de las relaciones exteriores.

7) El artículo octavo encomendaba las tareas —de un poder ejecutivo nacional que no existía— al gobernador de Buenos Aires, quien quedaría a cargo de: comunicar a las demás provincias las resoluciones y leyes que dictara el Congreso, elevar al Congreso las medidas convenientes para la marcha de los negocios del Estado Nacional y celebrar tratados con potencias extranjeras, nombrando cónsules al efecto.

Ley del Banco Nacional

El 28 de enero de 1826 se creó el Banco Nacional, el objetivo era solucionar los problemas económicos surgidos del conflicto internacional con el Imperio de Brasil y fomentar el crédito para el desarrollo del Estado, es decir que fuera fundamentalmente un instrumento de desarrollo para todas las Provincias.

El diputado Julián Segundo de Agüero,⁶ sostenía que la creación de un Banco Nacional era de vital importancia para promover la industria, facilitar el comercio y dar un valor real al crédito. Además, se suponía que atraería el capital extranjero, se discutió aquí si los extranjeros debían integrar el directorio del banco o debían cumplir algún tipo de residencia mínima,

⁶ (1776-1851) Sacerdote y político unitario argentino, perteneciente al grupo rivadaviano.

o si tendría que tener una intervención activa del Gobierno; aunque el diputado Agüero mantenía una posición contraria a que el banco fuera integrado en su directorio por extranjeros, dejó abierta esa posibilidad ante la dificultad que tendrían las Provincias Unidas de cubrir el capital accionario del mismo. Finalmente, la ley de creación del Banco Nacional se sancionó:

1) Se autorizaba al Poder Ejecutivo para establecer un Banco Nacional bajo el nombre Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata, con un capital de 10 millones de pesos.

Dicho capital se componía de 3 millones del empréstito Baring Brothers, 1 millón proveniente del Banco de Descuentos —de la Provincia de Buenos Aires— y una suscripción de 200 pesos por el plazo de un año que se abría a nivel nacional para integrar el resto del capital.

2) Al gobierno le correspondía el número de acciones proporcionales al capital aportado para la fundación del banco, pudiendo ser transferibles o negociables dichas acciones.

3) Se establecía una asamblea de accionistas, a la cual se acudía personalmente o por apoderados, con el número de votos proporcionales que determinaba la ley; había juntas cada seis meses y se podían convocar reuniones extraordinarias de los accionistas.

4) La administración del Banco estaría compuesta por un directorio de dieciséis miembros, mientras el capital no exceda de pesos seis millones; excediendo dicho monto el número de

directores se elevaba a 20, para ser director debía poseerse un mínimo de veinte acciones, duraban un año en su mandato y podían ser reelectos.

5) El presidente del Banco y sus directores no entraban en funciones sin la autorización del Gobierno.

6) La junta de directores, nombraba las comisiones de cuentas y tesorería, el contador, tesorero y secretario, así como sus empleados y dependientes designados a propuesta de sus jefes por ternas.

7) El Banco realizaba operaciones de descuento y giro de letras, dentro del Estado o fuera del mismo, recibía sumas en depósito de moneda local o extranjera, ya fuere de personas físicas o jurídicas; se encargaba de cobranzas propias como de particulares; podía acuñar moneda de oro y plata bajo el tipo y valor que determinara el Congreso —desaparecido este por la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires—; el banco estaba exento del pago de sellados, podía usar el escudo nacional y la exclusividad de emitir moneda en todo el territorio nacional.

Ley de Consulta

Esta ley llevaría la consulta a las provincias sobre la constitución a dictarse por el Congreso, fue dictada el 21 de junio de 1825, a fin de determinar la forma de estado —unitario o federal— pronunciando cada provincia por cuál adhería. La ley era simple, en su artículo primero, se establecía la

consulta a las provincias “sobre la forma de gobierno que crean más conveniente para afianzar el orden, la libertad y la prosperidad nacional”.

Esta opinión, establecía el artículo segundo, se expresaría por sus Asambleas o Salas de Representantes; y por el artículo tercero establecía que las opiniones que expresaren las representaciones provinciales, autorizaban y dejaban a la autoridad nacional, es decir al Congreso, para sancionar la constitución más conforme a los intereses nacionales.

Las representaciones provinciales debían expresarse y comunicarlo a la brevedad al Congreso.

Los estados provinciales comenzaron a expresar su opinión y comunicarlo al Congreso Nacional, el 19 de octubre de 1825, la Provincia de Salta adhirió al sistema republicano, representativo y bajo el sistema de unidad.

La provincia de Mendoza lo hizo el día 16 de noviembre de 1825 por el sistema federal, instruyendo que sea similar al de Estados Unidos, con las modificaciones para la adaptación a las Provincias Unidas.

San Luis lo hizo el día 5 de diciembre de 1825, adhiriéndose al sistema republicano, dejando la forma de Estado a cargo del Congreso Nacional.

La provincia de Tucumán se expresa el día 12 de enero de 1826 adhiriéndose a la forma republicana, representativa y de unidad de régimen; aunque si se adoptara la federal, dejaba su voluntad librada al Congreso Nacional.

El 21 de enero de 1826 lo hizo la provincia de San Juan por la forma republicana, representativa y federal.

La provincia de La Rioja hará lo propio el día 24 de enero de 1826, por la forma representativa, republicana y con un gobierno de unidad.

Santiago del Estero se expresará el 17 de febrero de 1826, por el sistema federal, y la forma republicana y representativa.

La provincia de Corrientes, el 27 de febrero de 1826; lo dejaba al arbitrio del Congreso Nacional, aunque en el mismo año cambio de parecer adhiriendo al sistema federal, bajo apercibimiento de retirar sus diputados del Congreso Nacional.

Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe adhirieron al sistema federal. El pueblo de Jujuy lo hizo por el sistema unitario. Buenos Aires y las Misiones, lo dejarían al arbitrio del Congreso Nacional.

El dejar librado por parte de varias Provincias al Congreso la voluntad sobre la forma de gobierno, dejaría en libertad de acción a los diputados del grupo rivadaviano, para influir sobre la forma unitaria de gobierno, que no sería aceptada por las Provincias, máxime teniendo presente la ampliación del número de diputados que integraban el Congreso y que los primeros en incorporarse fueron los de Buenos Aires por la cercanía, obteniendo una mayoría abrumadora sobre los del interior.

Poder Ejecutivo Permanente

El Congreso trató y aprobó un proyecto del Diputado Elías Bedoya,⁷ por el cual se creaba un Poder Ejecutivo Permanente y una Ley de Ministerios. En la reunión del 3 de febrero de 1826 comenzó la discusión en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso —de 1824 a 1827— de ambas iniciativas, Poder Ejecutivo y Ley de Ministerios.

El diputado Valentín Gómez⁸ fue el miembro informante, fundamentando la necesidad de la aprobación de los proyectos de presidencia y ministerios bajo las circunstancias que hacían necesaria su instalación, debido a la guerra con el Imperio de Brasil era necesario contar con un Poder Ejecutivo fuerte.

El Diputado Manuel Moreno⁹ fue el encargado de fundar lo inoportuno del proyecto y fuera de tiempo, quien no veía la urgencia y oportunidad del dictado de tamaña ley, debido a que el Poder Ejecutivo —PEN— era un órgano de la Constitución que se debía sancionar junto con ella, y no de una ley. La constitución a dictar debía consagrar las facultades que tendría el PEN y, a lo sumo, lo que se lograría con el proyecto de ley presentado era otro Poder Ejecutivo provisorio como el que ejercía el Gobernador de Buenos Aires.

El diputado Manuel Vicente Mena¹⁰ también se sumó a las críticas al proyecto, debido a que el Congreso no había completado

⁷ (1798-1870) Abogado, periodista y político argentino.

⁸ (1774-1839) Sacerdote y político unitario argentino integrante del grupo rivadaviano.

⁹ (1782-1857) Político y médico argentino, hermano de Mariano Moreno y uno de los fundadores del partido federal de la provincia de Buenos Aires.

¹⁰ (1778-1835) Clérigo argentino de participación en la política de la provincia de Santiago del Estero y diputado del Congreso que sancionó la constitución de 1826.

su representación por todas las provincias; por lo cual decía que era extemporáneo e inoportuno debido a que sin ser tenidas en cuenta las provincias faltantes en el Congreso, su voluntad sería burlada, esto con motivo de que el 19 de noviembre de 1825 el Congreso había ampliado su base de representación.

Por lo tanto, surgían dos argumentos fuertes en contra del proyecto de Poder Ejecutivo:

1) La materia a decidir debía ser tratada en un texto constitucional que determinaría las funciones y atribuciones de ese Poder Ejecutivo,

2) La falta de representatividad de muchos Estados provinciales, que no habían completado sus diputados, lo que, en los hechos, daba una mayoría abrumadora a Buenos Aires que ya lo había hecho.

Igualmente el proyecto fue aprobado por treinta votos a favor y cinco en contra en general, en lo que fue la discusión en particular; es decir, artículo por artículo, algunos diputados que apoyaron el proyecto votaron en forma negativa parte del articulado, no logrando igualmente el cambio del proyecto original.

La ley se transcribe a continuación y analizaremos sus artículos: El 6 de febrero de 1826 se aprobó igualmente la ley de ministerios, creando cinco ministerios: 1) de gobierno; 2) de negocios extranjeros; 3) de guerra; 4) de marina y 5) de hacienda, en los cuales fueron designados respectivamente Julián Segundo de Agüero, Manuel García¹¹; guerra y marina a Carlos

¹¹ 1784-1848, abogado, político y diplomático argentino.

María de Alvear¹² y hacienda a Salvador María del Carril.¹³ Al mismo tiempo el General Juan Gregorio de Las Heras,¹⁴ como gobernador de Buenos Aires, había transmitido el mando a Bernardino Rivadavia¹⁵ y ordenado su reconocimiento mediante circulares a las provincias, asimismo el coronel Francisco de la Cruz se hacía cargo del ejército de la provincia de Buenos Aires que se transformaba en el Ejército Nacional. El 7 de febrero de 1826 fue elegido Bernardino Rivadavia por treinta y cinco votos contra uno de Juan Antonio Lavalleja,¹⁶ uno de Carlos María de Alvear¹⁷ y uno a Juan Antonio Álvarez Arenales.¹⁸

Ley de Consolidación de la deuda del Estado

La ley de consolidación de deudas consolidaría toda la deuda interior del Estado con fecha anterior al primero de febrero de 1820 por los servicios o suplementos nacionales, dicha fecha era la batalla de Cepeda que había disuelto las autoridades nacionales y el nacimiento de la Provincia de Buenos Aires.

¹² 1789-1852, militar, político y diplomático argentino. Director Supremo en 1815, había llegado en 1812 junto con San Martín a Buenos Aires.

¹³ 1798-1883, jurista y político argentino, vicepresidente de la Nación entre 1854 a 1860, ministro de la Corte Suprema de la Nación entre 1863 a 1877.

¹⁴ 1780-1866, militar y político argentino, integró el Ejército de los Andes participó en la independencia de Chile y Perú, fue gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre 1824 a 1826.

¹⁵ 1780-1845, político argentino y primer jefe de Estado de las Provincias Unidas del Río de la Plata con el título de presidente con mandato entre 1826 a 1827, de ideas centralistas y unitarias.

¹⁶ 1784-1853, militar y político argentino-uruguayo.

¹⁷ 1789-1852, militar, político y diplomático argentino, fue director supremo en 1815 y embajador ante los Estados Unidos.

¹⁸ 1770-1831, militar y político argentino, gobernador de Salta.

Los acreedores tenían que presentar sus créditos dentro del término de un año y el Poder Ejecutivo Nacional, determinaría la forma de liquidación de la deuda, quedarían sin pagarse las deudas que no pudieran determinarse su monto, a fin de facilitar el pago se hipotecaban las tierras y de más bienes inmuebles de propiedad pública, prohibiendo su venta sin autorización del Congreso Nacional.

Entre los puntos en contrario de esta ley encontramos que:

1) Consideraba deuda pública solo la contraída por el Estado Nacional teniendo en cuenta la fecha límite del primero de febrero de 1820.

2) Se perjudicaba a la parte más indefensa de la sociedad, más si tenemos presente que las deudas anteriores a esa fecha corresponden principalmente a la guerra de la independencia; perjudicándose comerciantes, soldados sin pagas, viudas e hijos sin pensión, entre otros.

3) Se entregaban en pago tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública, materia que debía ser organizada por la constitución, y que solo se podría disponer si fueran facultades delegadas, dado que las tierras y bienes que dispone la ley son propiedad de las provincias, violando la ley fundamental dictada por el mismo Congreso que estipulaba respetar las autonomías provinciales.

El diputado Manuel Moreno fue quien fundamentó el proyecto para su rechazo, argumentando que “las provincias que fueron dueñas del territorio y que tenían el dominio soberano, y se convinieron en establecer este congreso, permanecen con este derecho hoy día porque la Constitución no se lo ha quitado”.

El diputado Valentín Gómez expresó: “La Nación debe aún sumas cuyo monto no entra en la liquidación de esta ley. Se ha hecho distinción entre deudas nacionales y provinciales. Por esta y otras leyes la Nación se ha apropiado todas las propiedades públicas existentes en las provincias”.

La ley fue aprobada convirtiéndose en un avasallamiento más del poder central sobre las autonomías provinciales.

La ley de capital

Asumido Bernardino Rivadavia, el día posterior es decir 9 de febrero de 1826, envió al Congreso un proyecto de ley para declarar capital de la nación a la ciudad de Buenos Aires, se ampliaban sus límites que quedaban bajo la inmediata y exclusiva dirección de la legislación nacional y del presidente de la República, es decir se federalizaba la Provincia de Buenos Aires.

Se declaraban nacionales todos los establecimientos de la Capital, todas las acciones, deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires, y se organizaban dos nuevas provincias con el resto del territorio bonaerense.

El Presidente pedía una pronta discusión y aprobación del proyecto a fin de poder llevar adelante la tarea para la cual se lo había elegido.

El proyecto no solo relegaba a la Provincia de Buenos Aires, sino que la hacía desaparecer como sujeto jurídico, por lo cual generó una enorme reacción, no solo en el interior del país que no querían que Buenos Aires fuera la capital, sino también entre los porteños o bonaerenses que no querían que su provincia desapareciera.

La discusión del proyecto comenzó el 22 de febrero de 1826, y aunque fue aprobado en general por 25 votos, 14 en contra, la discusión fue fuerte en argumentos en oposición al proyecto.

Entre las objeciones o argumentos de los diputados se detallan:

1) La ley no podía dictarla el Congreso, sino que debía regularse en una Constitución.

2) La Provincia de Buenos Aires debía mantenerse al igual que sus instituciones hasta que una ley constitucional determinara la forma de su reemplazo en caso de corresponder.

3) La federalización del territorio no era otra cosa que la desaparición de Buenos Aires como provincia, los diputados Manuel Antonio Castro,¹⁹ Mateo Lucas Vidal.²⁰ Manuel Moreno, entre otros, argumentaron para el rechazo del proyecto.

Valentín Gómez utilizó los argumentos de la necesidad y la urgencia en la sanción del proyecto, de la utilidad general para el propio Estado en crecimiento, además de las provincias y fundamentalmente para la de Buenos Aires —que era disuelta— fundando que no se contraponía a la ley fundamental, así esta

¹⁹ 1772-1832, abogado y político argentino.

²⁰ 1780-1855, sacerdote y político oriental. Fue electo diputado por la Banda Oriental ante la Asamblea del Año XIII y luego del Congreso de 1824.

estableciera que se respetarían las instituciones provinciales. El 25 de febrero Provincia de Buenos Aires elevó una queja al Congreso Nacional por el proyecto, manifestando que se violaba el artículo 3 de la ley fundamental y el 1 de la ley provincial, dictada el 13 de noviembre de 1824; el proyecto sería aprobado y las quejas de la provincia no se tomarían en cuenta, continuando el programa rivadaviano de reforma a cualquier costo, inmediatamente se nacionalizó la aduana y sus ingresos.

Para la representación de los diputados por Buenos Aires ante el Congreso Nacional se estableció que de los 18 diputados, 10 representarían a la flamante Capital y el resto, 8, serían de la nueva Provincia.

Asimismo, se comenzó la discusión y tratamiento para dividir el territorio de la ex provincia de Buenos Aires en dos nuevas provincias, una al norte que se llamaría Provincia del Paraná, cuya capital sería San Nicolás; y la otra, al Sur que se denominó Provincia del Salado con capital en Chascomús. A partir de la resistencia que generó en la población, el proyecto será finalmente desechado.

Ley de Enfiteusis

Lo primero que tenemos que saber es que es la enfiteusis viene de los orígenes griegos, cuyo significado era plantación, y de allí pasó al latín, usándose en Roma para nombrar en un primer momento a las cesiones de tierras públicas que hacía el Estado; para que los ciudadanos las cultivaran a cambio de un

canon pagadero en forma anual, que duraba todo el tiempo en que se cumpliera con el pago, siendo también este derecho transmisible por herencia.

En las Provincias Unidas de 1826, el Congreso lleva adelante este derecho real, surgido como consecuencia de avalar, garantizar por medio de la tierra pública el pago de empréstitos que contraía el Estado, principalmente el pago del llamado empréstito Baring Brothers.

La Ley Nacional de Enfiteusis fue sancionada el 18 de mayo de 1826, determinó que las tierras de propiedad pública, cuya enajenación se había prohibido, se darían en enfiteusis por un término no menor de veinte años a contarse desde el primero de enero de 1827.

En los diez primeros años el enfiteuta debería pagar un canon (precio) de un 8 por ciento anual sobre el valor que se considere a dichas tierras si son de pastoreo; y un 4 por ciento anual sobre el valor a considerarse si son de panllevar, es decir de siembra. La valuación de la tierra sería fijada por un jury de cinco propietarios, y el Gobierno reglamentaría su forma de composición. A los diez años la legislatura reglaría el nuevo valor del canon en la forma que la legislatura estipulara.

Esta ley dictada por el Congreso de 1824-1827, que tenía carácter nacional, dejaba de lado nuevamente la ley fundamental en cuanto a respetar las autonomías provinciales, al disponer sin previa autorización de las tierras públicas provinciales.

Sociedades Mineras y de Colonización

Por iniciativa de Bernardino Rivadavia se logra concretar la explotación de minas en el Río de la Plata, fue así como el 4 de diciembre de 1824, se firmó el tratado de la Sociedad de Minas del Río de la Plata, el único contratiempo fue que las minas, de las cuales Rivadavia disponía libremente, no eran propiedad de la nación, sino en este caso de la Provincia de La Rioja.

Exactamente la explotación de las minas de oro de Famatina, en la Provincia de La Rioja; por lo que el primer inconveniente que encontraron los capitalistas ingleses era la oposición de la Provincia de La Rioja a ceder la explotación de las minas sin su autorización; segundo, para una empresa de esta magnitud hacía falta una ley nacional; y el tercer punto era que ya se había constituido una sociedad formada por Braulio Costa,²¹ Guillermo Robertson, Ventura Enrique Vázquez Feijoo,²² entre otros; quienes estaban apoyados por Facundo Quiroga.²³

Cuando el inglés, Francis Bond Head,²⁴ llega a Buenos Aires se encuentra con la realidad de que su empresa no era dueña de Famatina, por la cual había pagado treinta mil libras esterlinas, además de que el Gobierno de Buenos Aires no tenía jurisdicción sobre el lugar. Head encontró que la explotación estaba a cargo de la empresa de Quiroga y que los yacimientos no eran lo extraordinario que había planteado Rivadavia en Europa.

²¹ 1794-1855, financista argentino.

²² 1790-1826, militar argentino-uruguayo.

²³ 1788-1835, político, militar y caudillo argentino de la primera mitad del siglo XIX, asesinado en Barranca Yaco.

²⁴ 1793-1875, ingeniero militar inglés.

3) Constitución de 1826²⁵. Análisis. Pronunciamiento de las Provincias²⁶

El proyecto de Constitución tiene origen en la Comisión de Asuntos Constitucionales o Negocios Constitucionales, el mismo se encontraba redactado sobre la base de un gobierno representativo, republicano y consolidado en unidad de régimen. El cual va a ser aprobado por 42 votos positivos y 12 votos negativos, apartándose varios diputados de las instrucciones emanadas de sus provincias.

Entre los argumentos de los diputados, se pregonaba el régimen unitario de gobierno, por distintas razones entre las que podemos citar:

- 1) La gran extensión territorial del país y la escasa población de las provincias interiores.
- 2) La pobreza que tenían algunas provincias, si bien todas tenían potencialidades para desarrollarse como tales, a ese momento eran escasas de producir como para proporcionar un fondo rentístico que fuera capaz de subvenir a la propia administración pública.
- 3) En cuanto a la despoblación, se esgrimía también que no podría ejercer su representación política en forma adecuada o conveniente por la falta de habitantes capaces.

²⁵ Texto constitucional extraído de la página del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, http://www.sajj.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

²⁶ GALLETTI, Alfredo, *Historia Constitucional Argentina*, Editorial Platense, La Plata, 1987, T. I.

- 4) La falta de instrucción pública y de escuelas que sufrían las provincias del interior.
- 5) La carencia de tribunales de justicia.

Así un gobierno de unidad de régimen salvaría estos defectos, gobernando la nación por sí misma, la incapacidad de unos para gobernarse se suplía con la capacidad de los otros.

La Constitución de 1826, tenía por base la Constitución de 1819, se dividía en diez secciones con un total de 121 artículos:

Sección primera: dejaba en claro que no se establecería una forma monárquica de gobierno o abierta a tal como lo había hecho la de 1819: y se declaraba libre e independiente de toda nación extranjera. Adoptaba la católica como religión del Estado.

Sección segunda: Trataba de ciudadanía, de sus formas de adquirirla o perderla, quienes eran ciudadanos y distintas formas de suspensión; como por ejemplo, por no haber cumplido veinte años, por no saber leer y escribir, por adoptar la naturalización de otro país, por ser deudor fallecido y declarado como tal, por ser peón, jornalero o soldado de línea, entre otros motivos.

Sección tercera: establecía que la forma de gobierno sería representativa, republicana y consolidada en unidad de régimen, delegando las facultades en los tres poderes del Estado.

Sección cuarta: Poder legislativo bicameral, diputados elegidos a simple pluralidad de sufragios, 1 cada 15 000 o fracción de no menor de 8000. Los diputados duraban cuatro años, renovables cada bienio.

Los diputados para la primera legislatura se nombrarán en la proporción siguiente:

Por la capital, cinco; por el territorio desmembrado de la capital, cuatro; por la provincia de Córdoba, seis; por la de Catamarca, tres; Corrientes, tres; por la de Entre Ríos, dos; por la de Montevideo, cuatro; por la de Mendoza, dos; por la de Misiones, uno; por la de La Rioja, dos; por la de Salta y Jujuy, tres; por la de Santiago del Estero, cuatro; por la de San Juan, dos; por la de San Luis, dos; por la de Santa Fe, uno; por la de Tucumán, tres; y por la de Tarija, dos.

En total 49 diputados integrarían el futuro Congreso fijando un censo para el próximo congreso a renovarse y arreglar el número definitivo de acuerdo a la población. Podrían votar los ciudadanos que no estuvieron afectados en su ciudadanía —artículo 13 de la Constitución Nacional de 1826—. Serían diputados los ciudadanos con veinticinco años, siete de ciudadanía y cuatro mil pesos de renta. La Cámara baja tenía facultad exclusiva en la creación de contribuciones —impuestos—, además del derecho exclusivo de acusar ante el Senado en caso de juicio político. Eran pagados con un sueldo que fijaría la ley.

El Senado se regulaba a partir del artículo 23. Los requisitos para ser senador es la edad de treinta y seis años (36) cumplidos, nueve (9) de ciudadano, un capital de diez mil pesos, o una renta equivalente, o profesión científica capaz de producirla. Duran nueve años renovables cada tercio. Correspondía juzgar en caso de juicio político a los acusados de la Cámara de Diputados.

Atribuciones comunes a ambas cámaras

En lo que respecta a ambas Cámaras se reunirían del 1 de mayo al 30 de septiembre de cada año en sesiones ordinarias. Cada sala era juez en calificar —aceptar o no— a sus miembros. Nombraban su presidente y vice y se dictaban su reglamento. Tenían fueros o inmunidad por sus discursos. Puede llamar a los ministros del Poder Ejecutivo para interpellarlos.

Entre las atribuciones del Congreso en materia de legislación delegada, podemos citar la siguiente, entre los artículos 40 a 58 de la Constitución:

(Art. 40) Declarar la guerra, oídos los motivos que exponga el Poder Ejecutivo. (Art. 41) Recomendar al mismo, cuando lo estime conveniente, la negociación de la paz. (Art. 42) Fijar la fuerza de línea de mar y tierra en tiempo de paz y guerra. (Art. 43) Mandar construir o equipar las escuadras nacionales. (Art. 44) Fijar cada año los gastos generales con presencia de los presupuestos presentados por el Gobierno. (Art. 45) Recibir anualmente la cuenta de la inversión de los fondos públicos, examinarla y aprobarla. (Art. 46) Establecer derechos de importación y exportación y por un tiempo, que no pase de dos años, imponer, para atender a las urgencias del Estado, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio. (Art. 47) Ordenar los empréstitos que hayan de negociarse sobre los fondos del Estado. (Art. 48) Fijar la ley, valor, peso y tipo de la

moneda. (Art. 49) Establecer tribunales inferiores a la alta corte de justicia y reglar las formas de los juicios. (Art. 50) Acordar amnistías cuando grandes motivos de interés público lo reclamen. (Art. 51) Crear y suprimir empleos. (Art 52) Reglar el comercio interior y exterior. (Art 53) Demarcar el territorio del Estado y fijar los límites de las provincias. (Art 54) Habilitar puertos en las costas del territorio cuando lo crea conveniente y elevar las poblaciones al rango de villas, ciudades o provincias. (Art 55) Formar planes generales de educación pública. (Art 58) Hacer, en fin, todas las demás leyes y ordenanzas de cualquier naturaleza, que reclame el bien del Estado; modificar, interpretar y abrogar las existentes.

En cuanto a la formación de las leyes, los proyectos podían tener origen en cualquiera de las cámaras, salvo los exclusivos de cada una. Aprobado por una Cámara se remitía para su tratamiento a la otra, si el proyecto era desechado no podría repetirse en el año legislativo.

Aprobados por ambas cámaras se remite al Poder Ejecutivo, quien si no lo observa en diez días se convierte en ley. Si el Ejecutivo lo observaba, serían reconsiderados en ambas Cámaras, con presencia de aquellos, dos tercios de sufragios en cada una de ellas harían su última sanción.

Sección quinta: Poder Ejecutivo, duraba cinco años en el cargo, se le exigían las mismas calidades para ser senador, no podía ser reelecto. La elección era indirecta a través de un colegio

electoral, por los dos tercios de los votos, en caso de no reunir esta mayoría se seguiría el procedimiento para la elección de senadores.

De las atribuciones del Poder Ejecutivo: (Art 81) El Presidente es el jefe de la administración general. (Art 82) Publica y hace ejecutar las leyes y decretos del Congreso. (Art 83) Convoca al Congreso a la época prefijada por la Constitución, o extraordinariamente, cuando graves circunstancias lo demanden. (Art 84) Hace anualmente la apertura de sus sesiones. (Art 85) Expide las órdenes convenientes para que las elecciones; (Art 86) es el jefe supremo de las fuerzas de mar y tierra, (Art 87). Provee a la seguridad interior y exterior del Estado; (Art 89) hace los tratados de paz, amistad, alianza, comercio y cualquier otro tratado; pero no puede ratificarlos sin la aprobación y consentimiento del Senado. (Art 90) Nombra y destituye a los Ministros; (Art 91) Nombra los Embajadores, Ministros plenipotenciarios, Enviados, Cónsules generales y demás agentes, con aprobación del Senado; (Art 93) Recibe, según las formas establecidas, los Ministros y agentes de las naciones extranjeras; (Art 94) Expide las cartas de ciudadanía; (Art 95) Ejerce el patronato general respecto a las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas, con arreglo a las leyes: nombra a los arzobispos y obispos a propuesta en terna del Senado; (Art 97). Provee todos los empleos; (Art 99). Puede indultar de la pena capital (Art 101). Recibirá por sus servicios la dotación establecida por la ley, que ni se aumentará

ni se disminuirá durante el tiempo de su mando. El artículo 102, enumera los ministros del Poder Ejecutivo a saber: de Gobierno, de Negocios Extranjeros, de Guerra, de Marina y de Hacienda.

El artículo 107, establecía las funciones de los Ministros, quienes no podrían por sí solos, en ningún caso, tomar deliberaciones sin previo mandato o consentimiento del Presidente de la República, a excepción de lo concerniente al régimen especial de sus respectivos departamentos. Asimismo, el artículo 108, fijaba una incompatibilidad en cuanto, no podrían ser diputados ni senadores sin hacer dimisión de sus empleos de ministros.

Sección sexta: Poder Judicial, era organizado como Corte Suprema de Justicia, que fue denominada Alta Corte de Justicia, su organización estaba pautaada entre los artículos 110 a 129, respectivamente.

En el artículo 111, se fijaba el número de miembros de la Corte de Justicia compuesta de nueve Jueces y dos Fiscales y ejercería el supremo Poder Judicial.

Los requisitos para ser juez de la Corte se establecían en el artículo 112, requiriéndose ser letrado recibido con ocho años de ejercicio, cuarenta de edad y demás calidades necesarias para ser senador, en este sentido hablamos de la renta o profesión que asegure tal renta.

Eran nombrados por el Presidente con noticia y consentimiento del Senado. La presidencia de la Alta Corte de Justicia

duraría en el ejercicio de las funciones de tal por el término de cinco años; pero todos sus miembros permanecerán en sus respectivos cargos mientras dure su buena conducta. (Art. 118) Conocerá originaria y exclusivamente en todos los asuntos en que sea parte una provincia o que se susciten entre provincia y provincia o pueblos de una misma provincia sobre límites y otros derechos contenciosos promovidos; de modo que deba recaer sobre ellos formal sentencia. (Art. 121) En las que conciernen a los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios, Enviados, Cónsules y Agentes diplomáticos de las Cortes extranjeras; (Art 123) Conocerá en último grado de los recursos que en los casos y forma que la ley designe se eleven de los tribunales subalternos, y de las causas del Almirantazgo, de todos los negocios contenciosos de Hacienda y de los crímenes cometidos contra el derecho público de las naciones; (Art 124) Dirimirá las competencias que se susciten entre los demás tribunales superiores de la Nación; (Art 126) Conocerá de los recursos de fuerza de los tribunales superiores eclesiásticos de la capital.

Sección séptima: Era una sección dedicada a los Gobiernos Provinciales, legislada en los artículos 130 a 136.

El artículo 130 establecía en cada provincia un gobernador, bajo la inmediata dependencia del presidente de la república. Entre los requisitos, el artículo 131 fijaba la edad de treinta años y las calidades necesarias para senador. El artículo 132 establecía que el presidente nombraba a los gobernadores

de las provincias a propuesta en terna de los Consejos de Administración.

Entre las atribuciones que regulaba el artículo 133, se encontraban la de ser encargados de ejecutar en ellas las leyes generales dadas por la legislatura nacional, los decretos del presidente de la república y las disposiciones particulares acordadas por los Consejos de Administración.

El artículo 135 legislaba sobre la duración del mandato que era por tres años y no podían ser reelectos.

El Capítulo III de la sección VII, regía lo concerniente a los Consejos de Administración, establecido en cada capital de provincia, integrado por siete miembros como mínimo y quince como máximo.

En cuanto a su elección, el artículo 142 decía que serían elegidos popularmente por nombramiento directo, en los mismos términos y bajo las mismas formas que los representantes nacionales, tenían fueros por sus opiniones, duraban dos años en sus funciones y se renovaban por mitades, no tenían sueldo alguno, eran *ad honorem*.

Entre sus atribuciones, el artículo 143 citaba las siguientes: todo lo concerniente a promover la prosperidad y el adelantamiento de las provincias, su policía interior, la educación primaria, obras públicas.

En la sección VIII se enumeraban los derechos y garantías, bajo el título de Disposiciones Generales, desde el artículo 159 al 181. Encontramos garantías de protección a todos los habitantes

del Estado, los que deben ser protegidos en el goce de su vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad. Nadie puede ser privado de ellos sino conforme a las leyes.

Se establecía la igualdad ante la ley (Art. 160); La libertad de publicar ideas por la prensa (art 161); la protección a las acciones privadas de los hombres, que de ningún modo ofenden al orden público ni perjudican a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de las autoridades de los Magistrados, (Art 162). De legalidad (Art 163), ningún habitante del Estado será obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no, prohíbe.

Procesales de carácter penal (art 164): “Es de interés y del derecho de todos los miembros del Estado el ser juzgados por Jueces los más independientes e imparciales que sea dado a la condición de las cosas humanas. El cuerpo legislativo cuidará de preparar y poner en planta el establecimiento del juicio por jurados en cuanto lo permitan las circunstancias”; Jueces naturales (art 165), “...Queda absolutamente prohibido todo juicio por comisión...”.

El artículo 166 garantizaba que todo ciudadano debe estar seguro contra las requisiciones arbitrarias y apoderamiento injusto de sus papeles y correspondencias. La ley determinará en qué casos y con qué justificación pueda procederse a ocuparlos. El artículo 167, la presunción de inocencia, ningún individuo podrá ser arrestado sin que preceda al menos declaración contra él de un testigo idóneo o sin indicios vehementes de crimen

que merezca pena corporal, cuyos motivos se harán constar en proceso informativo dentro de tres días perentorios. En el caso de haber impedimento, el Juez pondrá constancia de él, quedando responsable de toda omisión por su parte.

Establecía un procedimiento de flagrancia en el artículo 168: “Cualquier individuo sorprendido in fraganti puede ser arrestado, y todos pueden arrestarlo y conducirlo a la presencia del Magistrado con arreglo al artículo anterior (...)”.

Orden de arresto librada por juez competente en el artículo 169: “...Para el arresto de un individuo fuera del caso de delito in fraganti debe preceder un mandamiento firmado por el Magistrado, a quien la ley conceda esta facultad, que exprese el motivo de este arresto, que debe notificársele en el acto de la prisión y del cual se le debe dar copia si la pidiere...”.

Garantía que las cárceles no son para castigo sino para reeducar, artículo 170, “Las cárceles sólo deben servir para la seguridad y no para castigo de los reos. Toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exige será corregida según las leyes”.

La protección del principio de inocencia, hasta que medie sentencia judicial, artículo 171: “(...) ningún habitante del Estado puede ser penado ni confinado sin que preceda juicio y sentencia legal”.

La protección de la propiedad privada, según el artículo 172: “... la casa de todo habitante del Estado es un sagrado, que no puede violarse sin crimen, y sólo podrá allanarse en caso de resistencia a la autoridad legítima...”.

El artículo 175 protege la propiedad la cual no puede ser afectada sino por ley, "...siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, los habitantes del Estado no pueden ser privados de ella ni gravados en sus facultades, sino en los casos establecidos por la ley...".

En el artículo 179, el derecho a peticionar; en el artículo 180, la prohibición de títulos de nobleza; en el artículo 181, se ratificaba la ley de libertad de vientres y las que prohíben el tráfico de esclavos y su introducción al país, bajo cualquier pretexto. Por último, en la sección IX se establecía el procedimiento para reformar la constitución con mayorías calificadas, en su artículo 182 decía que: "En ninguna de las Cámaras del Poder Legislativo será admitida una moción para la reforma de uno o más artículos de la presente Constitución sin que sea apoyada por la cuarta parte de los miembros concurrentes"; además de esta mayoría, el artículo 183 fijaba una nueva mayoría: "Siempre que la moción obtenga dicha calidad, discutida en la forma ordinaria, serán necesarias las dos terceras partes de votos en cada una de las salas para sancionarse que el Artículo o los Artículos en cuestión exigen reforma".

Producida la aprobación, el artículo 184 preveía que se elevara al Poder Ejecutivo para que emitiera opinión fundada y la devolviera con ella a la sala de origen. Si no existía acuerdo en la reforma, el artículo 185 establecía una mayoría de tres cuartas partes de las cámaras para sancionar la necesidad de reforma, en caso de ser aprobada, el artículo 186 ordenaba el pase al Poder

Ejecutivo para su publicación o para que exponga los reparos que encontrare. En caso de devolverla, aún con reparos, tres cuartas partes de sufragios en cada sala harían su última sanción.

Finalmente, la denominada sección última, daba un mecanismo para la aceptación y observancia de la constitución, donde se presentaría al examen y libre aceptación de la capital y provincias por el órgano de las Juntas, Legislaturas; ahora bien, la aceptación de las dos terceras partes de las provincias, incluida la capital de la nación, serían suficientes para que se ponga en práctica entre ellas, conservando relaciones de buena inteligencia con las que retarden su consentimiento.

El Congreso, una vez aprobado el texto constitucional, nombró rápidamente comisionados para ir a presentar la nueva carta magna a aquellas provincias que se habían mostrado en contra de la misma.

Juan Ignacio Gorriti se dirigió a la Provincia de Córdoba, donde la Legislatura no consideró siquiera el tratamiento de la misma. Diego Zabaleta fue comisionado a la Provincia de Entre Ríos; Mariano Andrade, a Santa Fe; Manuel Castro, a Mendoza (quienes fueron escuchados por las Legislaturas, pero no recibieron respuesta alguna); Francisco Castellanos, a la Provincia de La Rioja; y Dalmacio Vélez Sarsfield, a San Juan; estas provincias se encontraban en conflicto con Facundo Quiroga, quien había ocupado la Provincia de Tucumán y amenazado a Catamarca, disponiendo iniciar operaciones militares. Las autoridades de San Juan se habían fugado hacia

Mendoza con motivo de esta guerra civil, por lo cual Vélez Sarsfield le manifestó en carta a Quiroga que dejara volver a las autoridades a fin de que pudieran evaluar la Constitución, lo cual fue rechazado por Quiroga; Vélez Sarsfield retornó a Buenos Aires y su gestión fracasó.

En cuanto al comisionado asignado a La Rioja, Francisco Castellanos, fue recibido por el gobernador Silvestre Galván y este le expuso que ejecutaría la Constitución en cuanto no se opusiera a los intereses provinciales.

El comisionado Manuel de Tezanos Pinto²⁷ se dirigió a Santiago del Estero, donde fue recibido por Felipe Ibarra, gobernador y caudillo de la provincia, a quien le presentó la Constitución y se la expuso; una vez terminada la entrevista y retirado el comisionado, un soldado de Ibarra devolviendo la Constitución con una nota del gobernador y ordenándole abandonar la Provincia de Santiago del Estero en veinticuatro horas, bajo apercibimiento de ser fusilado.

Las provincias interiores no estaban dispuestas a aceptar la Constitución, siendo rechazada por todo el interior; esta afectaba la soberanía y autonomía de los Estados Provinciales, siendo avasallados por Buenos Aires nuevamente, motivando el desprestigio y socavando el poder del presidente, lo que hacía su situación insostenible en el cargo.

El Presidente Bernardino Rivadavia entiende que necesitará las tropas en guerra con el Imperio de Brasil para sofocar

²⁷ 1760-1836, político argentino.

la rebelión de las provincias y así imponer la Constitución sancionada.

4) Convención Preliminar de Paz con el Brasil.²⁸ Renuncia de Rivadavia

La guerra con Brasil fue un lento transcurrir desde la ocupación gestada e instigada por Buenos Aires ante los portugueses (1816) para derrotar al caudillo José Gervasio de Artigas, una vez ocupada la Banda Oriental —actual República Oriental del Uruguay— por los portugueses, se dio el hecho en 1822, en el que el Imperio del Brasil, (debido a su declaración de Independencia de Portugal el 7 de septiembre, asumiendo Pedro I²⁹ como su emperador) se anexiona la Banda Oriental, como la Provincia Cisplatina.

Entre los planes de expansión del Imperio brasileño estaba la invasión al litoral de las Provincias Unidas. La ausencia de un Gobierno nacional facilitaba las cosas a los brasileños, sumada a la derrota definitiva de Artigas y su ejército a finales de 1820. En 1825 se produce un hecho que Buenos Aires no tenía pensado, la marcha de Los Treinta y Tres Orientales, que consistió en una expedición de dos lanchones con treinta y tres

²⁸ RUIZ MORENO. *Campañas militares Argentinas*. La Política y la Guerra. Buenos Aires: Editorial Emecé, 2007.

²⁹ 1798-1834, monarca de origen portugués, proclamó la independencia de Brasil y se convirtió en el primer emperador siendo el primer jefe de Estado.

personas que habían embarcado en las costas de San Isidro y que desembarcarían en la localidad de Soriano en la costa de la Banda Oriental el 19 de abril de 1825, cuyo líder era Juan Antonio Lavalleja, encontrándose entre ellos Manuel Oribe³⁰ y a los que se sumaría más adelante Fructuoso Rivera.³¹ La acción consistió en desplegar la bandera roja, blanca y azul, insignia federal usada desde tiempos de Artigas por sus gauchos, y afirmar así la pertenencia de la Banda Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata.

El 25 de agosto de 1825, se produce el Congreso de la Florida, que declara la independencia del Imperio del Brasil y la solicitud de pertenecer nuevamente a las Provincias Unidas del Río de la Plata, lo cual motivó la declaración de guerra del Imperio a las Provincias Unidas.

Aunque la guerra contra el Imperio de Brasil se venía desarrollando en forma favorable a las armas de las Provincias Unidas, la victoria de Ituzaingó dio un respiro al presidente Bernardino Rivadavia en lo que respecta a la guerra y le permitió traer tropas del frente para sofocar la rebelión provincial por la Constitución de diciembre de 1826, así tenía la oportunidad de acomodar el frente interno, pero para la vuelta de las tropas había que negociar una tregua o un tratado de paz con el Imperio de Brasil, Rivadavia confió esta misión a Manuel

³⁰ 1792-1857, militar y político uruguayo, presidente constitucional de Uruguay entre 1835 y 1838 y fundador del Partido Nacional o Blanco.

³¹ 1784-1854, militar y político de Uruguay, fue el primer presidente constitucional entre 1830 a 1835, fundó el Partido Colorado.

García, quien el 24 de mayo de 1827 logró firmar en Río de Janeiro un tratado de paz entre ambas naciones.

La paz con el Imperio posibilitaría la vuelta del ejército republicano al territorio nacional y aplastar así la sublevación de las Provincias del interior. Por esta razón fue comisionado Manuel García, quien firmó una convención preliminar de paz entre el Imperio de Brasil y las Provincias Unidas, por la cual se convenían los siguientes puntos:

- 1) Las Provincias Unidas reconocían la integridad del Imperio de Brasil y renunciaban a todos los derechos sobre la Provincia Cisplatina o Banda Oriental.
- 2) El Imperio de Brasil se comprometía a darle un régimen adecuado a las necesidades y costumbres del Uruguay; y las Provincias Unidas, a retirar sus tropas del territorio Imperial.
- 3) Se pagaría una indemnización por el empleo de corsarios contra el Imperio y se determinaba un canje prisioneros.
- 4) El artículo 8 fijaba como mediador, a fin de no violar la Paz al Rey de Inglaterra.

La presentación ante el Congreso de esta convención motivó su rechazo tanto por el Congreso como por el presidente, quien se vio obligado, dadas las circunstancias, a poner en consideración su renuncia al cargo que fue aceptada por el Congreso con cuarenta y ocho votos a favor y dos en contra.

5) **Tratados interprovinciales. Huanacache. Ley del 3 de julio de 1827**

El pacto de Huanacache fue firmado en Mendoza el 27 de marzo de 1827 y ratificado en Huanacache, provincia de San Juan, el 1 de abril de 1827; por este tratado las provincias de Cuyo se comprometían a conservar la paz, a mantener el orden interior y a colaborar en la guerra contra Brasil, manteniendo buenas relaciones con las otras provincias. Por este tratado no se establecía una forma de gobierno, la cual quedaría abierta al futuro congreso a reunirse.

Las provincias firmantes ofrecían su mediación a las demás provincias a fin de terminar con la guerra civil.

El texto de la Ley del 3 de julio de 1827 establecía en sus principales puntos:

(...) Exmo. Señor Presidente de la República

Buenos Aires, Julio 3 de 1827

El Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ha acordado y sancionado la siguiente ley:

Artículo 1: Se procederá al nombramiento de Presidente de la República con la calidad de Provisorio, hasta la reunión de la Convención Nacional de que trata el artículo 7 (...).

Artículo 2: Sus funciones se limitarán a lo que concierna á paz, guerra, Relaciones Exteriores y Hacienda Nacional (...).

Artículo 5: El actual Congreso General se abstendrá de tratar de otros negocios que no sean los expresados en el artículo segundo, *á* no ser en algún caso urgentísimo...

Artículo 6: Si las Provincias que se han pronunciado por la separación de sus Diputados, después de haber tenido conocimiento de la presente ley, insisten en su remoción, cesarán desde luego en el ejercicio de sus poderes...

Artículo 7: El Ejecutivo Nacional Provisorio procederá *á* invitar *á* las Provincias *á* la más pronta reunión de una Convención Nacional, que podrá componerse por ahora de un Diputado por cada una en el lugar que ellas eligieren...

Artículo 8: Los objetos de la Convención serán, reglar su misma representación en sus formas y en el número de sus miembros según las instrucciones que reciban de sus Provincias, nombrar Presidente de la República, proveer cuanto estimen conveniente en las actuales circunstancias de la Nación, y recibir los votos de las Provincias, sobre la aceptación *ó* repulsa de la Constitución, *ó* sobre diferir su pronunciamiento en esta materia hasta mejor oportunidad...

Artículo 9: El presente Congreso quedará disuelto en el momento que tenga un conocimiento oficial de estar instalada la Convención...

Pone por este artículo punto final a la labor del Congreso a partir de la instalación de la Convención Nacional, en los hechos el Congreso se disolvería antes debido a

la falta de representatividad y legitimidad del mismo.

Artículo 10 La Ciudad de Buenos Aires, y todo el territorio de su antigua Provincia se reunirá por los Representantes que deja, en el modo y forma en que lo hacía anteriormente, para deliberar sobre su carácter político y demás derechos, según las actuales circunstancias y para nombrar su diputación para la Convención Nacional...

Con la ley del 3 de julio de 1827 se procedió a nombrar un Poder Ejecutivo Provisorio, por el cual fue designado Vicente López y Planes el 5 de julio de 1827, quien forma gobierno y, en cumplimiento del artículo 10 de la ley del 3 de julio, convoca a elecciones para restaurar la Legislatura y autoridades de la Provincia de Buenos Aires, la cual se reúne por primera vez el 11 de agosto, nombrando el 12 de agosto de 1827 a Manuel Dorrego³² como gobernador.

El 17 de agosto de 1827, la Sala de Representantes retiró a los diputados de la Provincia de Buenos Aires ante el Congreso de 1824-1827, motivando la renuncia de Vicente López y Planes, con estos acontecimientos el Congreso se autodisolvió confiando antes en el gobernador de Buenos Aires las relaciones exteriores y la dirección de la guerra, disolviéndose como Congreso General el 18 de agosto de 1827.

El mismo 18 de agosto de 1827 la Legislatura de Buenos Aires

³² 1787-1828, militar y político argentino, participó en la guerra de independencia y en las guerras civiles, gobernador de Buenos Aires en 1820 y entre 1827 a 1828, representaba al partido federal.

comunicó a las demás provincias su reinstalación y el ejercicio de los plenos poderes como provincia.

Buenos Aires, como provincia, llevó desde ese momento dos tareas: uno, resolver el tema de la guerra con el Imperio de Brasil, debiendo conseguir los recursos humanos y materiales para continuar la guerra; y dos, lograr una vez más el orden interno, pero a base de acuerdos con las demás provincias, sin imponer por la fuerza sus ideas.

Así, Dorrego inicia una serie de acuerdos y pactos interprovinciales que se citan como ejemplo de su labor de pacificación:

Tratado entre Buenos Aires y Córdoba firmado el 21 de septiembre de 1827

El Pacto tenía una serie de pautas: 1) la paz entre Buenos Aires y Córdoba y extenderla a las Provincias interiores; 2) cordialidad y confianza entre ambos estados firmantes; 3) La libertad, derechos y deberes de los pueblos; 4) aceptar y mantener las instituciones de ambos estados en carácter de iguales; 5) formar una nación con las demás provincias; y 6) la cooperación en la guerra contra el Imperio de Brasil. Además, Buenos Aires nombraba dos diputados para la Convención Nacional a reunirse en Santa Fe.

Tratado entre Buenos Aires y Santa Fe firmado el 3 de octubre de 1827

Este tratado o convención ratificaba la amistad sólida entre ambas provincias, dejando de lado los problemas que hubieran tenido en el pasado, Santa Fe se comprometía a colaborar con tropas para la guerra contra el Imperio de Brasil y a utilizar su influencia para la reunión de la Convención Nacional.

Tratado o Convención entre Buenos Aires y Entre Ríos firmado el 27 de octubre de 1827

Ratifica la amistad entre ambos Estados, compromete a Entre Ríos al envío de tropas para la guerra contra el Imperio de Brasil, confirma en Buenos Aires la delegación de las relaciones exteriores, ambos Estados se reconocen en igualdad de condiciones y se compromete a elegir diputados a la Convención Nacional a reunirse en Santa Fe.

Pacto entre Buenos Aires y Corrientes firmado el 11 de diciembre de 1827

No solo restablecía la amistad entre ambos Estados, sino también la confianza mutua, el compromiso de Corrientes de enviar tropas para la guerra contra el Imperio de Brasil, la defensa entre ambos Estados del territorio de las Provincias Unidas y la recuperación de la Banda Oriental del dominio brasileiro, delegaba en Buenos Aires las relaciones exteriores, la participación de Corrientes en la Convención Nacional y la adhesión a un sistema federal.

De estos cuatro pactos firmados, tres fueron con las provincias litorales y uno con Córdoba, muestran la intención de Manuel Dorrego de llevar adelante una posición de pacificación, de comprometer a las provincias con el envío de diputados en base a igualdad a la Convención Nacional a reunirse en Santa Fe, a colaborar con tropas en la guerra con el Brasil, a la adhesión como sistema de organización federal, respetando las autonomías provinciales y sobre todo a lograr la paz y la confianza mutua entre las provincias y Buenos Aires, que había sido resquebrajada en el período de Rivadavia.

6) Convención Nacional de Santa Fe

Las Provincias lograron reunirse a mediados de 1828 en Santa Fe, en una Convención de carácter nacional, que empezó a sesionar en los primeros meses realizándose reuniones entre los diputados a medida de su incorporación.

El origen a esta Convención se da con la crisis de la renuncia de Bernardino Rivadavia, cuando el Congreso General (de 1824 a 1827) dictó la Ley del 3 de julio de ese año, autorizando al vicepresidente a invitar inmediatamente a las provincias “(...) a la más pronta reunión de una convención nacional, compuesta por ahora de un diputado por cada una, en el lugar que ellas eligiesen” (art. 7).

Se definió como objetivos de la convención: “(...) serán reglar su misma representación en su forma y en el número de sus

miembros según las instrucciones que reciban de sus provincias; nombrar presidente de la República; proveer cuanto estime conveniente en las actuales circunstancias de la Nación; y recibir los votos de las provincias sobre la aceptación o repulsa de la constitución o de diferir su pronunciamiento en esta materia hasta mejor oportunidad”.

Manuel Dorrego, gobernador de Buenos Aires, se compromete por pactos firmados entre la provincia y sus hermanas, a asistir a la mencionada convención; reconociéndose entre las partes “iguales y con los mismos derechos”, además de garantizar sus instituciones y cooperación en la guerra contra Brasil, que continuaba.

Los diputados de Buenos Aires llevaron instrucciones que fueron avaladas por una ley de la Sala de Representantes, las mismas establecían:

- 1) La reunión de la Convención sería en el lugar surgido por votación de la mayoría de las Provincias.
- 2) Los objetivos de la reunión serán los alcanzados en los pactos, haciendo reserva de su aceptación o no.
- 3) Se reconocería al Poder Ejecutivo provisorio que nombrara la Convención Nacional en temas de relaciones exteriores y guerra.
- 4) El Poder Ejecutivo enviaría a la Convención un proyecto de reglamento de sus funciones.
- 5) Se pedía que el Poder Ejecutivo provisorio no pudiera disponer de los bienes y tierras de las Provincias.
- 6) Pedir a las demás Provincias que colaboren en la guerra con Brasil.

Instalada la Convención Nacional, debía lograrse la conformación del Congreso Constituyente, bajo los siguientes puntos:

- 1) La representación en este caso volvía a la proporcionalidad de un diputado cada quince mil habitantes.
- 2) El Congreso se asentaría en el lugar determinado por la Convención Nacional.
- 3) El Congreso debía presentar un proyecto de constitución con formato de República Representativa y Federal.
- 4) Las Provincias debían aceptar o no el proyecto, en caso de que 2/3 de las Provincias no estuvieran de acuerdo, el Congreso Constituyente haría las modificaciones acordes.
- 5) Las provincias disidentes podrían organizarse bajo otra forma de gobierno permaneciendo separadas del nuevo gobierno, pero conservando los vínculos de amistad, unión y fraternidad, comprometiéndose a no unirse a otro Estado extranjero.

La Convención Nacional quedó instalada definitiva y oficialmente en Santa Fe el 25 de septiembre de 1828, con la representación de cinco provincias.

El Cuerpo logró tomar algunas decisiones importantes. Uno de los principales temas fue ratificar los tratados preliminares de paz con Brasil, hecho ocurrido el 29 de septiembre de 1828; dando nacimiento a la independencia oficial de la Banda Oriental, como República Oriental del Uruguay.

El siguiente hecho que marcó la Convención fue la revolución del primero de diciembre de 1828, encabezada por el general

Juan Galo Lavalle,³³ la cual cambió el momento político, y se acentuó ese cambio con el fusilamiento del gobernador Manuel Dorrego, convirtiéndose en un magnicidio (Delito consistente en dar muerte a una persona relevante por su cargo o posición institucional), tal hecho produciría el surgimiento de Juan Manuel de Rosas.³⁴

El fusilamiento de Dorrego, el 13 de Diciembre de 1828, precipitó el avance del ejército del general Juan Galo Lavalle. Entretanto, la Convención aprobó el proyecto de ley presentado por el diputado Oro, que expresaba lo siguiente:

Artículo 1: La representación nacional de las provincias unidas existente en Santa Fe inviste la autoridad soberana de la República en los asuntos generales.

Artículo 2: La representación nacional tomará las medidas gubernativas que considere indispensable hasta que establezca el Poder Ejecutivo de la Nación.

Artículo 3: Se encarga al Exmo S. Gobernador de Santa Fe que comunique esta ley a los señores ministros de las potencias extranjeras cerca de la República.

Artículo 4: Comuníquese a los Exmos SS. Gobernadores de las Provincias y publíquese (...).

El proyecto fue aprobado el 19 de febrero de 1829, del cual surge el no reconocimiento del Gobierno de facto encabezado

³³ 1797–1841, militar y político argentino.

³⁴ 1793-1877, estanciero, militar y político argentino, gobernador de Buenos Aires entre 1829 a 1832 y de 1835 a 1852, representante del Partido Federal.

por el general Lavalle, encargar al general Estanislao López³⁵, el mando de los ejércitos, la asunción de las relaciones exteriores por parte de la Convención Nacional y además comunicarles a esta la novedad.

7) Restablecimiento de la provincia de Buenos Aires. Dorrego. Tratado definitivo de Paz con el Brasil³⁶

La llegada al gobierno de Manuel Dorrego se dio en un mal momento provincial, contaba con una provincia restablecida y que empezaba de nuevo su vida institucional cargada con una deuda contraída con la banca inglesa, las arcas del Estado vacías de dinero para afrontar dicha deuda, y una guerra que, favorable en las armas, había sido perdida en la diplomacia con el acuerdo preliminar firmado por Manuel García.

El coronel Manuel Dorrego, tenía dos objetivos fundamentales como gobernador de Buenos Aires y encargado de las Relaciones Exteriores, uno era consolidar la paz interior entre las provincias y Buenos Aires; y dos, terminar la guerra con el Imperio de Brasil. El primer punto lo lograra con los tratados de carácter bilateral firmados con las provincias.

³⁵ 1786-1838, caudillo y militar federal argentino, gobernador de la provincia de Santa Fe entre 1818 a 1838.

³⁶ GALLETTI, Alfredo, *op. cit.*, T. II.

El 27 de junio de 1828, el Gobernador Manuel Dorrego designó a Juan Ramón Balcarce³⁷ y a Tomás Guido³⁸ como enviados plenipotenciarios ante la Corte de Brasil para empezar a negociar un tratado de paz, el acuerdo se lograría el 27 de agosto del mismo año.

Fin de la guerra con Brasil. Tratado de paz

El 29 de septiembre de 1827 se firmó una convención preliminar de paz entre las Provincias Unidas y el Imperio de Brasil, en la que se acordaron los siguientes puntos:

- 1) La provincia de la Banda Oriental se constituirá en Estado libre e independiente de toda y cualquier otra nación, organizándose bajo la forma de gobierno que creyera conveniente. Así se establecía un Estado “tapón” entre la República Argentina y el Imperio de Brasil; y el Río de la Plata se convertía en un río internacional abierto a la navegación y dejaba de ser un río interno y cerrado, favoreciendo el comercio inglés.
- 2) Tanto el Imperio de Brasil como las Provincias Unidas eran garantes de la independencia del nuevo Estado de Uruguay.
- 3) Se fijaron los términos para el retiro de tropas.
- 4) Luego de canjeadas las ratificaciones de la Convención Preliminar de Paz, las hostilidades no podrían renovarse antes de cinco años, y pasado ese tiempo debían notificarse con una antelación de seis meses en caso de querer reiniciar

³⁷ 1773 -1836, militar y político argentino. Gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre 1832 a 1833.

³⁸ 1788-1866, militar, diplomático y político argentino

hostilidades, previa notificación de la potencia mediadora que era Gran Bretaña.

8) Motín del primero de diciembre de 1828. Fusilamiento de Dorrego. La Convención de Santa Fe como autoridad soberana. Pactos de Barracas y Cañuelas

La paz con el Imperio de Brasil sería considerada lesiva para los intereses nacionales, los oficiales y tropas que volvían del campo de batalla, se veían humillados y defraudados en los papeles, debido a que habían ganado todas las batallas terrestres.

A esta situación se sumó la antipatía que les despertaba Manuel Dorrego al cónsul inglés, Parish, y a Lord Ponsonby, quienes de, fomentaro su descrédito como gobernante.

Una de las medidas que les resultó más incómodas a las clases hacendadas y a los comerciantes argentinos e ingleses, fue la fijación del precio de la carne; Juan Ramón Balcarce, ministro de gobierno de Dorrego, decía: “Las personas dedicadas a la matanza de ganados para el abasto del pueblo continúan en hacer una resistencia tenaz, con todos los visos de complotada, para proveer el mercado del ganado necesario al consumo”.

El tema no fue sencillo, fue necesaria la revisión semestral de los aranceles y el compromiso de ingresos mínimos de ganado a los mercados. La medida sería nuevamente implementada por Juan Manuel de Rosas, quien justificaría la misma

debido a que “en el comercio de compra y venta de dichos artículos —carne— no hay esa igual libertad en los consumidores y los abastecedores que fijan el justo precio de las cosas: estando aquellos obligados por necesidad a comprarlos a cualquier precio que se les pida, por exorbitante que sea, y pudiendo éstos dejar de venderlos toda vez que no se les dé el que pidan arbitrariamente”³⁹

La ley de abusos de prensa, dictada por Manuel Dorrego en mayo de 1828, fue considerada como una ley que perseguía la difusión de ideas. La verdad era que los unitarios hacían oposición desde la prensa, pidiendo terminar el mandato de Dorrego. Diarios como *El Mensajero Argentino*, *El Tiempo*, *El duende de Buenos Aires*, *El Porteño* y *El Liberal* llevaban las quejas opositoras a la gestión de gobierno.

Manuel Dorrego, publicaba sus ideas en los diarios *El Tribuno*, y luego con *El Correo Político y Mercantil*; la Ley de Libertad de Imprenta castigaba con multas y sanciones las calumnias e injurias que se publicasen.

A todo esto, los comicios para diputados de mayo de 1828 habían dado una mayoría a los partidarios de Dorrego, pero dicho acto eleccionario fue violento y hubo acusación de fraude. Igualmente, Manuel Dorrego, como administrador, lograría modificaciones y mejoras en la vieja Ley de Enfiteusis, logrando recaudar dinero para las arcas del tesoro provincial.

³⁹ GALARZA, Antonio, (investigador del Conicet), artículo publicado en *Página 12* con fecha 22 de junio de 2014.

Todos estos hechos llevaron a que el primero de diciembre de 1828, cuando el general Juan Galo Lavalle se reveló frente al gobernador e hizo su entrada sobre la Plaza de la Victoria — actual Plaza de Mayo—, Dorrego ante la actitud pasiva de Balcarce y Guido se refugió en el campamento de Juan Manuel de Rosas en el interior de la Provincia, Lavalle declaró caduco el gobierno y fue declarado gobernador en una elección atípica llamada “De los sombreros” en la Iglesia de San Roque, la elección fue presidida por Julián Segundo de Agüero.

El general Juan Lavalle fue apoyado en ese momento por el grupo unitario integrado por ex rivadavianos. Acusó al gobierno de Dorrego de desorden en el manejo de las cuentas públicas, entrega del territorio nacional con la firma de la paz con Brasil. Dorrego, auxiliado por fuerzas de Rosas, se dirige hacia el norte buscando el apoyo de las tropas del coronel Ángel Pacheco,⁴⁰ Rosas le aconseja ir hacia el sur del territorio de Santa Fe en busca del apoyo de Estanislao López, pero Dorrego desoye este consejo y es capturado por las tropas de Lavalle, quien ordena su fusilamiento el 13 de diciembre de 1828 en la localidad de Navarro.

Lavalle como gobernador había unificado todos los ministerios, reuniéndolos todos bajo un solo ministro, José Miguel Díaz Vélez;⁴¹ Lavalle se enredó en una guerra contra Juan Manuel de Rosas que se extendió sin resultado alguno.

⁴⁰ 1793-1869, militar argentino, oficial del ejército de San Martín y uno de los principales comandantes de las tropas de la Confederación Argentina, alcanzaría el grado de general.

⁴¹ 1773-1832, abogado y político.

Tratado de Cañuelas

Lavalle se dirigirá personalmente a la estancia de Rosas en Cañuelas para buscar un acuerdo entre ambos; aunque los dos eran dos poderes de facto (para la provincia) firman este tratado que luego será ampliado por el Tratado de Barracas.

El Tratado de Cañuelas es firmado el 29 de junio de 1829, es un tratado atípico entre dos poderes de facto, se puede describir como una convención interna entre partes integrantes de una misma provincia, quienes acuerdan los siguientes puntos:

- 1) Poner fin a los disturbios que han afligido a la provincia.
- 2) Restablecer el orden y la tranquilidad, volviendo a permitir la comunicación entre la campaña y la ciudad y la elección de representantes de acuerdo a las leyes.
- 3) A Juan Manuel de Rosas se le conferían las siguientes atribuciones:
 - a) Mantener y conservar la seguridad de la campaña;
 - b) tomar las medidas que juzgara convenientes para el logro de tales fines;
 - c) proveer con noticia del gobierno los empleos establecidos por las leyes, hasta la instalación del Gobierno permanente;
 - d) el Gobierno le auxiliaría con los recursos necesarios para estos servicios.
- 4) Tanto Lavalle como Rosas, someterían sus fuerzas militares al gobernador que se eligiera legalmente.
- 5) El Gobierno pagaría los sueldos y reconocía las distinciones de los oficiales y soldados de Rosas.

6) Ningún individuo de cualquier clase o condición que fuere podía ser molestado ni perseguido por su conducta u opiniones públicas anteriores.

7) Por cláusulas secretas se convenía evitar la lucha entre ambos partidos, así la dirección de los negocios públicos debía caer en personas moderadas y que no causaran irritación en ninguno de los bandos, por lo que se confeccionó una lista de nombres de ambos partidos.

Los partidarios de Lavalle, al enterarse de la firma del tratado, se sintieron defraudados por las cláusulas acordadas con Juan Manuel de Rosas, a su vez este último desconfiaba, pensando que los unitarios aprovecharían las elecciones para imponerse, pese a las cláusulas secretas.

Así, Rosas trató de ganar tiempo y afirmar cada paso que daba, pero los unitarios aceleraron el proceso electoral y conformaron una lista de personas que no se encontraban entre las acordadas, tal hecho irritó al Partido Federal y Lavalle, sintiéndose fiel a la palabra dada, volvió a acordar con Rosas y ambos firmaron lo que se denominó el Tratado de Barracas.

Tratado de Barracas

El 24 de agosto de 1829 se firmó en Barracas este tratado, por este se establecería un Gobierno provisorio, eligiendo un “ciudadano entre los más distinguidos del país”, este gobernador provisorio debía garantizar el voto de los ciudadanos y se lo investía de facultades extraordinarias, necesarias para el cumplimiento del presente tratado.

El gobernador provisorio juraría ante el Presidente de la Cámara de Justicia comprometiéndose a:

- 1) Hacer cumplir el tratado de Cañuelas y el de Barracas.
- 2) Proteger la libertad, seguridad y propiedad de las personas.
- 3) Promover el restablecimiento de las instituciones.
- 4) Cultivar la paz con las demás provincias.
- 5) Desempeñar los deberes inherentes a su cargo.

La designación recaía por voluntad de ambos firmantes en Juan José Viamonte,⁴² a quien se sometían las fuerzas militares de mar y tierra de ambos bandos.

Por el Tratado de Barracas se creaba un Senado Consultivo, de veinticinco miembros, integrado por personas notables de la provincia, en las clases militares, eclesiásticos, hacendados y comerciantes.

A pesar de que el Tratado de Barracas comprometía a ambas partes a garantizar comicios libres, Rosas logrará imponer su tesis de que había que restituir la Legislatura disuelta por los decembristas, debido a que no habían cumplido su mandato constitucional y se encontraba vigente; por lo cual se evitaba el llamado a elecciones para formar una nueva Legislatura o Sala de Representantes.

Tengamos en cuenta que en mayo de 1828 la Sala de Representantes se renovó; y en diciembre de 1828, se disolvió por el golpe de Estado de Lavalle. En Agosto de 1829 —unos 8

⁴² 1774-1843, militar y político argentino, gobernador de Buenos Aire en 1829 y de 1833 a 1834.

meses y medio después— Lavalle renunció y entregó la gobernación a Viamonte, quien decidió restablecer la Sala de diciembre de 1828.

Con la Sala de Representantes repuesta en sus funciones (primero de diciembre de 1829), el día 5 de diciembre de 1829 sancionó una ley, ordenando se procediese a la elección del gobernador; por una nueva ley se le confiaría al futuro gobernador las Facultades Extraordinarias que juzgase necesarias hasta la reunión de la próxima Legislatura, a la cual debía rendir cuentas, esto es mayo de 1832.

Votada esta ley, el coronel Ángel Pacheco propuso que de inmediato se eligiera un nuevo gobernador por el mandato de tres años. Los opositores hicieron notar que faltaban diputados, por lo cual se pasó a cuarto intermedio hasta las 19 horas cuando se reunió nuevamente la Legislatura, que eligió a Juan Manuel de Rosas por treinta y dos votos a favor, sobre treinta y tres votos; uno solo, el diputado Terrero, amigo íntimo de Rosas quien votó por Viamonte para no hacerlo por su amigo. Se fijó el 8 de diciembre de 1829 para la asunción del mando.

Convención Nacional y Liga del Interior

Con la invasión del general José María Paz⁴³ a la Provincia de Córdoba, se provocó la destitución de su gobernador, Juan Bautista Bustos,⁴⁴ derrotado en la batalla de San Roque el 22

⁴³ 1791 -1854, militar argentino

⁴⁴ 1779-1830, político, militar y caudillo argentino, gobernador de Córdoba entre 1820 a 1829.

de abril de 1829. Inmediatamente, Facundo Quiroga fue en su auxilio militar, pero Paz lo derrotó dos veces, primero en la Batalla de La Tablada, librada entre el 22 y 23 de junio de 1829, y nuevamente lo derrotará en la Batalla de Oncativo o Batalla de Laguna Larga, que se produjo el 25 de febrero de 1830.

El general Paz logra afianzar su poder en Córdoba e invade otras provincias como Mendoza, San Juan, San Luis; así como las Provincias del norte, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Salta y Jujuy.

Paz firmó, entre el 3 de abril y el 5 de julio de 1830, distintos pactos con cada provincia ocupada y con sus nuevas autoridades, el de fecha 5 de julio de 1830 dice en su texto:

Artículo 1: Habrá paz, amistad y toda armonía entre las provincias de Catamarca, Córdoba, San Luis, Mendoza y la de La Rioja, obligándose sus respectivos gobiernos á cultivarla, continuando las relaciones amigables en que han entrado desde la terminación de la guerra.

Artículo 2: Hacen causa común, la que fuese de cualquiera de las provincias de los gobiernos contratantes: ligándose como se ligan mutuamente en la más firme alianza ofensiva y defensiva, para sostener los derechos de sus provincias, contra cualquier enemigo que invada su libertad, seguridad y reposo.

Artículo 3: Cualquiera de las partes contratantes que se halle en caso del artículo anterior, dará cuenta instruida a las otras de las causas y motivos que hayan influido en

la discordia, conocimiento y concurso a la defensa o a la invasión que exija el honor y la justicia con que se han de emplear las armas.

Hasta aquí podemos ver un tratado de paz, y una alianza ofensiva defensiva, ante cualquier ataque militar.

Artículo 9: Las partes contratantes miran desde hoy como causa común la Constitución del Estado y organización de la República.

Artículo 10: Por esta vez el Exmo Sr. Gobernador de la Provincia de Córdoba, hará la convocatoria a las demás provincias, cuando y en la forma que tenga por conveniente, incitando previamente a los demás gobiernos de Buenos Aires y Santa Fe, a llenar sus compromisos en el artículo 79 del tratado de amistad celebrado con el Gobierno de Córdoba, fecha 27 de octubre de 1829, y los miembros de esta alianza se obligan a concurrir con los diputados, luego que se haya hecho la convocación.

El texto en ningún momento habla de sistema unitario, solo habla de la Constitución del Estado y organización de la República, pero por sus integrantes y las ideas del general Paz se intuye que el sistema a implementar será el unitario.

Artículo 12: Las partes contratantes declaran formalmente no ligarse a sistemas políticos y se obligan a recibir la Constitución que diere el Congreso Nacional, siguiendo en todo la voluntad general y el sistema que prevalezca en el Congreso de las Provincias que se reúnen.

Artículo 13: Cualquier otro Gobierno que quiera adherirse al presente tratado será admitido con la misma fraternidad en que se reúnen los presentes (...)

(...) Fecho en Córdoba, a 5 días del mes de julio de 1830.
Francisco Delgado - José María Bedoya - Andrés Ocampo - Enrique Araujo - Dr. Juan Antonio Sarachaga.⁴⁵

El 31 de agosto de 1830 se firmará un nuevo pacto entre las nueve provincias ocupadas por el general Paz, estableciendo un Supremo Poder Militar, al cual quedaban sujetas todas las fuerzas provinciales, las cuales se confiaban al general Paz, quien estaría en sus funciones hasta la designación de una autoridad nacional, se formaba una caja militar a la cual contribuiría cada provincia, el jefe supremo daría cuenta de la inversión de los fondos (90.000 pesos) pudiendo requerir más fondos aun a costa de los sacrificios de todo género que fueran necesarios. Este tratado regulaba una situación específica y militar contra las provincias del litoral —Buenos Aire, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos— quienes habían sido sorprendidas por la velocidad de Paz en ocupar provincias y organizar una liga contra ellas.

⁴⁵ <https://www.elhistoriador.com.ar/liga-unitaria/> de Felipe Pigna. Asambleas Constituyentes Argentinas T. VI, 2da parte, p. 203.

La Convención Nacional, establecida en Santa Fe, que había logrado reunir Dorrego con los distintos pactos firmados entre las Provincias; llegó a reunir a nueve provincias con sus respectivos diputados. La invasión a las provincias que la integraban por las fuerzas unitarias, provocó el vacío de la Convención Nacional; y el 14 de octubre de 1829 la Convención se declaró en receso sin posibilidades de que pudiera volver a reunirse.

BIBLIOGRAFÍA

BRIENZA, Hernán. *El loco Dorrego, el último revolucionario*. Edición 2. Buenos Aires: Editorial Marea, 2013.

CAMOGLI, Pablo. *Batallas entre hermanos, todos los combates de las guerras civiles argentinas*. Madrid: Editorial Aguilar, 2009.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*. La Plata: Editorial Platense, tomo 1, 1987.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina*, La Plata: Editorial Platense, tomo 2, 1987.

GALARZA, Antonio F. *Página 12*. 22 de junio de 2014.

LAFONT, Julio B. *Historia De la Constitución Argentina, anarquía, tiranía y organización*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, tomo II, 1935.

LEVENE Ricardo y LEVENE Ricardo (h) *Historia Argentina y Americana*. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina SRL, tomo II, 1970.

LYNCH, John. *Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1996.

LYNCH, John. *Simón Bolívar*. Barcelona: editorial Critica de España, 2010.

O'DONNELL, Mario "Pacho". *Caudillos Federales. El grito del Interior*. Madrid: Editorial Aguilar, 2012.

PASQUALI, Patricia. *Juan Lavalle, un guerrero en tiempos de revolución y dictadura*. Edición 5. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1998.

PIGNA, Felipe. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Tomo VI, parte 2. Disponible en: <https://www.elhistoriador.com.ar/liga-unitaria/>

PIGNA, Felipe. *Libertadores de América, vida y obra de nuestros revolucionarios*. Edición 6. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2015.

RAVIGNANI, Emilio. Las leyes del Congreso de 1824-1827 fueron extraídas de Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación (1825-1826). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Investigaciones Históricas. 1937.

RUIZ MORENO, Isidoro. *Campañas militares Argentinas, La Política y la Guerra*. Buenos Aires: Editorial Emecé, tomo 1, 2007.

Los tratados internacionales fueron extraídos del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina [en línea]. Disponible en: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c&pg=2>

Texto constitucional de 1826. Página del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación [en línea]. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/docs-f/ediciones/libros/Constituciones_argentinas.pdf

CAPÍTULO VIII

LA LIGA UNITARIA DEL INTERIOR Y EL PACTO FEDERAL DE 1831

Por Jorge Enrique Amorín

LA LIGA UNITARIA DEL INTERIOR Y EL PACTO FEDERAL DE 1831

*Por Jorge Enrique Amorín **

Sumario:

1) La asunción de Rosas a la gobernación. Las facultades extraordinarias y la suma del poder público 2) Liga del Interior. Conformación. Análisis del Tratado del 31 de agosto de 1830 3) El Pacto Federal. Polémica Ferré-Roxas y Patrón. Análisis del tratado. La Comisión Representativa 4) Ideología rosista. La Carta de la Hacienda de Figueroa. Asesinato de Facundo Quiroga 5) Generación del 37. Posición ideológica. Acción político-institucional 6) Ley de Aduanas 7) Bloqueos al Puerto de Buenos Aires 8) El Pronunciamiento de Urquiza. Conformación del Ejército Grande 9) Batalla de Caseros. Consecuencias. Bibliografía

^{1*}Jorge Enrique Amorín. Profesor Adjunto de Historia Constitucional. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de La Plata. Ex Profesor Titular de Historia Constitucional Argentina, Universidad Católica de La Plata.

1) La Asunción de Rosas a la Gobernación. Las facultades extraordinarias y la suma del poder público

Luego de la derrota de Lavalle y la firma de los Pactos de Cañuelas y Barracas surgió electo como gobernador de la Provincia de Buenos Aires el general Juan José Viamonte que se hizo cargo del gobierno el 26 de agosto de 1829. Llegado el momento de llamar a elecciones para la Junta de representantes se plantea la discusión de si debía elegirse una nueva Junta o reponer la que tenía Manuel Dorrego antes de ser derrocado por la revolución de Lavalle.

Finalmente, y previa consulta a Juan Manuel de Rosas, Viamonte repone la Junta de Representantes que había asumido con Manuel Dorrego. Se debía ahora pasar a la elección de gobernador de la Provincia ya que el cargo de Viamonte era interino. Se debate también si debía otorgarse al nuevo gobernador el uso de las “facultades extraordinarias” que juzgara indispensables, de las que posteriormente debería dar cuenta a la Legislatura.

Era esta una institución que ya se había aplicado anteriormente en varias oportunidades y se usaba para robustecer las propias del Poder Ejecutivo cuando los poderes ordinarios resultaran insuficientes. Se habían otorgado al gobernador Ramos Mejía y también a Martín Rodríguez, pero denominándolas “Lleno de Facultades”. Como se observa, daban al gobernador poderes que superaban los comunes de su cargo y llegaban a la posibilidad

de suprimir algunas garantías de las que hoy llamaríamos constitucionales. También permitían injerencia en temas que son propios del poder judicial. Cabe aclarar que en aquella época no existía una Constitución de la Provincia de Buenos Aires que se manejaba por leyes dictadas por su Legislatura Provincial. La limitación que se les ponía era que tenían un tiempo de duración, luego del cual el gobernador debía concurrir a la Legislatura y rendir cuentas de cómo las había usado.

Por la misma ley del 6 de diciembre de 1829, que establece las facultades, se nombra a Juan Manuel de Rosas gobernador y capitán general. Fue electo por treinta y dos votos sobre treinta y tres presentes (hubo un voto favorable a Viamonte). Asume así su primer gobierno gozando de amplias facultades que luego fueron ampliadas por la ley del 2 de agosto de 1830. Este primer gobierno de Rosas se caracterizó por su empeño en lograr el orden administrativo y fortalecer el partido federal porteño. La Legislatura le otorgó el grado de brigadier y el título de Restaurador de las Leyes, siendo una de sus primeras acciones rendir homenaje a Manuel Dorrego.

Algunas de sus medidas principales fueron dirigidas a ordenar la provincia pudiéndose observar que en su gabinete de ministros se encontraban Balcarce, Guido y García con antecedentes unitarios, lo que habla de su intención de pacificación.

En materia internacional reanudó las relaciones con la Santa Sede, designó a Alvear como representante diplomático en Estados Unidos y a Manuel Moreno como encargado de negocios

en Inglaterra. Estableció la conscripción obligatoria y la extendió a los extranjeros, lo que posteriormente trajo problemas con Francia que pretendía hacer valer un tratado —realizado por Lavalley y el comandante de la flota francesa en el Río de la Plata, Venancourt— que los eximía de servicios militares.

Rosas había dejado sin efecto esta disposición y los exceptuó de participar en enfrentamientos, pero podían ser llamados a realizar tareas auxiliares y de cuidado del orden. Pese a las reclamaciones, tratando por parte de Francia de equipararse a los Ingleses que estaban exentos de esas tareas; el encargado por Rosas de las relaciones exteriores que era Tomás Manuel de Anchorena dio razones de la diferencia de criterios, ya que Inglaterra había firmado un tratado en el año 1824 en el cual, entre otros temas, se convenía la excepción a servicios de milicia, no existiendo por parte de Francia un tratado similar. En el mes de mayo de 1832 Rosas devolvió las facultades extraordinarias, lo que dio lugar a un debate en la legislatura. Varios diputados estuvieron de acuerdo en aceptar esa renuncia. Por diecinueve votos contra siete fue aceptada la devolución. Rosas, quien probablemente esperaba que no aceptaran, rechaza la reelección pese a los intentos de convencerlo (lo hizo en tres oportunidades).

Ante esta situación se elige gobernador a Juan Ramón Balcarce, ministro de guerra de Rosas y hombre de su confianza. En esas circunstancias inicia Rosas la llamada Expedición al Desierto contra las tribus de la frontera sur, que culmina

con la creación de nuevas guarniciones y el adelantamiento de la misma. La Expedición contaba, además de la de Rosas, con dos columnas al mando de Aldao y de Facundo Quiroga que debían cubrir el centro del territorio y los pasos de la cordillera, pero las dificultades del terreno impidieron que cumplieran su objetivo, logrando solo la columna de Rosas avanzar según lo planeado.

La campaña finalizó en enero de 1834 retornando Rosas a Buenos Aires luego de despedirse de las tropas con la proclama del arroyo Napostá cercano a Bahía Blanca el 25 de marzo de 1834.

Después de la llamada Revolución de los Restauradores, la caída de Balcarce, el fin de los gobiernos de Viamonte y Maza, y el asesinato de Facundo Quiroga en misión al norte de nuestro país; finalmente es nuevamente electo gobernador Juan Manuel de Rosas por Ley del 7 de marzo de 1835. En la ley que lo designa se establece asimismo que se le otorga la “Suma del Poder Público”. Al respecto, José Rafael López Rosas nos dice: “No eran ya las facultades extraordinarias, quizá necesarias en el primer gobierno de Rosas cuando Buenos Aires se encontraba ante la inminencia de la guerra con el general Paz y acababa de salir de los tumultuosos sucesos de 1828 después del fusilamiento de Dorrego; ahora la suma del poder público se entregaba cuando la provincia estaba en paz y su situación distaba mucho de aquella posterior al motín del 1° de diciembre”.¹

¹ LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1981, p. 45.

Al analizar la suma del poder público, Alfredo Galletti observa: “Ello significaba lisa y llanamente, no solo dotarlo de facultades extraordinarias y legitimar lo que se llamaba el ‘lleno de facultades’, sino depositar en su persona todos los poderes, desapareciendo de tal manera hasta el último atisbo de equilibrio o división de poderes que se reunían en una sola mano y sin contralor de ninguna naturaleza. Era la suma de poder, ejercido en el modo y forma que mejor pareciere al elegido.”²

José María Rosa no obstante señala: “Las facultades de Rosas eran absolutas; pleno poder de legislar y juzgar en el orden provincial. Eso no quería decir que se prescindiera de la junta de representantes y de los tribunales de justicia, sino que el gobernador podía abocarse a dictar leyes y firmar sentencias, sin tener que dar cuenta a nadie”. Expresa también que “durante los diecisiete años que seguirán la junta de representantes siguió renovándose por mitades cada año como lo disponía la ley de 1821. Era la legislatura que sancionaba las leyes. En los contados casos que el gobernador dictó leyes por motivos de urgencia y encontrándose en receso la junta (como la ley de aduanas) las sometió a ratificación del cuerpo deliberante”. También señala que la posibilidad de abocarse a juicios fue ejercida en delitos políticos, delitos comunes *in fraganti* o confesos, bandoleros en la campaña y causas que hoy serían llamadas federales como el sumario y sentencia de los asesinos de Facundo Quiroga.”³

² GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Librería Editora Platense S.R.L., 1987 (reimpresión), tomo II, p. 256

³ ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente, 1979, p. 230.

Sin perjuicio de lo señalado por José María Rosa en cuanto a la prudencia con la que Rosas —según el historiador— habría ejercido la suma del poder público, la sola institución en sí misma, al hacer desaparecer la división e independencia de poderes, dejando al arbitrio de una sola persona la facultad de realizar actos de gobierno, legislar y juzgar, importa una situación más similar al absolutismo de algunos monarcas europeos que a las pautas de un sistema republicano.

2) Liga del Interior. Conformación. Análisis del Tratado del 31 de agosto de 1830

Revolución del 1 de diciembre de 1828

Terminada la guerra contra Brasil con el acuerdo definitivo de paz, el Ejército que se encontraba en la Banda Oriental retornó a Buenos Aires. Existía entre sus hombres la sensación de que en los acuerdos se había perdido una guerra ganada en el campo de batalla.

El Partido Unitario o “La Logia”, como también lo denominaban, vio una oportunidad para retomar el poder perdido con la renuncia de Rivadavia a la presidencia y la posterior disolución del Congreso que había dictado la Constitución de 1826, cuyo rechazo por las provincias, agregado a la Convención Preliminar de Paz que el ministro García realizó en Río de Janeiro, precipitaron la caída del Presidente y de su partido.

La Provincia de Buenos Aires se había vuelto a organizar con un gobernador, Manuel Dorrego, y una Sala de Representantes. No era un secreto que el Ejército que retornaba de la Banda Oriental estaba sublevado, y el gobernador Dorrego recibió diversas advertencias, pero no las consideró importantes.

El partido Unitario contactó a prestigiosos jefes del Ejército encontrando respuesta positiva, especialmente en el general Juan Lavalle y el general José María Paz. El primero de ellos fue quien llevó adelante el movimiento en Buenos Aires logrando que en una elección muy particular en la Capilla de San Roque (se realizó con los concurrentes levantando su sombrero ante el nombre del candidato a votar que preferían) resultara electo el general Lavalle para el cargo de gobernador. Ante la revolución, Dorrego junto con Juan Manuel de Rosas intentan llegar a Santa Fe donde esperan conseguir ayuda de Estanislao López, su gobernador, y de la Convención Nacional que estaba comenzando a funcionar en esa Provincia y que, en definitiva, era al momento la única institución de carácter nacional que existía. Dorrego se demora y es apresado y fusilado en la localidad de Navarro.

El general Paz y la Liga Unitaria del Interior

El general Paz era un militar que había intervenido en las campañas del Ejército del Norte y combatió en las batallas de Tucumán y Salta junto a Belgrano. En la acción de Venta y Medía resultó herido de bala (por una partida realista) en su

brazo derecho que le quedó inutilizado, siendo popularmente conocido desde entonces como “El Manco Paz”. Durante la guerra contra el Brasil se distinguió en varios de los combates en los cuales triunfaron las armas de las Provincias Unidas, especialmente en la batalla de Ituzaingó el 20 de febrero de 1827, en la que su accionar fue decisivo para lograr la victoria y le valió el ascenso a coronel mayor.

Con la sublevación del primero de diciembre de 1828, Paz interviene activamente en la misma junto a Lavalle, es designado ministro de Guerra, pero su verdadero interés era marchar a Córdoba, su provincia natal, y tomar el poder que se encontraba en manos del gobernador Juan Bautista Bustos. Después de llegar a Córdoba, finalmente Paz se impone en la batalla de San Roque, resultando dueño del poder. Posteriormente se consolida esta situación cuando Paz logra vencer a Facundo Quiroga, el caudillo federal del norte del país en las batallas de La Tablada y Oncativo.

Lograda su consolidación en Córdoba, Paz comienza a realizar un plan para dominar también otras provincias del norte, La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis, Mendoza, Santiago del Estero, Tucumán y Salta.

Fueron sus lugartenientes militares quienes comenzaron a invadir las distintas provincias: Lamadrid ocupó San Juan y La Rioja; Videla Castillo dominó San Luis y Mendoza; López Tucumán, Santiago del Estero y finalmente Salta.

Más que alianzas políticas, Paz conseguía el poder del norte de nuestro país con expediciones militares que, según surge de memorias y documentos de la época, fueron violentas y no ahorraron ejecuciones y castigos para lograrlo.

El general Paz escribió unas Memorias Póstumas sobre su vida militar y política en las que no entra en demasiados detalles sobre la formación de esta llamada “Liga Unitaria”, pero en las memorias de Lamadrid y de Domingo Arrieta, subalternos suyos, hay detalles de los métodos utilizados para dominar las provincias del norte. Comienza en esta época la firma de una serie de pactos que involucran Córdoba, las provincias del norte y Cuyo; como el de la Represa de Peñaloza, entre Córdoba y Mendoza; y el de la hacienda de Alta Gracia, entre Córdoba y San Juan.

El 5 de julio de 1830 Catamarca, Córdoba, San Luis, Mendoza y La Rioja celebran un tratado de amistad y alianza; y en sus artículos iniciales establecen pautas de defensa común, económicas y de solución de posibles conflictos entre provincias. Es de particular importancia lo establecido en el artículo 9 y 10 del tratado, en el cual se determina como causa común de las provincias firmantes la constitución del Estado y la organización de la república. La convocatoria a un futuro Congreso se le encargaba al gobernador de Córdoba y se declaraba que los firmantes no se sujetaban a ninguna forma de gobierno y aceptaban la Constitución que surgiera del Congreso. Permitía que al tratado se adhirieran las demás

provincias que no estaban entre las firmantes. Es importante señalar que estas disposiciones diferencian claramente la postura de la Liga Unitaria del Interior con la del Partido Unitario de Buenos Aires que pretendía imponer a todo trance la solución centralista. Al respecto, Luis R. Longhi manifiesta: “Pero aleccionadas las provincias del interior con el ejemplo de lo ocurrido en las dos últimas tentativas de 1819 y 1826, declaraban expresamente que sin sujetarse por adelantado a determinada forma de gobierno, se sometían desde ya al pronunciamiento de la mayoría resuelto por el voto del Congreso”.⁴ Posteriormente, Paz llama a reunión de un Congreso agregándose las provincias de San Juan, Santiago del Estero, Salta y Tucumán.

El 31 de agosto de 1830, con representantes de todas las provincias, ahora bajo su mando, este Congreso finalmente le dio el cargo de “supremo poder militar”. Este cargo no tenía solo el alcance que parecería surgir de su propio nombre, es decir, la jefatura militar de la coalición, sino que significaba un traslado del centro de poder, habitualmente ejercido desde Buenos Aires, hacia el norte del país. De hecho, luego de la derrota de Lavalle, los unitarios de Buenos Aires enterados de los triunfos de Paz en La Tablada y Oncativo, creyeron que podrían recibir auxilios por parte de la Liga Unitaria. La idea de Paz era otra. En sus Memorias el propio general aclara que

⁴ LONGHI, Luis R. *Génesis del Derecho Constitucional e Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, tomo II, p. 487.

su plan era mantenerse en buenas relaciones con las provincias y que evidentemente sus intereses no eran los mismos que los del Partido Unitario de Buenos Aires. En ese sentido, Tau Anzoátegui manifiesta: “El tratado establecía un supremo poder militar entre las Provincias firmantes. Si bien a través de su denominación este poder aparecería como exclusivamente militar, en cambio las funciones encomendadas le concedían una perspectiva mayor. No se trataba de un simple brazo ejecutor, sino que tenía poder decisorio”.⁵

Así, entre otras atribuciones, se le encargaba la defensa y seguridad interna y externa de las provincias pactantes, se le facultaba a intervenir en las provincias para sofocar tumultos o sediciones, a invertir libremente los recursos financieros allegados por las provincias sin perjuicio de rendir cuentas a la futura autoridad nacional”, y “ejercería sus funciones hasta la instalación de la misma.

El general Paz comunicó el tratado a las provincias del litoral, incluida Buenos Aires, con la esperanza que aceptaran su convocatoria. No obstante, estas ya se encontraban de tiempo atrás en tratativas para formar una Liga que les permitiera enfrentar a la creada en Córdoba. Sin embargo, las mismas eran lentas y ello se debía a que, a diferencia de la Liga Unitaria no había una coincidencia total de criterios entre las provincias litorales. Cabe aclarar que la coincidencia doctrinaria de la

⁵ TAU ANZOATEGUI, Víctor. *Formación del Estado Federal Argentino*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1965, p. 51.

Liga Unitaria era producto más de las intervenciones militares a las provincias que del propio criterio de las mismas.

Los gobernadores López de Santa Fe y Ferré de Corrientes estaban en algún momento inclinados a negociar con el general Paz, mientras que Juan Manuel de Rosas, gobernador de Buenos Aires estaba totalmente en contra de entrar en negociaciones. También Rosas se diferenciaba en su postura respecto a la convocatoria de congresos y creación de algún tipo de organismo de carácter nacional.

No obstante, la necesidad de defenderse hizo que finalmente, y con la preponderancia de la posición de Rosas, se lograra un acuerdo. Mientras tanto, Paz al frente de su Liga Unitaria había llegado también a la conclusión de que no habría arreglo posible con Buenos Aires y el litoral; y, en consecuencia, inició rápidamente las primeras maniobras militares tendientes a invadir, comenzando por Santa Fe.

En esas circunstancias ocurre un hecho que cambia el panorama militar completamente. El 10 de mayo de 1831 la confusión de un baqueano llevó al general Paz a chocar con una partida de soldados federales que lo tomaron prisionero. En sus memorias comenta que sus captores llevaban insignias blancas en lugar de las de color, punzó que habitualmente usaban lo que contribuyó a aumentar su confusión creyendo encontrarse entre soldados de su ejército. En realidad, eran hombres de la división de Reinafé, leales al gobernador Estanislao López, que le impidieron su huida ya que uno de

ellos le boleó el caballo y cuando cayó fue tomado prisionero y llevado ante el gobernador López que lo puso en prisión en el edificio de la Aduana de Santa Fe.

Lamadrid, que había quedado desempeñándose como gobernador interino de Córdoba ante la ausencia de Paz, se hizo cargo también, del mando militar de la Liga Unitaria. No obstante, la prisión de Paz resultó un duro golpe para sus hombres, ya que gran parte de sus éxitos militares eran debidos a la capacidad y habilidad de este jefe militar para dirigir sus tropas, conforme señalan diversos autores y memorias de soldados de la época.

Lamadrid buscó defenderse en Tucumán abandonando Córdoba, donde quedó como gobernador Mariano Fraguero que, ante la amenaza de las fuerzas de Estanislao López y de Balcarce con hombres de Buenos Aires, firmó el Tratado de Calchín, en el que aceptaba integrarse al Pacto Federal pero con condiciones como la pronta reunión de un Congreso Federativo. Finalmente, no fue aceptada esta postura de Córdoba, ya que la adhesión al Pacto Federal no podía ser condicionada como pretendía esta provincia.

Mientras tanto, Lamadrid se había atrincherado en Tucumán donde finalmente fue vencido en la batalla de La Ciudadela por el ejército de Facundo Quiroga. Se refugió en Bolivia y de esta manera desapareció la llamada Liga Unitaria del Interior, quedando triunfantes las provincias que habían firmado originariamente el Pacto Federal. Posteriormente, todas ellas se fueron adhiriendo al mismo.

3) El Pacto Federal. Polémica Ferré-Roxas y Patrón. Análisis del Tratado. La Comisión Representativa

Antecedentes. Diferencias entre Corrientes y Buenos Aires. Análisis del Pacto

Hemos visto cómo se desarrolló y finalizó la llamada Liga Unitaria del Interior, iniciando ahora el análisis de lo ocurrido con Buenos Aires y las provincias litorales ante la amenaza que significaba esa unión de provincias del norte dirigida por el general Paz.

Juan Manuel de Rosas, gobernador de Buenos Aires, había comprendido el peligro que enfrentaban y creía que debían formar también una liga para defenderse en forma conjunta. Sin embargo, era consciente de la desconfianza que en las provincias litorales existía respecto a las intenciones de Buenos Aires surgidas en las conductas adoptadas por esa provincia en los últimos años. A ello se deben agregar las diferentes consideraciones acerca de la manera de lograr ese entendimiento que existía entre el Litoral y Buenos Aires, especialmente con la Provincia de Corrientes, que determinarían luego enfrentamientos entre los representantes de ambas.

Los primeros pasos entonces son dados por Santa Fe y Buenos Aires que firman el 18 de octubre de 1829 un tratado, que es el primero de una serie de pactos bilaterales que desembocarán luego en el definitivo de 1831, seguido por el que firmaron Santa Fe y Corrientes el 23 de febrero de 1830; Buenos Aires y Corrientes, el 23 de marzo de 1830; Corrientes y Entre Ríos, 14 de mayo de 1830.

De aquellos pactos surge la convocatoria a una reunión de representantes de las provincias litorales y Buenos Aires. El doctor Emilio Ravignani se refiere a estas reuniones y nos dice: “Las negociaciones oficiales primeras que fracasaron, transcurren desde el 20 al 30 de julio concurriendo a ella los diputados Rojas, Ferré, Cullen y Diego Miranda que, como es sabido, representaban a Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos, respectivamente. De esta primera deliberación se convino encomendar a Rojas y Ferré la redacción del proyecto del tratado para ser sometido a nuevas deliberaciones de la comisión”.⁶

Nace aquí una serie de discrepancias entre los enviados de Corrientes y Buenos Aires conocida en nuestra historia como la “Polémica Ferré-Roxas y Patrón”. Cabe aclarar que el apellido del enviado por Buenos Aires se escribía Roxas con la letra *x* que en el castellano antiguo era equivalente a nuestra actual *j*. Es por lo tanto válido escribirlo de una u otra manera, siendo que algunos historiadores utilizan la escritura original y otros como Ravignani la moderna.

El enviado por Corrientes era Pedro Ferré, de quien José María Rosa en su libro *Nos los Representantes del Pueblo*, nos brinda una biografía en la que señala el fuerte carácter del mismo que lo llevaba a enfrentarse tanto a amigos como enemigos. Ocupó la Gobernación de Corrientes en cinco oportunidades y llegó

⁶ RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1937, tomo VI, segunda parte, p. 47.

a ser miembro de la Convención Constituyente de 1853, de la cual terminaría siendo expulsado por sus opiniones acerca del tema religioso, que defendió con un lenguaje irónico y burlón que le valió la sanción que lo llevó de nuevo a su provincia. Esta forma de defender sus opiniones lo convertía en un adversario temible y tenaz.

Puntualizó en su proyecto que debía existir un órgano permanente de representantes de las provincias y establecerse sus atribuciones, que debía avanzarse para lograr la definitiva organización del país y por último que debían establecerse las pautas para la navegación de los ríos Paraná y Uruguay y lo relativo al comercio exterior.

El enviado de Buenos Aires manifiesta en principio no tener facultades como para entrar a analizar lo propuesto por Ferré, posteriormente produce un memorial en el que expresa sus reparos al proyecto. En lo económico se opone a un régimen de protección y a considerar las rentas de la aduana de Buenos Aires de carácter nacional.

Dice Rojas y Patrón que es Buenos Aires la que paga la deuda nacional proveniente de las guerras de la independencia y la librada contra el Brasil, guarda la seguridad en las costas, mantiene agentes y cónsules en el extranjero y paga los distintos empréstitos contraídos por el país. Ferré contesta oponiéndose al librecambio considerándolo la causa de muchos de los problemas de nuestro país, proponiendo se prohíba la importación de productos que se fabriquen en

nuestro territorio por no poder soportarse la competencia con productos extranjeros.

Como se advierte, existía entre las dos propuestas una diferencia acerca de la manera de organizar la nación, pero fundamentalmente está presente el tema económico. Buenos Aires no quería perder la ventaja que le otorgaba el percibir las rentas de la aduana y compartirla con el resto de las provincias. Era una postura de su gobernador Rosas compartida en general por los porteños y así se reflejaba en los diarios de la época en Buenos Aires.

Esta posición acerca de la forma en que debía organizarse el país oponiéndose a una reunión de un congreso en lo inmediato y la intención del mantenimiento de las ventajas económicas había sido manifestada por Rosas en diversas ocasiones especialmente en su correspondencia con Estanislao López y con otros gobernadores del Litoral. La seguiría manteniendo posteriormente al Pacto y está reflejada en la llamada Carta de la Hacienda de Figueroa, en la cual explicitó claramente su postura al caudillo Facundo Quiroga.

Rojas y Patrón no era sino el intérprete y expositor del pensamiento de Juan Manuel de Rosas. Arturo Sampay incorpora un fragmento de una carta de Rosas a López en su libro *Ideas Políticas de Juan Manuel de Rosas*, sobre cómo organizar la república, en él sostiene que se “debe guardar el orden lento, progresivo y gradual con que obra la naturaleza ciñéndose para cada cosa a las oportunidades que presentan

las diversas estaciones del tiempo y el concurso más o menos eficaz de las demás causas”⁷

Rojas y Patrón fue uno de los hombres que más tiempo mantuvo su amistad con Rosas y ocupó diversos cargos durante su gobierno, inclusive una vez derrotado Rosas siguió manteniendo activa correspondencia con el mismo y proporcionándole ayuda económica en el exilio. Es por eso, sin duda, uno de los funcionarios del gobernador de Buenos Aires que mejor conocía su pensamiento e intenciones. Siguiendo a Sampay en la obra citada, también manifiesta: “El allegado que coincidió de manera más cabal con las ideas políticas de Rosas fue José María Roxas y Patrón porque plegó su mente a la de aquel”⁸

Las diferencias apuntadas y el rechazo por el enviado de Buenos Aires de los proyectos de Ferré hicieron que este abandonara las deliberaciones y se retirara a su provincia. No obstante, la estructura y alguna de las disposiciones de los mismos fueron tomadas por los representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos para la redacción definitiva del pacto.

Resulta interesante observar que la propuesta de Ferré contiene algunas disposiciones que coinciden con el pensamiento de José Gervasio Artigas en sus instrucciones a los diputados ante la Asamblea del año XIII, por ejemplo en cuanto a que Corrientes pretendía que se reuniera un Congreso pero que no fuera en Buenos Aires, mientras que Artigas pretendía que

⁷ SAMPAY, Arturo Enrique. *Las Ideas Políticas de Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Juárez Editor, 1972, p. 78.

⁸ SAMPAY, Arturo. *Op. cit.*

la capital del país no fuera en Buenos Aires, tratando ambos de limitar la influencia porteña en la política del país. En igual sentido, Ferré pretendía que se habilitaran más puertos, además del de Buenos Aires, para el comercio internacional coincidente con el deseo de Artigas que se habilitaran los puertos de Colonia y Maldonado.

La propuesta de Ferré era importante para el interior y sus intereses y para lograr una organización nacional, pero venció el punto de vista de Buenos Aires a lo que ayudó la urgencia por lograr una unión para defenderse del general Paz y su Liga Unitaria.

Vuelto Ferré a su provincia se allanó el camino a la postura de Buenos Aires, que no incluiría la discusión de temas económicos, y sobre la posible reunión de un Congreso Nacional.

El Pacto Federal y los Artículos de Confederación y Unión Perpetua de los Estados Unidos

El Pacto de Estados Unidos dio nacimiento a los Estados Unidos de América y se aprobó el 15 de noviembre de 1777, siendo ratificado el 9 de julio de 1778. Cada Estado conservaba su soberanía, libertad e independencia así como su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación a los Estados Unidos cuando actúen por medio de su Congreso.

Existen desde ya analogías entre el documento norteamericano y nuestro Pacto Federal y podemos señalar, entre otras,

la obligación de no entrar en alianzas o tratados con otros Estados por fuera del pacto, la alianza militar tanto para defenderse como para realizar operaciones, la igualdad legal de los ciudadanos de los firmantes sin importar a que Estado o provincia pertenecieran, la extradición de criminales. No obstante, como diferencias importantes podemos señalar que el documento de Estados Unidos instituyó como organismo común un Congreso, mientras que el Pacto Federal lo hizo con una Comisión Representativa que además tuvo muy corta duración antes de ser disuelta.

El doctor Alfredo Galletti en su obra *Historia Constitucional*, señala como diferencias las distintas características existentes entre la Comisión Representativa del Pacto Federal y el organismo creado por el documento norteamericano, que establecía que ante el receso del Congreso actuaría el Comité de los Estados, compuesto por un delegado por Estado, ya que nos encontraríamos con representantes de los mismos; mientras que la Comisión Representativa estaba compuesta por simples delegados de los Gobiernos Provinciales.

Para el citado autor hace diferencia que:

Los Estados signatarios de los Artículos de Confederación debían observarlos en forma inviolable por tratarse de una unión perpetua, sin poder alterar sus normas a menos que tal reforma fuera aprobada en un Congreso de los Estados Unidos y confirmada enseguida por las legislaturas de todos los Estados.

Se trataba de un proceso cumplido, en tanto el Pacto Federal era abierto, ya que admitía la incorporación de las otras provincias siempre que se decidieran por el sistema federal y, por demás, resultaba provisorio hasta la reunión de un Congreso general constituyente.⁹

No obstante en la práctica y luego de vencida la Liga Unitaria, la adhesión de las provincias se realizó sin que se permitieran modificaciones al Pacto, Primero Corrientes y, posteriormente, Córdoba intentaron concretarlas con propuestas; pero finalmente se adhirieron sin realizarlas cuando se les hizo saber que la incorporación era sin condicionamientos.

A pesar de su nombre, el Pacto Federal resulta ser en realidad un “pacto confederacional” siendo aceptado en forma general que en una Federación las Provincias o Estados mantienen su autonomía pudiendo, por ejemplo, elegir sus autoridades; pero no son Estados Soberanos, mientras que en la Confederación se unen Estados o Provincias que conservan su soberanía e independencia.

La doctora Julia Edith Aramburu en su trabajo sobre el Pacto Federal, publicado en la *Revista Anales* de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata, señala características que hacen al Pacto ser confederacional:

⁹ GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Librería Editora Platense, 1987, tomo II, p. 149.

No importa la aparición de una nueva persona de derecho público —No hace perder la personería política y jurídica de cada uno de los Estados confederados—. Importa un centro de concentración de representaciones de estados soberanos que pueden poseer distintas estructuras políticas y jurídicas en materia de forma de estado y de gobierno. Las personas jurídicas vinculadas por el pacto confederal son cada uno de los estados soberanos y en consecuencia lo que acaezca fronteras adentro de cada estado no afecta al todo confederal. Presupone intervenciones entre estados soberanos y no entre miembros de estados. Hace a su esencia, la no existencia de un órgano decisorio, como norma jurídica abierta, con capacidad de imperio, la capacidad para normar (poderes constituidos) con fuerza decisoria. La norma jurídica cerrada confederal no crea capacidad decisoria; todo vale y se da dentro del Pacto es por lo que ni el Congreso Continental (que dura nueve años) del “Pacto de Confederación y Perpetua Unión y la Comisión Representativa (arts. 15 y 16 del “Pacto Federal”); han sido normas jurídicas abiertas. Estos organismos se asemejan a reuniones de embajadores o representantes diplomáticos sin capacidad decisoria. Cada Estado soberano conserva el derecho de nulificación y el de secesión (sin embargo, algunos interpretan que al denominarse “perpetuas” no lo reconocen. Existe confederación cuando dos o más

Estados soberanos renuncian a hacer la guerra entre sí y se comprometen a hacer la guerra en común contra terceros cuando cualquiera de ellos es atacado.¹⁰

Respecto a los alcances del pacto, hay en general coincidencia en distintos autores acerca de su condición de pacto preexistente de los mencionados por el preámbulo de nuestra constitución. Algunos lo consideran una auténtica “preconstitución” y señalan que fue el instrumento que creó la Confederación Argentina y rigió la organización del país hasta la caída de Rosas y el nacimiento de la Constitución de 1853. En tal sentido, José Rafael López Rosas nos dice:

En él se dan las bases definitivas sobre las que habrá de constituirse el país, bajo los principios del federalismo. Y es en virtud de su mandato que caída la dictadura habrá de organizarse la república. Su valor radica no solo en el contenido de sus cláusulas, sino que no fue la actitud aislada de una o dos provincias, sino la expresión unánime de todas, que posteriormente a su sanción se fueron paulatinamente adhiriendo. En él se consagra la aspiración legítima del pueblo argentino a abandonar la anarquía y organizarse constitucionalmente, bajo los principios de un sistema político por el que habían luchado desde los primeros años de la revolución.¹¹

¹⁰ ARAMBURU, Julia Edith. Tratado del 4 de enero de 1831 (Pacto Federal). *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata*. 2007, Año 4, La Ley, p. 582.

¹¹ ROSA, José María. *Rosas Nuestro Contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial La Candelaria, 1970, p. 13.

José María Rosa le atribuye una importancia aún mayor que la propia Constitución de 1853 al decir que: “El Pacto Federal es el documento más importante de nuestra historia política. Fundaba la Confederación Argentina por la unión estrecha y permanente de provincias plenamente autónomas en lo interno pero que se reconocían solidarias ante el exterior”.¹²

Otros autores, en cambio, advierten que el Pacto no tiene esas características toda vez que la Comisión Representativa, que era en definitiva lo más parecido a una institución de carácter nacional, fue prontamente disuelta y las relaciones exteriores fueron encargadas al gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, que las ejerció hasta el pronunciamiento de Urquiza y su posterior caída.

El doctor Julio Lafont lo caracteriza diciendo:

Este pacto fue el arreglo más trascendental que concertaron las provincias desde 1810 para conseguir la organización definitiva conforme a los principios de más arraigo en el país, es una verdadera constitución, delineada a grandes rasgos que arranca de los antecedentes políticos creados en las provincias litorales por las aspiraciones o las necesidades locales y les daba sanción legal en la forma y latitud más convenientes para perdurar en el tiempo. La idea de nacionalidad predomina en el pacto, pero en forma distinta a lo que hicieron los unitarios; estos vieron siempre un todo

¹² Rosa, José María. Op. cit., p. 13.

—la Nación— donde debían ellos mandar, con las leyes que dictasen, sin tomar en cuenta la opinión de las partes aisladas; los federales en cambio se apoyaron en las partes para llegar a armonizar el conjunto.¹³

González Calderón, a su vez, nos dice:

El Pacto Federal dio forma orgánica a la Confederación de las provincias y corresponde en nuestra historia constitucional a los Artículos de Confederación y Perpetua Unión de 1781 en la de los Estados Unidos. Ciertamente es que la comisión representativa establecida aquí en 1831 tuvo existencia efímera y no puede compararse, como poder central de la Confederación con el Congreso continental de los Estados norteamericanos, pero no es menos cierto que las organizaciones políticas establecidas por ambos pactos —el americano de 1781 y el nuestro de 1831— fueron sustancialmente semejantes, con esta circunstancia: La Confederación Norteamericana duró nueve años, mientras que la argentina duró veinte años. De esto resulta obviamente que si el régimen confederal robusteció la vitalidad de los Estados de la Unión americana, ese mismo régimen en nuestro país también fortaleció la autonomía de las provincias en tan largo periodo de tiempo.¹⁴

¹³ LAFONT, Julio. *Historia de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Editorial F.V.D., 1953, tomo II, p. 119.

¹⁴ GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan. *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires: Lajoune y Cía. Editores, 1930, p. 184.

El doctor Alfredo Galletti no coincide en la consideración del Pacto Federal como creador de la Confederación y manifiesta:

Por otra parte la “confederación” por él creada no era tal en la realidad de los hechos, ya que las instituciones propias de la “confederación” no se llegarían a dar reemplazándose por una vuelta al sistema ensayado con anterioridad, es decir, mediante la entrega del manejo de las relaciones exteriores y la conducción de los negocios de paz y guerra a una de las provincias en tanto se eliminaba una menguada Comisión representativa de inocua gravitación.

No obstante, le reconoce ser el Pacto “preexistente por antonomasia”, pone de resalto su vigencia por veinte años y agrega: “En ese tiempo se constituye en algo así como ley fundamental. Si bien cada provincia se seguía rigiendo por sus propias instituciones (todas, menos Buenos Aires que lo hizo mediante leyes), demarcadas por estatutos o constituciones, el Pacto resulta el elemento jurídico-político ordenador”.¹⁵

El pacto finalmente se firmó por los representantes de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, no haciéndolo en un primer momento Corrientes ya que como hemos visto Pedro Ferré se retiró de las deliberaciones luego de su enfrentamiento con el enviado de Rosas, José María Rojas y Patrón. En un principio el gobernador de Santa Fe, Estanislao López, pareció coincidir

¹⁵ GALLETTI, Alfredo. *Op. cit.*, p. 80.

con los puntos de vista de Ferré, pero finalmente resultó convencido por los argumentos de Rosas a lo que se agregó la urgencia por la amenaza de Paz y por una sublevación que ocurrió en la provincia de Entre Ríos que ponía en peligro la concreción de la alianza.

La versión definitiva constaba de dieciséis artículos y comienza con una introducción en la que se hace referencia a los antecedentes que dieron origen al Pacto, nombrando específicamente el Tratado Preliminar del 23 de febrero de 1830 entre Santa Fe y Corrientes, la invitación de Santa Fe a Buenos Aires del 24 de febrero de 1830, la Convención Preliminar entre Buenos Aires y Corrientes del 23 de marzo del mismo año y por último el Tratado del 3 de mayo entre Corrientes y Entre Ríos.

A pesar del retiro de su enviado y de no haber firmado originariamente el Pacto, resulta ser la provincia de Corrientes la única que realizó acuerdos preliminares con la totalidad de las otras provincias de la Liga.

El Pacto estableció que se reconocían con “vigor y fuerza” los tratados bilaterales firmados entre las provincias a los que ya hemos hecho mención. Se estableció un acuerdo de paz, amistad y unión permanente reconociendo su libertad, independencia, representación y derechos con igualdad entre los firmantes.

Se constituye una alianza ofensiva defensiva tanto para defenderse de una posible agresión del extranjero como la proveniente de otras provincias que no integraran el Pacto,

estableciéndose la obligación de auxiliar con toda clase de recursos para cumplimentar esa obligación. La dirección de las operaciones militares quedaría en cabeza del Gobierno de la provincia auxiliada.

Se comprometieron además a no celebrar tratados en forma individual sin “previo avenimiento expreso de las demás provincias que forman la presente federación”, pero dejando a salvo que no podían oponerse a aquellos tratados que no perjudicaran a los intereses de la república o de las provincias en particular.

Se estableció la obligación de extraditar a cualquier criminal que se refugiara en una de ellas huyendo de las otras dos por cualquier tipo de delito, aclarándose que no se aplicaría en forma retroactiva por delitos cometidos antes de la firma del Pacto.

Se reconoció la posibilidad de que los habitantes de las provincias firmantes pudieran transitar con sus buques y cargas en todos los puertos, ríos y territorios de cada una de ellas y de poder ejercer su industria con los mismos derechos que los naturales de la provincia. Con respecto a la exportación e importación de productos entre las provincias se establecía la igualdad de impuestos para todos los habitantes, fueran naturales o no del lugar donde se realizaba la transacción.

Dedica también el pacto un artículo al tema de la nacionalidad de los gobernadores estableciendo que, si alguna provincia hacía excepción a la regla que establecía que debía ser natural de la misma, la excepción comprendería a la totalidad de las provincias aliadas.

Contempla la posibilidad del ingreso de otras provincias al Pacto pero sujeta su incorporación a que se ajuste a lo convenido en la convención preliminar celebrada en Santa Fe el 23 de febrero de 1831. Esto significaba que debería pronunciarse expresamente por la adopción del sistema federal, dando garantías de su intención de cambiar de política para el caso de que hubiera adoptado otra, a lo que se agregaba la necesidad de contar con el consentimiento de las demás signatarias.

Se advierte que estas disposiciones estaban dirigidas a las provincias dominadas por el general Paz que habían formado la Liga Unitaria del Interior, previendo que en el futuro pudiera lograrse su incorporación, como realmente ocurrió caído Paz en prisión y derrotado su ejército al mando de Lamadrid, lo que llevó a la disolución de la Liga.

También el Pacto dispuso la creación de una Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina. Denominó a sus integrantes diputados, pero en realidad eran representantes de sus gobiernos, pudiendo ser removidos en cualquier momento, lo que claramente determina que no tenían las facultades de un congreso estando sujetos a los mandatos de las autoridades de las mismas. Sus decisiones debían contar con la aprobación o rechazo de las legislaturas provinciales.

Los comisionados podían celebrar tratados de paz y declarar la guerra, pero siempre conforme a las instrucciones y ratificaciones de sus respectivos gobiernos. En caso de

aprobarse una declaración de guerra, podían ordenar el levantamiento de un ejército, estableciendo la cantidad de tropas y la designación del general que lo comandaría.

Analizaremos otra de sus atribuciones, tal vez la de mayor importancia, la de poder llamar a la reunión de un Congreso General de carácter federativo. Su objetivo era claramente organizar el país bajo la forma federal. No obstante, lo condicionó a que las provincias que se adhirieran al Pacto se encontraran en plena libertad y tranquilidad. Sus funciones eran arreglar la administración general del país bajo el sistema federal y ordenar su comercio exterior e interior. Asimismo, el cobrar y distribuir las rentas generales y el pago de la deuda de la república reafirmando la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias firmantes.

Como ya hemos dicho, el Pacto fue firmado originariamente por los enviados de Buenos Aires (José María Rojas y Patrón), Santa Fe (Domingo Cullen) y Entre Ríos (Antonio Crespo); y posteriormente fueron agregándose las demás provincias que componían entonces a nuestro país.

En la práctica y en sus comienzos, el Pacto funcionó con el manejo de las relaciones exteriores por parte del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas; y el manejo de los negocios de guerra y paz, por la Comisión Representativa. El Pacto no otorgó el manejo de las Relaciones Exteriores a Rosas, sino que las provincias en forma individual lo fueron haciendo a medida que se incorporaban al Pacto.

El Pacto no incorporó los temas oportunamente expuestos por Ferré tal como quería Rojas y Patrón, pero logró establecer la posibilidad de llamar a un Congreso federativo para organizar al país. No obstante, lo condicionó a la situación de tranquilidad y paz en las provincias resistiéndose Rosas a convocarlo durante todo el período en que gobernó la Provincia de Buenos Aires.

El doctor Dardo Ramírez Braschi en su libro *La provincia de Corrientes y el Pacto Federal de 1831*, señala que: “A pesar de que la firma del Pacto no efectivizó la inmediata organización nacional, fue uno de sus más valiosos antecedentes, transformándose en el acuerdo de mayor relevancia en la política institucional de las provincias del Río de la Plata, formando parte de un conjunto de tratados que —según Alberdi— constituyeron los antecedentes más sólidos del Federalismo Argentino”. Realiza luego una síntesis de lo que considera ideas centrales del Pacto y su relevancia en nuestra materia:

Del articulado del pacto surgen las siguientes ideas que significarán un mojón dentro de la Historia Constitucional Argentina: 1) pacto de unión permanente, paz y amistad; 2) alianza ofensiva y defensiva; 3) obligaciones recíprocas entre las partes; 4) igualdad de derechos entre los firmantes; 5) derechos comunes recíprocos; 6) adhesión de las demás provincias al Pacto; 7) organización, composición y facultades de la Comisión Representativa. Su firma constituyó el

fundamento sustancial del Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y uno de los andamiajes más importantes por el cual se seguiría la Constitución Nacional de 1853.¹⁶

La Comisión Representativa

La Comisión Representativa comenzó sus primeras reuniones el 5 de febrero de 1831 con los representantes de quienes habían firmado el Pacto en su inicio. Su primera medida fue la de realizar una declaración de guerra contra el general Paz y su Liga Unitaria, encomendando al gobernador de Santa Fe, Estanislao López, la dirección del ejército federal.

Lograron reunirse treinta y una veces, siendo solamente Santa Fe y Entre Ríos las provincias que estuvieron presentes en todas las sesiones. En sus reuniones, en principio, no hubo enfrentamientos hasta que el diputado correntino Leiva volvió a poner en discusión las ideas que había puntualizado Ferré en los comienzos de las deliberaciones para llegar al pacto. La postura de Buenos Aires seguía siendo inflexible y se recordó que no se podían hacer modificaciones al contenido del pacto, incluso se discutió si una provincia que originariamente no lo había firmado, como era el caso de Corrientes, podía indicar una reforma al pacto. Se volvió a generar el enfrentamiento entre la provincia de Corrientes y Buenos Aires, además por la posibilidad de convocar a un Congreso, al cual se resistía Rosas existiendo numerosa correspondencia entre este,

¹⁶ RAMÍREZ BRASCHI, Dardo. *La Provincia de Corrientes y el Pacto Federal*. Corrientes: Moglia Ediciones, 2016, p. 69.

Facundo Quiroga y Estanislao López; en la cual explicita su idea de la conveniencia de no convocar en forma inmediata al mismo. La actitud de los miembros de la Comisión Leiva (Corrientes) y Marín (Córdoba), cuya correspondencia criticando la actitud de Buenos Aires en contra de la reunión de un Congreso cayó en manos de Rosas, precipitó la disolución de la Comisión que finalmente dejó de reunirse el 18 de julio de 1832. Disuelta la Comisión, las atribuciones que le había otorgado el Pacto quedaron en cabeza del gobernador de Buenos Aires. José María Rosa en su obra *Historia Argentina* sostiene que la Comisión, antes de disolverse, delegó esas atribuciones a Juan Manuel de Rosas:

Sus poderes se trasladaron al Gobernador de Buenos Aires por resolución de la Comisión en su último acuerdo, confirmada por todas las provincias. El Gobernador de Buenos Aires pasaba por lo tanto a detentar, además del manejo de las relaciones exteriores, la jefatura suprema de la Confederación que el artículo 16 daba a la Comisión con las facultades de declarar la guerra o hacer la paz, determinar los contingentes que formarían el ejército nacional, nombrar sus jefes e invitar a la reunión de un congreso federativo cuando se estuviera “en plena libertad y tranquilidad”.¹⁷

¹⁷ ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente, 1979, tomo IV, p. 172.

Otros historiadores, como Dardo Ramírez Braschi, son de opinión contraria, citando a Enrique M. Barba en su artículo sobre “Los Poderes de Rosas y el Pacto Federal”, publicado en el *Anuario del Instituto de Historia Argentina* de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata, concluye que nunca hubo una delegación expresa de dichos poderes, sino que la propia provincia de Buenos Aires fue la que se los atribuyó.¹⁸

En consecuencia, la Comisión Representativa se disolvió y las posibilidades de analizar las propuestas de cambios en materia económica y convocatoria a la reunión de un congreso quedaron definitivamente suspendidas hasta la caída de Rosas. Tanto Estanislao López como Facundo Quiroga, que en algún momento se habían pronunciado por la necesidad de un congreso, se plegaron a la opinión de Rosas condenando las posturas de los integrantes de la comisión Leiva y Marín. Solo Pedro Ferré, consecuente con sus ideas, defendió al representante de Corrientes, Leiva, manifestando que solo había opinado sobre la necesidad de llamar a un congreso para lograr la organización del país bajo un régimen federal que no era otra cosa que lo establecido por el propio Pacto Federal. No obstante, sin el apoyo político y sustancialmente económico de Buenos Aires, la Comisión con el retiro de su representante estaba condenada a desaparecer.

Sin duda alguna, y por encima de las discusiones acerca de su

¹⁸ RAMÍREZ BRASCHI, Dardo. Op. cit., p. 84.

mayor o menor importancia entre diversos historiadores, fue el antecedente más determinante al que referencia el Acuerdo de San Nicolás. Logró finalmente aunar a todas las provincias, que anteriormente solo se ligaban mediante acuerdos de tipo bilateral o con la participación de solo algunas de ellas. Se estableció finalmente la aceptación del sistema federal de gobierno y sirvió durante veinte años para reglar la vida institucional del país. No obstante, no logró como vimos, establecer una igualdad entre sus integrantes ya que la Provincia de Buenos Aires mantuvo una situación de preponderancia en lo político y fundamentalmente en lo económico con las rentas de la aduana, que se extendió por muchos años más

4. Ideología Rosista. La Carta de la Hacienda de Figueroa. Asesinato de Facundo Quiroga

Fue Rosas un hombre más de acción que de pensamiento. Sus ideas han sido plasmadas en su correspondencia personal, especialmente en la mantenida con Estanislao López y con Facundo Quiroga. Su federalismo fue más que nada empírico y se iría dando conforme ocurrieran los hechos en el país. Este federalismo era diferente al propugnado por Artigas y Dorrego, ya que atendía, en un primer término, a los intereses de la provincia de Buenos Aires y sus beneficios económicos. Fue contrario a la reunión de un congreso y al dictado de una

Constitución argumentando que era preciso primero lograr la pacificación y la organización de las provincias.

César Alberto Floria y César García Belsunce en su obra *Historia de los Argentinos* caracterizan al estilo de gobierno de Rosas diciendo: “Despreciaba la pedantería doctoral y sentía una instintiva repugnancia por las teorías. Tenía un temor visceral por el caos, del que derivaba una predilección casi obsesiva por el orden y el principio de autoridad. No fue casualidad que su proclama de octubre de 1820 terminara con estas palabras: ¡Odio eterno a los tumultos! ¡Amor al orden! ¡Obediencia a las autoridades constituidas!”. Los autores agregan: “Las características de su gobierno se pusieron en evidencia casi inmediatamente: orden administrativo, severidad en el control de los gastos, exaltación del partido gobernante y liquidación de la oposición”.¹⁹

Arturo Enrique Sampay en su libro *Las ideas Políticas de Juan Manuel de Rosas* dice: “En el ostracismo y ya anciano Rosas definió su sistema de gobierno absolutista con insuperable precisión: ‘Durante el tiempo que presidí el gobierno bonaerense, encargado de las relaciones exteriores, con la suma del poder por la ley goberné puramente según mi conciencia’”. Ateniéndonos a lo demostrado en este estudio podemos añadir y conforme a sus propias ideas políticas condicionadas solo por los intereses de la clase latifundista de Buenos Aires a la cual perteneció como el miembro más conspicuo.²⁰

¹⁹ FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César. *Historia de los Argentinos*. Buenos Aires: Larousse, tomo II, 1996, pp. 14 y 17.

²⁰ SAMPAY, Arturo. *Op. cit.*, p. 81.

La Carta de la Hacienda de Figueroa. Asesinato de Facundo Quiroga

Es en esta famosa carta escrita por Rosas y dirigida a Quiroga, en la que se desarrolla en forma explícita su opinión sobre su pensamiento institucional y la organización del país.

Durante el gobierno de Maza se le encargó a Facundo Quiroga la misión de dirigirse al norte y mediar en el problema que existía entre las provincias de Salta y Tucumán.

El doctor Enrique M. Barba en su libro *Quiroga y Rosas* detalla:

El 18 de diciembre fueron firmadas las Instrucciones y extendido el certificado que acreditaba a Quiroga en el carácter de comisionado de Buenos Aires. Después de dos días de conferencias, Quiroga se puso en viaje el 19 al alba; fue alcanzado en la plaza de Flores por Rosas y siguieron juntos hasta la estancia de Figueroa en San Antonio de Areco. Al terminar las conversaciones, Rosas prometió resumir la idea dominante sobre lo hablado: conflicto del Norte y organización del país y enviarle una carta que mostrada a los gobernadores les hiciera conocer su opinión al respecto. El pensamiento de Rosas a que aludimos está expuesto en la famosa carta del 20 de diciembre de 1834 escrita en la “Hacienda de Figueroa”, cuyo original llevado por Quiroga en su trágico trayecto, conserva los rastros de su sangre.²¹

²¹ BARBA, Enrique M. *Quiroga y Rosas*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1974, p. 79.

Rosas analiza en ella la necesidad de que las provincias se den sus constituciones como situación previa a la obra de realizar una de carácter nacional. Considera que el remedio para nuestro país no es precipitar la misma. Cree que para formar un todo ordenado previamente deben estar arregladas en forma regular y permanente las partes que lo componen. Pone como ejemplo un ejército que sin jefes, sin oficiales, sin disciplina sin subordinación y todos acechándose y peleando entre sí, pretendiera ser ordenado. Considera que los intentos para imponer un sistema de unidad lo único que han dejado es anarquía siendo absolutamente necesario el sistema federal, pero este sistema puede ser desastroso si no existen Estados bien organizados. Habla luego de las dificultades para celebrar un congreso federativo en ese momento, en el estado de pobreza y agitación política en que se encuentran las provincias. Si se forma un gobierno nacional, se pregunta con qué fondos va a atender el pago de la deuda exterior y los gastos de administración. Pone el acento en la falta de hombres adecuados para los gobiernos provinciales lo que se replicará cuando se determine quiénes deberán dirigir la república.

Examina luego qué debería convenirse previo a la reunión de un congreso y señala que debe establecer las bases de la unión federal. Lo primero que debería tratar el Congreso que se reuniera no debe ser la creación de un gobierno general y el nombramiento de un jefe supremo de la república, eso debe ser lo último de todo. Lo primero es determinar dónde debe

continuar sus sesiones el Congreso, después la Constitución General con la organización de gobierno, su composición y atribuciones, pero dejando a salvo la soberanía e independencia de cada uno de los estados federales, forma de elección, residencia del gobierno y fuerzas armadas en tiempos de paz.

Sobre el tema de la capital recuerda los problemas que traen la determinación del lugar, los celos y emulaciones entre los pueblos. También reflexiona sobre los problemas a producirse con las autoridades del Estado donde se radique. Pone de ejemplo el caso de Estados Unidos donde tuvieron que fundar la ciudad de Washington sin adoptar otra que perteneciera a alguno de los Estados federados. Cada Estado federado deberá contribuir a formar un fondo nacional que cubra los gastos ordinarios del Gobierno y el pago de la deuda nacional. Asimismo, se deberán establecer los contingentes de tropa con que cada Estado contribuiría a la formación del ejército nacional.

Solo una vez que queden establecidos estos puntos y el modo en que cada Estado cree sus rentas particulares podría procederse al nombramiento del presidente de la república y la creación del gobierno nacional.

Analiza luego el estado triste y lamentable en que se halla nuestro país y no cree que en esas condiciones se pueda comenzar una empresa tan difícil, que en tiempos más tranquilos y con hombres de patriotismo, capacidad y prudencia no pudo realizarse. Un gobierno general no impedirá las disensiones internas de los pueblos. El solo grito de Constitución no

soluciona los problemas expuestos. Agrega que el gobierno general de una república federativa no une a los pueblos federados, los representa unidos; no es para unirlos es para representarlos en unión ante las demás naciones.

Considera que la unión y la tranquilidad crean al gobierno general; mientras que la desunión, lo destruye. No habiendo entre nosotros unión y tranquilidad, es mejor que no exista una Constitución antes que sufrir los estragos de su disolución. Finalmente, cree que es un grave error insistir en el momento con la idea de Constitución y agrega que si lo logran, envolverían a la república en una espantosa catástrofe; no debiendo prestarse a lo que él llama un delirio, debiendo esperarse hasta que llegue la verdadera oportunidad que permita hacerlo con resultados que produzcan la felicidad de la nación.

Hemos visto que el general Quiroga había partido hacia el norte en misión encomendada primero por Maza y ratificada por Rosas para mediar entre el gobernador de Salta, Latorre, y el de Tucumán, Heredia.

Cuando llega, se encuentra con que Latorre había sido asesinado, asumiendo el gobierno Fernández Cornejo. Quiroga reúne a Heredia, Ibarra (gobernador de Santiago del Estero) y a Moldes en representación de Fernández Cornejo y al doctor José Santos Ortiz, secretario de Quiroga; les lee la carta que enviara Rosas y habiendo finalizado las hostilidades retorna a Buenos Aires acompañado de su secretario.

Siguiendo a José María Rosa en este tema, el mismo sostiene que: “En su viaje de ida Rosas le había advertido que sus enemigos podían muy bien jugarle una mala pasada. Rechazó la escolta ofrecida por Rosas porque su persona era la mejor escolta para contener cualquier cobarde”²²

También llegaron rumores de un posible atentado a Santiago del Estero que hicieron que Ibarra le aconsejara cambiar de itinerario, volviendo a Buenos Aires por las provincias andinas, pero nuevamente no hizo caso de los consejos.

El 16 de febrero de 1835 en Barranca Yaco, provincia de Córdoba, una partida al mando de Santos Pérez da muerte a Quiroga y a todos los que viajaban con él, a los efectos de no dejar testigos. No obstante, dos correos que seguían, a cierta distancia, el coche donde viajaba Quiroga pudieron presenciar lo ocurrido y dar aviso. Desaparecía así la figura más importante de los federales en el norte de nuestro país, quedando Rosas y Estanislao López como principales referentes de ese partido.

La investigación de lo ocurrido comenzó en Córdoba, donde justamente gobernaban los hermanos Reinafé, quienes resultarían luego ser los autores intelectuales del asesinato, especialmente José Vicente que era gobernador. No obstante los esfuerzos por desviar la investigación, insinuando que el crimen era obra de bandoleros; la declaración del

²² ROSA, José María. Op. cit., tomo IV, p. 21.

correo, Agustín Marín, al describir la partida que ultimó a Quiroga, hablaba de gente con uniforme y no de salteadores. Finalmente, Rosas intervino y logró la detención de tres de los hermanos Reinafé, mientras que el cuarto alcanzó a huir refugiándose en Uruguay. Las provincias delegaron en Rosas el juzgamiento a los hermanos detenidos y a Santos Pérez, capitán de la partida que dio muerte a Quiroga y los soldados intervinientes. Rosas consideró que el general Quiroga estaba cumpliendo una misión oficial en nombre de las provincias y en consecuencia, por la delegación que le habían hecho, se juzgaba en Buenos Aires como un delito federal y no en Córdoba donde ocurrieron los acontecimientos.

Finalmente son condenados a muerte los asesinos de Quiroga; es decir, los hermanos Reinafé que habían sido detenidos (uno de ellos murió en la cárcel), Santos Pérez y algunos soldados de la partida que había consumado el crimen.

Se ha especulado que Estanislao López y el mismo Rosas habrían tenido que ver con el crimen e inclusive uno de los defensores de los Reinafé, el doctor Gamboa utilizó el argumento nacido de un diario unitario de Montevideo que le achacaba a Rosas responsabilidad en la muerte de Quiroga para recusar su intervención, pero nada de esto pasa de especulaciones y lo concreto es lo actuado primero en Córdoba tratando de desviar la investigación y lo actuado en Buenos Aires. Al respecto, el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires conserva la documentación del proceso judicial a los asesinos de Facundo Quiroga.

5) Generación del 37. Posición ideológica. Acción Político Institucional

Se denominó generación de 1837 al movimiento de jóvenes intelectuales iniciados en los postulados del movimiento romántico nacido en Alemania y Gran Bretaña y, posteriormente, desarrollado en el resto de Europa. Sintéticamente sus postulados indicaban una postura diferente al clasicismo en las diversas manifestaciones del arte, una valoración de lo propio y de las características especiales de las diferentes naciones, una toma de posición individual del artista donde sus emociones jugaban un papel principal en su obra.

Quien primero tomó contacto con esta corriente fue Esteban Echeverría que viajó a Francia y allí conoció diversas manifestaciones del nuevo movimiento; y a su regreso a Buenos Aires lo comunicó a otros jóvenes de la época. Integraron esta llamada generación de 1837: Juan Bautista Alberdi, José María Gutiérrez, Félix Frías, Vicente Fidel López, José Mármol, José Rivera Indarte, Miguel Cané, Santiago Viola y los uruguayos Juan Carlos Gómez y Andrés Lamas, entre otros. Más jóvenes que los nombrados, se agregaron también Domingo Sarmiento y Bartolomé Mitre.

Comenzaron sus reuniones en el Salón Literario que funcionaba en la librería de Marcos Sastre, donde en un principio solo abordaron temas literarios en consonancia con la novedad del Romanticismo. Posteriormente, comenzaron sus problemas

con Rosas iniciaron una nueva organización de carácter secreto copia de las que estaban funcionando en Europa, especialmente en Italia, a la que llamaron Joven Argentina.

José Luis Lanuza en su libro *Esteban Echeverría y sus amigos* expresa: “Ya que no podían reunirse públicamente, lo harían en la clandestinidad. Crearían una sociedad secreta como la de los revolucionarios de la Joven Italia o de la Joven Europa. Echeverría confió su programa a Alberdi y Gutiérrez. Estos se ocuparon de invitar a “lo más notable y mejor dispuesto de la Juventud”²³

William H. Katra en su obra *La generación de 1837* al abordar esta etapa de la Joven Argentina expresa: “En contraste con la orientación académica del desaparecido salón literario, los jóvenes militantes que constituían la Joven Argentina se comprometieron desde un principio con el activismo cultural y político”²⁴

En las primeras reuniones de la Joven Argentina Echeverría enunció quince palabras simbólicas que sintetizaban un programa a seguir o declaración de principios: 1. Asociación 2. Progreso 3. Fraternidad 4. Igualdad 5. Libertad 6. Dios 7. El honor y sacrificio, móvil y norma de nuestra conducta social. 8. Adopción de todas las glorias legítimas, tanto individuales como colectivas de la Revolución, menosprecio de toda refutación usurpadora o ilegítima. 9. Continuación de todas las tradiciones progresivas de la Revolución de Mayo. 10. Independencia de las

²³ LANUZA, José Luis. *Esteban Echeverría y sus amigos*. Buenos Aires: Editorial Raigal, 1951, p. 83.

²⁴ KATRA, William H. *La Generación de 1837*. Buenos Aires: Emecé Editores, 2000, p. 72.

tradiciones retrógradas que nos subordinan al antiguo régimen. 11. Emancipación del espíritu americano. 12. Organización de la patria bajo el sistema democrático. 13. Confraternidad de principios. 14. Fusión de todas las doctrinas progresivas en un centro unitario. 15. Abnegación de las simpatías que puedan ligarnos a las dos grandes facciones que se han disputado el poderío durante la revolución.

Estas palabras se encontraban dentro del escrito de Echeverría denominado Creencia que dio a conocer ante los integrantes de la Joven Argentina. Para algunos autores carece de originalidad y es copia de conceptos de Giuseppe Mazzini, creador de la Joven Europa. Otros, en cambio, creen ver originalidad en sus conceptos. Sin perjuicio de ello algunas de sus ideas no parecen estar muy claras en la mente del autor y siguiendo la obra de Katra ya citada este expone como ejemplo la opinión de Echeverría sobre la democracia y la igualdad, conceptos que aparecen en sus palabras simbólicas. Hablando de Creencia dice:

Por ejemplo el texto defiende retóricamente la democracia y la igualdad y después justifica no dar el voto a las masas porque su participación no estaba guiada por “la Diosa razón”. También resultaba contradictorio que condenara a los unitarios por haber permitido la participación electoral de las masas y después por haber abandonado a la población rural a su propia suerte. ¡Por debajo de sus ímpetus retóricos,

la intrincada argumentación del texto, parecía ser que los jóvenes militantes atraerían a las masas a su causa quitándoles el poder votar!²⁵

Enfrentados finalmente con Rosas, parte de los integrantes de esta llamada generación de 1837, parten al exilio. La mayoría a Uruguay, estableciéndose en Montevideo; otros a Chile y Bolivia. Los residentes en Montevideo forman la llamada Asociación de Mayo con los mismos principios y fundamentos de la Joven Argentina. Es allí donde publican la obra de Echeverría, a la que denominó *Dogma Socialista*, en ella se reiteraron conceptos ya vertidos en Creencia, agregando lo que llamó Ojeada Retrospectiva”. Las opiniones respecto a la importancia del *Dogma Socialista* han pasado de considerarlo simple copia de ideas de Europa sin originalidad a establecer que es un antecedente de nuestra constitución. Los principios que sustentaba hablaban de una vuelta al espíritu de la Revolución de Mayo con un concepto idealizado de la misma, una síntesis superadora de los postulados de unitarios y federales, y una visión optimista del progreso indefinido de la humanidad.

Otra obra de los autores de esta generación producida en la época del Salón Literario fue el llamado *Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho* de Juan Bautista Alberdi que tiene relación con la realizada por un compañero de estudios del tucumano Manuel José Quiroga Rosas, *Tesis sobre la*

²⁵ KATRA, William H. Op. cit., pp. 68-69.

Naturaleza Filosófica del Derecho. Ambos coincidían en la necesidad de superar los intentos doctrinarios de la generación anterior queriendo realizar la organización del país sobre bases no aceptadas por el pueblo. Alberdi hablaba de una Constitución que contemplara la realidad del lugar en que iba a ser aplicada, teniendo en cuenta sus valores, tradiciones y costumbres. Desde este punto de vista, Rosas era un ejemplo de comprensión de un gobernante de las realidades propias de su pueblo. Eso lo diferenciaba con las autoridades del partido unitario que habían teorizado sobre la organización del país sin conocer sus realidades, y allí estaba la razón de su fracaso. Este análisis del gobierno de Rosas, a quien no escatimó elogios, le valió la crítica de varios de sus compañeros como Florencio Varela y Andrés Lamas. Posteriormente, Alberdi se exilaría en Montevideo donde renegó de esta interpretación del *Fragmento Preliminar*.

En su enfrentamiento con Rosas los hombres de la generación de 1837 se convirtieron en hábiles propagandistas en su contra y cuando se produjo el bloqueo anglo-francés en contra de Rosas tomaron partido apoyando la causa de Francia, circunstancia que fue criticada severamente aun por antiguos unitarios, también exilados, que lo interpretaron como una traición a la patria. Varios de sus integrantes eran excelentes escritores y usaron esta habilidad para atacar a Rosas, siendo los ejemplos más conocidos el *Facundo* debido a la pluma de Sarmiento, *El Matadero* de Esteban Echeverría, *Amalia* de José

Mármol y *las Tablas de Sangre* del cordobés Rivera Indarte. Echeverría mandó ejemplares del *Dogma Socialista* al gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, y al de Corrientes, Joaquín Madariaga. No llegó a ver el derrocamiento de Rosas ya que murió en 1851.

En síntesis, podemos decir que las ideas principales de esta generación de 1837 están tomadas de modelos europeos, especialmente de Francia. Que se enrolaron en el liberalismo en cuanto a la representación popular y a la confianza en el progreso humano. Adoptaron el Romanticismo que rechazaba las antiguas formas clásicas de abordar las ciencias y las artes y de valorar las características propias de cada sociedad. Conocieron y tomaron elementos del Socialismo Utópico de Saint Simon en cuanto a los derechos de quienes trabajaban para protegerlos de los excesos del capitalismo, que comenzaba a ser cada vez más importante en Europa.

Tras la caída de Rosas intervinieron activamente en la organización nacional apoyando algunos de ellos al autonomismo de la provincia de Buenos, y otros a la Confederación con Urquiza. Alberdi con su obra *Bases* y con su proyecto de Constitución influyó en los constituyentes de 1853. Dos de sus miembros más jóvenes, Bartolomé Mitre y Domingo Sarmiento, llegaron a ser presidentes de la república pasando entonces a desarrollar sus ideas en la práctica.

6) Ley de Aduana de 1835

La ley de Aduana fue dictada el 18 de diciembre de 1835 y debía comenzar a regir a partir del primero de enero de 1836. Debemos tener en claro que era una Ley de la Provincia de Buenos Aires, que debía tener efecto sobre los productos que en ella entraran. César Alberto Floria y César A. García Belsunce en su obra *Historia de los Argentinos* realizan una síntesis de la misma:

La Ley del 18 de diciembre de 1835 aumentó las tasas aduaneras a la importación en general, liberó totalmente de tasas a los productos que Buenos Aires producía con un alto nivel de calidad y prohibió totalmente la introducción de ciertos productos —trigo, harina, etc.— producidos en el país, rompiendo así por primera vez con la tradición librecambista. La nueva ley favoreció a los agricultores que pasaron a apoyar al general Rosas. Los productores de vinos, textiles y lanas del interior también se beneficiaron, y tuvieron la impresión de que Buenos Aires empezaba una política económica de interés nacional.²⁶

No obstante, las dificultades económicas provenientes fundamentalmente del bloqueo anglo-francés derivaron en que paulatinamente se fueran modificando las pautas de la ley y

²⁶ FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A. Op. cit., pp. 35-36.

abandonando sus principios de un incipiente proteccionismo. Debe aclararse que pese a la Ley de Aduanas no había una situación de igualdad entre las provincias y Buenos Aires, toda vez que esta conservaba la aduana y sus rentas. En un trabajo realizado por el doctor Ramón Torres Molina y colaboradores, denominado *Estudios de Historia Constitucional* se realiza una comparación de las leyes aduaneras del año 1822 y 1835; y analizando la última de las nombradas a modo de conclusión nos dice: “En primer lugar toda política proteccionista resulta positiva, pero su mayor grado de profundización, se logra cuando se concibe en un pie de igualdad entre todas las regiones económicas. Esta característica no se da en la ley del año 1835, por que el localismo, aunque atenuado, no desaparece. Tal afirmación, encuentra fundamento en que las rentas de la aduana no fueron nacionalizadas, a pesar de los reclamos del interior”²⁷

Sin desconocer los problemas que arrastraba la Ley de Aduanas, la misma fue bien vista en las provincias que veían una señal por parte de Buenos Aires de atender, parcialmente, sus intereses; varias legislaturas provinciales manifestaron su agradecimiento a Rosas por las nuevas disposiciones.

²⁷ TORRES MOLINA, Ramón y colaboradores. *Estudios de Historia Constitucional. Leyes Aduaneras de los años 1822 y 1835. Comparación y Vigencia*. La Plata: Centro de Investigaciones en Ciencias Políticas, 1989, p. 44.

7) Bloqueo del Puerto de Buenos Aires

El conflicto que da origen al bloqueo del puerto de Buenos Aires comienza por una cuestión menor que, indudablemente, esconde el problema real. Francia reclama por la prisión del súbdito francés Hipólito Bacle. Asimismo, pretendía ser tratada como Inglaterra, que había firmado un tratado al que ya hemos hecho mención, en el cual recibía el trato de nación más favorecida y eximía a los ingleses de todo servicio de carácter militar. La contestación de Rosas a través de Arana, su ministro, fue desconocer al representante francés por carecer de poderes diplomáticos (estaba a cargo provisoriamente del consulado). Asimismo, justificó la detención de Bacle por espionaje (se le imputó también la venta de planos a la Confederación Peruano Boliviana del Mariscal Santa Cruz, confeccionados por orden de la Confederación Argentina).

Al no hacerse caso a las reclamaciones a las que se agregaban problemas con la justicia de otros súbditos franceses, y por tener que integrar la milicia de Luján para custodiar al general Paz (quien se encontraba preso en dicha localidad); finalmente Francia se consideró agraviada e inició el bloqueo del puerto de Buenos Aires, declarado por el Almirante Leblanc el día 28 de marzo de 1838. Se bloqueaba el puerto de Buenos Aires y todo el litoral del río perteneciente a la República Argentina. En realidad, los motivos de las reclamaciones francesas eran comerciales y Rosas se mantuvo inflexible en su postura. El

bloqueo trajo perjuicios económicos a la Confederación y una intervención mediadora del cónsul de Inglaterra fue rechazada por el representante francés. A ello se agregaba que los exilados en Montevideo, donde la flota francesa fondeaba, hicieron causa común con ellos en su afán de combatir a Rosas. En estas circunstancias los franceses toman la Isla de Martín García, luego de una heroica resistencia comandada por su jefe, el teniente coronel Jerónimo Costa, rendido ante la enorme superioridad de hombres y medios con que lo atacaron. No obstante los intentos de la flota francesa de desembarcar en Zárate y Magdalena fracasan. También fueron fracasando diversas acciones como la de Berón de Astrada en Corrientes, la llamada conspiración de Maza en Buenos Aires, la campaña de Lavalle en Entre Ríos, la sublevación de Los Libres del Sur en la zona de Chascomús y la Coalición del Norte, dirigida por Marco Avellaneda, esta última derrotada en el combate de Quebracho Herrado.

Ante esta situación, Rosas finalmente logra un triunfo diplomático cuando el 29 de octubre de 1840 se firma el Tratado Mackau-Arana que pone fin al conflicto. Por él, la Confederación reconoce las indemnizaciones que correspondían a los franceses por los perjuicios sufridos. Se levantaba el bloqueo y se procedía a la devolución de la Isla Martín García reponiéndose el material de guerra que existía en la isla antes del conflicto. Se concedía la posibilidad de repatriación de los argentinos que abandonasen su actitud

hostil frente al gobierno de la confederación con la mediación de Francia. Se reconocía a ciudadanos de ambos países el trato correspondiente a nación más favorecida. Una vez aprobado el tratado por el rey Luis Felipe y por el Gobierno argentino, el plenipotenciario de Francia mandó enarbolar a bordo del buque *Alemene* de la flota francesa la bandera de nuestro país y la saludó con una salva de veintiún cañonazos.

Sin lugar a dudas estos sucesos ampliaron el prestigio de Rosas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Es uno de los hechos de su gobierno que ha merecido en general una opinión favorable.

Posteriormente, en 1845, una intervención —ahora de Francia e Inglaterra aliadas— volvió a bloquear el puerto de Buenos Aires. Se oponían a la política de Rosas de ayuda a Oribe en Uruguay, que había sitiado a Montevideo. También pretendían se les permitiera navegar libremente los ríos Paraná y Uruguay. El bloqueo fue resistido incluso por súbditos franceses e ingleses que vivían en Buenos Aires y a los que afectaba en sus operaciones comerciales. El episodio más recordado de esta intervención anglo-francesa fue la batalla de la Vuelta de Obligado, que pese al esfuerzo de las tropas de la Confederación no pudo evitar el paso de la escuadra anglo-francesa. No obstante y a pesar de las diferencias existentes en armamento (los ingleses ya tenían barcos a vapor que no dependían del viento para navegar y artillería moderna con precisión en sus disparos) no pudieron desembarcar porque

eran atacados por partidas del ejército que seguían a los barcos e impedían el descenso. La razón de la expedición era comercial, ya que a los barcos de guerra los seguían una gran cantidad de naves mercantes y el no poder desembarcar frustró el sentido de la operación.

Finalmente, pasados cinco años, la opinión de los comerciantes ingleses y franceses (que veían impedidas sus transacciones), el enorme costo de mantener un bloqueo a tanta distancia de los países que lo efectuaban y la negativa tenaz de Rosas de acceder a los pedidos hicieron que las naciones europeas consintieran en dar por terminado el bloqueo. Es así que en 1848 se firma el tratado Arana-Southern con Inglaterra y posteriormente en 1850 el tratado Arana-Lepradeur con Francia, que ponen fin al bloqueo y a las hostilidades. Como en la anterior oportunidad del bloqueo francés Rosas salió fortalecido y con prestigio en toda América. El general San Martín elogió su conducta al defender sin titubear la soberanía nacional contra dos potencias como Inglaterra y Francia; y le donó el sable que lo había acompañado en la guerra de la Independencia Americana.

8) El Pronunciamiento de Urquiza. Conformación del Ejército Grande

Los inconvenientes entre Urquiza y Rosas habían comenzado tiempo antes del pronunciamiento y alcanzaron su punto máximo cuando Urquiza, luego de derrotar al general Paz, firmó con el gobernador de Corrientes un tratado el 15 de agosto de 1846, denominado Tratado de Alcaraz. En su parte pública, el documento parece estar de en consonancia con el pensamiento de Rosas al reincorporarse Corrientes al sistema del Pacto Federal y reconocer el manejo de las relaciones exteriores por Rosas; pero en su parte secreta, se autorizaba a Corrientes a no intervenir en la guerra en la Banda Oriental ni contra la agresión anglo-francesa, permitiéndosele manejar sus relaciones exteriores; todo esto firmado sin conocimiento de Rosas. Señala a Urquiza que su arreglo con Madariaga es contrario al Pacto Federal y finalmente este lo deja sin efecto y derrota a Madariaga en la “batalla de Vences” o “Potrero de Vences”, el 26 de noviembre de 1847.

Urquiza y Rosas no volvieron a mantener buenas relaciones, el primero desairado por haber tenido que dejar sin efecto lo acordado en Alcaraz y el segundo por entrever el plan de Urquiza de formar un bloque en el litoral para terminar con su hegemonía en la Confederación.

Así llegamos al año 1851, cuando se produce el llamado Pronunciamiento de Urquiza. En un diario de Entre Ríos,

La Regeneración, aparece un artículo en el cual se expresa que el año 1851, que acababa de comenzar, iba a ser el de la organización nacional. Si bien no entraba en demasiados detalles acerca de cómo se realizaría esa organización, su contenido estaba en contra de la conocida política de Rosas sobre el tema. Este último se molestó al conocerlo, pero Urquiza no tomó medida alguna al respecto.

Rosas, como hacía todos los años, renuncia al ejercicio de las relaciones exteriores de la Confederación y era costumbre, desde hacía varios períodos, que las provincias no aceptaban esta renuncia y le confirmaban la delegación. En esta oportunidad, la provincia de Entre Ríos, en un bando leído el primero de mayo, acepta la renuncia y retoma el ejercicio de sus relaciones exteriores. En el escrito en el cual comunican la decisión manifiestan, en forma irónica, que sería una falta de consideración no atender las razones de salud que da Rosas para renunciar y suponer que no hay personas en la Confederación con capacidad para suplir la ausencia del general Rosas y ponerse al frente de las relaciones exteriores. Paralelamente, y para iniciar la campaña contra Rosas, firman un tratado de alianza ofensiva defensiva el 29 de mayo de 1851 con Brasil y con la república Oriental del Uruguay. La provincia de Corrientes se adhiere al pronunciamiento en contra de Rosas; y Urquiza comienza las hostilidades ingresando a Uruguay, donde vence a Oribe quien era aliado del gobernador de Buenos Aires.

Comienza entonces a formarse el llamado Ejército Grande, entre cuyos integrantes se encontraba, como boletínero (quien registraba y daba a publicidad las novedades del ejército), Domingo Faustino Sarmiento, quien posteriormente publicó sus experiencias en un libro que tituló *Campaña del Ejército Grande*. Por el tratado realizado con Brasil y Uruguay, el primero de estos países se comprometía a enviar 3000 infantes y entregar una suma de 100 000 patacones mensuales para el ejército. Se devolverían a un interés del 6 por ciento mensual; y la garantía de su pago estaba dada por las rentas de las provincias de Corrientes y Entre Ríos, y por sus tierras fiscales. Entre las figuras históricamente contrarias a Rosas que se habían incorporado al Ejército Grande, se encontraban el general Lamadrid, Madariaga, Bartolomé Mitre y el ya mencionado Sarmiento.

9) La Batalla de Caseros

Terminada la campaña en Uruguay, derrotado Oribe y levantado el sitio de Montevideo; Urquiza avanza y logra la adhesión de Santa Fe, cruza el Arroyo del Medio ingresando a la Provincia de Buenos Aires y luego de algunos combates menores —en los que sus tropas de avanzada vencen a las de Rosas—, el 3 de febrero en la batalla de Caseros finalmente derrotan en forma definitiva al ejército del gobernador de Buenos Aires, quien renuncia a su cargo refugiándose en

la embajada de Inglaterra, país en que finalmente se exila hasta su muerte.

Los historiadores que se han referido al pronunciamiento han adoptado posturas diferentes conforme su adhesión a una u otra corriente historiográfica. Los hay como José María Rosa con sus obras *El Pronunciamiento de Urquiza e Historia Argentina*, que entienden que la actitud de este es una traición, poniendo énfasis en su alianza con una potencia extranjera, el Brasil, para derrocar a Rosas. Otros, como Luis R. Longui con su obra *Historia Constitucional Argentina*, interpretan que la postura de Urquiza no fue una traición; sino que obró por un imperativo de conciencia. También los hay que creen ver problemas de tipo económico que perjudicaban a Entre Ríos y que ayudaron a decidir la actuación de su gobernador. La historiografía clásica, en cambio, ha visto en la actitud de Urquiza con el pronunciamiento una intención de llevar a la Confederación por el camino de la Organización Nacional, logrando finalmente el cumplimiento del Pacto Federal con la reunión de un Congreso y el dictado de una Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

BARBA, Enrique M. *Unitarismo, Federalismo, Rosismo*. Buenos Aires: Ediciones Lannedille, 1972.

BUSANICHE, José Luis. *Formación Histórica del Pacto Federal*. Buenos Aires: J. Peuser, 1931.

BUSANICHE José Luis. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Taurus, 2006.

DEMICHELLI, Alberto. *Origen Federal Argentino*. Buenos Aires: Depalma, 1962.

FERRE, Pedro. *Memorias*. Buenos Aires: Editorial Coni, 1921.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A. *Historia de los Argentinos*. Buenos Aires: Larousse, 1996.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional*. La Plata: Librería Editora Platense S.R.L, (reimpresión) 1987.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: J. Lajoune y Cía. Editores, 1930.

IRAZUSTA, Julio. *Vida Política de Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1943.

LONGHI, Luis R. *Génesis del Derecho Constitucional e Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1945.

LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1981.

PAZ, José María. *Memorias Póstumas*. La Plata: Imprenta La Discusión, 1892.

RAMÍREZ BRASCHI, Dardo. *La Provincia de Corrientes y el Pacto Federal de 1831*. Corrientes: Moglia Ediciones, 2016.

RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Buenos Aires: Peuser, 1937.

RAVIGNANI, Emilio. *Historia Constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Peuser, 1937.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente. 1979.

SAMPAY, Arturo Enrique. *Las Ideas Políticas de Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Juárez Editor, 1972.

TAU ANZOATEGUI, Víctor. *Formación del Estado Federal Argentino*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1965.

TAU ANZOATEGUI, Víctor y MARTIRÉ Eduardo. *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1996.

KATRA, William H. *La Generación de 1837. Los Hombres que hicieron el país*. Buenos Aires: Emecé, 2000.

CAPÍTULO IX

LA CONSTITUCIÓN DE 1853

Por Juan Paulo Gardinetti

LA CONSTITUCIÓN DE 1853

*Por Juan Paulo Gardinetti **

Sumario:

1) Protocolo de Palermo. Misión Irigoyen 2) Acuerdo de San Nicolás. Análisis 3) Jornadas de Junio en la Provincia de Buenos Aires 4) Secesión de Buenos Aires 5) Constitución de 1853. Fuentes. Estructura. Principales debates. Análisis. Aprobación. Actitud de Buenos Aires 6) Presidencia de Urquiza. Capital provisoria. Relaciones con Buenos Aires. Aduana 7) Batalla de Cepeda. Pacto de San José de Flores. Bibliografía

* Juan Paulo Gardinetti. Abogado y Escribano, títulos obtenidos en la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Derecho Penal por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de La Plata. Profesor ordinario adjunto en las asignaturas Historia Constitucional e Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales, ambas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

1) Protocolo de Palermo. Misión Irigoyen¹

Una vez producida la caída de Rosas, merced al resultado de la batalla de Caseros, el general Urquiza debió planificar y llevar adelante distintas estrategias a fin de pacificar el país y generar el ambiente propicio para la instalación de un futuro Congreso constituyente que sancionara la demorada carta constitucional, pues tal había sido uno de sus objetivos declarados. Si bien la actitud de Urquiza fue, en general, de tolerancia y apertura hacia los diversos actores políticos, también es cierto que existieron, en los primeros días después de Caseros, severas represalias con algunos seguidores del gobernante vencido.

Ese proceso que se inicia, casi inmediatamente, no estuvo exento de obstáculos; y los realineamientos políticos no se dieron en función de antiguas pertenencias partidistas o ideológicas, sino de cara al posicionamiento en la relación entre Buenos Aires y las provincias. Esa relación —altamente conflictiva— entre porteños y provincianos marcará el año 1852. Como iremos estudiando en el presente capítulo, en su estrategia organizadora, Urquiza convocará a una reunión de gobernadores en San Nicolás de los Arroyos, donde se firmará un acuerdo que, retomando los principios del Pacto Federal

¹ Los acápite 1 y 2 de este capítulo han sido confeccionados a partir de textos elaborados por el autor del mismo en GARDINETTI, Juan Paulo *Urquiza y el camino hacia la organización constitucional*. En: *Anales. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*. 2012, núm. 42, pp. 440-452.

de 1831, servirá de base y fundamento jurídico-político a la Constitución de 1853.

Como decíamos, Urquiza hubo de enfrentar dos grandes desafíos. Por un lado, el reto de la organización —siquiera provisoria— de la provincia de Buenos Aires, conmocionada y en expectativa ante la caída de un gobierno como había sido el de Rosas, quien —con un breve interregno— llevaba más de dos décadas en el poder. Esta situación era, seguramente, la más delicada de atender por Urquiza, pues pronto adquiriría una dinámica vertiginosa en la acción y confrontación de los antiguos actores de la política porteña con aquel, y de estos entre sí. La restante cuestión —en principio tan álgida como la primera; pero, en los hechos, de más fácil resolución— era la nueva relación a entablarse con los gobernadores del interior. Claramente, se presentaban a consideración de Urquiza dos caminos antagónicos a este respecto. Uno, la vía militar directa contra los jefes provinciales, encabezada tal vez por el propio gobernador entrerriano con su mismo ejército; la opción por esa vía suponía, como lógica secuencia, la instalación directa de nuevos mandatarios afines a Urquiza.

La segunda opción era entablar una política de seducción y convencimiento de ese heterogéneo grupo de dirigentes, a fin de convocarlos y atraerlos a la construcción de una nueva forma de relación política entre los componentes de la confederación, bajo una condición novedosa: la no hegemonía de Buenos Aires, colocada junto a las demás provincias —al menos en los

planes urquicistas— en la calidad de *pares inter se*, condición necesaria para una estructura constitucional que ofreciera garantías al interior de que los antiguos privilegios porteños serían anulados. La situación objetiva de la derrota en su propio territorio, a una distancia relativamente corta de la antigua capital, y el comando del proceso político por un hombre del litoral; parecían señales auspiciosas.

Sin embargo, y a este respecto, determinadas circunstancias parecen no haber sido suficientemente valoradas por Urquiza. Desde este punto de vista, podría computarse como un factor no sopesado correctamente por el vencedor, el rápido reacomodamiento de los antiguos dirigentes porteños simpatizantes de Rosas en una impensada alianza (impensada solo en principio) con los viejos emigrados de Montevideo, de regreso tras la noticia de Caseros; el abrazo entre el rosista Lorenzo Torres con Valentín Alsina —por citar sólo uno de los ejemplos más notorios— permite graficar la cuestión.

Quedará establecida en 1852 una nueva divisoria de aguas que ya no tendrá tanto en cuenta antiguos lineamientos político-ideológicos —la vieja antinomia entre unitarios y federales—, sino el posicionamiento en la siempre conflictiva relación entre Buenos Aires y las provincias. En este sentido, quedan ya delineados los dos grandes abroquelamientos que disputarán la próxima década: los defensores de los derechos de las provincias en la futura organización (entre los que militan incluso hombres de la ciudad-puerto, como Francisco Pico), y los que abogarán por el mantenimiento del privilegio

aduanero en manos de Buenos Aires. Resultaría, entonces, un error pensar las alternativas que se dan en esta época especialmente conflictiva como una reedición de antiguas querellas partidarias: es un nuevo punto de referencia el que permite reagrupar a los actores del vertiginoso drama.

Urquiza debe, pues, decidir su actuación en ambos temas con la mayor premura. Con respecto a la situación interna de Buenos Aires, coloca al frente de su gobierno a Vicente López y Planes, reconocida personalidad con actuación pública desde la gesta revolucionaria de 1810, autor de la letra del Himno, y —tal vez el punto más importante en esa coyuntura— un hombre sin partido propio y sin ambiciones de permanencia en el sillón de gobernador. Será designado, primero en carácter provisorio, y luego ratificado por la Sala de Representantes como gobernador propietario; es decir, de acuerdo a la normativa institucional de diciembre de 1823, mandatario titular y efectivo.

Sin embargo, desde los primeros tiempos de su gobierno, deberá hacer frente a un entramado opositor que se gesta desde su propio gabinete, en el que Valentín Alsina, notorio líder de la facción antiurquicista, ocupaba el ministerio de Gobierno.

Urquiza, instalado en la residencia de Rosas en Palermo, se reuniría el 6 de abril con Vicente López, B. Virasoro y el doctor Manuel Leiva (quien actúa en la emergencia representando al Gobierno de Santa Fe); es decir, en esa reunión están presentes tres gobernadores y un representante (*ad hoc*)² de un cuarto

² El preámbulo del Protocolo menciona a Leiva como “revestido de Plenos Poderes para representar al Excmo. Señor Gobernador y Capitán General de la Provincia de Santa Fe, ciudadano don Domingo Crespo”. Los autores han diferido respecto de su carácter y poderes: así, se ha señalado que el santafecino actuó con poderes *sub sperati*

mandatario. Las provincias son las firmantes originarias del Pacto Federal del 4 de enero de 1831 más Corrientes.

Allí se resuelve: en primer término, autorizar a Urquiza “para dirigir las Relaciones Exteriores de la República, hasta tanto que, reunido el Congreso Nacional, se establezca definitivamente el Poder a quien competa el ejercicio de este cargo”. Esta es una decisión capital, pues, como veremos, apuntaba a dejar consolidada —en la persona de Urquiza— la única función y autoridad nacional de la confederación; es decir, el manejo de las relaciones exteriores de la misma. Ello es una consecuencia política, por demás lógica, atento el resultado de la batalla. Esta delegación parece estar, entonces, fuera de discusión.

Sin embargo, es interesante detenerse un momento en la aparente premura con que se llevó a término la resolución de Palermo. La respuesta podría encontrarse en la necesidad de Urquiza de contar con algún soporte normativo (de tipo convencional) que acompañara su sola condición —hasta ese momento— de jefe victorioso y lo fortaleciese, sobre todo, frente a Buenos Aires: “(...) Solo Buenos Aires discutiría esa legalidad. Si Urquiza se avino a aceptar esta casi furtiva delegación era porque veía cómo la opinión porteña se le escapaba de las manos”³

(ROSA, José María. *Historia Argentina*. Río de Janeiro: Juan C. Granda editor, 1970, tomo 6, p. 25 y nota 20). Barba, analizando documentación hallada por F. Palma en el Archivo Histórico de Santa Fe, concluye que “Leiva no era Plenipotenciario ni nada que se le pareciese” (BARBA, Enrique M. El Acuerdo de San Nicolás. En: *Humanidades*. La Plata, 1948, núm. 31, p 129). De todos modos, su actuación en Palermo nunca fue desautorizada por su gobierno, lo cual se puede interpretar como una ratificación tácita de su actuación como gestor.

³ BARBA. *Op. cit.*, p. 131.

Hay, además, un punto que no fue objeto de disimulos: “y alejar todo motivo de duda y ansiedad, dando garantías positivas a los Poderes Extranjeros, que se hallan o pueden hallarse en relaciones con la República, y que sus compromisos y estipulaciones revistan un carácter obligatorio para la misma Confederación”. Sin hesitación, la “duda” y “ansiedad” serían las emanadas del Brasil, potencia que había colaborado militar y pecuniariamente desde 1851 con Urquiza en su cruzada contra Rosas. La frase del primer párrafo de la parte resolutive del Protocolo parece querer indicar que esos “compromisos” y “estipulaciones”, contraídos por el entrerriano en su carácter de gobernador y capitán general de su provincia, serían consideradas deudas nacionales.

La segunda resolución adoptada en Palermo era la convocatoria según la cual las provincias debían designar sus representantes para la conformación de la Comisión Representativa del Pacto Federal. Ahora bien, resulta interesante señalar aquí la opinión de Rosa, para quien este llamado a resurgir la Comisión era “extemporáneo e inoperante”. Y seguidamente explica:

Extemporánea, porque la Comisión Representativa fue legalmente disuelta en 1832; inoperante, porque sus poderes y atribuciones pasaron, por acuerdo de la misma Comisión ratificado por leyes de todas las provincias, al gobernador de Buenos Aires (no, a la persona de Rosas). En abril de 1852, don Vicente López

tenía facultades para convocar por sí solo el congreso constituyente.⁴

Analizar este argumento exige recordar que, efectivamente, la Comisión Representativa había sido disuelta el 13 de julio de 1832, a instancias de Rosas y con la pasividad de Estanislao López, quien hasta ese momento pulseaba con el jefe porteño por mantener aquel órgano. El dato de la disolución obra inserto, además, en el comienzo del considerando 5° del Protocolo. Ergo: nadie lo desconocía. ¿Cuál podía ser, entonces, el sentido de lo mandado en el segundo párrafo de la parte resolutive?; es decir, proceder “inmediatamente al nombramiento del Plenipotenciario que debe concurrir a formar la Comisión Representativa de los Gobiernos, para que, reunida ésta en la Capital de la Provincia de Santa Fe, entre desde luego en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden según el artículo 16 del mismo Tratado”.

Una explicación posible reside en considerar que, tal como las provincias que la integraban —a través de sus diputados— habían tenido la potestad de disolver la Comisión en 1832; esas mismas provincias tenían ahora la potestad de reconstituirla, o sea, hacerla resurgir. Ningún impedimento existía a tal efecto. Empero, sí fue un llamado inoperante, pero no por el argumento dado por Rosa, sino por haberse expedido la circular fechada el 8 de abril de 1852, pues como sintetiza Torres

⁴ ROSA. *Op. cit.*, p. 26.

Molina, “[e]ste último punto [la convocatoria a conformar el órgano disuelto] no se cumplió porque la Comisión Representativa fue reemplazada por la reunión de gobernadores convocada en San Nicolás”⁵

Urquiza podía resolver las cuestiones atinentes a la preparación de un futuro congreso por vías más expeditivas y directas, ello habría implicado una toma unilateral de decisiones de semejante magnitud. Optó por otra vía, claramente: la persuasión, la explicación de los objetivos y el convencimiento, lo que indudablemente revestía al proceso pre-constituyente de una dosis de legitimidad mucho mayor que la que podía obtenerse por la primera vía.

La segunda cuestión arriba mencionada, o sea, el marco de relaciones con los gobernadores del interior, será encarada por Urquiza mediante la vía política, los buenos oficios y la presión en algunos casos, tendientes a atraer y convencer a los mandatarios provinciales de sumarse a la nueva estructura política que habría de desembocar en la organización constitucional del país (“... atraer al pensamiento de la Constitución todas las influencias preponderantes del interior”, según las propias palabras de Urquiza en las instrucciones que dará).

La utilización de esta vía política y de buenos oficios irá acompañada, como veremos en seguida, de una alta dosis de tolerancia ante las resoluciones internas de cada situación

⁵ TORRES MOLINA, Ramón. *Historia constitucional argentina*. La Plata: Scotti 2008, p. 182.

provincial, marco en el que algunas provincias cambiarán de gobernador, a veces de modo violento.

Para ello echará mano de una misión que se encargará —en gesto hacia el pasado rosista— a un exfuncionario del Restaurador, don Bernardo de Irigoyen, a quien le cabría, en el futuro, una importante actuación como tribuno, legislador y hombre de Estado. En 1852 es joven (no ha cumplido aún treinta años) pero con una buena foja de servicios. La misión que se le encomienda es transmitir a los dirigentes del interior los propósitos de Urquiza en orden a la estructuración constitucional futura, y las seguridades de que se respetarían las situaciones provinciales establecidas.

En este orden de cosas, en el centro y norte argentinos, en los primeros meses de 1852, las situaciones que se vivían en las provincias eran muy disímiles. Había cierto ordenamiento y consolidación de las jefaturas gubernamentales en San Luis (Lucero), Catamarca (Navarro), Santiago del Estero (Taboada) y Tucumán (Gutiérrez). En San Juan, el gobernador Nazario Benavides tuvo que enfrentar una conjura de tinte liberal, de la que salió airoso. Empero, hubo cambios de gobernador en Mendoza (Segura), Salta (Arias), Córdoba (Guzmán) y, en el suceso más trágico, pues se fusiló al antiguo mandatario, Jujuy también asistió a un cambio de gobernador mediante una revuelta (Bárcena).

En el litoral, en cambio, los aires eran —al menos en los primeros meses— más calmos: se había consolidado un nuevo Gobierno decididamente urquicista en Santa Fe al mando de

Domingo Crespo; el de Corrientes continuaba en manos de Benjamín Virasoro, alto jefe del ejército que peleó en Caseros, también de la confianza de Urquiza; y el de Entre Ríos, obviamente permaneciendo en manos de este.

La situación nacional de esos meses ha sido resumida por Scobie de la siguiente forma:

En el resto de la Argentina se experimentó escasa agitación y no reinaba esa actividad febril que había caracterizado la escena porteña en los meses que siguieron a Caseros. En la mayoría de las provincias la población estaba bajo el control de los caudillos locales y menos dividida en sus simpatías políticas y económicas. El abrupto cambio que significó para estos gobiernos dejar de obedecer a Rosas y obedecer a Urquiza demostraba la aceptación pasiva del cambiante estado de los asuntos en el distante litoral. En Córdoba, Mendoza, Jujuy y Salta es cierto que los gobernadores rosistas habían sido reemplazados en marzo y abril a instigación de Urquiza o por revoluciones locales. Esto, sin embargo, no representaba un cambio radical del antiguo orden.⁶

⁶ SCOBIE, James R. *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina. 1852-1862*. Trad. de Gabriela de Civiny. Segunda edición. Buenos Aires: Hachette, 1979, p. 51.

Sintetizando, entonces, podríamos reformular lo expuesto diciendo que hubo cambios internos, y en ciertos casos de manera violenta, pero aun así la situación general del conjunto de las provincias no se modificó, y se aceptó el nuevo orden propuesto y encabezado por Urquiza tal como antes se había aceptado el orden rosista.

Respecto de esta mansa aceptación de una nueva jefatura, recordaba Rodolfo Rivarola, en 1908, la actitud del cuerpo legislativo cordobés (representativo de una actitud más o menos similar a las de otras provincias) y escribía que: “Legislaturas que habían declarado a Urquiza traidor, y protestado su adhesión a Rosas, se apresuraban a protestársela a Urquiza. (...) Suscribir la adhesión a Rosas en noviembre de 1851, no impedía entusiasmarse por Urquiza en febrero. Se precisaban entonces noventa días para un cambio de opinión”⁷

Empero, justamente aquello constituía de por sí una importante novedad: por primera vez en décadas se aceptaba un poder y un liderazgo que no provenía de la antigua ciudad-puerto, y que suponía que ese nuevo orden —el encabezado por Urquiza— implicaba los componentes de igualdad y cierta equidad entre las provincias.

Urquiza dio instrucciones un tanto genéricas pero que contenían un mensaje de pacificación a Irigoyen, quien partió a comienzos del mes de marzo de 1852:

⁷ RIVAROLA, Rodolfo. *Del régimen federativo al unitario*. Buenos Aires: Jacobo Peuser ed., 1908, p. 34.

Es preciso modificar y templar prudentemente las ideas de los que pretenden inaugurar una época de venganza y desolación. Mi política necesita explicarse a los gobiernos, porque de la fusión, del olvido y de la tolerancia que proclamamos, creo que debemos esperar la realización de los grandes bienes que anhelamos para el país. Es conveniente estudiar el estado de la opinión pública en las provincias, investigar las más o menos probabilidades de una pronta organización, allanar las dificultades que pudieran aparecer y atraer al pensamiento de la Constitución todas las influencias preponderantes del interior. Evitar la guerra civil, promover la paz y la unión es una suprema necesidad de las circunstancias, a cuya realización debemos consagrar los argentinos toda clase de esfuerzos y de sacrificios.⁸

La gira emprendida por el enviado, buscaba, en suma, tranquilizar los ánimos y ansiedades de los Gobiernos provinciales, evitar los conflictos entre las diversas facciones dentro de cada jurisdicción y, obviamente, de los distintos caudillos entre sí (algo bastante corriente, sobre todo en el ámbito del noroeste), y tratar de sumarlos a la causa constituyente. Con las salvedades ya señaladas, la situación política del interior estaba controlada; y en cuanto al segundo objetivo —sumar voluntades en el proceso de construcción pre-constituyente— la recepción de los mandatarios fue de expectante cautela.

⁸ El texto de las instrucciones a B. de Irigoyen ha sido consultado en LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia constitucional argentina*. Quinta edición act. y ampl. Buenos Aires: Astrea, 1998, p. 437.

El día 8 de abril de 1852 el flamante ministro de Relaciones Exteriores de la Confederación, Luis J. de la Peña, remitió por orden de Urquiza una circular a los gobernadores de las provincias, invitándolos a concurrir a San Nicolás de los Arroyos, el próximo día 20 de mayo, a efectos de formar “el preliminar de la Constitución Nacional” y “aunar sus pensamientos políticos y tratar de cerca los intereses generales (...)”.⁹ Una nota adicional (que no obra publicada en el Registro Oficial) fue enviada a los mandatarios encareciéndoles que concurrieran a la reunión con plenos poderes.

2) Acuerdo de San Nicolás. Análisis

Una vez instaladas las delegaciones provinciales en San Nicolás, se decidió la conformación de una comisión compuesta por los ministros de los Gobiernos presentes a fin de proceder a la redacción del proyecto definitivo que se sometería a la firma de los mandatarios. En esas circunstancias, Juan Pujol volvió a presentar una propuesta anterior suya, con el espinoso tema de la capitalización de Buenos Aires incluido. Francisco Pico hizo lo propio con la que —presuntamente— había consensuado con Vélez Sársfield. Entre los diferentes borradores había puntos de acuerdo y notorias discrepancias. Se resolvió, en la urgencia, reducir la comisión con resultados

⁹ Registro Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 1882, tomo III, p. 9.

infructuosos; ante lo cual se decidió sumar a Leiva para tratar de zanjar diferencias. Finalmente, se arribó a un proyecto que fue sometido a la firma de los gobernadores.

El documento principia con el listado de los mandatarios provinciales que lo suscribieron, el 31 de mayo de 1852, a saber: Justo José de Urquiza, representando a su provincia y a la de Catamarca, por expresa delegación efectuada por ley de la Legislatura de ésta última en virtud del reciente fallecimiento del gobernador Navarro; Vicente López, por Buenos Aires; Benjamín Virasoro, por Corrientes; Pablo Lucero, por San Luis; Nazario Benavides, por San Juan; Celedonio Gutiérrez, por Tucumán; Pedro Pascual Segura, por Mendoza; Manuel Taboada, por Santiago del Estero; Manuel Vicente Bustos, por La Rioja; y Domingo Crespo, por Santa Fe.

Siempre dentro de la parte preliminar, continúa el Acuerdo mencionando los dos grandes objetivos que se pretendían cumplir, en primer lugar:

(...) la reunión de un Congreso General, que con arreglo a los tratados existentes, y al voto unánime de todos los Pueblos de la República ha de sancionar la constitución política que regularice las relaciones que deben existir entre todos los Pueblos Argentinos como pertenecientes a una misma familia; que establezca y defina los altos poderes Nacionales y afiance el orden y prosperidad interior y la respetabilidad exterior de la Nación.

En segundo término, la consideración relativa a que era “necesario allanar previamente las dificultades que pueden ofrecerse en la práctica para la reunión del Congreso, proveer a los medios más eficaces de mantener la tranquilidad interior, la seguridad de la República y la representación de la Soberanía durante el período constituyente”; es la fundamentación de la autoridad nacional provisoria que se encomendaría a Urquiza. Están allí, entonces, presentadas las dos grandes cuestiones de que trata el Acuerdo de San Nicolás.

Por la primera de las cláusulas (o “resoluciones”, así las denomina el texto), se declaraba al Pacto Federal de 1831 como “ley fundamental de la República”, debería ser “religiosamente observado” y, a tal fin, se facultaba a Urquiza (llamado aquí simplemente “Encargado de las Relaciones Exteriores”) a ejecutarlo en todo el territorio nacional.

Según la siguiente disposición, “ha llegado el caso previsto en el artículo 16 del precitado tratado de arreglar por medio de un Congreso General federativo la administración general del País bajo el sistema federal (...)”. Esta es, con seguridad, la disposición más importante de las adoptadas en San Nicolás, pues se estaba convocando, formalmente, la reunión del congreso o convención constituyente, demorada por más de veinte años.

He aquí plasmada la concatenación lógica y normativa entre el Acuerdo de San Nicolás y el Pacto Federal de 1831: en sus normas se revela la continua aspiración de las provincias a la organización constitucional definitiva, y en ambos

documentos están establecidas claras disposiciones que estructuraron la etapa pre-constituyente de nuestro país. Con toda justicia, es que merecen ser considerados estos dos como los pactos preexistentes más importantes de los aludidos en el Preámbulo de la Constitución histórica.

La cláusula tercera, de carácter económico, eliminaba los denominados derechos de tránsito, garantizando la libre circulación de bienes, productos y transportes entre las distintas provincias, reiterando en este sentido lo previsto ya en el Pacto de 1831. Como veremos más abajo, este principio debió ser forzosamente recortado al producirse la separación de Buenos Aires y decretarse el pago de aranceles aduaneros a los productos que procedieran de la ciudad porteña.

Por el artículo cuarto, se ordenaba que el congreso constituyente se reuniera en el próximo mes de agosto, para lo cual se mandaba hacer elecciones de los diputados que lo integrarían según las normas locales de cada provincia.

La quinta cláusula es especialmente importante en el desarrollo de este proceso previo a la labor constituyente, pues, al establecer la representación igualitaria de las provincias con dos diputados por cada una de ellas, se enervaba la hegemonía porteña y se eliminaba la posibilidad de que la ciudad-puerto dominara una vez más un congreso nacional; era, indudablemente, una lógica consecuencia del sistema federal proclamado.

Por el artículo sexto, se prohibía a los diputados portar instrucciones especiales y se estipulaba que el texto constitucional

sería sancionado “a mayoría de sufragios”; es decir, con una mayoría simple. Una vez efectuada la votación, se deberían sujetar “a lo que la mayoría resuelva, sin protestas ni reclamos”. Los diputados contarían con una amplia prerrogativa de inmunidad a efectos de expresarse y actuar libremente; la provincia a la que representarían, podía retirar “cuando lo creyere oportuno” a su diputado, pero debía mandar otro inmediatamente en su reemplazo (cláusula octava). Se encargaba a Urquiza abonar las dietas y demás gastos de los diputados (art. 9). El jefe entrerriano quedaba comisionado, además, para la instalación del Congreso y apertura formal de sus sesiones, lo que podía hacer personalmente o por medio de un delegado; y para custodiar “la seguridad y libertad de sus discusiones” (cláusula décima). En cumplimiento de esta cláusula, Urquiza ordenó, mediante un decreto firmado en Paraná, fijar el día 20 de noviembre de 1852 para la instalación del cuerpo constituyente. Asimismo, y de acuerdo a lo establecido en la última parte de la cláusula (libramiento de fondos para la organización de las oficinas del cuerpo y la adopción de “todas aquellas medidas que creyere oportunas para asegurar el respeto de la Corporación y sus miembros”), Urquiza proveyó la planta de oficiales y empleados de aquel (decreto de 3 de septiembre de 1852). El lugar determinado para la reunión del Congreso era la ciudad de Santa Fe, aunque el propio cuerpo podría luego decidir su residencia en otro (art. 11). Una vez que se sancionara la Constitución y las leyes para ponerla en práctica,

sería comunicada por el presidente del cuerpo a Urquiza, “y este la promulgará inmediatamente como ley fundamental de la Nación, haciéndola cumplir y observar”. A continuación, sería designado el primer presidente de la República, de acuerdo al texto constitucional, y el Congreso daría por culminada su labor (cláusula décimo segunda).

A partir de la cláusula décimo cuarta en adelante, se insertan una serie de atribuciones y potestades de importante calibre, de las que se inviste a Urquiza, amén de las que ya fueron señaladas. Repasemos algunas de ellas: se lo autorizaba al empleo de “todas las medidas que su prudencia y acendrado patriotismo le sugieran” (es decir, sin límites demasiado visibles) a fin de “restablecer la paz sosteniendo las autoridades legalmente constituidas”, para lo cual contaría con la colaboración de los gobernadores.

Esta era una medida que, como recién expresamos, dejaba en manos del vencedor de Caseros un recurso abierto a su propio criterio que, obviamente, incluía el uso de la fuerza (lo que se refuerza con lo establecido en el artículo siguiente en relación al mando militar) en un contorno bastante impreciso. Era —además y con mucha evidencia— un reaseguro que tomaban los mismos mandatarios provinciales respecto de su propia situación, habida cuenta los sucesos ocurridos en varias provincias y los que ocurrirían en los momentos en que ellos estaban reunidos en San Nicolás (v. gr., sendas revoluciones en Tucumán y San Juan, vencidas ambas por los gobernadores a su regreso).

En concordancia con lo recién expuesto, también se le otorgaba a Urquiza (art. 15 del Acuerdo) el mando supremo de las fuerzas militares, considerándolo general en jefe de los ejércitos de la Confederación. Por esta misma cláusula, se establecía que todas las fuerzas provinciales serían a partir de ese momento “partes integrantes del ejército nacional”; es decir, simples componentes de un organismo militar único e indivisible.

Urquiza, como jefe supremo de las fuerzas, podía aumentar o disminuir su número y destinarlas “del modo que lo crea conveniente al servicio nacional”. En uso de la comandancia suprema conferida y del consiguiente poder general administrativo en el área militar, Urquiza dictó diversas medidas tendientes a una reorganización contable y financiera del Ejército: así, v. gr., el restablecimiento de los comisarios pagadores de haberes de las tropas; conformación de fondos para atender los gastos de indumentaria y aseo en las guarniciones, y eventos extraordinarios; asignación de fondos para la manutención (“rancho”) de las tropas, supresión de adicionales superfluos, etc.

Continuando con las atribuciones y poderes delegados, vemos que también se confiaba a Urquiza la reglamentación de la navegación fluvial, la administración de los correos, y la mejora de los caminos públicos (art. 16).

La otra atribución fundamental que se le otorgaba era la contenida en el artículo 19, según la cual, para afrontar los gastos nacionales, las provincias aportarían “proporcionalmente (...) el producto de sus aduanas exteriores, hasta la instalación de las

autoridades constitucionales, a quienes exclusivamente competirá el establecimiento permanente de los impuestos nacionales”. Este era el otro embate a los privilegios porteños. En efecto, se disponía no sólo que la provincia debería aportar el tesoro de su aduana para solventar los gastos nacionales que demandara la administración de esos asuntos en manos de Urquiza, sino que, en un futuro muy cercano, con la instalación de las autoridades designadas conforme el texto constitucional, aquella fuente inagotable de recursos le sería quitada irremediablemente.

Esto pretendía ser, ni más ni menos, que la finalización de un ciclo que hundía sus raíces en el pasado colonial y que había hecho la opulencia de Buenos Aires en desmedro de las restantes jurisdicciones, colocadas —sobre todo en épocas anteriores— en una situación mendicante. Era el triunfo del verdadero federalismo, el encarnado por don Pedro Ferré, veintidós años después.

Por el artículo 18 se confería a Urquiza, de acuerdo a las prerrogativas y funciones encomendadas, el título de “Director Provisorio de la Confederación Argentina”, con el cual desempeñó el Ejecutivo nacional en dicho carácter hasta su propia asunción como primer presidente constitucional de la República organizada, aunque dividida. Según lo dispuesto en la cláusula décimo séptima, se había facultado a Urquiza a designar los miembros de un Consejo de Estado, cuerpo que tendría carácter meramente consultivo.

No llegaron a las deliberaciones y firma a tiempo las representaciones provinciales de Salta, Jujuy y Córdoba; pero posteriormente las dos primeras, mediante sus gobernadores, y la tercera, vía un ministro plenipotenciario, adhirieron (de conformidad a la invitación establecida en el artículo adicional) en fecha primero de julio de 1852, al Acuerdo, por ser este “la expresión de la voluntad de las Provincias que representamos, y prepara de un modo seguro e inmediato la reunión del Congreso General que ha de organizar la nación, sancionando la Carta Fundamental de las Provincias Confederadas. Que provee a la paz y tranquilidad de toda la nación, y a su seguridad y respetabilidad exterior. (...) Y finalmente, que establece una Autoridad Nacional durante el lapso de ha de preceder a la promulgación de la Constitución y organización de los poderes constitucionales”.

Para finalizar este acápite, deseamos resumir nuestra opinión al respecto diciendo que, más allá de su caracterización como el asiento jurídico de la Constitución de 1853, para seguir las palabras de Spota¹⁰, hay allí una nota distintiva en orden a la búsqueda de consensos y coincidencias de objetivos, lo cual no es un dato menor, como dijimos más arriba, en una historia que abunda en ejemplos de diferencias irreconciliables y terribles luchas civiles. Asimismo, sus disposiciones, claras y concretas, en torno al proceso constituyente futuro, permitie-

¹⁰ SPOTA, Alberto Antonio. *Lo político, lo jurídico, el Derecho y el poder constituyente*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1975, p. 122.

ron que el Congreso de Santa Fe pudiera cumplir su cometido en un tiempo breve. He allí, entonces, sus principales méritos. Sin embargo, no es posible desconocer que este instrumento organizador actuó como disparador, a su vez, de las tensiones que se venían acumulando entre los porteños y el resto de la Confederación, tensiones que liberarían su carga en los célebres debates de junio de 1852, prolegómenos de la revolución del 11 de septiembre de ese año. En amarga paradoja, el basamento jurídico-político de la organización constitucional sirvió paralelamente como excusa para el inicio de una nueva —y larga— etapa de desencuentros con la separación de Buenos Aires. Es lo que estudiaremos en los acápites que siguen.

3) Jornadas de Junio en la Provincia de Buenos Aires

Como dijimos, Vicente López había firmado, junto a los demás gobernadores de provincias, el texto del Acuerdo de San Nicolás. Sin embargo, antes de la reunión no había recabado plenos poderes para la suscripción del mismo, como sí, en cambio, habían llevado sus pares. López envió el documento firmado a la Sala de Representantes de Buenos Aires, donde sus opositores habían logrado formar un bloque mayoritario. Los ataques por medio de la prensa periódica, alineada con las posturas contrarias al Gobierno, arreciaron y, a la llegada del gobernador a la ciudad, los ánimos se caldearon.

El gobernador, entonces, encargó la defensa de lo actuado en San Nicolás a dos de sus ministros —su propio hijo Vicente Fidel López, a cargo de la cartera de Instrucción Pública, y a Juan María Gutiérrez, que dirigía la de Gobierno—, quienes comparecieron a la Sala a respaldar a los pocos diputados que, como Francisco Pico, apoyaban a aquel. El debate que se suscitó fue creciendo en intensidad desde que los opositores al Gobierno, encabezados por Mitre, Estévez Sagú y Vélez Sársfield, comenzaron los ataques al mismo.

Suelen recordarse, sobre todo los enfervorizados argumentos del primero de los nombrados: “Mi conciencia (...) está irremisiblemente formada: Mi voto por la no admisión del tratado que va a discutirse”, cuestionando —sobre todo— el cúmulo de atribuciones que por el Acuerdo se habían concedido a Urquiza:

¿Qué nombre merece una autoridad semejante? Yo la llamo dictatorial. Yo la llamo irresponsable. Yo la llamo despótica. ¡Yo la llamo arbitraria! (...) la autoridad del general Urquiza puede disponer de las rentas nacionales, declarar la guerra, reglamentar la navegación de los ríos, y ejercer por sí y ante sí la soberanía interior y exterior, sin necesidad de previa o posterior sanción (...) En la esfera de lo posible (...) no sé qué otra cosa le sea dado poder hacer a una autoridad humana, a la cual se le pone en una mano la plata y en la otra las bayonetas; y a cuyos pies se pone el territorio, los hombres y las leyes.¹¹

¹¹ Extractado de LÓPEZ ROSAS. *Op. cit.*, p. 450.

Queda claro, entonces, que lo medular del discurso de Mitre estaba enfocado a cuestionar los poderes que los gobernadores habían depositado en Urquiza.

La respuesta al joven coronel fue dada por Francisco Pico, como dijimos, uno de los pocos porteños urquicistas y miembro de la Legislatura que apoyaba al gobernador López. Pico, en resumidas cuentas, planteó que lo que los firmantes del Acuerdo habían decidido era, simplemente, admitir en un plano convencional los poderes que Urquiza, como vencedor de la batalla de Caseros, ya poseía. Además, desacreditó la tesis mitrista en el sentido de que se trataban de atribuciones dictatoriales y, por fin, limitó el alcance de las potestades de la Legislatura de Buenos Aires y la necesidad de que se respetara lo acordado por los demás Gobiernos de provincias.

Coinciden los autores en señalar que, seguidamente, sobrevinieron los dos discursos más importantes de las célebres jornadas: los pronunciados por Dalmacio Vélez Sárfield y por Vicente Fidel López.

El futuro autor del Código Civil atacó centralmente lo que consideraba era la ausencia de potestades por parte de los gobernadores para decidir en torno a un proceso pre-constituyente y, en el caso particular del gobernador de Buenos Aires, en la falta de autorización para comprometer a la provincia del modo en que lo había hecho. En efecto, en la sesión del día 22 de junio de 1852, dijo el brillante jurista cordobés, ahora portavoz de las posturas porteñas más radicalizadas:

(...) Ninguna autoridad de la provincia ha fijado las bases de tal tratado [se refiere al Acuerdo de San Nicolás], ni nombrado al que debiese negociarlo. El señor gobernador [Vicente López] no podía por la esencia y naturaleza del poder que investía, convertirse en simple negociador de un tratado que él mismo debiera ratificar con la autoridad de la Sala. ¿Quiénes eran las partes contratantes? ¿Quién le nombró para plenipotenciario y de qué poder se originaban sus facultades? ¿Cómo esos gobernadores, reunidos para hacer un tratado, lo celebran y se separan sin dar lugar a las actas ulteriores que todo tratado exige? (...) No ha debido, pues, hacerse un tratado con los gobernadores para reunir un Congreso Nacional, ni menos podemos aceptar que ese tratado sea la condición necesaria para organizar la república (...) si el Acuerdo no fuese aprobado por la Sala, como lo espero, yo propondré los medios que puedan adoptarse para que, cuanto antes aparezca organizada la Nación. He dicho.¹²

El debate fue cerrado por el discurso del ministro de Instrucción Pública, Vicente Fidel López, como ya dijéramos, hijo del gobernador, en el que contestó a la argumentación de Vélez, diciendo que: “El Acuerdo de San Nicolás es un acto del gobierno emanado de la obligación que él tiene de

¹² VÉLEZ SÁRSFIELD, Dalmacio. “El Acuerdo de San Nicolás. Discurso pronunciado en la sesión del 22 de junio de 1852, en la Sala de Representantes”. En: *Páginas magistrales*. Buenos Aires, Jackson, 1944, pp. 8-30.

cumplir religiosamente leyes anteriores, leyes fundamentales y vigentes hasta la fecha, leyes sancionadas por el sentimiento de todos los pueblos de la República; leyes, en fin, que ninguna provincia puede contradecir sin caer en un acto de rebelión contra el pacto fundamental que constituye la Nación Argentina”¹³.

Esta parte del discurso está enfocada, evidentemente, en la defensa de los compromisos asumidos por el Gobierno de la provincia derivados del Pacto Federal de 1831, documento que —precisamente— había sido declarado “pacto fundamental de la Confederación Argentina” en el protocolo de Palermo (considerando octavo) y “ley fundamental de la República” por la primera cláusula del Acuerdo de San Nicolás. Finalmente, el ministro López lanzó una vibrante arenga en defensa de la unidad nacional que el Acuerdo de San Nicolás procuraba lograr, intentando que se depusieran los intereses meramente localistas:

Y he aquí señores, me honro con la declaración que hago: ¡Que amo como el que más al pueblo de Buenos Aires, en donde he nacido! Pero alzo mi voz, también, para decir ¡que mi patria es la República Argentina y no Buenos Aires! Quiero al pueblo de Buenos Aires dentro de la República y en la República, y por eso me empeño en que salga del fango de las malas pasiones que lo postraron en la tiranía en que se ha mecido por veinte años. Tengamos sensatez para entrar cuanto antes en la ley.¹⁴

¹³ Los fragmentos del discurso de V. F. López han sido tomados de LÓPEZ ROSAS. *Op. cit.*, p. 454.

¹⁴ *Idem*, pp. 454-455.

La sesión terminó en graves incidentes y los enviados del Gobierno casi fueron alcanzados por la borrasca opositora.

Desautorizado el gobernado Vicente López por los legisladores de la provincia, presentó su renuncia al cargo, reponiéndolo en el mismo el propio Urquiza, haciendo uso de la atribución conferida por la cláusula décimo cuarta del Acuerdo. Se produjeron algunas clausuras de periódicos opositores y se arrestó a dirigentes del mismo sector, como Mitre, Portela y al propio Vélez Sársfield. Sin embargo, la tensión, lejos de disminuir, aumentaba a pasos agigantados. El anciano gobernador no soportó tanta presión política y volvió a renunciar, pero ya de manera irrevocable, motivo por el cual el jefe entrerriano se hizo cargo del gobierno provisorio de la provincia de Buenos Aires (decreto del 26 de julio de 1852).

4) Secesión de Buenos Aires

Como dijimos más arriba, el clima en Buenos Aires era de extrema tensión. El sector porteño que más resistía la figura de Urquiza aprovechó la partida de este al Litoral para cumplir con la inauguración solemne de las sesiones del Congreso Constituyente —por lo que efectuó una delegación del mando del gobierno provincial en el general Galán—, para lanzar a las calles el movimiento revolucionario del 11 de septiembre de 1852, que escindió a Buenos Aires del resto de las provincias que componían la Confederación.

El líder más notorio del movimiento revolucionario fue Valentín Alsina, quien pasó a ocupar el cargo de ministro del gobierno provisional encargado al general Pinto (el gabinete lo completaban el general José María Pirán y el doctor Francisco de las Carreras). Tiempo después, el propio Alsina fue designado gobernador, actuando Bartolomé Mitre como ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores.

Se tomaron medidas que claramente mostraban una abierta hostilidad contra la política dirigida por Urquiza en el resto de la Confederación: se declaró públicamente que no se reconocería ningún acto proveniente del Congreso instalado recientemente en Santa Fe; se ordenó el regreso de los diputados constituyentes elegidos en el mes de agosto por la provincia de Buenos Aires y se revocó la delegación del ejercicio del manejo de las relaciones exteriores a aquel.¹⁵

El Congreso Constituyente sancionó, por su parte, en fecha 22 de enero de 1853, una autorización a Urquiza, como director provisorio de la Confederación, a fin de que “haga cesar la guerra civil en la Provincia de Buenos Aires, y obtenga el libre asentimiento de ésta al Pacto Nacional de 31 de Mayo de 1852”. Inmune a esos actos, el sector porteño triunfante se dispuso a organizar a Buenos Aires como una entidad estatal distinta de la Confederación, aunque sin renunciar a la nacionalidad argentina, que ambos bloques seguían defendiendo.

¹⁵ Gorostegui de Torres, Haydée. *La organización nacional*. Tercera edición. Buenos Aires: Paidós, 2000, p. 33.

El conflicto se planteó en todos los ámbitos y esferas posibles: en lo político desde luego, pero también en lo jurídico, en lo diplomático, en lo económico-financiero y, consecuente y desgraciadamente, también en el terreno militar.

En este contexto, se llegó a sancionar —en 1854— la primera Constitución de Buenos Aires que reclamaba para sí el título de “Estado de Buenos Aires”. Es interesante destacar que, para el dictado de la mencionada carta constitucional, la hasta entonces denominada Sala de Representantes manifestaba recuperar el ejercicio del poder constituyente que se había dado dicho cuerpo legislativo al declararse extraordinario según una ley dictada en el año 1821, es decir, más de treinta años atrás.

En cuanto a la organización de los poderes del gobierno, la Constitución de 1854 mantenía el Poder Ejecutivo a cargo de un gobernador; respecto del legislativo, incluía una innovación ya que, por primera vez, la provincia adoptaba el sistema de dos cámaras en su ahora llamada Legislatura; por supuesto se establecían también las atribuciones del poder judicial. Otras de las novedades importantes, como se ha destacado, estaba en la inclusión del régimen municipal en el texto supremo, dejándose en manos de una ley posterior la respectiva reglamentación de tan importante tópico.¹⁶

¹⁶ FASANO, Juan Pablo y Marcela TERNAVASIO. “Las instituciones: orden legal y régimen político”. En: Marcela Ternavasio (directora del tomo) *Historia de la provincia de Buenos Aires. De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*. Buenos Aires: Edhasa, 2013, tomo 3, p. 63.

Mientras que —como veremos más adelante— las provincias que se habían mantenido dentro de la Confederación soportaban diversas penurias de índole económico-financiera, el Estado de Buenos Aires conoció una época de gran prosperidad en esta esfera, situación que se debía en gran medida al monopolio portuario y aduanero que seguía detentando. La campaña bonaerense, gran productora de riqueza agropecuaria, hizo posible que la ciudad de Buenos Aires avanzara a ritmo incansable y conociera los adelantos que la ciencia y la tecnología ponían a su disposición, modernizara el transporte con el desarrollo incipiente del ferrocarril y, en definitiva, mejorara la calidad de vida de sus habitantes. La realidad de las provincias era, como se dijo, penosamente muy diferente.

5) Constitución de 1853. Fuentes. Estructura. Principales debates. Análisis. Aprobación. Actitud de Buenos Aires

Conforme lo estipulado en el Acuerdo de San Nicolás, las provincias eligieron y enviaron a Santa Fe a los diputados constituyentes que debían representar a cada una. Entre ellos estaban los nombres de Santiago Derqui, Juan del Campillo, Pedro Ferré, Pedro Centeno, José Ruperto Pérez, Martín Zapata, Salvador María del Carril, Ruperto Godoy, Pedro Díaz Colodrero, Facundo de Zuviría (que presidiría la convención), Manuel Leiva, Juan Francisco Seguí, José Manuel Pérez,

Salustiano Zavalía, Juan María Gutiérrez y un joven jurista destinado a una actuación descollante: José Benjamín Gorostiaga, diputado por Santiago del Estero.

El Congreso Constituyente instalado a finales de 1852 tuvo una labor intensa y fecunda, que sobresale más si tenemos en cuenta que, a escasos meses de su puesta en funcionamiento, produjo el texto de la carta constitucional. Para una actuación tan rápida fue determinante que se conformara una Comisión de Negocios [Asuntos] Constitucionales para la redacción del proyecto constitucional, que integraron Leiva, Gutiérrez, Díaz Colodrero, Ferré y Gorostiaga. Este último dio un impulso enérgico a la labor de la comisión y, como dijimos más arriba, fue una de las figuras centrales de todo el congreso.

El informe confeccionado por dicha comisión expresaba: “El proyecto que la Comisión tiene el honor de someter a examen de Vuestra Honorabilidad [se refería al pleno de los diputados constituyentes], no es obra exclusivamente de ella. Es la obra del pensamiento actual argentino, manifestado por sus publicistas y recogido en el trato diario que los miembros de la Comisión mantienen con sus dignos colegas”.¹⁷

Con respecto a las fuentes, suelen distinguirse entre las de origen nacional y las extranjeras. En relación a las primeras, no cabe duda que la Constitución de 1826 que, a su vez, recogía gran cantidad de sus cláusulas de la de 1819, fue una fuente de

¹⁷ Citado en Linares Quintana, Segundo V. *El espíritu de la Constitución*. Buenos Aires: Ad Hoc., 1993, p. 59.

primerísima importancia. Al respecto, de los estudios y comparaciones de los textos que se han practicado, se ha arribado a la conclusión de que la Constitución de 1853 toma sesenta y seis artículos de la de 1826 y que, a su vez, cuarenta y seis de los mismos provenían de la de 1819, aunque haciéndose la salvedad de que no se trata de cláusulas incorporadas textual ni totalmente.¹⁸

El derecho público de origen convencional o surgido de los pactos y tratados suscriptos por las provincias argentinas en las décadas anteriores reviste también el carácter de fuente constitucional. En este sentido, sobresalen el Pacto Federal de 1831 y el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y, en un segundo escalón, el del Pilar (1820), el Tratado del Cuadrilátero (1822) y otros que los Estados provinciales fueron firmando en los decenios previos.

Han sido fuentes de primer orden, asimismo, el Proyecto de Constitución elaborado por Juan Bautista Alberdi y que acompañaba la segunda edición de su libro *Bases y puntos de partida para la organización definitiva de la República Argentina* (Valparaíso, Chile, septiembre de 1852), la Constitución norteamericana sancionada por la Convención de Filadelfia en 1787 y los escritos recopilados en la obra *El Federalista*, cuyos autores fueron Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. La influencia del constitucionalismo norteamericano en la organización constitucional argentina fue sostenida

¹⁸ Pérez Guilhou, Dardo. *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*. Buenos Aires: Depalma, 1984, p. 162. Dicho autor sigue un estudio anterior de Carlos E. Colautti.

desde el propio congreso constituyente nada menos que por uno de sus redactores, como lo fue Gorostiaga, quien expresó que el proyecto presentado “estaba vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos”.¹⁹ También Domingo F. Sarmiento, poco tiempo después, defendió esta tesis que, sin embargo, debe ser matizada. Explicaremos ello seguidamente. La influencia del texto norteamericano —sin bien poderosa— no debe ser tomada como una verdad absoluta. Es cierto que ese influjo se hizo sentir en aspectos importantes de la organización constitucional, como por ejemplo, en la conformación del poder judicial federal. Sin embargo, en otras esferas su influencia fue mucho menor.

Desde esta óptica, cabe recordar la impronta, sobre todo en lo referente a los poderes y las atribuciones del poder ejecutivo, de la Constitución chilena de 1833, según lo admitió el propio Alberdi en sus escritos.²⁰ Al respecto, cabe tener en cuenta que en las *Bases*, el tucumano preconizaba: “Este [la conformación del ejecutivo] es uno de los rasgos en que nuestra Constitución hispano argentina debe separarse del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos”.²¹

¹⁹ BIANCHI, Alberto B. *Historia de la Formación Constitucional Argentina (1810-1860)*. Buenos Aires: LexisNexis, 2007, p. 188.

²⁰ Hemos abordado el estudio de este tema, con más detalle, en GARDINETTI, Juan Paulo. “El ‘Ejecutivo vigoroso’: una indagación acerca de la influencia del pensamiento alberdiano en la configuración constitucional del Ejecutivo en la Argentina”. En: *Revista Jurídica*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Buenos Aires, 2012, núm. 16, pp. 143-155.

²¹ Alberdi, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915, p. 169.

Correlativamente, aconsejaba imitar la conformación del ejecutivo chileno según la carta trasandina de 1833: “La Constitución ha dado el orden y la paz, no por acaso, sino porque fue ese su propósito, como lo dice su preámbulo. Lo ha dado por medio de un poder ejecutivo vigoroso; es decir de un poderoso guardián del orden, misión esencial del poder, cuando es realmente un poder y no un nombre. Este rasgo constituye la originalidad de la Constitución de Chile que, a mi ver, es tan original a su modo como la de Estados Unidos”.²² Más tarde, en sus *Estudios sobre la Constitución argentina de 1853*, decía: “Ha resultado de ahí que el Poder Ejecutivo argentino, que forma la facción prominente de la Constitución de 1853 y determina toda su fisonomía, es completamente diferente del Ejecutivo de los Estados Unidos de Norte América. No hay más que colocar uno enfrente de otro y contar sus atribuciones, para ver que se asemejan tanto como un huevo a una castaña”.²³ En sus *Estudios*, expresó que el ejecutivo establecido en la carta argentina de 1853 “mil veces más se asemeja al de Chile que al de Estados Unidos”.²⁴ Los proyectos y reglamentos constitucionales, así como los decretos y leyes sancionados desde 1810 en adelante forman un grupo importante de fuentes cuyo valor no puede desconocerse.

²² Alberdi, Juan B. *Bases...*, p. 174.

²³ Alberdi, Juan Bautista. *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*. Buenos Aires: El Ateneo, 1929, pp. 33-34.

²⁴ Alberdi, Juan B. *Estudios...*, p. 34.

En menor medida, también se pueden reconocer, en aspectos puntuales, influencias de otras constituciones extranjeras, como la de Cádiz de 1812.

En cuanto a su estructura, pueden distinguirse claramente dos partes, no sólo por las temáticas que abordan sino por el origen de las mismas. Una primera parte, denominada por la doctrina “parte dogmática”, en cuya preparación intervino Juan María Gutiérrez siguiendo el influjo de Alberdi,²⁵ donde se condensan los grandes principios constitucionales, las declaraciones, derechos y garantías de los individuos; y una segunda parte, que establece —principalmente— el diseño de los poderes del gobierno federal, sus atribuciones y límites, denominada también por la doctrina “parte dogmática”, cuyo esbozo fue redactado por José Benjamín Gorostiaga y donde se nota, además, de las mentadas ideas alberdianas, la influencia del constitucionalismo norteamericano, como dijimos, entre otros aspectos en el diseño y la configuración de la Corte Suprema de Justicia y del poder judicial federal.

En cuanto a los principales debates, seguramente el que más ocupó al Congreso de Santa Fe de 1852-1854 fue el que tuvo que ver con la relación entre Iglesia y Estado.²⁶

²⁵ Pérez Guillou. *Op. cit.*, p. 161.

²⁶ Hemos dedicado un estudio a la referida cuestión en GARDINETTI, Juan Paulo. Breves notas históricas y doctrinarias relativas a la cuestión religiosa en la Constitución federal argentina, en especial acerca del sostenimiento del culto católico. *El Derecho, suplemento de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, núm. 13 362, 12 de noviembre de 2013, pp. 16-18.

En efecto, al presentarse al pleno del cuerpo para la discusión particular del articulado del código supremo, la Comisión presentó el texto del artículo 2 tal como había sido convenido en las sesiones de esta (“el Gobierno Federal sostiene el culto Católico Apostólico Romano”), levantando la oposición de diputados enrolados en el sector más conservador del Congreso como el catamarqueño Centeno. Otras redacciones, con variantes respecto de la expresada por este, fueron presentadas por Leiva y por fray Manuel Pérez, sumándose luego otra formulada por Zuviría.

Sin embargo, la refutación vino por el lado de los liberales santiagueños, quienes defendieron el texto consensuado en la Comisión de Asuntos Constitucionales; así, Benjamín Lavaysse manifestó su apoyo al artículo 2 propuesto pues “(...) la Constitución no podía intervenir en las conciencias, sino reglar sólo el culto exterior. Que el gobierno federal estaba obligado a sostenerlo, y esto era lo bastante”. A su vez, Gorostiaga insiste en la obligación de sostener puesta en cabeza del Gobierno nacional, lo que reconocía como fundamento un hecho incontestable y evidente: la profesión de la fe católica por parte de la mayoría del pueblo de la Confederación, mas oponiéndose al reconocimiento y entronización como religión oficial pues no todos los habitantes participaban de la comunión romana.

Ahora bien, el texto del artículo 2 de la Carta Constitucional finalmente fue votado por mayoría y mantenido intacto a lo largo de los procesos de reformas constitucionales operados

sobre aquella; ello así, pues los intentos más serios de enmendar la letra de la referida cláusula fracasaron.

Se advierte en la escueta fórmula adoptada, en primer lugar, la superación de las antiguas normas que establecían una relación entre Iglesia y Estado de sacralidad, con la adopción de una religión oficial o religión de Estado, mantuvieran o no la tolerancia a los demás cultos, para pasar a un esquema de confesionalidad. No se adopta, entonces, una religión sino que se obliga a las autoridades públicas de la federación a sostener a una en especial, por motivos diversos pero que, fundamentalmente, tienen anclaje en el factor social de la época y en el peso de las tradiciones heredadas de España y mantenidas, con variantes, durante la época revolucionaria y el naciente derecho patrio. Lo que sí quedaba absolutamente claro era la posición de preeminencia o preferencia en que ha quedado ubicada la religión católica, en relación a las demás cuya libertad de cultos sin embargo se garantiza vía los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional, insertos en el texto originario de 1853.

Los artículos 1 al 31 (Parte Primera, Capítulo Único) estaban dedicados a las declaraciones, derechos y garantías; como dijimos antes, la denominada parte dogmática de la Constitución. En el artículo 1 se establecía tanto la forma de gobierno (república representativa) como la forma de Estado (federal). Ya hemos visto lo prescripto por el artículo 2 en cuanto al sostenimiento del culto católico. El artículo 3 establecía, por su parte, que la capital del Estado sería la ciudad de Buenos Aires, que se

declaraba tal por una ley especial. El artículo 14 contenía una generosa enunciación de derechos y libertades civiles.

En cuanto a la organización de los poderes nacionales (la parte orgánica), se establecía que el legislativo estaría en cabeza de un congreso, compuesto de dos cámaras: de diputados y de senadores (art. 32, texto de 1853). Los diputados serían elegidos directamente por el pueblo (art 33). Por su lado, los senadores —dos por provincia y dos por la Capital— serían designados por las legislaturas provinciales y por el sistema de colegio electoral (en el caso de los senadores por la Capital), art. 42.

El poder ejecutivo se confiaba a una sola persona, quien tendría el título de Presidente de la Confederación Argentina (art. 71), elegido por juntas de electores de las provincias y de la Capital (art. 78). El mandato tenía una duración de seis años y no podía ser reelecto a continuación (art. 74). En caso de muerte, enfermedad, renuncia o destitución, era reemplazado por el Vicepresidente de la Confederación.

El poder judicial de la Confederación estaba encabezado por una Corte Suprema de Justicia, compuesta por nueve jueces y dos fiscales. Integrabán este poder, asimismo, los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciera en el territorio nacional (art. 91).

La Constitución de la Confederación Argentina, sancionada el primero de mayo de 1853 (segundo aniversario del *Pronunciamiento*), y las leyes orgánicas, fueron comunicadas al director provisorio en fecha 9 de mayo. Urquiza la promulgó como

“ley fundamental en todo el territorio de la Confederación Argentina”, mediante decreto firmado el 25 de mayo de 1853, y ordenó fuera jurada por los pueblos el 9 de julio de ese año.²⁷ En el interior del país la carta constitucional sancionada por el Congreso de Santa Fe tuvo una muy favorable recepción, mereciendo recordarse el sermón del sacerdote franciscano fray Mamerto Esquiú, quien desde la iglesia catedral de Catamarca, exhortaba a los pueblos a la observancia fiel de la misma. Ello contrastó con la actitud asumida por el Gobierno del Estado de Buenos Aires, a cuyas autoridades se dirigió una comitiva de diputados constituyentes (del Carril, Gorostiaga y Zapata) acompañando un ejemplar del texto sancionado, obteniendo una dura respuesta por parte de aquellas. El rechazo de Buenos Aires fue contundente.²⁸

²⁷ Los textos de la comunicación del presidente del Congreso, de la Constitución de la Confederación Argentina, y de los decretos de promulgación y juramento de la misma, pueden ser consultados en el citado Registro Oficial de la República Argentina [1882], pp. 63-65, 65-73, 76 y 77.

²⁸ BIANCHI, *Op. cit.* p. 187.

6) Presidencia de Urquiza. Capital provisoria. Relaciones con Buenos Aires. Aduana

Entre la firma del Acuerdo de San Nicolás en mayo de 1852 y su elección como Presidente de la Confederación Argentina en 1854, el general Justo José de Urquiza desempeñó su cargo de director provisorio de la misma, título que —como vimos— le había sido otorgado por las provincias a través de sus gobernadores. Una de sus atribuciones, según ya vimos, era la de reglamentar la navegación de los ríos interiores, lo que se hizo mediante decreto de fecha 28 de agosto de 1852, junto a un Reglamento de Aduanas; días más tarde se nombró, en el cargo de inspector general de las Aduanas Exteriores, a Francisco Pico. Debido a la secesión de Buenos Aires, producida en septiembre de 1852, se debió dictar un nuevo decreto reglamentando las aduanas nacionales y la navegación del Paraná y del Uruguay, en reemplazo del anterior, inaplicable por la circunstancia mencionada. En este nuevo reglamento se habilitaba una serie de puertos, en uno y otro río,²⁹ a efectos de atraer y facilitar la llegada de los navíos mercantes; asimismo, se eliminaba toda referencia al tonelaje de los mismos, como establecía el dictado en agosto. Cabe apuntar, por último, que para evitar mayores perjuicios a las rentas confederales, se ordenaba que las mercaderías de procedencia extranjera y los productos fabricados en

²⁹ Se mencionan como nuevos puertos habilitados, entre otros, el de Santa Fe, Gualeguaychú, Concordia, Federación, Bella Vista y Goya.

Buenos Aires que se introdujeran por tierra, deberían pagar los derechos aduaneros correspondientes en Rosario.

Más adelante, ya contando con el texto constitucional sancionado, fueron llevadas a cabo elecciones en todas las provincias pues, conforme a lo prescripto en aquél, se debían reunir los electores designados en colegio electoral a fin de votar por la fórmula presidencial. De esta forma, el general Urquiza fue elegido primer presidente constitucional de la Confederación Argentina, siendo acompañado por un antiguo dirigente del Partido Unitario, el doctor Salvador María del Carril.

Ambos asumieron sus cargos el 5 de marzo de 1854, por un período de seis años, tal como lo mandaba la carta recientemente dictada. El gabinete ministerial estuvo integrado por José Benjamín Gorostiaga (ministerio del Interior), Facundo de Zuviría (de Hacienda), Mariano Fraguero (Relaciones Exteriores), Juan María Gutiérrez (Justicia, Culto e Instrucción Pública) y el general Rudecindo Alvarado (Guerra y Marina). El salteño Zuviría, quien renunció, fue reemplazado por Gutiérrez y el ministerio de este se depositó en Santiago Derqui.³⁰ Respecto a la cuestión de la capital del Estado recordemos que, si bien el texto sancionado por el Congreso Constituyente de Santa Fe establecía en su artículo 3 que “[l]as autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación por

³⁰ GOROSTEGUI DE TORRES. *Op. cit.*, p. 37.

una ley especial”; la separación de la provincia homónima, el 11 de septiembre de 1852, había tornado impracticable esta disposición. Por tal motivo, Urquiza decidió el traslado de las autoridades nacionales (el presidente, vice, gabinete y las cámaras del Congreso) a la ciudad de Paraná que fue federalizada a tales efectos. Más adelante, se federalizó todo el territorio de la provincia de Entre Ríos.

En relación a la cuestión aduanera, la separación de Buenos Aires había privado a la Confederación de la casi privativa fuente de ingresos fiscales. Urquiza y el Congreso reunido en Paraná intentaron remediar esa situación dictando diversas medidas, la más importante de las cuales fue la llamada “Ley de derechos diferenciales” (19 de julio de 1856), por la cual se buscaba que la introducción de mercaderías fuera hecha en puertos habilitados de la Confederación, sin pasar por Buenos Aires. Dicha ley tuvo modestos resultados, ya que los agentes comerciales (los importadores de productos) tenían sus depósitos y agencias establecidas en Buenos Aires, con lo cual, pese a los recargos advertidos, no hubo una desviación significativa del comercio hacia los puertos fluviales de las provincias. Con todas sus limitaciones, la ley logró traer algo de progreso para el puerto de Rosario (que se buscaba compitiera con el de Buenos Aires), mejorando en alguna medida su actividad.³¹

³¹ SCOBIE, James R. *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina. 1852-1862*. Traducción de Gabriela de Civiny. Segunda edición. Buenos Aires: Hachette, 1979, p. 161.

En cambio, otras medidas adoptadas en la esfera económico-financiera por el gobierno de la Confederación (fundamentalmente la impresión de papel moneda) fracasaron de manera estrepitosa al no estar garantizado su respaldo ni en metálico (oro) ni en las principales rentas aduaneras que seguían en manos de Buenos Aires. Ello mismo obstaculizaba la obtención de créditos (empréstitos) en el exterior por parte del gobierno de la Confederación que llegó a atravesar momentos dramáticos en aquel plano.

7) Batalla de Cepeda. Pacto de San José de Flores

En los años transcurridos desde la separación de Buenos Aires en septiembre de 1852 se habían vivenciado diversos momentos de tensión e incluso, amén de las hostilidades políticas y económicas, varios enfrentamientos derivados de invasiones habían tenido lugar (entre 1854 y 1856 se produjeron al menos tres intentos en este sentido por parte de tropas de la Confederación, todos repelidos por las fuerzas porteñas). Sin embargo, la situación se hizo insostenible y, hacia octubre de 1859, el desenlace en el campo de batalla pareció inevitable. Ambos ejércitos chocaron de esta forma en la batalla de Cepeda, el 23 de ese mes y año, resultando victorioso el de la Confederación, comandado por el propio Urquiza. Mitre, jefe del ejército porteño derrotado, logró, no

obstante, minimizar pérdidas y embarcar gran parte de sus tropas de regreso a Buenos Aires en San Nicolás.

Así las cosas, comenzaron las tratativas para formalizar un acuerdo de paz entre ambos bloques, pese a la tenaz resistencia del gobernador Valentín Alsina. Ante las advertencias urquicistas de avanzar sobre la propia ciudad de Buenos Aires, los contactos se agilizaron y, con la mediación del Gobierno de la República del Paraguay, a través de Francisco Solano López, hijo del presidente Carlos Antonio López, se arribó a un acuerdo: el Pacto de San José de Flores, también llamado pacto de Unión o Pacto de Familia,³² suscripto el 11 de noviembre de 1859.

Entre sus cláusulas más importantes se encontraba la declaración de que Buenos Aires formaba parte integrante de la Confederación Argentina y que esa incorporación se verificaría por la aceptación y jura solmene de la Constitución Nacional (artículo 1). Para ello, se convocaría a una Convención Provincial que examinaría el texto sancionado y vigente en las demás provincias, otorgándose la posibilidad de proponer reformas al articulado. En el caso de hacerlo así, esas propuestas de reformas serían comunicadas al Gobierno Nacional para que, presentadas al Congreso, se decidiera la convocatoria de una Convención *ad hoc*, que las tomara en consideración; obligándose la provincia de Buenos Aires a enviar a sus diputados (artículo 5): estas cláusulas fueron las que hicieron

³² Bianchi. Op. cit., p. 205.

posible la reforma constitucional del año 1860, materia que será abordada en el capítulo siguiente.

En síntesis, y como lo ha expresado el profesor Herrero Ducloy: “En estos términos, la Provincia de Buenos Aires se comprometía solemnemente a reintegrarse al resto de la Confederación, reservándose, como se ha dicho, el derecho de aceptar la Constitución tal como fuera sancionada en 1853 o, en caso contrario, disponer reformas. Como es sabido, se adoptó el último temperamento”.³³

Según los restantes compromisos, mientras tanto, Buenos Aires se abstendría de mantener relaciones diplomáticas con las potencias extranjeras (artículo 6). Se garantizaba a Buenos Aires la pertenencia de sus propiedades y establecimientos públicos (artículo 7), salvo la aduana. Sin embargo, dado que los ingresos procedentes de esta fuente conformaban la casi totalidad de los ingresos fiscales de aquella, la Confederación se obligaba a garantizar el presupuesto provincial de gastos de 1859 y hasta cinco años después de su incorporación (artículo 8). La República del Paraguay actuaba como garante de lo acordado (artículo 14).

La cuestión de la aduana y de los derechos que allí se generaban tuvo, todavía, una discusión en los meses posteriores. A tales efectos, el nuevo Gobierno de Buenos Aires (Mitre era el

³³ HERRERO DUCLOUX, Juan José. Del Pacto de San José de Flores a la jura de la Constitución por parte de la Provincia de Buenos Aires, con motivo de la reforma de 1860. *El Derecho*, suplemento de Derecho Constitucional. Buenos Aires, 22 de octubre de 2019, Núm. 14.738, p. 11.

nuevo gobernador) envió una misión negociadora a Paraná encabezada por Vélez Sársfield. Este se entrevistó con las autoridades de la Confederación y se llegó a un acuerdo complementario de lo firmado en San José de Flores meses antes: así se suscribió en Paraná el Pacto del 6 de junio de 1860. Según la cláusula principal de este nuevo convenio, la aduana seguiría por el momento siendo administrada por Buenos Aires y, a cambio, ésta adelantaría fondos para atender los gastos del gobierno de la Confederación.³⁴ Como puede observarse, la ventaja obtenida por Buenos Aires respecto de lo suscripto en noviembre del año anterior era evidente.

³⁴ ROSA. *Op. cit.*, pp. 296-298.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERDI, Juan B. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915.

ALBERDI, Juan B. *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*. Buenos Aires: El Ateneo, 1929.

BARBA, Enrique M. “El Acuerdo de San Nicolás”. En: *Humanidades*, La Plata, 1948, 105-177.

BIANCHI, Alberto B. *Historia de la Formación Constitucional Argentina (1810-1860)*. Buenos Aires: LexisNexis, 2007.

BOSCH, Beatriz. *Urquiza y su tiempo*. Buenos Aires: Eudeba, 1971.

CÁRCANO, Ramón J. *De Caseros al 11 de Septiembre 1851-1853*. Buenos Aires: Roldán, 1933.

CÁRCANO, Ramón J. “La reorganización del país después de Caseros”. En: Ricardo Levene (dir.). *Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1946, vol. VIII, pp. 3-70.

CHÁNETON, Abel. *Historia de Vélez Sársfield*. Buenos Aires: Eudeba, 1969.

DEL CARRIL, Bonifacio. *El día siguiente de Caseros*. Buenos Aires: Emecé, 1957.

FASANO, Juan Pablo y Marcela TERNAVASIO. “Las instituciones: orden legal y régimen político”. En: Marcela Ternavasio (directora del tomo) *Historia de la provincia de Buenos Aires. De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*. Buenos Aires: Edhasa, tomo 3, 2013, pp. 47-72.

GALLETTI, Alfredo. *Historia constitucional argentina*. Primera reimpresión. La Plata: Librería Editora Platense, 1987.

GARDINETTI, Juan Paulo. “Urquiza y el camino hacia la organización constitucional”. En: *Anales*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, núm. 42, La Plata, 2012, pp. 440-452.

GARDINETTI, Juan Paulo. “El ‘Ejecutivo vigoroso’: una indagación acerca de la influencia del pensamiento alberdiano en la configuración constitucional del Ejecutivo en la Argentina”. En: *Revista Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales*, 2012, núm. 16, Buenos Aires, pp. 143-155.

GARDINETTI, Juan Paulo. Breves notas históricas y doctrinarias relativas a la cuestión religiosa en la Constitución federal argentina, en especial acerca del sostenimiento del culto católico. *El Derecho*, suplemento de Derecho Constitucional. Buenos Aires, 12 de noviembre de 2013, Núm. 13.362, pp. 16-18.

GOLDMAN, Noemí. “Constitución”. En: Noemí Goldman (editora) *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*. Buenos Aires: Prometeo, 2008, pp. 35-49.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Curso de derecho constitucional*. Cuarta edición. Buenos Aires: Kraft, 1963.

GOROSTEGUI DE TORRES, Haydée. *La organización nacional*. Tercera edición. Buenos Aires: Paidós, 2000.

HERRERO DUCLOUX, Juan José. Del Pacto de San José de Flores a la jura de la Constitución por parte de la Provincia de Buenos Aires, con motivo de la reforma de 1860. *El Derecho*, suplemento de Derecho Constitucional. Buenos Aires, 22 de octubre de 2019, núm. 14 738, pp. 11-15.

IBARGUREN, Carlos. *Juan Manuel de Rosas. Su vida, su drama, su tiempo*. Sexta edición. Buenos Aires: Anaconda, 1933.

LEVAGGI, Abelardo. *Confederación y federación en la génesis del Estado argentino*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2007.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. 11 vols. Buenos Aires: Plus-Ultra, 1977/1988.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *El espíritu de la Constitución*. Buenos Aires, Ad-Hoc, 1993.

LÓPEZ, Vicente F. *Historia de la República Argentina*. Cuarta edición. Buenos Aires: La Facultad, tomo IX, 1926 [1883-1893].

LÓPEZ ROSAS, José Rafael. *Historia constitucional argentina*. Quinta edición. act. y ampl. Buenos Aires: Astrea, 1998.

PÉREZ GUILHOU, Dardo. *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*. Buenos Aires: Depalma, 1984.

RAVIGNANI, Emilio. *Historia constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser, 1927.

RAVIGNANI, Emilio *Asambleas constituyentes argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la nación*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. J. Peuser, 6 tomos en 7 volúmenes, [1937-1939].

REBOLLO PAZ, León. *Historia de la organización nacional*. Buenos Aires: Librería del Plata, tomo I, 1951.

REGISTRO OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA.
Buenos Aires, tomo III, 1882.

RIVAROLA, Rodolfo. *Del régimen federativo al unitario*. Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1908.

ROMERO, José Luis (2005 [1956]). *Las ideas políticas en Argentina*. Vigésima segunda reimpresión. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Río de Janeiro: Juan C. Granda, tomo 6, 1970.

RUIZ MORENO, Isidoro J. *La lucha por la Constitución (1820-1853)*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Astrea, 1976.

SAMPAY, Arturo Enrique. *Las constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Eudeba: Buenos Aires, 1975.

SCOBIE, James R. *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina. 1852-1862*. Traducción de Gabriela de Civiny. Segunda edición. Buenos Aires: Hachette, 1979.

SPOTA, Alberto Antonio. *Lo político, lo jurídico, el Derecho y el poder constituyente*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1975.

TORRES MOLINA, Ramón. *Historia constitucional argentina*. La Plata: Scotti, 2008.

VÉLEZ SÁRSFIELD, Dalmacio. “El Acuerdo de San Nicolás. Discurso pronunciado en la sesión del 22 de junio de 1852, en la Sala de Representantes”. En: *Páginas Magistrales*. Buenos Aires, Jackson, 1944, pp. 8-30.

CAPÍTULO X

INCORPORACIÓN DE BUENOS AIRES. PRESIDENCIAS FUNDACIONALES

Por Gabriela Silvana Martínez

INCORPORACIÓN DE BUENOS AIRES. PRESIDENCIAS FUNDACIONALES

*Por Gabriela Silvana Martínez**

Sumario:

1) Reforma de 1860. Análisis 2) Rechazo de los diputados por Buenos Aires. Nueva separación. Actitud del Congreso 3) Batalla de Pavón 4) Bartolomé Mitre. Poder Ejecutivo de facto. Límites. Jurisprudencia de la Corte 5) Presidencias fundacionales: Mitre, Sarmiento y Avellaneda. Características comunes 6) Legislación más importante. Ley de Compromiso. Ley de Acefalía. Segundo gobierno de facto 7) Reforma Constitucional de 1866. Bibliografía

* Abogada UNLP. Especialista en Integración Latinoamericana (UNLP). Ex subdirectora de Planificación IPS (PBA). Ex profesora adjunta ordinaria y profesora titular interina Cátedra III Historia Constitucional Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Profesora adjunta interina Cátedra III Historia Constitucional Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP).

1) Reforma de 1860. Análisis

En cumplimiento de lo pactado en San José de Flores el 11 de noviembre de 1859, la convención constituyente de la provincia de Buenos Aires procedió a analizar la Constitución jurada por las restantes provincias y elaborar su plan de reformas. Dichas propuestas dieron lugar a la convocatoria de una Convención Constituyente Nacional a efectos de considerar las reformas sugeridas. La misma fue convocada por ley 234, de 24 de junio de 1860, con los dos tercios de los miembros presentes en la cámara de diputados, antecedente utilizado por quienes validan la constitucionalidad del proceso de reforma de 1949, como se verá más adelante.

Sin embargo, el artículo 30 de la Constitución de 1853 establecía que no se la podía reformar “hasta pasados diez años desde el día en que la juren los Pueblos”. Evidentemente, esta petrificación temporal no fue respetada. Este hecho ha motivado un debate doctrinario acerca de la naturaleza jurídica del acto constituyente de 1860 que, esencialmente, se enrola en cuatro criterios¹:

¹ ZÍULU, Adolfo Gabino. *Libro Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Primera Edición. pp. 159/161. Buenos Aires: Infojus, 2015. Id SAIJ: DACF160121.

- a) Es la primera reforma de la Constitución de 1853:** la Convención Nacional *ad hoc* reunida en Santa Fe ejerció el poder constituyente derivado, conforme su propia expresión, cuando el 23 de septiembre de 1860 “sanciona las siguientes reformas”. No se respetó la intangibilidad temporal priorizando la unidad territorial con Buenos Aires. Este criterio es el adoptado por González Calderón, Linares Quintana, Ziulu y la Academia Nacional de Derecho en 1938.
- b) La Constitución originaria es de 1853-1860:** No se trata de una reforma, sino de un proceso originario iniciado en 1853 y concluido en 1860, con la incorporación de Buenos Aires. Esta concepción es abrazada por Sánchez Viamonte, Bidart Campos, Vanossi y Joaquín V. González, entre otros, [criterio que comparto].
- c) El poder Constituyente originario es el de 1860:** Considera que el acto constituyente es originario y autónomo, porque no deriva de imposición constitucional alguna. Deriva de la ejecución del Pacto de San José de Flores, integrando dos Estados independientes y constitucionalizados: la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires. Esto sostienen Lazzarini y Dumm.
- d) Existen dos poderes constituyentes originarios, el de 1853 y el de 1860:** Alberto Spota sostiene: “Queda claro que en 1860 el poder constituyente se ejerció en forma originaria y original, como en 1853. Y ello es así porque las reformas sustanciales que se introdujeron quebraron el principio jurídico básico

del cumplimiento de la lógica de los antecedentes”²
Constituiría, entonces, una revolución en sentido
jurídico en los términos kelsenianos.

Cualquiera sea el criterio que se adopte, motivos prácticos inducen a analizar la labor de la Convención Constituyente de 1860, como reformas introducidas al texto original. A fin de no sobredimensionar este texto, se limitará dicho análisis a las reformas efectivamente sancionadas; omitiendo las propuestas por la Convención Provincial, aprobadas sin modificaciones relevantes por la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe. Incluso debe destacarse que las reformas introducidas fueron ampliamente debatidas durante cuatro meses en la Convención Provincial, mientras que se aprobaron, casi sin debate y con mínimas correcciones, en la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe, que luego de sólo tres días de sesiones ordinarias sancionó las reformas.

Debe tenerse en cuenta que la Convención Nacional Constituyente de 1860, conforme lo decidido en San José de Flores y en el acuerdo complementario del 6 de junio de 1860, estuvo integrada por representantes de cada provincia en proporción a la población, conforme el número determinado en el artículo 34 de la Constitución vigente, a diferencia de la Convención de 1853 que, por imperativo del Acuerdo de San Nicolás, otorgó a las provincias representación igualitaria.

² ZÍULU, Adolfo Gabino. *Libro Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Primera Edición. Buenos Aires: Infojus, 2015, p. 161.

Otra nota de color es que las reformas propuestas por Buenos Aires otorgan un matiz notoriamente más federal al texto constitucional que el consagrado en 1853. La aparente paradoja de que la provincia históricamente aferrada al unitarismo, que había fracasado en las tentativas constituyentes de 1819 y 1826 por aferrarse a la idea de organización unitaria, propusiera reformas federales, se entiende si lo interpretamos como la manera de conservar la mayor autonomía posible ante la irreversibilidad de la forma de Estado adoptada por la Constitución de 1853. La idea era conservar su supremacía, por el medio que fuera.

La Convención se reunió entre el 14 y el 25 de septiembre de 1860, sancionando, el 23 de septiembre, las siguientes reformas: Con relación a la capital de la República se dispuso suprimir la cláusula que determinaba que sería Buenos Aires, estableciendo que habría de designarla el Congreso —previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales— del territorio que fuera a ser federalizado (art. 3).

Se hizo más restrictiva la intervención federal (art. 6°).

Se suprimió del artículo 4 la expresión “de las aduanas” y se agregó, después de “exportación”, la frase: “hasta 1866, con arreglo a lo estatuido en el inc. 1° del art. 64”. Se estableció, en consecuencia, que los impuestos a la exportación seguirían siendo federales hasta 1866, fecha en la cual cesarían como impuestos nacionales y no podrían ser provinciales (arts. 4 y 67, inc. 1). Esta cuestión será analizada con mayor amplitud al explayarnos sobre la reforma constitucional de 1866.

Se suprimió la exigencia referida al sostenimiento de la gratuidad de la enseñanza primaria por parte de las provincias (art. 5), como requisito *sine qua non* para hacer efectiva la garantía federal.

Se agregó al final del artículo 12 la expresión: “sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”. Clara referencia a los derechos preferenciales o diferenciales sancionados durante la presidencia de Urquiza.

También se incorporó al final del artículo 15 la expresión: “y los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República”, ratificando el fallido intento de abolición absoluta de la esclavitud por parte de la Asamblea del año XIII.

En el artículo 18 se suprimió “las ejecuciones a lanza y cuchillo” y se colocó la partícula “y” después de la palabra “tormento”. Esta supresión no implica que se autoricen dichas ejecuciones, sino que fueron consideradas un anacronismo, ya que no eran un mecanismo de ejecución utilizado en este territorio.

Se derogó la cláusula de intangibilidad temporal contenida en el artículo 30, que prohibía la reforma constitucional hasta “pasados diez años desde el día que la juren los pueblos”.

Al final del artículo 31 se agregó: “salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1859”. Con esta enmienda quedaba claro que la Provincia de Buenos Aires no quedaba obligada a cumplir los

tratados internacionales firmados por la Confederación durante su separación, a menos que la Legislatura local los aprobase. Fueron establecidos como nombres oficiales e indistintos del Estado las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810: “Provincias Unidas del Río de la Plata”, “República Argentina” y “Confederación Argentina”. Se dispuso, asimismo, que en el trámite de formación y sanción de las leyes se debía emplear la expresión “Nación Argentina” (art. 35).

Se tuteló de toda injerencia federal la libertad de imprenta estableciéndose en una cláusula nueva que “el Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal” (art. 32).

Se incorporó la cláusula de los derechos y garantías implícitos, estableciendo que “las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos o garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (art. 33). Este inciso se convirtió en la base de la legislación atinente a partidos políticos, hasta la reforma constitucional de 1994.

Se consagró la incompatibilidad de desempeño simultáneo de la judicatura provincial y federal (art. 34).

Se suprimió el control político previo del Congreso de la Nación respecto de las constituciones provinciales (art. 5); también, la posibilidad de realizar el juicio político del Congreso Nacional a los gobernadores de provincia.

Se adicionó a los requisitos para ser electo diputado o ser senador el ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata anterior en ella.

Se eliminó la exigencia según la cual le correspondía a la Cámara de Senadores iniciar el proceso de declaración de necesidad de la reforma constitucional (art. 51), con lo cual la declaración de necesidad de la reforma podría iniciarse en cualquiera de las cámaras del Congreso.

Se consagró el *ius soli* (nacionalidad conforme el lugar de nacimiento) como principio en materia de ciudadanía (art. 67 inc.11) y se aclaró que la aplicación de los códigos de fondo no alteraría la jurisdicción que correspondiera (mismo inciso). Esto último implica que el hecho de aplicar una ley nacional (código civil, penal, etc.) no determina la intervención de la justicia federal, sino que se aplican las reglas generales en materia de jurisdicción competente (federal o provincial, conforme la materia, personas o territorio que corresponda).

Se dispuso, también, suprimir la fijación constitucional del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia, que el artículo 91 (actual 108) de la Constitución de 1853 había establecido en nueve jueces y dos fiscales. En adelante, su determinación sería facultad del Congreso de la Nación.

Sancionada la reforma y jurada el 21 de octubre, parecía quedar allanado el camino para la unificación definitiva de la Nación. Pero no sería así.

2) Rechazo de los diputados por Buenos Aires. Nueva separación. Actitud del Congreso

Aprobada la reforma, Buenos Aires debía sumar sus legisladores al Congreso Nacional. Sin embargo, cuando los diputados electos pretendieron asumir sus cargos, la Cámara no convalidó sus títulos. ¿Por qué? Buenos Aires interpretó que, conforme los artículos 38 y 41 de la Constitución Nacional, era su primera legislatura y eligió doce representantes aplicando la ley electoral provincial. Por otra parte, era el mismo mecanismo electoral que había utilizado para elegir convencionales constituyentes en 1860, conforme lo pactado en San José de Flores y el acuerdo complementario de Paraná. Para la Comisión de títulos de la Cámara debió aplicar la ley nacional de elecciones de 1857, ley vigente aunque Buenos Aires no hubiera participado en su sanción. Con ese argumento rechazó sus diplomas, disponiéndose que la provincia realizara una nueva elección. Buenos Aires se negó a cumplir el requerimiento. El planteo excedía la mera interpretación constitucional encubriendo un conflicto político subyacente entre los máximos referentes nacionales: el presidente Derqui y los gobernadores Mitre (Buenos Aires) y Urquiza (Entre Ríos). La reanudación de la guerra civil era un hecho.

El 26 de junio de 1861 el vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo, general Pedernera, en Acuerdo de Ministros, pidió al Congreso la sanción de un proyecto de ley que consideraba rebelde al Gobierno de Buenos Aires.

El Congreso Nacional reemplazó el proyecto del Ejecutivo y sancionó una ley, el 5 de julio, por la cual:

- 1) Declara que Buenos Aires rompió el Pacto de San José de Flores y su acuerdo complementario, por lo cual perdió todos los derechos por ellos ganados.
- 2) Declara sediciosa a Buenos Aires.
- 3) Autoriza al Poder Ejecutivo para intervenir la Provincia.
- 4) Declara en estado de sitio la Provincia mientras dure la sedición.
- 5) El Ejecutivo no aceptará proposiciones de paz sin consentimiento del Congreso.

La guerra quedaba nuevamente declarada.

3) Batalla de Pavón

El 17 de septiembre de 1861 se enfrentan nuevamente en Pavón los mismos protagonistas de Cepeda: Mitre, esta vez como gobernador de la Provincia de Buenos Aires; y Urquiza, gobernador de Entre Ríos y designado por el presidente Derqui como comandante de las fuerzas nacionales. Esta es una de las batallas más polémicas de nuestra historia. Desde la historia oficial, que sostiene el triunfo legítimo del ejército mitrista basado en la superioridad de la caballería; a la historia revisionista que considera una batalla ganada en el campo en apenas dos

horas, pero perdida por el ejército “confederal” ante el retiro inusitado, fundado en beneficios económicos, de Urquiza.

Lo cierto, es que el argumento de Urquiza ante el presidente Derqui fue su estado de salud que no le permitía sostenerse en combate y a pesar de la insistencia presidencial, el caudillo entrerriano desistió de retomar el combate. Pedernera intentó organizar otro ejército con tropas santafesinas y cordobesas, pero fue inútil. Pavón quedó en la historia como un triunfo de Mitre sobre Urquiza, de Buenos Aires sobre la Confederación.

4) Bartolomé Mitre. Poder Ejecutivo de facto. Límites. Jurisprudencia de la Corte

Como consecuencia de la Batalla de Pavón, el Presidente Derqui abandona su cargo, embarcándose hacia Montevideo el 5 de noviembre de 1861; asume su vice, Pedernera, quien el 12 de diciembre de 1861 declara en receso el Ejecutivo Nacional en un contexto en el cual ocho provincias ya habían expresado —bajo un claro condicionamiento por parte del ejército mitrista— su rechazo al Gobierno nacional, reasumiendo sus soberanías y retirando diputados del Congreso. A su vez autorizan con diferentes alcances al gobernador de Buenos Aires a la convocatoria de un nuevo Congreso (no constituyente, sino constituido), confiriéndole además el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional.

Dos aclaraciones. En primer término, las provincias reasumen algo que ya no tenían: soberanía. Las provincias integran una federación, por lo cual eran autónomas, no soberanas. Correspondía que el Congreso nacional resolviera la acefalía, conforme lo establecido por la Constitución de 1853, reformada en 1860 y jurada por todas ellas. En segundo lugar, las provincias rechazaron al Gobierno nacional con condicionamiento directo del ejército de Mitre. No extenderemos el análisis en beneficio de las características de este Manual, pero existe profusa bibliografía que describe este momento histórico inmediatamente posterior a Pavón disponible para el lector interesado. Sólo señalar que en esta etapa vuelve a imponerse la hegemonía porteña sobre los anhelos de equidad provincianos. El poder del puerto y de la provincia de Buenos Aires se fundirá con el Estado nacional, asumiendo la Nación el rol que antes ejercía la provincia, cercenando el desarrollo provincial. La unidad nacional sería sostenida por todos los métodos, incluyendo el soborno y las represiones sangrientas frente a cualquier intento de diferenciación local. Por decreto del gobernador de Buenos Aires, el 12 de abril de 1862, Mitre autolimita sus funciones como encargado del Poder Ejecutivo nacional. Así se aceptan las delegaciones provinciales a efectos de convocar al Congreso nacional y ejercer —hasta tanto dicho Congreso resuelva— las atribuciones necesarias para proveer al orden y reorganización de la República, con arreglo a la Constitución reformada. En materia de

relaciones exteriores, se limitaría a mantenerlas con las naciones amigas, observando los tratados y procurando la solución de cuestiones vigentes que no requiriesen el concurso de la Legislatura, sin comprometer la soberanía exterior de la nación. En cuanto al régimen interno, se limitaría al mantenimiento del orden, seguridad de las fronteras, percepción de las rentas nacionales y otros asuntos que no pudieran postergarse sin grave inconveniente. Se ordenó que la autoridad se ejerciera bajo la denominación de “gobernador de la Provincia de Buenos Aires, encargado del Poder Ejecutivo Nacional”. A pesar de que la historia oficial argentina intente fundar la autoridad creada en “la Ley Fundamental de 1825 y en el Acuerdo de San Nicolás de 31 de mayo de 1852”,³ lo cierto es que esta etapa de gobierno por parte del general Mitre constituye el primer gobierno nacional de facto de nuestra historia constitucional. Conforme señala Quiroga Lavié, las provincias le delegaron las relaciones exteriores (no las ejercían desde 1853, no se puede delegar lo que no se tiene) y la legislatura provincial lo autoriza a ejercer atribuciones nacionales, con las que tampoco contaba.⁴

Tengamos presente que se define como gobierno de facto aquel que no adapta su funcionamiento a una Constitución, sino a la voluntad discrecional de quien detenta el uso de la

³ ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *Historia Argentina. Contemporánea. Vol. I*. Buenos Aires: Librería y Editorial El Ateneo, 1965, p. 13.

⁴ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1984, p. 903.

fuerza del Estado. En este caso, Mitre asume el ejercicio del Poder Ejecutivo nacional sin cumplir con el mecanismo dispuesto por la Constitución para ejercer dichas competencias. Ese defecto de origen no puede sanearse con la autolimitación de funciones. Dicho límite no surge de una norma constitucional preexistente sino de la voluntad discrecional de quien ejerce las funciones. Por lo tanto, no puede considerarse un gobierno *de jure* o conforme a derecho.

En 1864 la Corte Suprema de la Nación es llamada a expedirse sobre la validez de unos pagos realizados a la Aduana de Rosario, convalida la autoridad del gobierno de Mitre basándola en el derecho de la revolución triunfante y asentida por los pueblos y en virtud de los graves deberes que la revolución le imponía (caso Martínez, Baldomero, Fallos, 2:142). La Corte reconoce así la potestad legislativa del Poder Ejecutivo, sin definir hasta cuándo dicha atribución tendría validez. Se inicia así un largo camino en el cual el máximo tribunal convalida la actuación de los gobiernos de facto, que se haría recurrente a lo largo del siglo XX.

5) Presidencias fundacionales: Mitre, Sarmiento y Avellaneda. Características comunes

Llamamos presidencias fundacionales a las que se extienden en el período 1862-1880, vale decir Bartolomé Mitre - Marcos Paz (1862-1868), Domingo Sarmiento - Adolfo Alsina (1868-1874) y Nicolás Avellaneda - Mariano Acosta (1874-1880). Es un período que solía denominarse “presidencias históricas” por la relevante formación intelectual de los jefes de Estado; pero, tomando en cuenta su importancia en el fortalecimiento institucional, se adopta el concepto de fundacional. En este amplio período se sentaron las bases necesarias para poner en ejecución las cláusulas de la Constitución de 1853, reformada en 1860.

Obviamente trazaron un camino donde no faltaron desaciertos y dubitaciones. El federalismo estuvo fuertemente distorsionado por la imposición del sector ilustrado porteño —aún encarnado por provincianos como Sarmiento y, en menor medida, Avellaneda— por encima de los resabios del caudillismo local. Otro tanto sucede con la forma republicana de gobierno, restringida por la escasa participación popular en las elecciones nacionales y locales, y la directa intervención de los gobiernos nacionales en los distintos procesos electorales. Podemos afirmar que con Mitre se inaugura el largo período de los presidentes electores, que sólo se interrumpe con la sanción de la denominada Ley Sáenz Peña, en 1912.

Bartolomé Mitre, en su etapa de facto, convoca a elecciones de diputados para la integración del Congreso nacional. Se realizan en abril de 1862, bajo influencia de los gobernadores provinciales y de las fuerzas de ocupación mitristas. Salvo en Córdoba y en Buenos Aires, las mismas se desarrollaron sin mayores problemas. En Córdoba, si bien el gobernador logró imponer sus candidatos, sus diplomas fueron observados por el Congreso. En Buenos Aires los autonomistas se opusieron al mitrismo por su iniciativa de federalización de Buenos Aires y concurrieron con candidatos propios.

El 25 de mayo Mitre inauguró las sesiones del Congreso, provisoriamente reunido en Buenos Aires, y el 12 de junio convocó a elecciones de presidente y vicepresidente. Mitre se impuso por unanimidad, mientras que el provinciano Marcos Paz (tucumano) obtuvo mayoría de electores como vice. El 12 de octubre asumieron sus funciones. Asimismo, por primera vez, el 10 de octubre de 1862 se integra la Corte Suprema de Justicia de la Nación con jueces electos por Mitre con acuerdo del Senado, ellos fueron: Valentín Alsina, Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, Francisco Delgado, José Barros Pazos, Francisco Pico y José Benjamín Gorostiaga que reemplazó a Alsina ante el rechazo de la designación por parte de este.

La Corte comenzó a funcionar el 15 de enero de 1863, quedando así integrados los tres poderes del Estado. La Corte tuvo como misión el control de constitucionalidad de las leyes nacionales y provinciales, dejando de lado el control del

Poder Ejecutivo, rol asumido por el máximo tribunal nacional en los Estados Unidos.

Mitre contaba con el apoyo de núcleos unitarios, parte de los románticos de la generación del 37 y algunos federales. Sobre esa base se constituyó el liberalismo, rápidamente escindido en dos sectores ante el rechazo —por una parte de ellos (el autonomismo, dirigido por Adolfo Alsina)— a la federalización de Buenos Aires. Luego de que Urquiza se recluyera en su provincia, abandonando ambiciones nacionales en el partido federal, Mitre debió decidir entre despreocuparse por lo que hicieran las provincias del interior, o imponer allí el liberalismo a “sangre y fuego”. Eligió este camino en vez del más extenso, pero menos sangriento, el de la persuasión; y condujo una suerte de guerra santa contra los caudillos federales del interior. Como descripción nítida del período basta la hecha por el senador liberal Nicasio Oroño, quien durante una sesión del cuerpo expresó que en dicha presidencia se produjeron 117 revoluciones, 91 combates y la muerte de 4.728 hombres,⁵ sin contar con las producidas por la guerra contra el Paraguay (25 000) y las epidemias padecidas en consecuencia. Del holocausto federal sólo sobrevivieron los federales de Entre Ríos, reclusos en el feudo de Urquiza que comienza a ser peor mirado por sus antiguos compañeros de lucha.

⁵ MATIENZO, J. *El gobierno representativo federal en la República Argentina*. Madrid 1917, p. 130. Disponible en: http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_libros.php?tema=1&doc=57&cap=130

Al término del gobierno de Mitre —y en guerra contra el Paraguay— el presidente propicia la candidatura de Rufino de Elizalde, y no la de Sarmiento. Frente al partido presidencial se levanta el autonomismo “aparaguado” por su postura contra la guerra, propiciando la candidatura de Adolfo Alsina. En el litoral, Urquiza; en el norte, Manuel Taboada. La candidatura de Sarmiento parecía contar con pocas chances; sin embargo, cuando De Elizalde es apoyado desde Río de Janeiro, el periódico *La Tribuna* la fulmina y señala la necesidad de candidatos independientes como Sarmiento y Alsina. Inicialmente, solo propician la candidatura de Sarmiento grupos selectos de amigos y admiradores. Cuando De Elizalde entra en negociaciones con Urquiza, Alsina negocia la fórmula Alsina-Sarmiento o Sarmiento-Alsina, según surja de las preferencias provinciales. Cuando el Partido Liberal de seis provincias y el ejército sostienen al cuyano, la suerte de la fórmula queda echada. El domingo 16 de agosto el Congreso proclama los resultados definitivos, sentando el precedente conforme el cual la mayoría absoluta que establece la Constitución es la obtenida, no sobre la totalidad del cuerpo electoral, sino sobre los votos declarados buenos y válidos. Sarmiento obtiene 79 votos, sobre 131 de los sufragios declarados válidos; 13 más que la mayoría absoluta y 1 de exceso sobre la totalidad de los miembros de los colegios electorales. Alsina obtuvo 83 para vicepresidente. Vale decir que Sarmiento recibió la noticia de su consagración por vía telegráfica, hallándose en Río

de Janeiro en escala de su tarea diplomática como embajador en Estados Unidos de América. Si bien estaba al tanto de su candidatura, no participó en forma directa en la consagración. La presidencia de Sarmiento puede ser caracterizada como autoritaria. En todas sus salidas utiliza los atributos del mando y no permite que nadie se dirija a él sin el tratamiento como “excelentísimo señor presidente”, considerando que, de este modo, custodia el prestigio de la función que encarna. Envio soldados al Congreso para mantener el orden. Despidió empleados públicos por ser mitristas. Ordenó fusilamientos. Clausuró diarios como *La Nación* y *La Prensa*. Tuvo escaso acompañamiento popular.

La relación con su vicepresidente no era de las mejores. Si bien lo despreciaba en su carácter de caudillo popular porteño —es conocido el encono de Sarmiento hacia los caudillos en general— lo prefería a Mitre, a quien se oponía a pesar de compartir numerosas ideas y estrategias de imposición de la “civilización” por sobre la “barbarie”.

En lo que hace a las provincias, continuó la línea represiva de su antecesor. No dudó en intervenir en contra de la “barbarie” provincial: declarar el estado de sitio, utilizar el fraude, ordenar incursiones del ejército. Incrementó en casi un 25 por ciento el presupuesto de Mitre para reprimir la federación provinciana, aunque también reprimió a los catalogados como mitristas.

En el año 1868 Urquiza es reelegido gobernador de Entre Ríos. Sin embargo, después de treinta años, el otrora caudillo

federal había perdido mucho de su prestigio. En febrero 1870, la visita del presidente Sarmiento al Palacio San José pareció ser el detonante de la revolución de López Jordán, que culmina el 11 de abril con el asesinato de Urquiza y dos de sus hijos. Con dicho asesinato estalló una guerra civil en Entre Ríos de grandes dimensiones.

Si bien el gobierno de Sarmiento se inició con un Congreso en franca oposición, su habilidad política y el aumento de miembros en la cámara de diputados, como consecuencia del incremento demográfico registrado en el censo de 1869; le permitió validar la victoria de Avellaneda. La anterior mayoría del interior frente al litoral (30 a 20), se redujo sensiblemente (44 a 42), iniciando una tendencia en la distribución demográfica nacional y, consecuentemente, en la integración en la Cámara Baja. La presidencia de Sarmiento estuvo caracterizada por un fuerte crecimiento del gasto público y del endeudamiento, sobre todo interno. Su fuerte política de obras públicas se financió con un nuevo empréstito con la banca británica, garantizado por derechos aduaneros. La deuda externa se incrementó de 40 millones de pesos fuertes en 1869, a 68 millones en 1874. En ese año el pago de los servicios de la deuda ascendía casi al tercio de la renta fiscal. Se creó un Banco Nacional de capital mixto, el del Río de la Plata; y se establecieron dos bancos privados de capital extranjero: el Alemán y el Banco de Italia. La balanza comercial, netamente desfavorable por el liberalismo irrestricto y la falta de control de importaciones, mereció

alguna medida proteccionista en la Ley de aduana de 1870, a favor de la industria vitivinícola y azucarera, incorporándose luego aranceles protectores a la industria textil, serícola (seda natural), salitrera, etc. La mayoría de los productos importados eran suntuarios, destinándose un bajo porcentaje a insumos productivos. Las exportaciones, casi exclusivamente productos ganaderos sin valor agregado alguno: cueros, sebo, lana, crines y plumas. Sólo la carne salada contaba con algo de transformación a fin de permitir su exportación. Esta alta dependencia del exterior motivó un consecuente alto impacto en la economía nacional de la crisis económica mundial de 1873.

Los ferrocarriles continúan expandiéndose a la par que el endeudamiento con capitales británicos. En 1870 Sarmiento debe abonar 209 000 pesos fuertes en garantía, porque sus ganancias no llegaron al 7 por ciento estipulado. Así continuó los años siguientes.

Como hombre de Estado, Sarmiento tuvo dos pasiones, la educación y el desarrollo material: telégrafo, correo, Oficina de Estadística, Oficina Meteorológica, fomento a la navegación de los ríos, mejoramiento de puertos, canalización de ríos, construcción de edificios públicos, Departamento de Inmigración, adquisición de buques de guerra; son muestras de esta obsesión sarmientina, para lo cual no dudó en incrementar la deuda interior y exterior de la nación.

Cuando se acercaba el final del mandato de Sarmiento comenzaron las disputas por la sucesión presidencial. Los primeros

candidatos fueron Mitre y Alsina. Alsina, viendo que tenía escasa popularidad en las provincias como caudillo porteño y además, siendo cuestionable constitucionalmente su candidatura dada la prohibición de reelección inmediata, se acerca a Nicolás Avellaneda, con prestigio en la oligarquía del interior. Sarmiento se suma al apoyo. Avellaneda cuenta con diez provincias, mientras Mitre cuenta con Buenos Aires, San Juan, Santiago del Estero y Corrientes. En febrero de 1874 se realizan las elecciones de diputados nacionales previas a las presidenciales de abril. El mitrismo gana en la ciudad y en la campaña de Buenos Aires, impera un clima de violencia. Sin embargo, la junta electoral, adulterando actas, transforma el triunfo en derrota. En las presidenciales, la fórmula Mitre-Torrent solo triunfa en Buenos Aires, San Juan y Santiago del Estero. En los demás distritos se impone la fórmula Avellaneda-Acosta. A fines de septiembre Mitre se levanta en armas contra el Gobierno nacional denunciando el fraude, pero gran parte del ejército respalda al Gobierno. Sarmiento decreta el estado de sitio y el 12 de octubre, en un clima de convulsión, asume Avellaneda. En noviembre Mitre y nueve mil hombres son derrotados en La Verde; en diciembre Roca derrota a Arredondo, y Taboada se rinde sin dar pelea.

Sofocada la sublevación, el principal problema que se le presentaba a Avellaneda era el rol pretendido por Adolfo Alsina. Se reservó el Ministerio de Guerra, pero digitó el resto del gabinete.

Mientras tanto Mitre conspiraba amagando con revoluciones y absteniéndose de participar en comicios. En julio de 1875 el Gobierno impulsa la sanción de una ley de amnistía a favor de quienes se sublevaron en el año anterior contra el Gobierno nacional, con lo cual Mitre es liberado de prisión. Sus seguidores, sin embargo, continuaron conspirando.

En mayo de 1877 Avellaneda y Alsina deciden pactar con Mitre, iniciándose así la llamada “conciliación”. Así, Mitre y su tropa son reincorporados al ejército, hombres de Mitre se suman al gabinete de Avellaneda (Rufino de Elizalde y José María Gutiérrez) y acuerdan impulsar como candidato de los conciliados al Gobierno de la provincia de Buenos Aires a Carlos Tejedor. Esta acción se replicaría en las provincias del interior. Se supone que el beneficio que obtenía Alsina de esta conciliación era ser el candidato presidencial para 1880.

Un sector de jóvenes autonomistas: Del Valle, Alem, Rocha y Romero se oponen a la conciliación y fundan el Partido Republicano, derrotado en las elecciones de diciembre por la fórmula de los conciliados, Tejedor-Moreno.

A fines de diciembre de 1877 muere Adolfo Alsina, quedando trunco el proyecto conciliador, hecho que incidiría tanto en la resolución de la cuestión capital como en las elecciones presidenciales de 1880.

En materia económica, la crisis mundial de 1873 impactó fuertemente en nuestra economía. Descendieron las exportaciones y, por falta de divisas, también descendieron las

importaciones. A raíz de ello, durante el mandato de Avellaneda, se alcanzó un superávit comercial (exportaciones menos importaciones) de 25 millones de pesos oro en total. Naturalmente, se impulsaron ciertas industrias elementales para reemplazar las importaciones no concretadas.

La política de austeridad de Avellaneda se centró en restringir los gastos internos incluyendo salarios, obra pública y pagos de deuda interna, sin suspender pagos de la deuda externa. Las reservas en metálico de la Caja de Conversión fugaron al exterior. Comenzó a expandirse un nuevo discurso: el industrializador, en contra de la clásica defensa de nuestra economía pasitoril. En 1877 se sancionó una ley de aduana marcadamente proteccionista. Resurge la exportación de trigo, iniciada por Rosas en 1850 y luego suspendida. El descubrimiento de la congelación de carnes permitió entre 1876 y 1878, la primera experiencia exportadora.

En 1880 las líneas férreas se extienden 1150 kilómetros más de los que existían en 1874. Del total de 2474 kilómetros en 1880, 1198 fueron de capital nacional; y 1276 de capital extranjero. Esa extensión de vías férreas ya evidencia el diseño radial que hace que las vías confluyan en la ciudad puerto a fin de facilitar el proceso de exportación de materias primas.

La educación

La obra de Mitre en lo que respecta a la educación se centra en la educación media, creándose seis colegios nacionales en el interior del país (Buenos Aires, Catamarca, Tucumán, Mendoza, San Juan y Salta), no así en la educación primaria, siendo notoria la desproporción de recursos asignados a subsidiar a las provincias en esa materia (56 739 pesos fuertes), comparándolo con lo asignado a la represión de las montoneras federales (3 500 000 pesos fuertes), todo ello en el período de seis años. Esta orientación pone en evidencia la idea de formar una minoría ilustrada capaz de gobernar en las provincias difundiendo el plan liberal de Gobierno, una suerte de revigorización del despotismo ilustrado.

El primer censo nacional (1869) reveló que el 78 por ciento de la población era analfabeta. Sarmiento intentó, mediante un régimen de subvenciones, estimular la inversión de las provincias en la materia. Téngase presente que, conforme la Constitución, el sostenimiento de la educación primaria era de competencia provincial. Dichos aportes fueron irrisorios, aún más bajos que los destinados por Mitre en su presupuesto de 1868. Se calcula que en 1874 existían en el país un tercio de las escuelas primarias públicas necesarias para educar a los niños entre 6 y 14 años de edad.

Sarmiento crea en 1870 la primera Escuela Nacional Normal en Paraná; y en 1873, otra en Buenos Aires; tomando como modelo y trayendo como formadoras a educadoras

norteamericanas. Si bien este modelo ha generado numerosos cuestionamientos en cuanto a la orientación extranjerizante de la formación, lo cierto es que impactó fuertemente en el nivel de analfabetismo: se pasó del 78 por ciento en 1869, al 54 por ciento en 1895, y al 35 por ciento en 1914. También implicó la incorporación de la mujer al mercado laboral.

Sarmiento inaugura cinco colegios nacionales más, crea bibliotecas populares, cursos nocturnos para artesanos y empleados, funda el Observatorio Astronómico de Córdoba, el Colegio Militar y la escuela Naval Militar. Crea la Academia de Ciencias, realiza el primer censo escolar y funda la primera escuela de minas.

En el período de Avellaneda, quien había sido ministro de educación de Sarmiento, se fundan nuevas Escuelas Normales en el interior del país. Se suprimió el sistema de internados en los colegios nacionales, lo que colaboró a su multiplicación; aunque existieron complicaciones en cuanto al nivel académico, atento la insuficiencia de profesores, en su mayoría, extranjeros.

Inmigración

Si bien el tema será desarrollado en el capítulo siguiente, durante la presidencia de Mitre ingresaron 100 000 inmigrantes; durante la de Sarmiento, 280 000 y durante la presidencia de Avellaneda, 268 000.

La mayoría eran italianos (70 por ciento), españoles (15 por ciento), luego franceses, alemanes, ingleses y suizos. Entre el

60 y el 70 por ciento eran agricultores y entre el 10 y el 20 por ciento, jornaleros.

La falta de planificación hizo que esas masas se radicaran principalmente en las ciudades; salvo en Santa Fe, Entre Ríos y sur de Córdoba, donde se impulsaron políticas en materia de colonización, sobre todo a partir de 1880. En Buenos Aires la mayoría se radicó sobre el Litoral, con lo cual se intensificó la contradicción entre el este, rico y poblado; con el oeste y el interior, pobres y despoblados.

Durante la presidencia de Avellaneda se sanciona una ley de inmigración (Ley 817) y se crea el Departamento General de Inmigración. Se estableció un Hotel de Inmigrantes y hubo compañías que financiaron los pasajes de los inmigrantes.

Se omiten referencias a la Campaña al Desierto, realizada durante el período presidencial de Avellaneda, por corresponder al desarrollo del capítulo siguiente.

Podemos resumir, como características generales del período, las siguientes:

En materia económica eran fisiócratas, consideraban que la riqueza del Estado se basaba en la explotación de recursos naturales, especializándose en aquello que el territorio produjera y así competir en el mercado internacional, con mínima intervención del Estado en la economía.

Continuaron incorporando tierras pertenecientes a los aborígenes en campañas persecutorias, con menor o mayor éxito, llegando al punto cúlmine durante la presidencia de Avellaneda, con la campaña liderada por Roca.

Impulsaron la inmigración, particularmente europea, pretendiendo el poblamiento con ellos, desplazando a indios y gauchos absolutamente despreciados por los hombres de esta generación. Dieron estímulo a la educación en todos sus niveles, Mitre se centró en la educación media, con el establecimiento de nuevos Colegios Nacionales en todo el país, replicando el modelo del Nacional Buenos Aires; Sarmiento, en la educación primaria y los Colegios Normales, para la formación de maestras (además del Colegio Militar y la Escuela Naval); Avellaneda, por último, en la educación universitaria (hecho que se plasmó en su gestión como ministro de educación durante la presidencia de Roca). Una mención especial: la inserción de las mujeres en el mercado laboral durante la presidencia de Sarmiento, a partir de los roles como educadoras.

Fuerte expansión de la obra pública: particularmente el establecimiento y extensión de las redes ferroviarias, con diseño radial y financiamiento británico, y telegráficas.

Para realizar inversiones no dudaron en contraer empréstitos, fundamentalmente con el Imperio británico, continuando y profundizando la dependencia establecida durante la gobernación de Martín Rodríguez, en virtud del empréstito con la Baring Brothers, impulsado por Rivadavia. Preocupado por las obligaciones impuestas por la deuda, Avellaneda priorizó los compromisos por ella generados, en relación al bienestar de la población; por lo que durante su período de gobierno se restringieron gastos y salarios para cumplir con la deuda internacional.

Restricciones al federalismo, utilizando al ejército como herramienta de sojuzgamiento a las autonomías y de disciplinamiento a la voluntad del poder central, sobre todo durante las presidencias de Mitre y Sarmiento. También se acudió al mecanismo de la intervención federal a las provincias. No hubo un solo día durante la presidencia de Mitre que no rigiera el estado de sitio en algún lugar de la nación. Estas restricciones se fundaban en el sentir, fuertemente arraigado, de que la “civilización” del Partido Liberal Porteño debía doblegar a la “barbarie” del Partido Federal.

Utilización del fraude electoral, distorsionando la forma republicana de gobierno bajo el argumento de modernizar y desarrollar el Estado.

En materia de política internacional, se destacan el Tratado Definitivo de Reconocimiento, Paz y Amistad con España (1863) y la Guerra del Paraguay. Esta última afectó todo el período: se inicia durante la presidencia de Mitre, en 1865, con la conformación de la Triple Alianza; finaliza durante la presidencia de Sarmiento en 1870 con la derrota del Paraguay; sus últimas consecuencias para nuestro país ocurren en 1878 (presidencia de Avellaneda) con el laudo arbitral del presidente de Estados Unidos, Hayes; quien otorga en forma inapelable a Paraguay el territorio del llamado “Chaco paraguayo”. No nos extenderemos en el desarrollo del conflicto; únicamente decir que fue una larga guerra fratricida, que solo dejó pérdidas para todos los países en conflicto.

6) Legislación más importante. Ley de Compromiso. Ley de Acefalía. Segundo gobierno de facto

Como se señala en el apartado anterior, el período que se extiende entre 1862 y 1868 tuvo una importante producción legislativa, tanto en cantidad como en calidad.

Por medio de la Ley del 20 de agosto de 1862 se federalizó la provincia de Buenos Aires, sustentando el proyecto en la necesidad de extinguir el caudillaje. Por esta ley se decidía que el Congreso, en el próximo período legislativo (1863), determinaría el lugar de capital permanente; pero que durante tres años las autoridades nacionales continuarían residiendo en la ciudad de Buenos Aires, quedando la provincia federalizada en todo el territorio. Un mes y medio después Mitre (encargado del Poder Ejecutivo Nacional) comunica al Congreso la resolución de la Asamblea Provincial de Buenos Aires, por la que no prestaba su conformidad a la federalización de toda la provincia. Esta cuestión divide al Partido Liberal porteño en dos facciones: los autonomistas, conducidos por Adolfo Alsina (hijo de Valentín), contrarios a la federalización; y los nacionalistas, seguidores de Mitre, partidarios del proyecto. A partir de esta negativa, se negocia con Buenos Aires permitiendo que la provincia establezca las bases sobre las cuales establecer la capital en su territorio. La Legislatura se expresa dispuesta a aceptar una ley que determinase la capital provisoria de la República en la ciudad de Buenos Aires, con juris-

dicción del Gobierno nacional en todo su municipio, hasta tanto el Congreso sancionara una ley de capital permanente. Las autoridades provinciales continuarían residiendo en la capital, si no determinaban otra cosa. Los habitantes de la ciudad tendrían representación en la Legislatura y la provincia conservaría su Banco, establecimientos públicos, juzgados y municipio. Esta ley sería revisada cada cinco años por el Congreso de la Nación y la Legislatura Provincial. Esta Ley, conocida como Ley de Compromiso, sancionada por el Congreso el 3 de octubre, fue promulgada por el encargado del Poder Ejecutivo Nacional el 8 de octubre de 1862, cuatro días antes de asumir como presidente de la república. Como consecuencia de la sanción de esta ley se fracturó el Partido Liberal Porteño, en el Nacionalista, bajo inspiración de Mitre y el Autonomista, liderado por Adolfo Alsina. En 1862 también se sancionó la ley sobre el establecimiento del Poder Judicial Nacional.

Si bien Urquiza impulsó la redacción de Códigos, de conformidad con lo normado en el artículo 64 inc. 11 de la Constitución de 1853, no se habían alcanzado resultados. El nuevo Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a designar Comisiones Redactoras. Como consecuencia, Mitre designó a Dalmacio Vélez Sársfield para redactar el Código Civil, el cual concretó en 1869 y fue sancionado como tal en 1871 bajo la presidencia de Sarmiento, de orientación liberal; modernizado por Borda en 1968, durante la presidencia de facto de Onganía; y reemplazado en el año 2015.

En 1863 se promulgó el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial. También ese año se sancionó la Ley de Aduanas, que otorgaba franquicias comerciales a países europeos. Se nacionalizó el Código de Comercio de la provincia de Buenos Aires (1862) redactado por Vélez Sársfield y Acevedo; código sancionado con el objetivo de brindar seguridad a los comerciantes, particularmente a los británicos. Se sancionó en la provincia de Buenos Aires el Código Penal (1866), redactado por Carlos Tejedor, que, si bien no obtuvo sanción nacional hasta 1886, durante la presidencia de Miguel Juárez Celman rigió en once de las catorce provincias. En 1876, Avellaneda encargó a Enrique Rodríguez la redacción de un Código de Minería, que fue sancionado mucho después, en 1886. Establecida la capital en Buenos Aires en 1880, el Congreso sancionó sus códigos de procedimientos, aplicables también a los territorios nacionales.

El 2 de enero de 1868 falleció en San José de Flores el vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional, Marcos Paz, víctima de la epidemia de cólera.⁶ Como el presidente se hallaba al comando de la Guerra de la Triple Alianza, se configura la acefalía, prevista en el artículo 75 de la Constitución de 1853, con su reforma de 1860 (hoy art. 88 de la Constitución Nacional): “En el caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecu-

⁶ Otra paradoja histórica: Marcos Paz había cuestionado fuertemente el rol asumido por Mitre como conductor de la Guerra de la Triple Alianza, por los riesgos que implicaba su exposición en el conflicto.

tivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo”.

Vale decir, la acefalía sólo se configura si faltan simultáneamente ambos integrantes de la fórmula presidencial. Si sólo falta el presidente es reemplazado por el vicepresidente (primera parte del artículo transcrito). Es la segunda parte del artículo la que prevé el remedio a la acefalía, depositando en manos del Congreso la determinación del funcionario que desempeñará la presidencia, sin establecer si dicha determinación debe ejercerse en forma puntual al producirse la acefalía o en forma general mediante la sanción de una ley que la prevea.

Lo cierto es que al producirse la acefalía en enero de 1868 no existía norma alguna que la contemplara. El ministerio, al frente del gobierno que había continuado Paz, comunicó el deceso al presidente y resolvió, en acuerdo general, que tomarían las decisiones indispensables para la marcha regular de la administración, de la que darían cuenta oportunamente al jefe de Estado, ejerciendo por sí solos las correspondientes al régimen económico del respectivo ministerio.

Al hacerse cargo Mitre, el 18 de enero de 1868, aprobó la labor realizada por los ministros, convalidando el segundo y último

gobierno de facto del siglo XIX. En este caso, no existió jurisprudencia alguna que analizara su validez.

Recién el 19 de septiembre de 1868, el Congreso sancionó la Ley 252 de acefalía por falta de presidente y vicepresidente. Esta ley define el orden sucesorio ante la ausencia de presidente y vicepresidente: en primer lugar el presidente provisional del Senado, a falta de éste, el presidente de la Cámara de Diputados y a falta de ambos, el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; que deberán convocar a elecciones generales dentro de los treinta días subsiguientes y entregar el mando al presidente electo para que finalice el mandato inconcluso.

El orden sucesorio se mantiene a la fecha (Ley 25716 del 28 de noviembre de 2002), que agrega que ejercerán el cargo en forma provisoria y mantendrán su título con el agregado “en ejercicio del poder ejecutivo” y reemplazan la convocatoria a elecciones por la reunión de la Asamblea legislativa (ambas Cámaras en un solo recinto) dentro de las 48 horas subsiguientes, debiendo elegir al nuevo presidente entre senadores, diputados y gobernadores de provincia. Si hubiera presidente y vicepresidente electos, estos asumirán el cargo.

Otras leyes importantes del período fueron: la Ley de telégrafos nacionales (octubre de 1875); la Ley 817 de colonización e inmigración y la Ley de correos (octubre de 1876): 845 de pesas y medidas (julio de 1877) y la Ley de federalización de Buenos Aires (septiembre de 1880).

7) Reforma Constitucional de 1866

Durante el proceso fundacional del Estado argentino en el siglo XIX, el debate sobre la organización federal ocupó extensos debates doctrinarios y numerosos enfrentamientos bélicos. Este debate fue esencialmente político y evidenció las tensiones entre el puerto y las provincias.

La construcción del federalismo argentino se centró en los aspectos políticos, postergando el aspecto económico. Si bien la cuestión de la navegación de los ríos interiores ya había sido debatida y zanjada temporariamente, en las negociaciones del Tratado del Pilar de 1820, le correspondió a Pedro Ferré en las reuniones previas a la firma del Pacto Federal de 1831 poner sobre la mesa la cuestión del federalismo económico. Según el correntino, no existiría genuino federalismo político sin federalismo económico. Las provincias deben administrar los recursos necesarios para salvaguardar sus derechos federales; de lo contrario, el federalismo será solo una construcción formal, sin consecuencias reales.⁷ Es así que determina en el artículo 14 de su proyecto de Pacto Federal, que la recaudación aduanera debía ser nacional y los ingresos por derechos de exportación e importación, distribuidos entre todas las provincias. El proyecto fue desechado y la cuestión se mantuvo

⁷ FERRÉ, Pedro. *Cuestiones Nacionales*. Corrientes: Imprenta del Estado, 1832-1833. En: RAMÍREZ BRANCHI, Dardo. *Una década de hegemonía porteña y las vicisitudes de la Provincia de Corrientes (1860- 1870)*. Publicado en *Anales de la Junta de Historia de la Provincia de Corrientes*. Corrientes: Moglia Ediciones, 2011. ISBN .978-987-619-126-5.

vigente en el tiempo y alimentó las cuestiones de la propuesta de reforma de 1866.

La reforma constitucional de 1866 se gestó en el marco de la Guerra de la Triple Alianza; si bien aparece como una pequeña modificación (alcanza solo un artículo y un inciso de la Constitución vigente), pretendió determinar el sistema federal argentino, desde el punto de vista económico.

La Constitución de 1853, en cuyo debate no había participado Buenos Aires, como ya vimos, abordó la cuestión de los derechos de importación y exportación, siguiendo el criterio de Benjamín Gorostiaga y desoyendo los argumentos de Manuel Leiva. A partir de allí, la Convención de Santa Fe sancionó: “Artículo 4.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación de las Aduanas (...). Artículo 64.- Corresponde al Congreso 1. Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y exportación que han de satisfacerse en ellas (...).”

O sea, para los constituyentes de 1853, tanto las aduanas como los aranceles de importación y exportación pertenecían a la Nación, y no a las provincias, y con ellos se satisfacían las necesidades propias del Estado nacional. Nótese la diferencia entre las ideas de Ferré que, si bien consideraba que los derechos de importación y exportación debían ser recaudados por la nación, debían repartirse entre las provincias —además de impulsar aranceles de importación proteccionistas para la

producción nacional—; la postura de Leiva, quien argüía la titularidad provincial de los derechos aduaneros, y la fórmula consagrada en 1853, en la cual la nación no sólo recaudaba los aranceles aduaneros, sino que con ellos solventaba los gastos nacionales.

Dada la secesión de la provincia de Buenos Aires, que contaba con la histórica aduana nacional, la Constitución de 1853, en esta materia, se tornó de difícil, por no decir de imposible cumplimiento. Recuérdense, al respecto, los derechos diferenciales sancionados durante la presidencia de Justo José de Urquiza.

Por el Pacto de San José de Flores (art. 8) y el Acuerdo complementario de Paraná, del 6 de junio de 1860 (art.12), el Estado Nacional se hallaba comprometido a garantizar a la provincia de Buenos Aires su presupuesto de 1859 por cinco años a partir de su incorporación, hasta tanto esto último sucediera y el Congreso resolviera cómo hacer efectiva dicha garantía la provincia continuaría administrando su aduana, abonando un millón y medio de pesos moneda corriente mensuales a partir de la fecha de ratificación del segundo convenio mencionado (8 de junio de 1860).

La convención reformadora de 1860 aceptó la propuesta de Buenos Aires, por lo cual los artículos 4 y 67 inciso 1 (nueva numeración del anterior 64), debían ser reformados. Conforme dicha reforma, los artículos quedaron redactados:

Artículo 4.- El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1 del Artículo 67(...). Artículo 67.- Corresponde al Congreso: 1. Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación (...). Establecer igualmente los derechos de exportación hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial (...).

Una aclaración: la prohibición de establecer derechos de exportación por parte de las provincias, no fue propuesta por Buenos Aires, sino incorporada en la convención reformadora nacional, obedeciendo a la sugerencia de Rufino de Elizalde quien temía por el establecimiento de derechos de exportación interprovinciales. Temor basado en antecedentes históricos, pero insostenible en atención a la prohibición de la creación de otras aduanas que las nacionales, consagrada por el artículo 9 de la Constitución Nacional y, en forma concordante, los artículos 10 a 12 de la misma norma.

Es decir, los derechos de exportación formarían parte del Tesoro nacional hasta el año 1866, cuando debían cesar como impuestos nacionales; pero tampoco podrían ser provinciales en el futuro. En otras palabras, a partir de aquel año, los derechos de exportación no formarían parte del Tesoro nacional, ni el Congreso Nacional ni las legislaturas provincia-

les podrían legislar en la materia, por lo que el destino de lo recaudado por ese concepto debería ser destinado a las provincias, sin que estas puedan recaudarlo directamente. Un impuesto que no lo recaudan las provincias, pero se debería destinar y distribuir entre ellas.⁸ A nuestro entender, desaparecería la potestad de recaudar aranceles de exportación.

Llegado el año 1866 resurge el debate sobre la interpretación constitucional. En 1865 se había iniciado la guerra contra el Paraguay, y la tercera parte del Tesoro nacional estaba formada por los derechos de exportación. Caducaba también la garantía del presupuesto de la provincia de Buenos Aires consagrada por el Pacto de San José de Flores. La provincia de Buenos Aires se mostraba públicamente prescindente, aunque negociaba una reforma que permitiera recuperar los aranceles de exportación para las provincias, eliminando sólo la mención “no pudiendo serlo provincial” del artículo 67 inciso 1. El Estado Nacional pretende mantener para el Tesoro Nacional los derechos establecidos sobre las exportaciones. Los sectores más liberales (diputado Ugarte), proponían no reformar la Constitución, cuestionando la imposición de aranceles a la exportación, considerándolos perjudiciales para el crecimiento de la economía nacional.

Fue el senador Valentín Alsina quien presentó el proyecto de reforma, sosteniendo que el desfasaje que produciría en el

⁸ RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras, tomo IV. 1937.

presupuesto nacional la supresión de aranceles a la exportación, más en el contexto de los gastos derivados de la guerra, sería imposible de ser suplido por otros impuestos.

En junio de 1866 se *aprobo* la Ley nacional, estableciendo la necesidad de la reforma de los *artículos* 4 y 67 inciso 1.⁹ La ley llevó el número 171 (*recuerdese* el reinicio de la *numeración* legislativa a partir de 1862) y fue sancionada con los dos tercios presentes de los miembros de cada *camara* como su precedente, que convocaba a la reforma de 1860. Sin embargo, si bien se formularon *múltiples* objeciones al *tramite*, ninguna de ellas incluyó el debate del *quorum* para aprobarla, como luego sucediera en 1949.¹⁰ Entra en debate el problema de fondo: si los derechos de exportación continuarían formando parte del Tesoro nacional, o si las provincias los recuperarían para sus propias finanzas. En tan solo tres días, 10, 11 y 12 de septiembre de 1866, se aprueba la reforma por 22 votos contra 19. Votaron en contra los convencionales de Buenos Aires (12), Córdoba (3), Entre Ríos (2), Salta (1) y Tucumán (1), mientras que estuvieron ausentes Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero. Puntualmente, la Convención constituyente logró aprobar la modificación de los artículos 4 y

⁹ La propuesta original de Valentín Alsina pretendía también modificar la responsabilidad ministerial y la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia, pero careció de apoyo en el Senado.

¹⁰ El proyecto, con media sanción de senadores, fue incluido y luego extraído de la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados. Las modificaciones introducidas por diputados fueron consideradas por el Senado como Cámara revisora y no como originaria, y unificando, además, dos proyectos de la Cámara Baja como un único proyecto de ley.

67 inciso 1. La supresión del artículo 4 fue: “hasta 1866, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1 del artículo 67”; y la parte final del Artículo 67 - Inciso 1, que dice: “hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”. Vale decir, se vuelve en la materia, a la redacción adoptada en 1853.

Esta reforma constitucional selló definitivamente el destino económico del federalismo argentino en materia aduanera, otorgando también, en forma definitiva, los impuestos de importación y exportación al Estado nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *Historia Argentina Contemporánea. 1862-1930*. Vol. I. Buenos Aires: Editorial y Librería El Ateneo, 1965.

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *Historia de la Nación Argentina. Desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*. Segunda Edición. Vol. VIII. Buenos Aires: Editorial y Librería El Ateneo, 1947.

GALLETTI, Alfredo. *Historia Constitucional Argentina. Tomo 2*. La Plata: Editora Platense, 1974.

PETROCELLI, Héctor B. *Historia Constitucional Argentina* [en línea]. Capítulos 6 y 7. Rosario, 1988. Disponible en: <http://www.argentinahistorica.com.ar/>

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1984.

RAMÍREZ BRANCHI, Dardo. *Una década de hegemonía porteña y las vicisitudes de la Provincia de Corrientes (1860-1870)*. Publicado en Anales de la Junta de Historia de la Provincia de Corrientes. Corrientes: Moglia Ediciones, año 2011. ISBN 978-987-619-126-5.

RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas* [en línea]. Tomos 4 y 5. Proyecto Patrimonio Histórico. Instituto Revignani. Disponible en: <http://ravignanidigital.com.ar/>.

ZÍULU, Adolfo Gabino. *Libro Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Primera edición. Buenos Aires: Infojus, 2015 Id SAIJ: DACF160121.

CAPÍTULO XI

EL ORDEN CONSERVADOR

Por Carlos Marucci

EL ORDEN CONSERVADOR

*Por Carlos Marucci **

Sumario:

*1) Campaña al Desierto 2) Federalización de Buenos Aires
3) Generación del 80 4) El unicato y el Régimen. Consagración
del fraude electoral 5) Los gobiernos conservadores. Legislación
laica 6) El modelo agroexportador 7) Reforma constitucional
de 1898 8) Inmigración. Movimiento obrero. Partidos políticos.
Bibliografía*

*Abogado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata). Profesor Titular interino de Historia Constitucional, Cátedra II; profesor adjunto interino de Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales, Cátedra II; Jefe de Trabajos Prácticos ordinario de Derecho Político, Cátedra III. Ex director ejecutivo con el cargo de coordinador de las materias de primer año de la carrera de Abogacía de la Secretaría de Asuntos Académicos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en el período 2007-2013.

1) Campaña al desierto

La incorporación de Argentina a la división internacional del trabajo implicaba, a la vez, incorporar vastos territorios de los pueblos originarios al sistema productivo que demandaban los países centrales, tanto en la Pampa-Patagonia como en el Chaco. Así, durante el gobierno de Avellaneda comenzó la campaña que en varias etapas acabará con la presencia física de dichos pueblos¹. En definitiva, entre las presidencias de Avellaneda y Roca se definirá uno de los elementos constitutivos del Estado, su territorialidad. Desde una perspectiva racial suele denominarse esta cuestión como el “problema del indio”, que por cierto no era nuevo, entre la Revolución de Mayo y la campaña de Roca se sucedieron por lo menos veinticinco operaciones de guerra sobre la Pampa y el Chaco.² Los años que median entre la derrota de Cafulcurá, en la actual ciudad de San Carlos de Bolívar (1872) y la campaña de Roca, fueron de guerra constante.

El ministro de guerra, Adolfo Alsina, propuso en 1875 un plan de acción que consistía en avanzar la línea de frontera sur, ocupando

¹ Ya lo había anticipado Juan Bautista Alberdi: “(...) el indígena no figura ni compone mundo en nuestra sociedad política y civil”. En ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y Puntos de Partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Librería Platero, 1991, p. 49. Quitarles toda entidad humana a los pueblos originarios fue el paso previo al genocidio, y ello, como se puede apreciar figura en el texto que se convierte en el programa político y económico implantado después de Caseros. También, mucho antes, Martín Rodríguez dejará asentado en el Diario del Ejército que: “(...) la guerra con ellos debe llevarse hasta su exterminio”.

² CAMOGLI, Pablo. *Batallas entre hermanos*. Buenos Aires: Aguilar, 2009.

lugares estratégicos y levantando poblaciones y fortines.³ Su plan pasó a la historia como la “zanja de Alsina”, consistía en ir ganando zonas por líneas sucesivas que iban desde Italó (Córdoba) hasta Puán, el ingeniero francés, Alfredo Ebelot, proyectó una zanja⁴ que pretendía dificultar el paso de los malones.

El cacique Namuncurá, al ver los aprestos del Gobierno, lanzó una ofensiva en diciembre de ese año que duró hasta marzo del 76, cuando el ministro Alsina tomó la iniciativa logrando instalar el límite con los originarios casi donde hoy se encuentra la frontera entre las provincias de La Pampa y Buenos Aires. Con ello, y a pesar de las críticas, el plan de Alsina cumplió sus objetivos, desde la campaña de Rosas ninguna había sido exitosa. Alsina muere en diciembre de 1877, mientras inspeccionaba la línea de fortines cerca de Caruhé. Avellaneda designó en el Ministerio de Guerra al coronel mayor, Julio Roca; quien el 14 de agosto de 1878, presentó su plan en el Congreso, en principio solicitó fondos para ejecutar la Ley 215 (1867)⁵ y en agosto se sancionó la Ley 947 para financiar la campaña, que consistió en la emisión de títulos que luego serían canjeados por las tierras que se conquistaran. El resultado fue que unos 391 suscriptores de los títulos de deuda se adueñaron, a muy bajo costo, de 8 548 817 hectáreas.⁶

³ La línea de fortines no era una novedad, en 1810 ya existía la que iba de Mercedes a Chascomús. En aquella época fue el coronel Pedro García quien logró un acuerdo de paz con siete caciques, que entre otras cuestiones le garantizaban a la ciudad su provisión de sal.

⁴ La zanja era de 2 metros de profundidad por 3 de ancho; y de los 730 kilómetros proyectados solo se construyeron 374 que cubrían la zona de Caruhé y Guaminí.

⁵ Dicha ley establecía el límite con las naciones originarias en el río Negro.

⁶ Algunos de los que se quedaron con esas tierras fueron: Cassey E. y Moss, J. 270.000

La campaña fue una operación bélica de seis años de duración, en tres etapas. La primera, entre enero de 1878 y enero de 1879, cuando se quebró la resistencia de los originarios. La segunda, entre abril y junio de 1879, fue la liderada por Roca hasta el río Negro. Y la tercera, ya cuando Roca estaba en la presidencia, abarcó hasta el total dominio de la Patagonia y la región andina en 1884, se caracterizó por las matanzas, los campos de concentración y la esclavitud de los originarios. Los prisioneros, después de largas travesías a pie y en barco —si sobrevivían— eran remitidos al campo de detención de Martín García, mientras que miles de mujeres y niños fueron repartidos por la Sociedad de Beneficencia entre las familias de Buenos Aires.

Como resultado de esas campañas militares, las actuales provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego fueron incorporadas como “Territorios nacionales” a través de la sanción de la Ley 1532 en 1884, que dependían política y administrativamente del Gobierno nacional. En 1885 se sancionó la “Ley de premios”, para los oficiales y soldados que participaron de la campaña bélica, pocos conservaron sus tierras, la mayoría las malvendió; y el Gobierno, para facilitar la operación, emitió los títulos al portador y no nominativamente, negocio redondo de la élite en el poder.

hectáreas, Carlos Martínez 250 000, Saturnino Unzúe 250 000, Marcelino Ugarte 177 500, Juan Shaw 147.500, Salvador del Carril 130 000, Torcuato Alvear 97.500, Victorino de la Plaza 47.500, etc. En MALLO, Silvia C. ¿Quién se quedó con el desierto? En *Revista Todo es historia*, 1979, núm. 144.

Llegados a este punto, podrán esgrimirse miles de justificaciones respecto de esta etapa, y no es el caso detenernos en ellas porque excede los fines del texto, pero esas justificaciones no podrán borrar jamás el hecho de que los pueblos originarios fueron exterminados para el enriquecimiento de nuestra oligarquía semicolonial.

La otra región que fue objeto de conquista fue la chaqueña,⁷ comprendida por centro norte de la actual provincia de Santa Fe, la mitad oriental de Santiago del Estero, Chaco y Formosa. Sin remontarnos muy atrás en los antecedentes, podemos decir que la guerra con Paraguay puso en alerta al Estado argentino respecto de su frontera norte. En 1870 el presidente Sarmiento inició acciones para correr 150 kilómetros esa línea de frontera, estas tierras eran destinadas al desmonte y la industria maderera, los indígenas prisioneros eran utilizados en los obrajes en condiciones de semiesclavitud. Entre agosto de 1879 y septiembre de 1883 se realizaron seis expediciones y en 1884 el Congreso autorizó la conquista del Chaco que, nuevamente, se puso en cabeza del ministro de guerra, en este caso el general Benjamín Victorica.

El objetivo era establecer la frontera en el río Bermejo, empujando a los originarios a la actual provincia de Formosa. Finalmente, en 1911 se organizó la “División de caballería independiente”, con el objeto de correr la línea de frontera hasta el río Pilcomayo, en esa campaña tomaron a seis mil indígenas prisioneros, quienes fueron sumados a la mano de

⁷ Caracterizada por su riqueza forestal, principalmente por el quebracho.

obra semiesclava. En 1914 fue disuelta esta División; con lo que, de alguna manera, daban por terminada la campaña.⁸

2) Federalización de Buenos Aires

Este capítulo de la historia argentina podría titularse de varias maneras: la caída de Buenos Aires, la consolidación del Estado nacional, etc., pero mantendremos el dato objetivo como cabeza del relato, “la federalización de Buenos Aires”.

Ya hemos visto las distintas alternativas de la cuestión capital,⁹ los porteños no tenían ninguna intención de ceder su ciudad y, además, se resistían a perder el protagonismo que su burguesía había adquirido desde Pavón. La elección de Avellaneda y el inmediato levantamiento sedicioso del candidato vencido, el general Mitre, fueron la primera manifestación de que un cambio se había producido en la relación nación-provincias. Afirma Oszlak que “el gobierno de Buenos Aires, y la burguesía porteña, fueron quizá los últimos en reconocer que el Estado [nacional] había desplazado definitivamente a la provincia como centro de la actividad social. Esto puede sonar paradójico si se tiene en cuenta que fueron esa provincia y esa burguesía quienes gestaron el nuevo Estado”.¹⁰

⁸ Durante la década de 1920 y 1930 resurgió la lucha entre los tobas y el ejército, que terminó con una gran represión al sur del río Pilcomayo. Para concluir, mencionaremos las matanzas de Napalpí en 1924 y de Rincón Bomba en 1947.

⁹ RUIZ MORENO, Isidoro J. *La federalización de Buenos Aires*. Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentinas S.A., 1986.

¹⁰ OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Emecé Editores, 2009, p. 172.

En el año 80 confluirán dos acontecimientos que forman parte de la misma cuestión, por un lado la sucesión y, por otro, la capitalización de Buenos Aires. Cuestiones que enfrentarán a las burguesías del interior, nucleadas políticamente en la “liga de gobernadores”, con el ultra localismo porteño representado por su gobernador y candidato a la presidencia, Carlos Tejedor. Las burguesías del interior se estaban apropiando del Estado nacional y solo debían definir con la burguesía porteña los términos de la nueva legitimidad. Ello se dirimió en la última guerra civil, lamentablemente, la cuestión no enfrentó modelos económicos antagónicos como lo hizo la guerra de secesión norteamericana; aquí ninguna sostuvo un modelo industrial, las dos coincidían en posicionarse como oligarquías subalternas de Inglaterra.

Concentrémonos en los acontecimientos. Desde su asunción, en 1877, el gobernador Tejedor llamaba “huésped” al presidente Avellaneda. El presidente esperó hasta el último año de su mandato, al clausurar las sesiones ordinarias del Congreso, para anunciar que propondría que Buenos Aires se convirtiera en la capital definitiva del país.

La campaña electoral por la presidencia dejó de lado por un momento la cuestión capital. Tejedor organizó y armó la Guardia Nacional bonaerense, para enfrentar la futura imposición del triunfo del general Julio Roca, ello en abierto desafío al gobierno nacional que prohibiría los ejercicios militares de las fuerzas porteñas.

A pesar del anticipo que había realizado Avellaneda, en la cumbre de las filas oficialistas se propiciaba la federalización de Rosario. Fue la rebeldía de Tejedor a reconocer el triunfo de Roca como presidente lo que decidiera al Gobierno nacional y a las provincias a terminar con el foco de perturbación porteño.

En febrero del 80, el Gobierno porteño envió al coronel Lisandro Olmos sobre Córdoba para desarticular la Liga de gobernadores, por un breve lapso mantuvo capturado al gobernador Viso y a su ministro Juárez Celman, pero fue derrotado por las fuerzas oficiales y con ello fracasó el intento de convulsionar el interior del país.

A principios de abril se realizaron las elecciones de electores para presidente, una semana después la residencia del presidente Avellaneda fue tiroteada por los “rifleros” del gobierno provincial. Incluso, diputados nacionales eran detenidos por la policía local sin respetar los fueros parlamentarios. A pesar de ello, Avellaneda se negaba a actuar, llamando al ejército de línea para sostén de las autoridades nacionales.

Podría decirse que el colmo de la cuestión llegó el 7 de mayo, en el recinto de la Cámara de diputados, cuando se incorporaron varios diputados del interior, partidarios de Roca. Las galerías superiores del recinto habían sido tomadas por los rifleros porteños que esperaban la orden del diputado Rivero para disparar sobre los diputados del Partido autonomista; afortunadamente, Mitre evitó con su intervención lo que podría haber sido el hecho más trágico de nuestras instituciones.

A los diez días del mes de mayo, una marcha por la paz de la que participan Alberdi, Mitre, Sarmiento, entre otros; llegó a la Casa de Gobierno donde los espera Avellaneda con la divisa de: “Viva la paz, un rémington no es un argumento”. Ese mismo día se reunieron Roca y Tejedor para solucionar el conflicto, pero el gobernador exigió que Roca decline su candidatura triunfante en casi todo el país, las negociaciones dieron al traste.

El 2 de junio la provincia adquiere cinco mil fusiles que fueron paseados en desfile por la ciudad. Avellaneda temió ser capturado, por lo que abandonó la ciudad hacia los cuarteles de la Chacarita, donde se encontraba el regimiento primero de caballería a las órdenes del coronel Manuel Campos. En una proclama del día siguiente, el presidente denunció la insurrección del gobernador al alzarse en armas contra “las leyes de la Nación y sus Poderes Públicos”. Sin embargo, aún no procedía a la intervención federal. Por su parte, Tejedor contestó con otra proclama negando el alzamiento.

Por decreto del 4 de junio se designó a Belgrano como residencia de las autoridades nacionales: “No pudiendo los Poderes de la Nación funcionar con seguridad y libertad en el recinto de la ciudad de Buenos Aires, mientras dure el estado de insurrección armada en que se ha colocado el Gobernador de esta Provincia (...). Artículo 2: Comuníquese esta resolución al Honorable Congreso y a la Suprema Corte de Justicia (sic), para su conocimiento”. La mayoría del Senado y treinta y cinco diputados¹¹ —

¹¹ El *quorum* legal para sesionar era de 44 diputados.

pero no la mayoría— siguieron al presidente.¹² El vicepresidente Mariano Acosta —exgobernador porteño— permaneció en la ciudad apoyando a Tejedor. La Corte Suprema también permaneció en la ciudad, tratando infructuosamente de mediar en la contienda.¹³

La Cámara de diputados, para poder sesionar, se constituyó en minoría el 11 de junio; y el 24, declaró vacantes los puestos de cuarenta diputados, encomendando a las provincias respectivas la elección de sus reemplazantes con fundamento en el artículo 43 de la Constitución Nacional. Se hicieron las nuevas elecciones de los diputados —excepto en la provincias rebeldes— y al incorporarse quedó constituido el Congreso de Belgrano.

Mientras tanto, en el resto del país —excepto Corrientes—, se reunían los colegios electorales que votarían a Julio Roca como presidente de la Nación (13 de junio).

Por su parte, Tejedor decretó la movilización de la guardia nacional a las órdenes de Julio Campos. Asimismo, Bartolomé Mitre, olvidando la marcha por la paz y en otro bochorno de su vida pública, asumió la representación de la provincia de Corrientes para concretar una alianza militar con Buenos Aires, a fin de evitar que Roca fuese proclamado presidente y, además, enviar dinero y armamento a Corrientes para invadir Entre Ríos.¹⁴

¹² Los congresales se encontraban vigilados por la policía de Tejedor para que no salieran de la ciudad, pero muchos lograron escapar llegando al río y tomando lanchas hasta Belgrano.

¹³ Esas negociaciones fueron sobre la base de la renuncia de Roca a su candidatura y proponiendo la de Sarmiento como solución.

¹⁴ Por supuesto, la operación fracasó.

La guerra era inminente. El presidente movilizó la guardia nacional de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. En las proximidades de Luján se produjo el primer enfrentamiento (17 de junio), las fuerzas porteñas salieron perdiendo y retrocedieron hasta la ciudad. El día 20 se produjo un cruento enfrentamiento en Barracas, el coronel Levalle pretendió entrar por el sur, pero fue rechazado. Esto llevó a un ataque masivo al día siguiente, se combatió en Puente Alsina y en los barrios altos del Riachuelo (la meseta de los Corrales), la victoria nacional se llevó aproximadamente tres mil vidas de uno y otro bando.

Avellaneda decretó el estado de sitio (22 de junio), puesto que aún no funcionaba el Congreso, la medida era por cien días y comprendía la provincia de Buenos Aires. Previamente (17 de junio), había intervenido la provincia designándose al general José Bustillo para atender los intereses administrativos de los departamentos de la campaña que secundan la acción del Gobierno nacional.

Se estableció un cese del fuego, y el general Mitre se presentó ante el presidente como comisionado del Gobierno de Buenos Aires (25 de junio); de esta conferencia resultó la renuncia del gobernador Tejedor y el acatamiento al Gobierno de la Nación de las autoridades provinciales que quedaban subsistentes. Del contenido de esta conferencia, nada supo oficialmente el Congreso, se guardó absoluta reserva. La renuncia de Tejedor —efectivizada el 30 de junio—, declarando que

solo él sería el sacrificado y que las demás autoridades de la provincia serían respetadas, fue la única noticia del acuerdo.¹⁵ Ello abriría una brecha entre el presidente, por un lado; y el Congreso y Roca, por el otro.

En la sesión del 8 de julio en el Congreso se trató el decreto del estado de sitio e intervención del 22 de junio y, dado el tardío levantamiento correntino, el estado de sitio en el Litoral como la intervención a Corrientes. En esa sesión, el senador Pizarro preguntó al ministro de Guerra, Pellegrini, si continuaría siendo reconocida la Legislatura rebelde y los demás poderes de la provincia; si esos poderes habían desaparecido o si, por un pacto, están sujetos a ser respetados. El ministro contestó que no había pacto, sino un arreglo cuyas bases no dio a conocer.¹⁶ Entonces, el Congreso designa una comisión presidida por el diputado Tristán Achával Rodríguez para que se entrevistara con el gobernador de Buenos Aires, José María Moreno, a los fines de sondear su voluntad de cooperación en la federalización de Buenos Aires. Lo máximo que obtuvieron de Moreno fue una propuesta de dividir la ciudad por la calle Piedad (hoy Mitre), cediendo la parte de la ciudad norte, cuyo municipio llegaba hasta Belgrano, y quedando la parte sur hasta el Riachuelo como capital de la provincia.

El Congreso comprendió que no había más alternativa que disolver la legislatura porteña, aunque ello lo enfrente con Avellaneda. Primero, se sanciona la ley (27 de julio) por la cual Belgrano sería

¹⁵ YOFRE, Felipe. *El congreso de Belgrano. Año 1880*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

¹⁶ YOFRE. *Op. cit.*, p. 94.

la capital provisoria, hasta tanto se concrete el procedimiento que establece el artículo 3 de la Constitución Nacional. Y luego, el 11 de agosto, el Congreso ordenó al interventor federal, coronel Bustillo, haga cesar en sus funciones a la Legislatura rebelde de la provincia de Buenos Aires. Sobrevino la crisis en el Gobierno nacional. El presidente Avellaneda, al no poder cumplir los compromisos asumidos con el gobernador Moreno, dada la actitud del Congreso, presentó su renuncia al día siguiente.

El Congreso, reunido en Asamblea general, rechaza la renuncia de Avellaneda (13 de agosto). Aceptar la renuncia hubiera significado que el vicepresidente Acosta,¹⁷ partidario del porteñismo, asumiera la presidencia; situación inadmisibles para el Congreso. Avellaneda decidió, entonces, continuar de acuerdo con los resortes constitucionales, vetando la ley de disolución de la legislatura (17 de agosto), el Congreso insiste con los dos tercios requeridos y la ley se promulga (19 de agosto). La Legislatura quedó disuelta, el general Bustillo asumió el mando gubernativo y, al amparo de la intervención, se reorganizaron los poderes de la provincia.

Días después (24 de agosto), repuesto de los contratiempos que debió enfrentar y dispuesto a retomar la iniciativa, Avellaneda envía al congreso el proyecto de ley para convertir el municipio porteño en sede del Gobierno federal, con jurisdicción exclusiva sobre el mismo.

¹⁷ Acosta había hecho abandono de sus compromisos institucionales sin presidir una sola vez el Senado desde que se trasladara a Belgrano, habiendo ocupado su lugar el senador Aristóbulo del Valle.

En el Senado, el futuro gobernador de la provincia, Dardo Rocha, fundó el dictamen favorable a la federalización. El 20 de septiembre se convirtió en ley (1029), veamos alguna de sus disposiciones:

Declárese capital de la República el municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales (art. 1). Todos los establecimientos y edificios públicos (...) quedarán bajo la jurisdicción de la Nación (art. 2). Se exceptuaba al Banco Provincia, los ferrocarriles provinciales y el telégrafo (arts. 3 y 4). La Nación tomará sobre sí la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires (art. 5). Hasta su traslado el Gobierno de la Provincia seguirá funcionando en la ciudad (art. 6). Esta ley sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Nacional (art. 8).

Como puede observarse de la lectura del artículo 8, la ley se sancionó sin previa cesión de la legislatura provincial tal como lo prescribe la constitución reformada en 1860. Y como si todo ello fuese poco, el mismo día se aprueba la ley 1.030, que declara la necesidad de la reforma constitucional “al objeto de reformar el art. 3º de la Constitución, designando en él la capital permanente de la República, y a más el

artículo 104 de la misma en su segunda parte¹⁸ (art. 1º)”.¹⁹ El propósito coercitivo del texto es bien claro, orientado a notificar a la legislatura de Buenos Aires (cuyos nuevos componentes se elegirían ocho días después, el 27 de septiembre) que, si no votaban favorablemente la cesión del municipio, esta se formalizaría por la vía de la reforma constitucional.²⁰ La Legislatura de Buenos Aires consumó la cesión el 26 de noviembre. Los oradores de fondo fueron Leandro Alem y José Hernández, en contra y a favor respectivamente. Tocó al presidente Roca promulgar la ley sancionada por el Congreso, por la cual se cerraba el ciclo de constituir el Estado nacional, al dotarse de capital permanente al país.

¹⁸ Esto es la cláusula que la provincia de Buenos Aires había hecho adicionar a la Constitución Nacional en 1860, cuando agregó “... y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

¹⁹ En el proyecto original preveía que el Ejecutivo convocaría a la convención nacional, si la legislatura porteña no cedía la ciudad para el 30 de noviembre.

²⁰ Respecto de la Ley 1.030, ella fue votada con los dos tercios de los miembros presentes en la sesión: 15 votos afirmativos, contra 6 en el Senado y, 48 votos positivos y 1 negativo en Diputados.

3) Generación del ochenta

Utilizaremos la palabra “generación” para referirnos a la élite²¹ de políticos e intelectuales que dirigió el país entre 1880 y 1916. Esta elite compartía una ideología económica y política, eran tributarios del liberalismo económico y del Estado gendarme, asimismo su fe en el progreso provenía del positivismo en auge. Suele caracterizárselos como conservadores en lo social y político, mostrando un total desprecio en cuanto a la posibilidad de consultar limpiamente la opinión de la mayoría en los procesos electorarios.

También es común referirse a este grupo como “oligarquía”, que en términos aristotélicos cuadra perfectamente, un Gobierno de pocos en su propio beneficio y el de Inglaterra. Asociarse al imperio significaba, de alguna manera, participar de su grandeza y nivel de progreso.

El lema de Roca al asumir la presidencia fue “paz y administración” —en la interpretación de Sarmiento: “empréstitos y rémingtons”—, en clara alusión al “orden y progreso” de Augusto Comte, quien señalaba su total repulsión a cualquier modificación social que implicara alterar el orden establecido. Juárez Celman, en su discurso de asunción, hizo directa alusión a Herbert Spencer —mezcla de darwinismo social y racismo—²² del que frecuentemente se valiera de citas del libro *El hombre contra el Estado*.

²¹ Una minoría que detenta el poder en sus diversas formas, frente a una mayoría que carece de él.

²² Prueba de ello puede consultarse el artículo *Las razas inferiores*, que escribiera una de las figuras más descolantes del positivismo argentino, José Ingenieros.

Una breve enumeración de las figuras que se destacaron en la corriente positivista puede brindar una idea de la incidencia cultural que alcanzó esta orientación, especialmente en las universidades. Florentino Ameghino enseñaba Filogenia, Antonio Dellepiane enseñaba Sociología, Carlos Ibarguren inauguró la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires con un discurso explícitamente spenceriano, etc. Cuando Spencer murió (1903), el país intelectual se conmovió, las asociaciones y foros compitieron en homenajes, como antes había sucedido con Darwin.²³

Promovieron un Estado laico —algunos por convicción otros por táctica política—, respondiendo a la necesidad de crear condiciones favorables a los inmigrantes y capitales provenientes de países no católicos, y el poder político de la colonia inglesa tenía la suficiente capacidad de presión como para asegurarle la aprobación legislativa.

Ahora bien, no compusieron un *corpus* homogéneo, algunos se caracterizaron por su anticlericalismo, como Eduardo Wilde y Onésimo Leguizamón, aunque algunos autores tildan ese anticlericalismo de inconsecuente, pues nunca se planteó la separación de la Iglesia y el Estado, como lo hicieron en la misma época México y Uruguay. Otros eran abiertamente liberales y no confiaban en el Estado, tal el caso del presidente Juárez Celman. En cambio, Carlos Casares, Pellegrini, Civit y Magnasco, bregaron por la defensa de producción nacional.

²³ ELBERT, Carlos A. *Manual básico de criminología*. Buenos Aires: Eudeba, 2001, p. 60.

Mientras se consumaba el genocidio indígena, el defensor de la federalización de Buenos Aires, José Hernández, condenaba esa política, y así, podríamos seguir.

Es un lugar común decir que esta generación tuvo una obsesión intelectual hacia el modelo eurocentrista entonces vigente, pero ello no era una novedad, ya lo habían hecho los unitarios con la Ilustración, la generación del 37 con el socialismo utópico y el historicismo, no obstante había una continuidad. El trasfondo ideológico esencial seguía siendo el liberalismo con democracia restringida o controlada, que permitiera mantener el poder político en manos de una minoría, de la elite supuestamente esclarecida. No había sido otro el programa de los constituyentes en 1826, de Echeverría en la *Ojeada retrospectiva*, de Sarmiento en *Conflictos y armonías de las razas en América* y de Alberdi en *Bases*; quienes se manifestaban adversarios del sufragio universal.²⁴

Como buenos positivistas aborrecían los cambios revolucionarios, como muestra podemos transcribir lo que Vicente Fidel López decía de la Revolución francesa en el prefacio de *Historia de la Revolución Argentina* (1881): “Porque somos sinceramente liberales, no somos ni podemos ser panegiristas de los extravíos democráticos con que la Revolución francesa de 1789 se salió de los límites del gobierno libre, evidentemente incompatibles con el sufragio universal y con

²⁴ SEBRELI, Juan J. *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003, p. 34.

la soberanía brutal del número, que es siempre ignorante de los deberes que impone y que exige el orden público”.

Asimismo, como modelo económico implementaron el pastoril-exportador. La incorporación de la Argentina a la división internacional del trabajo limitó fuertemente sus posibilidades futuras, al avocarse a una producción de bienes primarios que solo tenía como objetivo proveer a Gran Bretaña de aquellos productos que ya no recibía de los Estados Unidos. Pues los ciclos económicos de las economías periféricas estaban subordinados a los de los países industrializados. El capitalismo financiero comienza a manejar la movilidad del capital a través de las tasas de interés de los grandes centros financieros, en el caso, el Banco de Inglaterra. El flujo o retorno del capital a su país de origen, motivado por la suba de la tasa de interés, provoca crisis en las economías periféricas y al insertarse en el mercado mundial de forma asimétrica profundiza su dependencia.

Esa inserción se produjo primero como abastecedor de lana y luego, de carnes y cereales a la potencia económica de la época; así, la Argentina logró alcanzar elevados niveles de ingreso a comienzos del siglo XX. Ingresos que permanecieron concentrados pues temas como el reparto del excedente de la renta agraria o diferencial no estaban en la agenda. Así se explica cómo unos vivían en palacios traídos desde Francia o Inglaterra y otros no conocían el agua para el aseo.

Argentina siguió entonces una dirección diferente a la que iniciaron otros países como Alemania, Francia, Estados

Unidos; que comenzaron a practicar una política proteccionista, desarrollar industrias e incrementar su participación en el comercio mundial; amenazando la, por entonces indiscutida, supremacía británica.

Alberdi, principal mentor ideológico del liberalismo argentino, criticaba los sistemas económicos en los cuales se basaban los dos modelos más importantes de democracia política que existían entonces: el francés y el norteamericano. Del primero criticaba su política aduanera protectora de la industria francesa. En cuanto al segundo, sostenía que tampoco era un ejemplo por seguir ni en materia económica ni en política exterior, pues protegía su industria y su marina contra la competencia externa, mientras que en la Argentina —sostenía— no había “fabricas ni marinas”. Pregonaba un seguimiento a ciegas de Adam Smith, sosteniendo que no hay medio más poderoso y eficaz de hacer la grandeza del cuerpo social, que dejar a cada uno de sus miembros individuales el cuidado y poder pleno de labrar su personal engrandecimiento.²⁵

El comercio exterior, las inversiones extranjeras —incluido el fantástico endeudamiento—, la migración de mano de obra y el libre cambio fueron los factores que modelaron la economía de los nuevos países exportadores. Por ejemplo, en 1889 Argentina absorbió entre el 40 y 50 por ciento del total de las inversiones externas inglesas y, entre 1857-1914 se establecieron

²⁵ RAPAPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé, 2008, p. 31.

efectivamente en el país 3 300 000 inmigrantes. Las inversiones en ferrocarriles fueron solo para facilitar el transporte a los puertos exportadores y no para promover el desarrollo parejo de un país enorme. Los empréstitos se emplearon en extender y fortalecer el aparato estatal en armamento, en satisfacer los servicios de deudas anteriores (verdadero círculo vicioso) y sobre todo en satisfacer otras obligaciones del Estado, como era el caso de las garantías ferroviarias, en algunos casos fueron destinadas a obras como el puerto y las aguas corrientes de Buenos Aires (no exento de despilfarro, por cierto, como el depósito/palacio de agua sobre la calle Córdoba). Asimismo, debieron emplearse en el pago de las crecientes importaciones.

Respecto al esquema tributario, fue organizado de acuerdo con la clase que dirigía el país. Los derechos sobre las importaciones y los impuestos al consumo constituían entre el 80 y 90 por ciento de lo recaudado. En cuanto a las exportaciones, la tendencia siempre fue la desgravación; es decir, quienes más se beneficiaban con la renta agraria y con los subsidios del Estado a los ferrocarriles y puertos, nada pagaban (como siempre). A ello hay que agregar que el impuesto territorial era muy bajo.²⁶ De esta forma, se fijó la matriz económica y productiva de nuestro país,²⁷ que consolidó la relación subordinada hasta impedir totalmente el crecimiento de una economía que logre un desarrollo capitalista autónomo. Y así nos fue.

²⁶ GALLO, Ezequiel y CORTÉS CONDE, R. *La república conservadora*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986, p. 149.

²⁷ Que aún hoy vastos sectores políticos, económicos y mediáticos se empeñan en mantener.

4) El unicato y el régimen. Consagración del fraude electoral

Siendo presidente Juárez Celman (1896-1890), este asumió la presidencia del Partido Autonomista Nacional, PAN; lo que derivó en el nombre de “unicato”, gobierno del único, pareciera algo exagerado el mote. Ello traerá como consecuencia el alejamiento con Julio Roca; a su vez, el círculo que rodeaba al presidente promovía dicho distanciamiento. Con el tiempo y el liderazgo de Hipólito Yrigoyen, este establecerá dos categorías dicotómicas: la causa (la UCR) y el régimen (el gobierno del PAN); pero como si no bastara, para dejar en claro el antagonismo, el radicalismo era la “causa de la nación” contra “el régimen más falaz y descreído”,²⁸ “la heroica resistencia que el pueblo argentino hiciera a la más odiosa de las imposiciones”.²⁹ La síntesis de estos antagonismos dialécticos será para Yrigoyen la “reparación” que ejercerá el radicalismo (yrigoyenismo) en el Gobierno.

Este régimen de fuerza, como lo llamara la convención que dio nacimiento al radicalismo en 1892, estableció un sistema para perpetuarse en el poder. En principio, debemos aclarar que las maniobras tendientes a perpetuarse en el poder —que pueden ser técnicamente fraude o no— ya sea cambiando la voluntad del electorado, empleando la violencia para impedir que los adversarios voten o coaccionando a estos; es lo que

²⁸ Mensaje de apertura del Congreso nacional, junio de 1917.

²⁹ Primera carta al doctor Pedro Molina, septiembre de 1909.

suele caracterizar a este período y contra lo que luchó el yri-goyenismo, propiciando elecciones limpias y masivas.

Dice Pigna, el uso del fraude electoral esta facilitado por el sistema de “voto cantado” y el ejercicio de la intimidación y la violencia. Esto alejaba a la gente de la política, a la que veía como una farsa, sin partidos que la representen y sin posibilidades de expresar libremente su opinión.

Por su puesto que ello no comenzó en el 80, ya hemos visto como Mitre se alzó contra el Gobierno nacional en el 74, o como el propio Mitre obtuvo la unanimidad de los colegios electorales en 1862, habiendo exterminado después de Pavón al partido federal. Luego el mitrismo conspiró para finales de 1875 y se abstuvo en las elecciones de 1876. En realidad, eran trampas que se hacían entre ellos, recordemos a Alem y Mansilla, ambos autonomistas, que se enfrentaron en el Congreso y se echaron en cara mutuamente los vicios electorales en que habían obtenido sus respectivas bancas, debate que ilustra sobre las prácticas que tenían vigencia desde Pavón.

A partir de 1880, en Buenos Aires, la concurrencia a las urnas excepcionalmente superaba el 30 por ciento de los habilitados, ello representaba por su parte, entre el 3 y el 4 por ciento de la población.³⁰ Recordemos que el voto no era obligatorio y debían inscribirse previamente en el registro de electores.

³⁰ SÁBATO, Hilda y otros. *Historia de las elecciones en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial el Ateneo, 2015, p. 97.

El diario *La Tribuna* decía en 1864: “Entre nosotros se sabe cómo se ganan las elecciones, el que tiene la fuerza, toma las mesas y el que toma las mesas, gana las elecciones”.³¹ El Partido Autonomista Nacional fue perfeccionando y burocratizando los mecanismos de control electoral. Muchos de los viejos métodos siguieron funcionando y se agregaron otros, como el comercio de libretas y la compra de votos, lo que dio al partido hegemónico mayor capacidad de volcar resultados a su favor. El sistema electoral fue, a partir de 1889 (por tomar un año en el que comienzan a manifestarse masivamente las disidencias), el centro de las críticas. Los nuevos partidos que aparecieron en la escena reclamaron cambios en el régimen electoral para ser parte de la comunidad política.

³¹ SÁBATO. *Op. cit.*, p.115.

5) Los gobiernos conservadores. Legislación laica

a) El gobierno de Julio A. Roca

Desde Córdoba, su gobernador, Antonio del Viso, es el conductor de un pacto no escrito denominado Liga de gobernadores, estos se reservarán la potestad de ser los únicos electores del próximo presidente de la República. Los gobernadores controlan el aparato electoral de cada provincia que con el sistema electoral plurinominal, por el cual los votantes debían elegir el total de electores correspondientes a su distrito (provincia), bastaba ganar por un voto para quedarse con la totalidad de la representación. Entonces, quienes controlaban las provincias elegirían al presidente.

El ministro de guerra y marina del gabinete del presidente Avellaneda, apuntala militarmente a los Gobiernos provinciales de la Liga, y se prepara para ser el candidato del PAN, para ello renuncia al gabinete. Del otro lado, el gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor. Ya hemos visto las circunstancias en las que se produce la elección y los acontecimientos del 80, pasemos a la obra de Gobierno.

Roca asume el 12 de octubre de 1880 en la flamante capital del país. Su vicepresidente fue Francisco Madero.

Durante su gestión se sancionó la ley orgánica del municipio de la capital (1882), estableciendo que el presidente nombra al intendente con acuerdo del Senado, además se establecía un Concejo deliberante surgido de elección popular. Fue

designado como primer intendente municipal, Torcuato de Alvear, quien se encargó de remodelar la ciudad y comenzó a darle el aspecto moderno que iría consolidando.

En esta presidencia se iniciaron un conjunto de leyes laicas que pusieron bajo la competencia del Estado cuestiones que venía desarrollando la Iglesia católica. El 25 de octubre de 1884 se sanciona la ley de creación del Registro Civil para Buenos Aires y territorios nacionales,³² importante medida administrativa; ahora las personas desde su nacimiento hasta su muerte dejan de estar controladas por las autoridades eclesiásticas, para ser competencia exclusiva de las autoridades civiles. A esto debemos agregarle que el Estado también había asumido en 1881 la administración de los cementerios.

En materia educativa, los ministros Manuel Pizarro y Eduardo Wilde cumplieron una destacada labor. Además, se creó el Consejo Nacional de Educación (1881), para el gobierno y administración de las escuelas primarias públicas ubicadas en la ciudad de Buenos Aires, cuyo primer superintendente fue Domingo Sarmiento. Por iniciativa de este organismo, se reunió en Buenos Aires el primer Congreso Pedagógico Sudamericano. Durante las sesiones de 1883, el senador Onésimo Legizamón³³ presentó un proyecto que desarrollaba un plan de instrucción primaria en el que se destacaban tres características fundamentales: laicidad, gratuidad y obligatoriedad.

³² Luego las provincias legislaron en el sentido de la Ley nacional de 1884, siendo la primera Córdoba, a la que siguieron Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos.

³³ Ex ministro de educación de Nicolás Avellaneda.

El proyecto dividió a la sociedad, Roca hubiera deseado no tener que encontrarse en esta situación, el proyecto de educación que había presentado en 1881 evitaba la cuestión religiosa. El proyecto tampoco contaba con mucho apoyo en el Senado. Pero la torpeza y virulencia de los grupos católicos, además de las presiones del Vaticano, hicieron que el Gobierno se decidiera por apoyar el proyecto,³⁴ que finalmente se aprobó en 1884 como la Ley 1420.

La ley establecía: la obligatoriedad para los niños de 6 a 14 años, las materias que componían el mínimo de instrucción, la educación religiosa quedaba para antes o después de clases, la enseñanza primaria se dividía en seis o más grados y, preferentemente, debía ser mixta. Preveía jardines de infantes, escuelas para adultos y escuelas ambulantes. También regulaba la diplomatura docente, el fondo escolar permanente, las bibliotecas populares y las escuelas particulares.

Las leyes de registro civil nacional y provinciales, y de educación; prolongaron la discusión con el clero aún después de su sanción. Varios obispos llamaron a desobedecer las “leyes ateas” y a no enviar los niños a las escuelas normales porque había maestras protestantes. El representante del Vaticano también intervino en la campaña, actitud que fue criticada por el diario *La Tribuna* de Buenos Aires; el nuncio pidió al Gobierno la retractación del diario y excusas oficiales. El ministro de Relaciones Exteriores respondió el 18 de octubre de 1886, devolviendo

³⁴ Roca se declaró laico, ganó la batalla y aumentó su prestigio.

la nota de queja con los pasaportes e intimando al nuncio a que abandonara el país; de esta manera quedaron suspendidas las relaciones con el Vaticano hasta 1900, cuando el propio Roca las reanudaría en su segunda presidencia.

Así como se reguló la educación elemental, la educación universitaria fue objeto de atención por parte del Estado, en 1885 se sancionó la ley conocida como “Estatuto de la universidades nacionales”, o también conocida por el nombre de su autor, “Avellaneda”. Fijó las bases a las que debían ajustarse los estatutos de las universidades nacionales y fue de tal ductilidad que sobrevivió a la Reforma de 1918. Recién fue reemplazada en 1947.

No es el propósito de este trabajo examinar en profundidad los aspectos económicos de este gobierno, pero debemos hacer notar que las persistentes políticas de endeudamiento y el desequilibrio financiero llevaron a la crisis de 1884, de la que solo se salió con más endeudamiento y con emisiones de pesos no convertibles.

Para la sucesión presidencial, la liga de gobernadores seguía funcionando perfectamente y le respondía al presidente. Dar-do Rocha había dejado la gobernación de Buenos Aires en 1885, con lo cual ya no contaba con recursos para su campaña presidencial y tampoco con el apoyo de Roca.

En julio de 1885 es proclamado Miguel Juárez Celman, con-cuñado de Roca y senador por Córdoba, candidato a presi-dente, le acompañará como vice una figura del autonomismo porteño, amigo y ministro de Roca, Carlos Pellegrini.

En la oposición aparecerá Partidos Unidos, un rejunte de rochistas, irigoyenistas y liberales que, apoyados en la Asociación Católica, esperan el apoyo de la mayoría religiosa.

Las elecciones se desarrollaron como era de preverse, la liga de gobernadores operó en forma precisa,³⁵ el Gobierno se encargó del fraude en la capital, y en Buenos Aires ganó la oposición. De esta forma los colegios electorales le dieron a Juárez 168 votos contra 32 de Manuel Ocampo.

b) **El gobierno de Juárez Celman**

Juárez asumió la presidencia dispuesto a acentuar la política liberal de su antecesor. Continuó con la obra pública, inauguró la primera sección del puerto de Buenos Aires y se abrieron los puertos de Rosario y La Plata. Se realizaron importantes obras en la capital, como la construcción de la Casa de Gobierno, el Palacio de Salubridad, el Departamento Central de Policía y se abrió la Avenida de Mayo.

Se incorporaron a la capital federal los partidos de San José de Flores y Belgrano (1887). También se continuó la obra codificadora que iniciara Mitre, se sancionó el primer Código Penal (Ley 1920, 7 diciembre de 1886), sobre la base del proyecto³⁶ de Carlos Tejedor que entraría en vigor el primero de febrero de 1887.

³⁵ Lobato le da el nombre de “máquina electoral”, control de las listas de electores y de las mesas receptoras de votos, así como el uso de diversos mecanismos de fraude, que garantizaban la elección de los candidatos oficiales y el control político de la elite. LOBATO, Mirta Z. *Nueva historia argentina*. Tomo V. Buenos Aires: Sudamericana, 2010.

³⁶ El proyecto sigue, en gran medida al Código Penal de Baviera de 1813, obra de Paul von Feuerbach.

La ola secularizadora continuó con la Ley de matrimonio civil.³⁷ El 2 de noviembre de 1888 se sancionó la ley 2 393, estableciendo que en adelante el matrimonio se celebraría ante el oficial público encargado del Registro Civil, entre otras disposiciones. La resistencia de amplios grupos católicos hizo que en el artículo 118 de la ley, se estableciera un tipo penal para aquellos “ministros, pastores y sacerdotes de cualquier religión, que procedieran a la celebración de un matrimonio religioso sin tener a la vista el acta de celebración del matrimonio” en el registro civil, según el artículo 147 del Código Penal, que establecía la pena de arresto de hasta tres meses.

En tres años de gobierno, la oposición seguía sin aparecer, eso parecía demostrar la elección de diputados de 1888, por lo menos hasta la crisis financiera del año siguiente.

Desde el punto de vista económico-financiero, se dio paso a la especulación con las cédulas hipotecarias³⁸ y a los negociados con la privatización de los ferrocarriles y su garantía de mínima rentabilidad, como así también con los bancos garantidos que dejaron al país sin reservas de oro.

La tasa de crecimiento anual de la deuda externa fue del 26 por ciento durante el período 1886-1890. El endeudamiento creciente dotaba al sistema de una marcada vulnerabilidad externa. Y por supuesto, —la vulnerabilidad mayor— en 1889

³⁷ En 1869 el código preveía un régimen de validez del matrimonio emparentado con el matrimonio religioso, regulado de distinto modo según los contrayentes fueran católicos, cristianos no católicos o personas que no profesaran el cristianismo (arts. 167, 180 y 183 Código Civil 1869)

³⁸ Objetivo de la especulación de los capitales ingleses.

se produjo una caída del orden del 25 por ciento del valor de las exportaciones, deteriorando aún más la capacidad de pago de los servicios de la deuda.

La emisión descontrolada —por la banca pública y privada, Ley 2216— y el desequilibrio de las cuentas públicas provocaron un frenesí especulativo que presionó sobre la cotización del oro. A su vez, la drástica disminución de los depósitos bancarios realimentaba el drenaje de reservas. Los capitales comenzaron a emigrar hacia plazas que se consideraban más seguras.³⁹ Era la bancarrota. El capitalismo abandonaba al presidente más liberal, enseñanza de la historia.

La crisis económica provocó las primeras huelgas en el país, y la exteriorización de la oposición política liderada por el mitrismo, republicanos del 77 y los grupos católicos. El único responsable era el presidente, esa fue la solución al desastre, de ninguna manera un análisis racional del modelo que se había adoptado y de la relación con el capital británico.

Ni el *mea culpa* ni el anuncio de la reforma al sistema electoral del último de sus mensajes ante el Congreso (mayo 1890), detendrán su caída. Roca y Pellegrini verán con satisfacción el deterioro de Juárez.

La oposición primero se manifestó en septiembre del 89, convocada por el diario *La Nación*, formando la Unión Cívica de la Juventud en el jardín Florida. Y en julio de 1890, devenida

³⁹ RUBINZAL, Diego. *Historia política y económica de la Argentina*. Tomo I. Buenos Aires: Punto de encuentro, 2018, p. 105.

en la Unión Cívica, protagonizarán un frustrado golpe cívico-militar que provocará la renuncia de Juárez Celman.

La Asamblea legislativa, presidida por Roca, pide al presidente su renuncia; la presenta (6 de agosto) y es aceptada por 61 votos contra 22. Lucio Mansilla, quien forma parte de los 22, dirá: “Si el presidente es culpable no puede renunciar, debe ser sometido a juicio político; si es inocente, debemos sostenerlo. Aceptar su renuncia es una cobardía de todos, porque si hay culpa, todos somos culpables”.

c) **El gobierno de Carlos Pellegrini**

El vicepresidente asumía la presidencia, conformó un gabinete que incluía mitristas y autonomistas nacionales, incluso el propio Roca lo integró como ministro del interior. El “régimen”⁴⁰ desplegaba todo su poderío intelectual y político para salvarse. No fue tan sencillo, Pellegrini, que sabía de economía no asumió a la ligera, exigió de los banqueros la suscripción de un empréstito para asumir la presidencia.⁴¹ La razón de ello era que el 15 de agosto vencían diez millones de pesos entre servicios de la deuda y garantía de los ferrocarriles. Las medidas se complementaron con un ajuste fiscal que elevó los tributos aduaneros, creó impuestos internos sobre los depósitos bancarios, el tabaco y las bebidas alcohólicas. Con el derrumbe

⁴⁰ Así lo llamaría Hipólito Yrigoyen, quien se convertiría en el principal adversario de la elite gobernante.

⁴¹ Era nula la posibilidad de obtener nuevos empréstitos internacionales. Corrían rumores de que la banca Baring se declararía en quiebra si Argentina no pagaba sus compromisos de corto plazo.

de las importaciones y el consumo, logró un saldo comercial favorable, aunque se mantuviera el déficit presupuestario.

El Gobierno envió a Victorino de la Plaza a negociar la deuda con el barón de Rothschild, presidente del comité de acreedores. La deuda se consolidaría tomando como garantía la recaudación aduanera, con un plazo de gracia de tres años, y Argentina se comprometía a no tomar nueva deuda y a no otorgar nuevas garantías a los ferrocarriles.⁴² Así de ruinoso era la política ferroviaria de la oligarquía.⁴³

La situación financiera fue tan acuciante que se decretó la suspensión de la devolución de los depósitos de los Bancos Nacional y Provincia de Buenos Aires, que luego se extendió a los bancos privados.⁴⁴ En términos mediáticos de hoy día, diríamos que se implementó un “corralito” a los depósitos.

Pellegrini decidió reemplazar el Banco Nacional por la creación del Banco Nación, mientras la Caja de Conversión se encargaría de la emisión del circulante.

La recuperación productiva basada en la cosecha triguera y la producción lanera, permitieron la lenta recuperación del sistema financiero.

⁴² Ley 2770 del 23 de enero de 1891. Se endeudaba al país en 75 millones oro, de los cuales 50 millones se destinaban a salvar a la banca Baring. Razón por la cual, el mercado argentino se queda sin reservas de oro y tendrá que implementar un “corralito” a los depósitos.

⁴³ Se crea una comisión parlamentaria que investigará las garantías a los ferrocarriles, su miembro informante es Osvaldo Magnasco —olvidado por la historia mitrista—, quien concluye que los ferrocarriles no han sido ningún factor de desarrollo económico para el país. La ley 2873 tratará de enmendar la nefasta política de subsidios a los ferrocarriles británicos.

⁴⁴ La única excepción fue el Banco de Londres y del Río de la Plata, por obvias razones explicadas en la nota 41.

Volviendo al escenario político, el nuevo gabinete golpea a la Unión Cívica, Vicente Fidel López, que integró los sucesos de julio, ahora forma parte del gabinete, pero lo que aún desconcierta más a Alem es la presencia de dos mitristas como Gutiérrez y Costa. Constituía una ingenuidad política pensar que Mitre adhería a un movimiento popular y democrático. La Unión Cívica (UC) reunió su convención nacional⁴⁵ en Rosario (enero de 1891) y proclamó la fórmula presidencial Bartolomé Mitre-Bernardo de Irigoyen. Cuando Mitre regresó de Europa fue recibido por el ministro del interior, Julio Roca, quien desplegará toda su intriga para desmembrar a la UC. Un dato alentador para la oposición es el triunfo en la capital (marzo de 1891) para la elección de electores de senadores, pese a la violencia oficial. Ello lleva a Roca a renunciar y a ofrecerle a Bernardo de Irigoyen un lugar en el Gobierno. Irigoyen se mantiene firme en su oposición al Gobierno; ahora era el turno de probar con Mitre para evitar el triunfo de los cívicos. Es un momento de mucha inestabilidad, los cívicos conspiran en Córdoba y Corrientes, siendo reprimidos por el Gobierno nacional, deponen a los gobernadores de Catamarca y Santiago del Estero, que serán repuestos por las fuerzas armadas, intervención federal y estado de sitio mediante. Parecía que la guerra civil estaba a las puertas.

⁴⁵ Formulación innovadora, el nuevo partido se organiza de forma representativa y toma sus decisiones en forma institucional.

Mitre llega a un acuerdo con Roca para que la fórmula presidencial que triunfe en el 92 sea apoyada por el oficialismo y la oposición para calmar los ánimos políticos. Pero las autoridades nacionales de la UC rechazaron el acuerdo con el Gobierno. La oposición se divide, los mitristas forman la Unión Cívica Nacional (UCN) y los antiacuerdistas (Irigoyen y Alem), la Unión Cívica Radical (UCR).

Los radicales proclamaron la fórmula Bernardo de Irigoyen–Juan Garro para enfrentar al oficialismo. Este último convoca una “junta de notables” para decir la fórmula —nótese como el PAN sigue con formas no institucionales—, los mitristas acuden con el nombre de José Evaristo Uriburu y el presidente sugiere el nombre de Luis Sáenz Peña.

Pese al estado de sitio, se hace campaña. En realidad, los radicales hacen campaña, pues traen un cambio de paradigma político, el ingreso de las masas a la política y para ello fomentan su participación electoral. Su plataforma o bandera, como las llamaba Alem, se sintetizan en libertad política, honradez administrativa, impersonalidad de la coalición y sentimiento nacional.

Los opositores se inscriben para votar en forma numerosa, hay cierto fervor cívico, el “régimen” peligra. Pellegrini percibe que el fraude habitual no alcanzará para detener a la oposición. Entonces sobreviene el golpe el 2 de abril, cinco días antes de las elecciones, denunció una conspiración subversiva (fraguada obviamente), decretó el estado de sitio y arrestó a la dirigencia radical, incluyendo a los candidatos. Un verdadero

escándalo que alcanza para tachar toda la vida política de Pellegrini, nunca desde el 62 se había visto algo semejante.

En sesión clandestina, porque el estado de sitio la prohibía, el comité nacional de la UCR proclamó la abstención electoral. El estado de sitio se levantó por veinticuatro horas el día de los comicios; estos tuvieron el resultado previsible —salvo Mendoza— el oficialismo obtiene la unanimidad. Un bochorno, esa era la generación del 80.

Los colegios lectorales le dan 210 votos a Luis Sáenz Peña para presidente, 5 a Bernardo de Irigoyen, 5 a Mitre y 1 a Roca. El vicepresidente electo es José E. Uriburu.

d) **El gobierno de Luis Sáenz Peña**

Luis Sáenz Peña asumió la presidencia el 12 de octubre de 1892. Estuvo marcado por los vaivenes del acuerdo Roca-Mitre; las constantes revueltas provinciales de uno y otro signo determinaron la inestabilidad de su gabinete. Un presidente sin partido y sin apoyo en el Congreso que pretendió terminar con la “máquina electoral” del régimen, debió renunciar un tiempo después de las revueltas radicales del 93.

Un personaje singular de la serie de presidentes del “orden conservador”, por su avanzada edad había vivido la época de Rosas, era federal y católico, los radicales lo habían propuesto para la presidencia pero prefirió ser candidato del acuerdo para hacer la reforma electoral “desde arriba”, al momento de renegociar la deuda externa con los ingleses en 1893, se estableció que el

país lo haría de acuerdo con su capacidad productiva y no a través de la toma de nuevos empréstitos, mecanismo que había reproducido durante décadas esa misma crisis. Así afrontó Sáenz Peña el primer *default* de la Argentina. Intentó, asimismo, revisar las cuentas de los ferrocarriles, a los cuales el Estado había garantizado el 7 por ciento de ganancias. Pero, como dice Fermín Chávez, en esos tiempos era sumamente difícil defender los intereses nacionales.

Durante su presidencia pudieron verse elecciones limpias en la capital federal y la provincia de Buenos Aires, donde los radicales obtuvieron sendos triunfos.

Para fines de 1894 el Congreso desconoció la autoridad presidencial, todo ha concluido para el presidente Luis Sáenz Peña, pasado el cimbronazo revolucionario del 93, ya nadie lo apoya ni mitristas ni roquistas ni radicales ni el Ejército. El 22 de enero de 1895 presentó su renuncia, que fue aceptada por la asamblea legislativa casi unánimemente. Solo un voto por la negativa, el del diputado por Salta, Indalecio Gómez; coincidencia o no, este sería, diecisiete años después, ministro de Roque Sáenz Peña,⁴⁶ con gravitante participación en la reforma electoral, anhelo incumplido del mandatario renunciante.

⁴⁶ Hijo de Luis Sáenz Peña.

e) El gobierno de José E. Uriburu

Ahora, es el turno de que el vicepresidente ocupe la primera magistratura. José Uriburu formó su gabinete con el consenso de las tres figuras que con su influencia dirigían el país: Roca, Mitre y Pellegrini.

Debido al conflicto limítrofe con Chile, el país vivió una especie de tregua política durante la presidencia de Uriburu. Al otro día de asumir la presidencia, envió al Congreso de la Nación un proyecto de amnistía,⁴⁷ “Ley de olvido” para los revolucionarios de 1893. Efectivamente el proyecto es convertido en ley el día 24 de enero de 1895. Así iniciaba su presidencia Uriburu.

Por una ley del presidente renunciante, el 10 de mayo de 1895 se realizó el segundo censo nacional que arrojó 4 044 911 habitantes, más de 1 millón eran extranjeros.

El año 1896 fue testigo de la desaparición física de dos de los protagonistas de la revolución de 1893. El 29 de enero murió, de un ataque cardíaco, Aristóbulo del Valle;⁴⁸ y en julio se suicidó Leandro Alem.⁴⁹

⁴⁷ En general, significa el olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley. En nuestro sistema, la acción penal se extingue, entre otras causas, por la amnistía, sin especificar sobre qué delitos puede ella recaer (art. 59 Código Penal). Esta facultad le fue otorgada al Poder Legislativo (art. 67 inc. 17 de la Constitución Nacional según la numeración de 1860), a fin de resolver los enconos políticos que preceden y conforman las secuelas de las luchas civiles armadas. Las amnistías son siempre generales para delitos comunes, políticos o cometido por razones políticas y comprende a todas las personas que estén incurso en esos hechos. Consiste en la concesión de la impunidad, mediante una ley, de determinadas conductas, aunque estas continúan siendo delitos pues la ley penal respectiva no se deroga.

⁴⁸ Había nacido en 1845, abogado, diputado y senador. Ministro de guerra de Luis Sáenz Peña. Proveniente del autonomismo, formó con Alem el Partido Republicano. Apoyó la revolución de 1890 y fue uno de los fundadores de la Unión Cívica Radical.

⁴⁹ Nacido en 1844, de familia federal, integró el autonomismo, se opuso en el 80 a la federalización de Buenos Aires, integró la Unión Cívica, encabezó la revolución del 90, fundó y presidió la UCR hasta 1893.

El Partido Radical quedó dividido en bernardistas (seguidores de Bernardo de Irigoyen⁵⁰) e hipolistas (partidarios de Hipólito Yrigoyen).⁵¹ La radiografía política del país nos muestra que, en la capital y la provincia de Buenos Aires, los cargos se repartían por un “acuerdo” entre Pellegrini, Emilio Mitre⁵² y el gobernador Udaondo. En el interior, el control lo tenía el expresidente Roca, con excepción de Corrientes que permanecía gobernada por el Partido Liberal de adhesión mitrista.

Por 1896, Europa salía de la “gran depresión”, la primera gran crisis general del capitalismo, que había comenzado por 1873. Esta crisis perjudicó notablemente a aquellos países, cuyo comercio exterior se basaba en la venta de productos primarios. La caída de los precios en los principales mercados mundiales, efectivamente, tuvo mayor incidencia en ese tipo de productos, deteriorando así los términos de intercambio⁵³ para países como la Argentina. Pero a partir de esta fecha, los precios comenzaron a recuperarse, generando una bonanza económica sobresaliente para los países agroexportadoras hasta la gran guerra de 1914 (la primera guerra mundial).

Los cambios tecnológicos de fin de siglo y comienzos del siglo XX transformaron todo lo conocido: la electricidad, la utilización del petróleo y de los motores a combustión, la aparición de

⁵⁰ Quien fuera ex diplomático de Juan Manuel de Rosas, después de Caseros ayudó a Urquiza a lograr el consenso de los gobernadores, como así también, el ministro del exterior de Nicolás Avellaneda.

⁵¹ Sobrino de Leandro Alem, todos ellos de familia federal.

⁵² Hijo del general Bartolomé Mitre.

⁵³ Relación entre los precios de los bienes primarios y los industriales.

nuevos transportes, el telégrafo, la máquina de escribir, el frigorífico, etc. Ello adicionado a las nuevas formas de organización del trabajo, que contribuyeron a aumentar la productividad.

El mundo europeo presencia el desarrollo de las organizaciones obreras, al influjo de las nuevas ideologías: socialismo, anarquismo y corrientes sindicalistas propiamente dichas. El descenso de los salarios y el aumento de la desocupación envolvieron a los principales países del viejo continente en un sinnúmero de conflictos y huelgas.

La nueva fase del desarrollo capitalista se iba a caracterizar en este período por el abandono del librecambio, comenzando a practicar una política económica abiertamente proteccionista. La economía mundial se manejaba con el patrón oro,⁵⁴ completando el cuadro de fin de siglo con la expansión colonial⁵⁵ y la formación de grandes empresas, que fueron transformando el capitalismo de libre competencia en uno oligopólico o monopolístico. Este proceso comienza a conocerse como imperialismo. Al aproximarse las elecciones presidenciales de 1898, se daba por descontado que el nuevo presidente sería del Partido Autonomista Nacional (PAN), la cuestión era Roca o Pellegrini. Pero éste último decide retirarse de la contienda.

⁵⁴ Inglaterra había establecido una equivalencia entre el oro y su moneda en 1816. Para fines de siglo (1870-1890) el resto de los países establecieron este patrón o el bimetálico (oro y plata). Este “patrón” permitía establecer un mecanismo de cambios fijos entre las distintas monedas sobre la base de su correspondencia con el oro (cfr. Rapoport).

⁵⁵ Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda y Bélgica se expanden por Asia y África. Estas posesiones aseguraban la colocación de los productos metropolitanos y una fuente segura de aprovisionamiento. Un esquema que por cierto no era nuevo, pues la España del siglo XVIII ya lo había implementado en América con las recordadas “reformas” de Carlos III.

Sin sorpresas, la convención del PAN proclamó el 11 de julio de 1897 la candidatura de Roca. La vicepresidencia se dejaba para el ministro de interior Quirno Costa, de antigua filiación mitrista. Pero la oposición a una segunda presidencia de Roca se manifestó en la concentración popular de la Plaza Libertad el 15 de agosto. El Comité de la Juventud organizador estará presidido por Manuel Montes de Oca. Algunos trazaron un paralelismo entre esta manifestación y aquella de 1889, que diera nacimiento a Unión Cívica, sin percibir que faltaba el fervor popular del 89, y que la situación económica imperante era otra.⁵⁶ Como señala José María Rosa, Roca ya no era el mismo del 80.

Pero en la plaza no estaban todos, faltaban los cívicos y los radicales hipolistas. Ni siquiera Emilio Mitre siguió a su padre. No era el pueblo el que se congregó en esa plaza, era solo la expresión antirroquista de la élite.

Mientras tanto, no todos estaban en contra de la candidatura de Julio Roca. Así, el 25 de agosto fue organizado en la capital un acto en su apoyo en el cual Carlos Pellegrini fustigó duramente a Mitre y a Bernardo de Irigoyen en su discurso.

Para oponerse a la candidatura de Roca, se propuso una coalición de mitristas, modernistas y radicales sobre la base de la candidatura de Bernardo de Irigoyen.⁵⁷ Pero esa táctica estaba destinada al fracaso porque, como veremos, el radicalismo de

⁵⁶ Prosperidad financiera al ascender el peso, y económica gracias a las óptimas cosechas y al aumento de los precios internacionales.

⁵⁷ Ya no estaba Alem, el argentino intransigente, presidiendo el radicalismo, ahora dominaba don Bernardo y su círculo. Los modernistas están encabezados por Roque Sáenz Peña, sector del PAN antirroquista.

la provincia de Buenos Aires, que respondía a Hipólito Yrigoyen, se opuso. La intransigencia de éste frente a las expresiones conservadoras de la política argentina fue contundente. Desde la conducción del comité de aquella provincia se resistió a todo tipo de arreglo con el mitrismo. Creemos que en esa oportunidad percibió con claridad la cuestión. Pues si bien repudiaba el sistema que Roca encarnaba, de ninguna manera adhirió jamás a lo que Mitre representaba.

El 5 de septiembre el comité nacional del radicalismo aprueba la “acción paralela”. Para Yrigoyen el radicalismo se ha desvirtuado, no lo permitirá, de ahí su expresión: “¡Sí, que se rompa, pero que no se doble!”. El 29 de septiembre, el comité radical de la provincia de Buenos Aires se reúne en casa de Marcelo de Alvear y decide disolver el partido. Increíble gesto, hacer desaparecer en la principal provincia del país, al Partido Radical.

Así sobrevino la primera división del radicalismo, los acuerdistas, partidarios de participar en los comicios en coalición con fuerzas de la oligarquía; y los intransigentes, de Hipólito Yrigoyen, que no participarían de las elecciones hasta que se garantizase la transparencia del acto eleccionario. Don Hipólito comprende que participar lo haría cómplice del régimen; y que el acuerdo directamente sería participar de la interna del bloque en el poder con el sector más retardatario que representa el mitrismo.

La política de “paralelas” entre cívicos y radicales consistía en que ambos votasen por Bernardo de Irigoyen para la presidencia, y a un mitrista para gobernador de Buenos Aires. Pero la disolución

del Partido Radical en la provincia hará fracasar el acuerdo. A los mitristas ya no les interesa sostener la candidatura presidencial de un radical si no se les compensa con la gobernación. Así, ni el mitrismo ni los bernardistas proclamaron candidato a la presidencia. Solo habría uno, Julio Argentino Roca.

f) **El segundo gobierno de Julio Roca**

Los colegios electorales de 1898 se pronunciaron mayoritariamente por el tucumano, quien obtuvo 218 votos sobre un total de 256; los restantes 38 votos correspondieron al casi octogenario Bartolomé Mitre. Para la vicepresidencia Norberto Quirno Costa obtenía 217 sufragios.

El 12 de agosto el congreso de la Nación realizó el escrutinio y proclamó a los electos; y el 12 de octubre Bartolomé Mitre, quien presidía el Senado, tomó juramento a Roca. Su gabinete se estructuró conforme a la reciente reforma constitucional, y de acuerdo con la ley 3.727 de ese año, estuvo integrado por ocho ministros. Así, se iniciaba su segunda presidencia, durante la cual no se produjeron revoluciones del Partido Radical. En el área social reprimió con dureza los movimientos obreros de origen anarquista, pero también propició —por primera vez en el país— una legislación laboral de avanzada, como así también permitió el funcionamiento legal del Partido Socialista. La oposición estaría en manos de los principales diarios: *La Prensa* de José C. Paz y *La Nación* de Emilio Mitre.

Roca produjo un afianzamiento de las relaciones internacionales, de su prolífica presidencia data la Ley 3759, que aprueba el primer tratado de extradición con los Estados Unidos (1896). De igual modo, por Ley 3950 (1900), se aprueba el tratado de extradición con Portugal. Al año siguiente se formaliza, por el Congreso de la Nación, el convenio de extradición con los Estados Unidos de Brasil (Ley 4027).

En 1901 el Congreso ratificó el *Tratado de amistad, comercio y navegación* con Japón; ahora los ciudadanos y súbditos de las dos potencias gozarán de los mismos privilegios, inmunidades y exenciones que se conceden o concedieren a los súbditos o ciudadanos de naciones europeas o de los Estados Unidos de América.

También puso fin al conflicto de 1884 (durante su primera presidencia) con el Vaticano, intercambiando representantes diplomáticos.

Para el año 1902, cuando Venezuela decidió suspender el pago de los servicios de la deuda externa; Alemania, Inglaterra e Italia bloquearon los puertos de ese país y bombardearon las ciudades de la Guayra y Maracaibo. Allí se origina la doctrina del ministro de relaciones exteriores argentino, Luis María Drago, quien desautoriza el empleo de la fuerza para exigir el pago de la deuda pública.

La situación era alarmante para los países de la región pues todos tenían deudas con los países europeos, y tuvieron la sensación de que también podían ser pasibles de semejantes

represalias. El Gobierno argentino se propuso llamar la atención del norteamericano, pues el hecho aparecía como violatorio de la doctrina Monroe.⁵⁸

El Gobierno norteamericano no tomó medida alguna ante la presentación argentina, pero la nota en la que Drago expresaba que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada “ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea”, trascendió en el campo internacional y fue debatida en Congreso de Río de Janeiro de 1906 y en la Conferencia de la Haya de 1907.

A pesar de lo loable que resulta esta doctrina, el hecho de pedir la intervención del Gobierno de Estados Unidos nos colocaba en una posición de dependencia inaceptable con respecto a ese país. Resulta tan imperialista la intervención europea en América, como la doctrina del presidente Monroe.

En el año 1900, por la Ley 3906, se decidió que el territorio incorporado a la República Argentina, en virtud de la delimitación hecha el 24 de marzo de 1889 por la comisión internacional —siguiendo el criterio de Francisco Moreno—, el territorio de Atacama correspondiente a nuestro país, se denominará Territorio de los Andes y estará bajo la autoridad exclusiva del Gobierno federal.

⁵⁸ Esta doctrina que proclama la no intromisión de EE.UU. en los asuntos europeos, ni permite la de ningún Estado europeo en los asuntos americanos o la creación de colonias en América, fue pronunciada por el presidente James Monroe el 2-XII-1823, por iniciativa del secretario Adams.

Pero la frontera con el hermano país trasandino constituía, en la época, una zona caliente. El conflicto de límites con Chile permitió a Roca demostrar nuevamente sus habilidades políticas. Los Pactos de Mayo —1902— impidieron la guerra, pero significaron el renunciamiento a una verdadera política internacional que velase por los intereses del país.⁵⁹ Argentina se comprometía a limitar nuestro armamento; mientras Brasil, por ejemplo, no tenía ningún compromiso de esa índole. Estanislao Zavallos definió esa política como “la improvisación impuesta al general Roca por los banqueros de Londres, apoyados por la credulidad romántica del general Mitre”.

En esa época apareció “la otra historia”, opuesta a la versión de los vencedores en Caseros. Ernesto Quesada, durante 1898, publica su libro *La época de Rosas*, convirtiéndose en el segundo trabajo de revisión histórica sobre el período de la confederación.⁶⁰ Después de la caída de Rosas, los vencedores construyeron un imaginario social sobre la base de una historia que encumbraba la tradición unitaria y liberal, condenando al Partido Popular (federal) y a sus jefes (Artigas, Quiroga y Rosas, fundamentalmente). Así, los vencedores justificaban el presente a través del discurso histórico.

En diciembre de 1901, los preparativos bélicos por la cuestión andina convencieron a Roca de reorganizar el ejército. Fue el ministro de guerra, Pablo Ricchieri, quien fijó la estructura

⁵⁹ CHÁVEZ, Fermín. *Historia del país de los argentinos*. Buenos Aires: Ed. Theoría, 1991.

⁶⁰ El primero había sido el de Adolfo Saldías publicado en 1881.

definitiva y moderna al Ejército nacional, orientado hacia dos objetivos claramente perceptibles: la defensa nacional ante el inminente conflicto con Chile y el mantenimiento del orden interno (represión del movimiento obrero de incipiente organización). El Ejecutivo se inspiró en los modelos prusiano y francés, apartándose de las tradiciones locales y también de otros ejemplos posibles, como los de Estados Unidos, Suiza o Inglaterra, que la oposición invocó en sus propuestas.

El ministro de guerra y autor del proyecto lo defendió sosteniendo que el servicio militar obligatorio se convertiría en un poderoso instrumento de moralización pública e incluso aceleraría “la fusión de los diversos y múltiples elementos étnicos que están constituyendo a nuestro país en forma de inmigraciones”.

Finalmente, a través de la ley 4031, toma cuerpo la nueva organización del Ejército, con un servicio militar obligatorio para todos los argentinos varones de veinte años cumplidos, por seis meses la gran mayoría y por dos años la quinta parte, que pasaba a servir en la Armada.

Durante esta presidencia se llevará a cabo una reforma al sistema electoral. Según la Ley 4161⁶¹ (1902), la capital y las provincias, como distritos electorales del país, se dividirían en circunscripciones electorales, a los efectos de la elección de diputados nacionales, electores de senadores nacionales por la capital y

⁶¹ Esta ley modifica el sistema electoral, entendido como el método utilizado para el cómputo de los votos y la elección de los candidatos (cfr. Fayt). O el procedimiento institucionalizado para la atribución de los cargos basado en elecciones y surgido con el Estado democrático.

electores de presidente y vice de la Nación. La capital y cada una de las provincias eran divididas en un número igual al de diputados que elegían. Cada circunscripción elegía un diputado nacional, y del mismo modo dos electores para presidente, de allí que será conocido como sistema de “circunscripciones uninominales”.

El registro o padrón era permanente y se ampliaba cada cinco años, independientemente de la acción que tenía cada elector para pedir su inclusión en cualquier tiempo y la eliminación de otro indebidamente inscripto. Disponía que para ser elector se requería ser argentino o naturalizado mayor de dieciocho años. La documentación para votar consistía en la partida cívica, extendida por el registro civil en una libreta. Cada elector presentaba al presidente de la mesa receptora de votos su partida cívica, y debía dar el nombre o nombres de las personas por quienes votaba de viva voz (voto cantado) o por escrito.

Por este sistema, Alfredo Palacios llegó a diputado de la nación, por la circunscripción de la Boca en Capital Federal, convirtiéndose así en el primer socialista en ocupar una banca de representación en el parlamento. Las circunscripciones subsistieron hasta la sanción de la Ley 4578 del año 1905, que las deroga, volviendo al sistema de lista completa.

Ante la proximidad de las elecciones presidenciales, el radicalismo, que no ha producido revolución alguna en seis años, reafirmó su abstención electoral. Y ello mientras recibía todo tipo

de propuestas para concurrir a la elección. La fuerza política que conducía Yrigoyen se expresó en el histórico manifiesto de febrero de 1904, repudiando todo tipo de participación.

Esta situación, de alguna manera, le aportaba a Roca cierta tranquilidad. Pero la ruptura con Pellegrini debilitó al PAN. Roca convocó entonces a una reunión de notables, de la cual surge la candidatura de Manuel Quintana, mitrista y abogado del Banco de Londres. José Figueroa Alcorta no es bien visto por Roca por sus antecedentes juaristas y “modernistas”, a pesar de ello ocupó el segundo término de la fórmula.

En las elecciones de 1904 se volvió a plasmar todo ese desprecio que el régimen conservador y oligárquico sentía por la república representativa. Los métodos fraudulentos del PAN para conservar el poder se simbolizaron en la figura de don Cayetano Ganghi, verdadero acopiador de libretas cívicas. Se jactaba de que Roca era poca cosa en comparación suya, que poseía dos mil libretas. Si se tiene en cuenta que en 1907 en la capital votaron 3583 ciudadanos, se comprenderá que la jactancia tenía alguna base.

Reunidos los colegios electorales el 12 de junio de 1904 arrojaron los siguientes resultados que, por cierto, no sorprendieron a nadie: sobre 295 electores, 240 votaron por Quintana; y 34 lo hicieron por José Evaristo Uriburu, candidato de un sector del mitrismo.

Hasta el momento, Julio Roca es el único que ha ocupado la presidencia de la Nación en dos períodos completos de seis

años; añadiendo que cuando era presidente provisorio del Senado, durante la presidencia de José Evaristo Uriburu, ocupó el despacho presidencial durante más de cien días.

g) El gobierno de Manuel Quintana

Este mitrista era un auténtico producto de la oligarquía vinculada a los intereses ingleses en el Río de la Plata. De familia unitaria, nunca acompañó los procesos populares, podría decirse que fue un antidemócrata convencido.⁶²

Durante la presidencia de Quintana, en enero de 1905, se produjo un intento revolucionario del Partido Radical para derrocarlo, que, por supuesto, fracasó. Los radicales que participaron de la insurgencia serán amnistiados por una ley votada a iniciativa de Carlos Pellegrini, promulgada por el presidente Figueroa Alcorta en 1906.⁶³

Un acontecimiento de magnitud para la cultura y la ciencia se produce en la joven capital de la provincia de Buenos Aires: la fundación de la Universidad Nacional de La Plata. La nueva casa de estudios se erigió sobre la alicaída Universidad Provincial (1905). El 17 de marzo de 1906 asumía como primer presidente de la alta casa de estudios, el doctor Joaquín V. González, quien la presidiera hasta 1918.

⁶² SABSAY, Fernando y Casablanca, Adolfo. *La sociedad argentina. En busca de la voluntad popular*. Buenos Aires: Ed. La ley, 1974.

⁶³ En el debate parlamentario Pellegrini dijo: “¿Quién perdona a quién?... ¿Es el que usurpa los derechos del pueblo o el pueblo que se levanta en su defensa? ¿Quién nos perdonará a nosotros?”

Como tema estrictamente constitucional recordaré que Quintana delegó en diciembre de 1905 la presidencia, por razones de salud, en el vicepresidente Figueroa Alcorta; la retomó por pocos días en febrero de 1906 para abandonarlo definitivamente el 25 de ese mes. Quince meses ejerció la presidencia. Su desaparición física⁶⁴ y su sucesión en Figueroa Alcorta iniciaron el camino a la apertura electoral. Consecuencia seguramente no prevista por Roca, Mitre y Ugarte al momento de designar la fórmula presidencial.

La derrota en algunas circunscripciones de la capital en las elecciones de 1904 llevó al ministro del interior, Rafael Castillo, a enviar al congreso el proyecto derogatorio del sistema electoral de las circunscripciones que diseñara Joaquín González.

En enero de 1906 muere Bartolomé Mitre, en marzo moría el presidente Quintana. A mediados de ese año, julio, la agonía de Carlos Pellegrini llega a su fin. El año VI no cerrará sin ver desaparecer a una generación; el 27 de diciembre moría Bernardo de Irigoyen

h) El gobierno de Figueroa Alcorta

El presidente Figueroa era una autonomista no roquista, debió gobernar con la mayoría legislativa de esa tendencia, mientras modificaba algunas situaciones provinciales para lograr que sus partidarios los “modernistas” lleguen al Congreso.

⁶⁴ El Presidente Quintana murió el 12 de marzo de 1906.

Del radicalismo logró cierto grado de paciencia en su gestión, prometiendo a Yrigoyen la reforma electoral, que obviamente se obstaculizaría en el Congreso.

El receso parlamentario de 1906-1907 fue aprovechado por el presidente para decretar la intervención de San Juan y volcar la situación en su favor. Con San Luis la intervención llegó por ley y se le entregó la gobernación a un “modernista”. La próxima en ser intervenida sería Corrientes que, de esta forma, le fue arrebatada a los liberales.

Concluido el período parlamentario de 1907 el Congreso fue convocado a sesiones extraordinarias a fin de que sancionara la ley de presupuesto para 1908, pero la oposición se negaba a tratarlo. Figueroa interpretó la disposición constitucional que autorizaba al presidente a convocar a sesiones extraordinarias y, a *contrario sensu*, se atribuyó la facultad de darlas por concluidas. El presupuesto fue aprobado por decreto.⁶⁵ Algunos lo acusaron de “golpe de Estado”, lo cierto es que en las elecciones parlamentarias de 1908, el oficialismo obtuvo un triunfo importante que le permitió controlar las cámaras. Algunos gobernadores fueron amenazados con la intervención sino apoyaban al oficialismo.

Otro saldo lamentable de su gestión fue la sanción de la “Ley Mitre”, que renovaba, por cuarenta años, las prebendas para los ferrocarriles ingleses y los exoneraba de pagar cualquier clase de impuestos.⁶⁶

⁶⁵ SABSAY. *Op. cit.*, p. 317.

⁶⁶ En 1947 lo único que hubiese caducado era la exoneración de impuesto, la liberación de los derechos aduaneros y el control contable por parte del Estado. Pero los ferrocarriles hubiesen seguido en manos inglesas.

Como dato positivo, podemos señalar el decreto del 14 de marzo de 1907, por el que se creó el Departamento Nacional del Trabajo, con la misión de “recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la República, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y del capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores”. Sus funciones fueron ampliadas en 1912 por iniciativa de los diputados José Cantilo y Alfredo Palacios. Debemos recordar que la ley 4661 (1905), había establecido el descanso dominical obligatorio en la capital y los territorios nacionales y, en 1907 se reglamentó el trabajo de los niños y mujeres.

Por otro lado, se sancionó la Ley de defensa social 7029 (1910), de represión al anarquismo, se les prohibía la entrada al país (art. 1) y el funcionamiento de toda asociación o reunión de personas que tenga por objeto la propagación de las doctrinas anarquistas (art. 7), para los argentinos reincidentes de los delitos allí previstos podían perder los derechos políticos y la ciudadanía (art. 28), incluso preveía la pena de muerte (art. 15 y 16), todo en procesos sumarios que no podían durar más de diez días y que tenían como base el informe policial (art. 32).

i) Los gobiernos de Roque Sáenz Peña y Victorino de la Plaza

Las provincias se volcaron hacia el presidente después del triunfo en 1908, con lo cual, sin dificultad, colocó a su candidato en la presidencia sin otra oposición que los socialistas. Roque Sáenz Peña fue unánimemente votado en los colegios electorales. Asumió en octubre de 1910 en compañía de Victorino de la Plaza como vicepresidente.

No son muchos los hechos destacados de su presidencia, salvo la sanción de la Ley Electoral de 1912, que lo dejó en la historia dándole su nombre a la reforma electoral.

El presidente gravemente enfermo pidió siete licencias, en octubre de 1913 delegó el mando en el vicepresidente y falleció el 9 de agosto de 1914.

En julio de 1914 comienza en Europa la Primera Guerra Mundial, el presidente De la Plaza se apresuró a declarar la neutralidad argentina en el conflicto, como respuesta a las notas de las cancillerías que le comunicaban el estado de guerra. No obstante, los dos acontecimientos que involucraron a nuestro país, el fusilamiento de un vicecónsul argentino en Bélgica por tropas alemanas y la captura del buque de bandera nacional “Presidente Mitre” por los ingleses. En el primer caso, el procurador de la Nación dictaminó que no había ofensa a nuestra soberanía, en tanto un vicecónsul carece de la investidura diplomática y por tratarse de un ciudadano francés. En

el segundo caso, se reclamó ante el gobierno inglés, que lo terminó devolviendo condescendentemente, a pesar de estar convencido de su derecho a la captura.

Los sectores más conservadores piden a V. de la Plaza que derogue la reforma electoral, pero se mantiene firme, a pesar de que temía el auge de radicales y socialistas. La próxima renovación presidencial terminará con el partido que hegemonizó el poder en el país.

7) La Reforma Constitucional de 1898

Habían transcurrido treinta y un años desde la última reforma constitucional. El censo de 1895 imponía la adecuación del artículo 37 de la Constitución Nacional que fijaba el número de diputados que cada provincia mandarían a la Cámara baja.

El diputado Lucas Ayarragaray proyectó la reforma del artículo 37, elevando el cociente a 33 000 habitantes, que daría un total de 120 diputados. Del debate surgió la conveniencia de dar elasticidad a la norma, estableciendo que, después de cada censo, una ley fijaría el cociente. Para esto último se tomó como fuente la Constitución de Estados Unidos, que así lo ordena en su artículo 1, sección 2, inciso 3.

También se convino en aumentar los cinco ministerios (establecidos en el artículo 87), insuficientes ya para las tareas administrativas, y la reforma del artículo 67 inciso 1 (que

establecía aduanas “uniformes en toda la Nación”) a fin de crear puertos libres.

El Congreso, en el período parlamentario de 1897 (20 de septiembre), votó la Ley 3507, que declaró la necesidad de reformar la Constitución Nacional, en ella se precisaba muy cuidadosamente el objeto de la reforma a introducir: a) el número de habitantes que el artículo 37 fijaba como base para la elección de diputados al Congreso Nacional; b) la disposición del artículo 87 relativa al número de ministros del poder ejecutivo; c) el inciso 1º del artículo 67 en cuanto a la restricción para la instalación de aduanas libres en los territorios del sur de la República.

La ley establecía, por primera vez, el funcionamiento de la convención constituyente en la capital federal. Y, volviendo al criterio utilizado en 1860, se fijó un plazo de treinta días después de su apertura para que la convención cumpliera su cometido. La convención estaría compuesta por 120 constituyentes.

La elección se hizo el 15 de enero de 1898, sin contienda alguna, sin entusiasmo, sin debate. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, en el partido de Arrecifes, no votó nadie. Incluso, el escrutinio general de la provincia se hizo sobre la base de solo 50 actas sobre un total de 97 partidos en que se encontraba dividida la provincia. Otro escándalo que pasó como si nada al evaluar los títulos de los convencionales de esa provincia en la convención.⁶⁷

⁶⁷ RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas*. Tomo 5. Buenos Aires: Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Ltda., 1938, p. 761.

La convención constituyente duró quince días, el primero de marzo eligió sus autoridades y el 15 había cumplido su cometido votando la reforma. Si bien esta convención no se caracterizó por el contenido de la reforma introducida, cabe destacar la relevante discusión acerca de cuál es la competencia reformadora que podía ejercer el poder constituyente llamado derivado o “poder constituido extraordinario”.

Así, la convención se pronunció en el siguiente sentido: primero, que no estaba obligada a reformar todos los puntos indicados por la ley de declaración de la necesidad de la reforma parcial de la Constitución. De tal modo que quedara afirmada claramente la supremacía del poder constituyente sobre la función preconstituyente del Congreso. Con este criterio, la convención descartó el punto referido a las aduanas en los territorios del sur de la República.

Segundo, que la convención no tenía más competencia que la nacida del objeto de su convocatoria, sobre cuyas bases y límites el pueblo se había pronunciado al votar a los convencionales. Este último pronunciamiento se debió al pedido formulado por el ciudadano Juan Gutiérrez, apoyado por 22 000 habitantes de la República, solicitando se suprima de la Constitución toda disposición sobre religión determinada.

También se rechazó el pedido de algunos convencionales para abocarse a la concesión de representantes del pueblo a los territorios nacionales en la Cámara de Diputados de la Nación, por vía de una reforma al artículo 37. Esto último a pesar de

que el artículo estaba incluido entre los que podían ser reformados, pero se argumentó que la Ley 3.507 solo había señalado la reforma en cuanto al número de habitantes que el artículo 37 fijaba como base para la elección de diputados al Congreso Nacional. El origen de ello fue el pedido que varios ciudadanos del territorio nacional de Misiones habían solicitado a la convención.

A su vez, el convencional Antonio Bermejo cuestionó la posibilidad de concretar la reforma del artículo 67 inciso 1º, ya que ella implicaba modificar el artículo 12 de la Constitución Nacional, que es correlativo del primero, pero que no estaba incluido en aquella convocatoria. Recordemos que en el 60 se agregó que “en ningún caso pueden concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”.

El camino trazado por la Convención sirve de base para la doctrina, según la cual, nuestras convenciones reformadoras son soberanas en la órbita de su competencia, establecida por el Congreso de la Nación al votar la declaración de necesidad de la reforma.

Esta convención fue la menos controvertida de la historia constitucional argentina, pero sus aportes fueron también los menos trascendentes —como dice Vanossi—,⁶⁸ ya que precisamente la limitación a sus objetivos provocaba la imposibilidad de cualquier innovación sorprendente. Se trataba de dos pequeñas enmiendas encaminadas a poner término a la

⁶⁸ VANOSSI, Jorge Reinaldo. Las reformas constitucionales. En *Todo es historia*. Buenos Aires, 1993, núm. 316, p. 17.

transitoriedad del régimen de elección de diputados y de la composición del gabinete ministerial, concebida así:

Primero: Quedan reformados los artículos 37 y 87 de la Constitución Nacional, en la siguiente forma:

Artículo 37: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de diez y seis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Artículo 87: Ocho Ministros Secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros.

Segundo: No hacer lugar a la reforma del inciso 1, art. 67 C.N.

En referencia al artículo 87, el proyecto original ingresado al plenario de la Convención, no establecía el número de ministros, pues como bien lo señaló el miembro informante,

convencional José Álvarez: “podría suceder que mañana se encuentren insuficientes los que ahora se establecieron; puede suceder también que sea excesivo el número, como puede suceder que nos encontremos después de diez, de veinte años, de cien años si se quiere, con que el modo como están distribuidos los ramos sea inconveniente. Las naciones cuentan su existencia por siglos, y no hay, me parece, para que dejar la posibilidad de vernos en el caso de una nueva reforma...”⁶⁹ El tiempo le daría la razón.⁷⁰

Debemos recordar que al momento de sancionarse la Constitución no se disponía de datos que, con certeza, establecieran el número de la población argentina, de modo que los constituyentes de 1853 tomaron como fuente la Constitución de 1826, en la cual se establecía en su sección IV, artículo 10, que se elegiría un diputado cada quince mil habitantes, o de una fracción que iguale el número de ocho mil.

La alteración de la representación política establecida por la Constitución de 1853 al Congreso Nacional produjo la neta preeminencia de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Capital Federal, en el panorama político del país. El partido político que se impusiera en ellas, vigente el sistema electoral de lista completa y simple mayoría, garantizaba dicha preeminencia, incluso en los colegios electorales a la hora de elegir el Poder Ejecutivo.

⁶⁹ RAVIGNANI. *Op. cit.*, p. 781.

⁷⁰ La reforma constitucional de 1994 estableció que el número de ministros y secretarios se establecerá por ley (cfr. Art. 100 Constitución Nacional).

8) Inmigración. Movimiento obrero. Partidos políticos

Fue a partir de la presidencia de Mitre que se fomentó una inmigración masiva sin ningún tipo de planificación. Antes de la presidencia de Avellaneda ingresaron más de 400 000 europeos, de los que solo se radicaron definitivamente la mitad.

Con la llegada de Avellaneda se pretendió reglamentar la inmigración europea y volcarla a las actividades agrícolas. Recordemos que la Constitución Nacional, en su artículo 25, declara que el Gobierno federal debe fomentar la inmigración europea, ello como mandato explícito de la generación que venció en Caseros y que quedara plasmado en el libro *Bases...* de Juan B. Alberdi. Aunque el inspirador de la Constitución hubiese preferido ingleses antes que “gallegos” y “tanos”, como resulto en la realidad. La ley que definió la política del presidente es la 817 por la que se la conoce como Ley Avellaneda de inmigración y colonización. Esta ley creó el Departamento General de Inmigración, la Oficina de Tierras y Colonias, estableció la forma de alojar a los recién llegados y, en Europa, colocó agentes con la misión de publicitar las bondades de nuestro país. También preveía el funcionamiento de empresas privadas de colonización, aspecto que a la postre fue muy criticado por los abusos a que dio lugar. No obstante, al llegar 1880, existían diez colonias oficiales y cuatro particulares, habiéndose radicado, a pesar de la desocupación, unas 150 000 personas inmigrantes.

Entre 1857 y 1914, 4 665 723⁷¹ personas llegaron al país y, según el tercer censo nacional, para 1914 en la Argentina vivían 2 357 952 extranjeros. Otro dato extraíble de ese censo, fue el rápido proceso de urbanización, un 58 por ciento de los habitantes se hallaba en conglomerados urbanos. Sin embargo, la Primera Guerra Mundial (1914-1919) convirtió el balance inmigratorio en negativo hasta su finalización.⁷²

Movimiento obrero

En 1891 se formó la Federación de Trabajadores de la República Argentina. Su órgano de prensa fue *El Obrero*, que en su primer número anunciaba su inspiración en la doctrina del socialismo científico.

Veamos los antecedentes. En 1864 se había fundado en Londres la Asociación Internacional de Trabajadores (primera internacional), donde predominan Marx y sectores prudhonianos franceses, hasta su extinción después del congreso de Londres de 1881. Los inmigrantes europeos trajeron las diversas ideologías (socialismo marxista, reformista, anarquismo y sindicalismo), que llevarán a la conformación de la organización obrera. El anarquismo se desarrollará entre los obreros sometidos a las peores condiciones de trabajo. Estos, seguidores de Proudhon o Kropotkin, propiciaban la destrucción del aparato estatal por la acción directa.⁷³

⁷¹ Aunque no todos llegaron a establecerse.

⁷² Fuente: *Informe del tercer censo nacional*, ordenado por la ley 9108, Tomo I, 1916.

⁷³ Habían dado sus primeros pasos guiados por Enrique Malatesta, quien estuvo en la Argentina entre 1885 y 1889. La llegada de Pietro Gori, escritor y jurista italiano, da auge a este movimiento social, a partir de 1898. Gori permaneció en el país hasta 1902.

Un desprendimiento del anarquismo, es el sindicalismo que, como doctrina política, se vale de la organización obrera para la lucha de clases tomada del marxismo, pero sin renunciar a la acción directa.

En 1889 se lleva a cabo en París el Congreso Obrero Internacional.⁷⁴ A él concurrió, de Argentina, un delegado del Club Socialista Vorwärts.⁷⁵ En este congreso predominaban los socialistas que no desdeñaban la vía parlamentaria para lograr mejoras en las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera. Es debido a la Segunda Internacional que el primero de mayo, fecha anarquista en conmemoración de los colgados en Chicago, se convirtió en el día del trabajo, proponiendo su celebración en todo el mundo.

El primero de mayo de 1890 la policía permitió la realización del acto conmemorativo que se desarrolla en el Prado Español. Discursos en varios idiomas reclamaron una ley protectora del obrero, donde se establezca la reducción de la jornada laboral y el descanso continuo por treinta y seis horas.

Once años después (1901) surgió la Federación Obrera Argentina (FOA). Los socialistas, minoría dentro de la federación, se separaron de los anarquistas y formaron la Unión General de Trabajadores en 1903. Esta última recomendaba a sus trabajadores el apoyo a los partidos políticos obreros, naturalmente al Partido Socialista.

⁷⁴ Es lo que se conoce como la segunda internacional.

⁷⁵ Fundado en 1882 por inmigrantes alemanes.

Las condiciones laborales distaban mucho de ser aquellas que Alberdi profetizara en sus *Bases* para los obreros, al implementar el liberalismo económico a ultranza. Por aplicación de esas políticas pasó lo que tenía que pasar, lo que Alberdi no advirtió que sucedía en la Inglaterra de los años cincuenta, tal vez por desconocimiento o porque no tuvo a su alcance los escritos de Karl Marx reflexionando sobre la cuestión social. La situación era muy lejana a la del “obrero inglés que trabaja, consume, vive digna y confortablemente”.⁷⁶ Las condiciones de trabajo en la época podrían sintetizarse así: la jornada laboral oscilaba entre las nueve y las diez horas, sin descanso hebdomadario pago y sin norma alguna de previsión social que morigerara esta terrible situación.

La cuestión obrera alarmó al Gobierno cuando las huelgas amenazaron paralizar la economía agroexportadora. Sobre todo las acciones adoptadas por los trabajadores portuarios de Rosario, acompañados por los de la refinería de azúcar de la misma ciudad en los meses de noviembre y diciembre de 1901. La violenta represión policial, que causó víctimas entre los trabajadores, quienes reclamaban un aumento de cincuenta centavos en el jornal y la disminución de una hora en la jornada, provocó la huelga general en la ciudad, extendiéndose la protesta de los portuarios a Villa Constitución, San Nicolás, San Pedro y Baradero.

Para la clase dominante los obreros habían llegado demasiado lejos, pusieron en peligro el embarque de la cosecha, fuente de

⁷⁶ ALBERDI. *Op. cit.*, cap. 15, p. 56.

riqueza para unos y origen de las desgraciadas condiciones de vida para otros. Decidido a tomar parte en el conflicto, el Gobierno reaccionó dictando en 1902 la Ley de residencia 4144 del 23 de noviembre,⁷⁷ para terminar con los “agitadores” extranjeros entre la clase obrera. Esta ley facultaba al Ejecutivo a expulsar del país a los extranjeros cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público (art. 2), o bien, estuviese perseguido o condenado por tribunales extranjeros (art. 1). Asimismo, podía impedir la entrada al territorio de todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirlo entre aquellos a que se refieren los dos artículos anteriores.

Esta ley, claramente inconstitucional, desconoció el juicio previo y habilitó a que el Poder Ejecutivo imponga penas.

Pero ¿cuál fue la interpretación de la Corte Suprema al respecto? El máximo tribunal de la Nación, muchos años después, en 1932, tuvo oportunidad de expedirse sobre la constitucionalidad de la Ley de residencia, en el recurso de habeas corpus deducido a favor de los treinta y tres extranjeros deportados en el Transporte Chaco de la Armada Nacional.⁷⁸

Los recurrentes fundaron su petición en la violación de los derechos consagrados en los artículos 14, 16, 18 y 95 de la Constitución Nacional.

En esa ocasión, la Corte se pronunció por la constitucionalidad de la norma, con el voto afirmativo de tres de sus jueces

⁷⁷ Iniciativa del diputado Miguel Cané.

⁷⁸ Fallos 164:344, 6/5/1932. Simón Scheimberg y Enrique Corona Martínez s/habeas corpus en representación de treinta y tres extranjeros detenidos en el Transporte Chaco de la Armada Nacional. Recomendamos la lectura del fallo.

(Roberto Repetto, Julián Pera y Rodolfo Ferrer) y dos por la inconstitucionalidad (Antonio Sagarna y Guido Lavalle).

Esta norma ponía bajo amenaza de detención y expulsión al 80 por ciento de los obreros urbanos, que por aquellos tiempos eran extranjeros; y obviamente la huelga era considerada una perturbación del orden público. La sanción y aplicación de la Ley de residencia, juntamente con el estado de sitio, fue el resultado de la agudización del conflicto entre los trabajadores y los empresarios. Así, como la crisis económica de los noventa deterioró las condiciones de vida de las clases populares y agudizó el conflicto con la patronal, esta pretendió disciplinar a la masa obrera recurriendo a los resortes estatales que dominaba. La represión del movimiento obrero fue la constante en la política gubernamental durante las primeras décadas del siglo XX, a pesar de la implementación de una moderada legislación social que comenzaba a manifestar una tendencia integradora de los trabajadores al sistema.

No obstante esta actitud refractaria del bloque en el poder hacia el movimiento obrero, en 1903 se realizó el primer congreso de la Unión General de Trabajadores (UGT) que, alejada del sectarismo de la FOA, netamente gremial, admitía que los trabajadores participaran y votaran a los partidos políticos. Esta organización estaba dominada por el socialismo. Y en 1904, en su IV Congreso, la FOA cambia su nombre por Federación Obrera Regional Argentina (FORA), que se inclina por el comunismo anárquico. El movimiento obrero seguía

sin unificarse en una central poderosa, restándole fuerza a los reclamos parcializados, que casi siempre eran reprimidos por la policía.

Las grandes huelgas desatadas por el movimiento obrero anarco-sindicalista de la época, habían aterrado a la oligarquía. Se veía aparecer en Buenos Aires el temido espectro del “Viejo Mundo”. La intelectualidad socialista sugirió a Roca la creación de una legislación integral del ramo, condensada en un código (1904). Su ministro del interior, Joaquín V. González, tuvo a cargo la elaboración del proyecto de ley. Compartieron la redacción del proyecto: Manuel Ugarte, Augusto Bunge, Enrique del Valle Iberlucea, Jesús Paz, Biolet Massé y Leopoldo Lugones; Palacios e Ingenieros apoyaron la iniciativa.

El poder ejecutivo planteaba en su proyecto de código laboral la sanción de una ley que establecía: la jornada de ocho horas, la supresión del trabajo nocturno, el descanso semanal de treinta y seis horas (“sábado inglés”), la prohibición de trabajar para los menores de 14 años, el salario mínimo para los trabajadores del Estado, la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, el reconocimiento de las organizaciones obreras, los tribunales mixtos de obreros y patrones, y la inembargabilidad del sueldo hasta una quinta parte.

No obstante, el Partido Socialista, de Juan B. Justo y Nicolás Repetto, se lanzó a una campaña contra el proyecto, y unidos a la bancada conservadora, el proyecto fue rechazado.

Por cierto, no fueron los únicos, para la Unión Industrial Argentina la sanción del código “nos colocaría en pleno régimen de socialismo de Estado” y, para la FOA, el proyecto era un ardid tendido a los trabajadores para destruir su organización. A izquierda y derecha el proyecto era atacado y nuestro país se vio privado de una ley que hubiese mejorado las terribles condiciones laborales de la época. El proyecto no logra salir de las comisiones legislativas, a diferencia de la Ley de residencia que se aprobó en 48 horas.

Resulta llamativo que ni el mismísimo Julio Roca haya podido imponer esa legislación laboral. Una cosa quedaba clara, el interés de clase de la oligarquía era tan fuerte que desbordaba el liderazgo político de aquel e incluso de los partidos.

En forma concomitante, se presenta un informe que ilustra sobre el estado de las clases obreras argentinas. El médico, ingeniero agrónomo y abogado catalán Juan Bialet Massé presentó un informe encargado por el Gobierno nacional acerca de la situación laboral y social de principio de siglo (1904). El documento, se yergue irreverente, ante las verdades alberdianas como en el siguiente párrafo: “Uno de los errores más trascendentales en que han incurrido los hombres de gobierno de la República Argentina, ha sido preocuparse exclusivamente de atraer el capital extranjero, rodearlo de toda especie de franquicias, privilegios y garantías, y de traer inmigración ultramarina, sin fijarse sino en el número y no en su calidad, su raza, su aptitud y adaptación, menospreciando el capital

criollo y descuidando al trabajador nativo, que es insuperable en el medio”. Y más adelante, como respondiendo a ese racismo de menosprecio por los criollos, dice: “De otro lado, el obrero criollo, menospreciado, tildado de incapaz, se ve como un paria en su tierra, trabajando más, haciendo trabajos en los que es irremplazable, y percibiendo un salario como para no morirse...”.⁷⁹ Hablaba de la inicua distribución de los impuestos y ejemplificaba como el pobre pagaba más impuestos al consumo que el rico (eso no ha cambiado desde aquel entonces). Se preguntaba, al analizar el Territorio Nacional del Chaco, “¿Cómo vive la mujer del peón? En medio de la inmundicia; el agua sólo entra en el rancho para la alimentación; nunca para la higiene...”.

Como conclusión aconsejó una ley del trabajo, la abolición del vale y de la proveeduría, la jornada racional y el descanso dominical absoluto, la prohibición del trabajo de los niños antes de los quince años, y el trabajo nocturno para ellos, como asimismo el trabajo nocturno para la mujer.

“Un ciudadano argentino que trabaja y no le dan para mantener la vida, es una injusticia que clama, una iniquidad que ofende a las instituciones”, sentenció Biale Massé.

⁷⁹ La clásica cita de Bases de Alberdi en el formidable capítulo 30: “*Con tres millones de indígenas, cristianos y católicos, no realizareis la república ciertamente. No la realizareis tampoco con cuatro millones de españoles peninsulares (...) es necesario fomentar en nuestro suelo la población anglosajona*”. Sacando las dudosas fuentes acerca de la cantidad de habitantes, el desprecio por nuestra gente es total.

Partidos políticos

Ya hemos visto cómo el entendimiento entre Alsina y Avellaneda terminó conformando el Partido Autonomista Nacional, que con la llegada de Roca al Gobierno se convierte en un “partido único” que coaligaba a todos los gobernadores bajo la autoridad presidencial. No obstante, debe resaltarse que no pasaba de un verdadero “partido de tendencias”. Cualquier tipo de institucionalidad, declaración de principio o formulación de un programa, le era ajeno.

Posteriormente, la crisis del 90 dio surgimiento a partidos opositores al PAN, en 1892 queda constituida la Unión Cívica Radical, como el primer partido moderno que, para los primeros años del siglo XX, se acerca a las características del modelo de “partido burocrático de masas”.⁸⁰ El radicalismo será estudiado en detalle en el capítulo siguiente.

El partido socialista

En abril de 1894 apareció el periódico socialista *La Vanguardia* y, en el mismo mes, se convocó una reunión de grupos socialistas para formar el partido. Estaban presentes la Agrupación Socialista, el grupo de Les égaux de socialistas franceses y el Fascio dei Lavatori de socialistas italianos. Se encomendó la redacción

⁸⁰ ABAL MEDINA, Juan M. *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba, 2010, p. 253 ss.

del programa partidario a Esteban Jiménez y, a Juan B. Justo, la dirección del periódico *La Vanguardia*. Quedó fundado así, en forma provisoria, el Partido Socialista Obrero Internacional. Al año siguiente se incorporan otras dos agrupaciones, el Club Socialista Alemán Vorwärts y el Centro Socialista Universitario y, el mismo año —1895—, se procedió a elegir un Comité Central formado por tres delegados por agrupación que elige, a su vez, el primer secretario general, José Ingenieros, delegado por el Centro Socialista Universitario.

El partido quedó definitivamente constituido al realizarse el primer congreso en 1896, que aprobó el programa mínimo y la declaración de principios, que comienza por afirmar “que la clase trabajadora es oprimida y explotada por la clase capitalista gobernante” y que esta, “dueña como es de los medios de producción y disponiendo de todas las fuerzas del estado para defender sus privilegios, se apropia de la mayor parte de lo que producen los trabajadores” pero que por esa misma razón se forman “los elementos materiales y las ideas necesarias para sustituir el actual régimen capitalista con una sociedad en la que la propiedad de los medios de producción sea colectiva o social. Que esta revolución puede ser llevada a cabo por las fuerzas del proletariado organizado”.

En cuanto al “Programa mínimo”, también estaba destinado a durar muchos años, dado que constituyó, con distintas variantes, la base de las plataformas electorales: jornada de trabajo de ocho horas, mejoramiento de las condiciones de trabajo (de

mujeres y niños), supresión de los impuestos indirectos (al consumo), gravamen a la gran propiedad y a la herencia, separación de la Iglesia del Estado, divorcio, y algo que no se retomó después: disolución del ejército y entrega de las armas al pueblo. En el partido socialista dominaron las tendencias no marxistas, inspiradas en el teórico alemán Bernstein, jefe del ala llamada revisionista de la Segunda Internacional Socialista. El principal exponente de esta tendencia es Juan B. Justo.⁸¹ Su figura tuvo perfiles fuertes, lo que le permitió ser el jefe indiscutido del partido durante décadas, hasta su muerte.

Del Partido Socialista se desprenderá un ala marxista en 1918, que formará el Partido Socialista Internacional, cuya base doctrinaria responde a la Tercera Internacional (de Lenin), dando origen, en 1920, al Partido Comunista.

El socialismo realizó su primera experiencia electoral en las elecciones parlamentarias de marzo de 1896, encabezando la lista en la capital Juan B. Justo, seguido de Petroni, Lallemand, Schaefer y Abad. En la ocasión obtuvo un magro resultado.

Ya hemos mencionado la elección de 1904 que consagró a Palacios como el primer socialista en llegar al Congreso Nacional.

⁸¹ Médico nacido en 1865, diputado en 1912 y senador en 1924, muere en 1928.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan M. *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.

ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y Puntos de Partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Librería Platero, 1991.

CAMOGLI, Pablo. *Batallas entre hermanos*. Buenos Aires: Aguilar, 2009.

CHÁVEZ, Fermín. *Historia del país de los argentinos*. Buenos Aires: Editorial Theoría, 1991.

ELBERT, Carlos A. *Manual básico de criminología*. Buenos Aires: Eudeba, 2001.

FAYT, Carlos S. *Derecho Político*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1976.

GALLO, Ezequiel y CORTÉS CONDE, R. *La república conservadora*. Buenos Aires: Hyspamerica, 1986.

LOBATO, Mirta Z. *Nueva historia argentina*. Tomo V. Buenos Aires: Sudamericana, 2010.

MALLO, Silvia C. ¿Quién se quedó con el desierto? En *Revista Todo es Historia*, 1979, núm. 144.

OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Emecé Editores, 2009.

RAPAPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé, 2008.

RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas*. Tomo 5. Buenos Aires: Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser Ltda., 1938.

RUBINZAL, Diego. *Historia política y económica de la Argentina*. Tomo I. Buenos Aires: Punto de Encuentro, 2018.

RUIZ MORENO, Isidoro J. *La federalización de Buenos Aires*. Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones Argentinas S.A., 1986.

SÁBATO, Hilda y otros. *Historia de las elecciones en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial el Ateneo, 2015.

SABSAY, Fernando y CASABLANCA, Adolfo. *La sociedad argentina. En busca de la voluntad popular*. Buenos Aires: Editorial La ley, 1974.

SEBRELI, Juan J. *Crítica de las ideas políticas argentinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003.

VANOSI, Jorge Reinaldo. Las reformas constitucionales. En *Revista Todo es historia*. Buenos Aires, 1993, núm. 316.

YOFRE, Felipe. *El congreso de Belgrano. Año 1880*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

CAPÍTULO XII

EL RADICALISMO

Por Miguel Oscar Berri

EL RADICALISMO

*Por Miguel Oscar Berri **

Sumario:

1) Formación de la Unión Cívica. Abstención revolucionaria. Revolución del 90 2) El convenio Roca Mitre. División de la Unión Cívica. Revoluciones radicales 3) La reforma electoral. Antecedentes. Ley de circunscripciones uninominales. Ley Sáenz Peña 4) Presidencias radicales del período 1916-1930 5) El golpe militar de Uriburu. Acordada de la Corte. El corporativismo 6) La década infame. La Concordancia. El Tratado Roca Runciman 7) El plan Pinedo y la sustitución de importaciones.
Bibliografía

*Profesor adjunto de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP; profesor Titular de Derecho Constitucional II en la carrera de Abogacía de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (Unnoba); Especialista en Derecho Constitucional, actual Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Aclaración preliminar

El presente trabajo se realiza con el objeto de colaborar en el estudio de la materia Historia Constitucional Argentina. Su objetivo es solamente darle a los/as alumnas/os una visión general de la época de acuerdo con el programa de la materia, sin pretensiones de carácter científico. Se ha recurrido además de las fuentes tradicionales a fuentes que se encuentran a disposición en Internet a los fines de que el/la estudiante pueda recurrir inmediatamente a ellas. Espero que pueda servir como instrumento de estudio para quienes cursan o rinden la materia. Agradezco al profesor Guillermo Moreno el haberme invitado a colaborar en este capítulo.

Miguel Oscar Berri

1) Formación de la Unión Cívica. Abstención revolucionaria. Revolución del 90

Antecedentes del surgimiento del radicalismo

Luego de las denominadas presidencias históricas (Mitre, Sarmiento, Avellaneda) comienza a dar forma la organización nacional y el sistema político de partidos. Este último va a ser el resultado de diversas crisis, conflictos de ideas e intereses que desembocarán en revoluciones y movimientos populares hasta que se obtenga el voto universal, secreto, obligatorio. El resultado que cristalizara este reclamo será la ley 8871 denominada “Sáenz Peña”.

La crisis de 1889, primera crisis económica y política profunda después de la sanción de la Constitución, va a tener origen en diversas causas. Una de ellas, la política, fue la forma de elección del gobierno de Juárez Celman, que era cuñado del expresidente Julio Argentino Roca y que fue elegido por este último como su sucesor. Esta decisión había causado descontento dentro del propio Partido Autonomista Nacional que conducía el expresidente y perfeccionaba el sistema del unicato que se había establecido a partir de su fundación.

A la situación mencionada se le sumaba la crisis económica, que había sumido al país en una profunda deuda externa e interna dando surgimiento incluso a una burbuja financiera que trajo como consecuencia una situación difícil para los capitales ingleses, principales inversores, (por eso algunos autores

dicen que la Argentina era parte del Commonwealth inglés como una colonia más) en nuestro territorio, y una situación insostenible para los sectores de menores recursos y la incipiente clase media que comenzaba a nacer.

A estas circunstancias se le agregaba la exclusión del gobierno de dirigentes del antiguo Partido Autonomista como así también del Partido Nacional. Lo que traía como consecuencia una fuerte resistencia al presidente, que aunque era minoritaria en ese momento fue lo suficientemente intensa para convertirse en mayoría después.

Esta es una muy escueta síntesis de lo que sucedía desde el punto de vista económico, social y político. Sabemos que los fenómenos que analizamos son multidimensionales pero excede a este trabajo su análisis en particular.

Las revoluciones de 1890, 1893 y 1905

Fruto de la mencionada crisis, comienzan a reunirse sectores de diferentes orígenes con el objeto de confrontar al Gobierno y al sistema político instaurado por él.

De este modo, personas que pertenecían al Partido Federal de origen rosista, disidentes del Partido Autonomista, se unen a personas del Partido Nacional de origen unitario y otros que tenían antecedentes en uno u otro partido pero opiniones superadoras participan de reuniones con el objeto de terminar con la ilegalidad, la corrupción y el elitismo que expresaba ese régimen.

Las principales figuras de este movimiento, que finalizó formando la coalición política que comenzó la revolución, fueron: Bartolomé Mitre, Leandro Alem, Aristóbulo del Valle, Pedro Goyena, Vicente Fidel López, Bernardo de Irigoyen. Entre los más jóvenes podemos mencionar a Francisco A. Barroetaveña, Emilio Gouchón, Juan B. Justo, Martín Torino, Marcelo T. de Alvear, Tomás Le Breton, Manuel A. Montes de Oca y otros. Una buena descripción del origen de la Unión Cívica Nacional la realiza Felipe Pigna:

... Tras varios mítines, la Unión Cívica decide pasar a la acción directa. El 26 de julio se pone en marcha, y fuerzas militares dirigidas por el general Manuel J. Campos toman el Parque de Artillería, en la actual Plaza Lavalle, mientras se subleva un sector de la Marina. El general Mitre se ausenta del país y toda la responsabilidad recae sobre Alem, quien encabeza una Junta Revolucionaria que trata de encauzar la lucha que se prolonga por tres días. Los civiles que integran las fuerzas revolucionarias se identifican con una boina blanca. El Gobierno logra controlar la situación y las fuerzas leales, comandadas por el ministro de Guerra, general Levalle, Carlos Pellegrini y Roque Sáenz Peña obtienen la rendición de los rebeldes.

Un factor decisivo para el fracaso de la revolución fue la actitud del general Campos quien, alterando el plan original

que comprendía el avance de los revolucionarios sobre las posiciones oficiales, permanece a la defensiva, permitiendo que las tropas del Gobierno tomen la iniciativa. Es muy probable que esta actitud estuviera motivada por un pacto secreto de Campos con Roca, con el objetivo de provocar la caída de Celman, pero evitar el ascenso de Alem. De esta forma, los conservadores se deshacen del “burrito cordobés” y recuperan para sí todos los resortes del poder.

La revolución es derrotada, pero Juárez Celman, sin apoyos, debe renunciar. El sector conservador de la Unión Cívica, encabezado por Mitre traiciona la revolución y negocia con Roca la asunción del vicepresidente Pellegrini.

2) El convenio Roca Mitre. División de la Unión Cívica. Revoluciones radicales

Los objetivos de Alem y Mitre son notablemente diferentes. Sólo coinciden en expulsar a Celman del Gobierno. Pero mientras Alem quiere elecciones libres y transparencia gubernativa, el mitrismo aliado con el roquismo, pretende recuperar el poder para colocarlo en manos confiables que aseguren que nada cambiará.¹

¹ PIGNA, Felipe. Miguel Juárez Celman y la Revolución de 1890 [en línea]. En: *El Historiador*. Disponible en: <https://www.elhistoriador.com.ar/miguel-juarez-celman-y-la-revolucion-de-1890/>.

Lo cierto es que Mitre empezó a negociar la caída del Gobierno con Roca para llegar al objetivo de una fórmula de unidad nacional cuyo candidato sería el propio Bartolomé Mitre (la fórmula será Bartolomé Mitre Bernardo de Irigoyen). El resultado fue la asunción de Pellegrini quien pasa a ser presidente y Julio Roca como ministro del interior. Se divide la Unión Cívica Nacional en acuerdistas y radicales. De esta manera nace la Unión Cívica Radical (UCR).

La Revolución de 1893

La revolución de 1893 va a ser la primera revolución conducida por Hipólito Yrigoyen. Tanto Aristóbulo del Valle como Hipólito Yrigoyen coincidían que la UCR no debía asumir el gobierno a través de un golpe de Estado. Esto los separaba de otros militantes del partido. La idea era producir diversos levantamientos en las provincias de manera tal que solo quedara como salida su intervención y convocatoria a elecciones libres luego de ello.

La revolución es derrotada y ello trae como consecuencia la renuncia al ministerio de guerra de Aristóbulo del Valle, quien había sido convocado por Luis Sáenz Peña a formar su gabinete. Poco tiempo después se levanta en el mismo año Alem en Corrientes. Ese levantamiento no tiene el apoyo del radicalismo de Buenos Aires. Lo cierto es que las relaciones entre tío y sobrino ya estaban prácticamente rotas (Alem era tío de Yrigoyen).

Pocos años después, el primero de julio de 1896, Alem se suicida a la salida del Club del Progreso.

Hipólito Yrigoyen se convierte en el jefe indiscutido del ya armado partido nacional Unión Cívica Radical. Su lucha será fundamentalmente contra el sistema oligárquico que había establecido el unicato a través de Roca fundándose en el sufragio universal secreto y obligatorio.

Para ese objetivo comienza un plan estratégico que se canaliza en la abstención revolucionaria y movimientos de insurrección en las provincias, a los fines de lograr la participación popular en la formación de la voluntad del Estado.

En 1905 se produce otro movimiento revolucionario. Cabe destacar que en 1904 el régimen roquista había llegado al punto de inflexión superior de su concepción elitista de la república. En julio de 1903 se elige como candidato, por un consejo de notables, a Manuel Quintana, un político y abogado de origen mitrista que en su momento amenazó con bombardear Rosario con una cañonera inglesa sino le pagaban una deuda a capitales de ese origen. La fórmula Quintana (mitrista) Figueroa Alcorta (roquista) llega al poder.

Quintana no estaba de acuerdo con el sistema uninominal, establecido por la ley electoral de 1901, ya que no se había modificado el sistema de clientelismo ni la presión sobre los votantes. De modo que envió al Congreso un proyecto de ley, proponiendo un padrón único y universal —basado en los registros del servicio militar— y la obligatoriedad del voto. El proyecto original fue tan modificado, que lo único que tuvo en común con el presentado por el presidente fue

la eliminación del sistema uninominal; resultó un completo regreso al sistema anterior, con todos sus defectos.

La UCR reapareció mostrando una organización política y territorial muy superior a la del oficialismo, y una gran vocación revolucionaria. En la revolución radical de 1905 estuvieron implicadas varias unidades del Ejército. Estallada el 4 de febrero de ese año, tuvo un éxito relativo en Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Bahía Blanca y Mendoza, pero fue rápidamente sofocada.² Luego de esta revolución en 1906 fallecen Bartolomé Mitre y el presidente Manuel Quintana. Asume la presidencia José Figueroa Alcorta. De origen roquista se aleja del mitrismo y comienza a llevar una presidencia relativamente independiente, ya que Roca estaba prácticamente retirado de la política.

Figueroa Alcorta tiene un fuerte enfrentamiento con el Roquismo. Como consecuencia de ello buscó un acercamiento con los radicales, indultó a los detenidos por la revolución de 1905 y se entrevistó en secreto con Hipólito Yrigoyen. Su idea era evitar nuevas revoluciones e incitar al radicalismo a levantar la abstención electoral, pero Yrigoyen condicionó esta segunda medida a la sanción de una ley de reforma política. Figueroa Alcorta envió sucesivos proyectos de reforma electoral al Congreso, pero estos fueron ignorados; el radicalismo continuó en la abstención.³

Debido a estas circunstancias una de las figuras que se acerca al presidente será Roque Sáenz Peña, liberal modernista alejado

² Manuel Pedro Quintana. En *Todo Argentina* [en línea]. Disponible en: https://www.todo-argentina.net/biografias-argentinas/manuel_quintana.php?id=773

³ ver: Cárdenas y Payá. 1980, pp. 131-135.

de Roca que será presidente e impondrá una impronta reformista a su gobierno.

En 1910 asume la presidencia Roque Sáenz Peña. El acto electoral fue un clásico de la época plagado de irregularidades. El presidente al momento de ser elegido se hallaba en Italia como embajador. Poco tiempo antes de asumir se reúne con Yrigoyen a los fines de lograr que el radicalismo dejara de lado la abstención electoral. Durante su presidencia se produce la reforma electoral.

Sáenz Peña como lo describe Martín Castro:

Sáenz Peña era un demócrata convencido; pensaba que, libre de los políticos profesionales, el pueblo iba a elegir a los mejores para su gobierno. También estaba preocupado por la cuestión social, es decir, por la posibilidad de que —alejados de la política— los obreros pudieran adherir al anarquismo o al socialismo. Por último, temía que la enorme proporción de población extranjera, que no participaba de ningún modo en la política, pudiera caer en posturas maximalistas o permanecer como un cuerpo extraño en la sociedad. Por todas estas razones apoyó la reforma política basada en el voto universal y libre.⁴

⁴ CASTRO, Martín O. *El ocaso de la República Oligárquica: poder, política y reforma electoral*. Buenos Aires: Edhasa, 2012, pp. 297-304.

La ley del voto universal secreto y obligatorio estaba por sancionarse con este presidente. El proyecto se presentó con estas palabras del presidente: “He dicho a mi país todo mi pensamiento, mis convicciones y mis esperanzas. Quiera mi país escuchar la palabra y el consejo de su primer mandatario, quiera el pueblo votar”. Y fue sancionado el 13 de febrero de 1912.

3) La reforma electoral. Antecedentes. Ley de circunscripciones uninominales. Ley Sáenz Peña

El primer antecedente importante desde el punto de vista legislativo fue la ley 4161 de circunscripciones uninominales, dado que el contexto generado por la inmigración y los enfrentamientos con el Partido Radical, generan la necesidad de una reforma electoral. Nos remitimos a las palabras del ministro del interior Joaquín V. González profesor de derecho constitucional y fundador de nuestra Universidad para describirla:

El sistema de lista tiende a la unidad, desde que es la unidad su mayor base de acción; tiende a centralizar, y lo hemos visto en la actuación de todos los partidos políticos que han actuado en la República Argentina. El escrutinio uninominal, como lo dice su nombre, distribuye el ejercicio del sufragio colectivo en tantos centros de acción, como determina un cociente electoral, constitucionalmente establecido. Su acción

natural y lógica es por tanto dar vida, fomentar la formación de centros locales, distribuir el ejercicio de las fuerzas sociales en tantos centros de acción, como lo determina aquel cociente electoral. Luego es el que realiza en la forma más fácil y práctica la tendencia federativa, que es la división, la descentralización y, por un efecto de conjunto general, viene a formar la nacionalidad orgánica y atómicamente más fuerte.

Esta ley constituía un avance pero no resolvía los problemas. Se establecía un sistema mayoritario ya que se elegía un diputado por circunscripción. La minoría no tenía representación. Los partidos de la oposición solo la lograban con mayoría en las circunscripciones establecidas y se planeaba su inconstitucionalidad, por parte de algunos, porque las provincias constituyen un solo distrito. En definitiva, fue un progreso que permitió que Alfredo Palacios fuera elegido primer diputado socialista de América, a los veinticuatro años por la circunscripción de La Boca.

La Ley 8871. Conocida como Ley Sáenz Peña

El primer análisis que resulta necesario hacer es que esta ley fue el resultado de un conjunto de luchas populares por el reconocimiento de los derechos del pueblo de elegir libremente a sus gobernantes. A lo que se le agregó la muerte de dos hombres que lucharon para impedirla: Mitre y Roca.

La elite argentina se veía constantemente cuestionada por las bases populares, el cambio social y la necesidad de mostrar un

avance en la materia. Más allá que muchos de sus integrantes creían que la reforma debía hacerse, me refiero entre otros al Presidente Roque Sáenz Peña y su ministro del Interior Indalecio Gómez.

Luego de un profundo debate en el que participaron conservadores y modernistas. Dejemos en claro que el debate fue entre las elites, ya que el pueblo no participaba por el fraude y el radicalismo se abstenía.

Se sanciona la ley, sus principales cambios los tenemos en los artículos siguientes:

Artículo 1: Son electores nacionales los ciudadanos nativos y los naturalizados desde los dieciocho años cumplidos de edad, siempre que estén inscriptos unos y otros en el padrón electoral.

Artículo 2: Están excluidos los dementes declarados en juicio. Por razón de su estado y condición: los eclesiásticos y regulares, los soldados, cabos y sargentos del ejército permanente, los detenidos por juez competente mientras no recuperen su libertad, los dementes y mendigos, mientras estén recluidos en asilos públicos. Por razón de su indignidad: los reincidentes condenados por delito contra la propiedad, durante cinco años después de la sentencia.

Artículo 5: El sufragio es individual, y ninguna autoridad, ni persona, ni corporación, ni partido o agrupación política puede obligar al elector a votar en grupos, de cualquier naturaleza o denominación que sea.

Artículo 6: Todo elector tiene el deber de votar cuantas elecciones nacionales fuesen convocadas en su distrito.

Artículo 7: Quedan exentos de esta obligación (de votar) los electores mayores de 70 años.

Artículo 39: Si la identidad (del elector) no es impugnada, el presidente del comicio entregará al elector un sobre abierto y vacío, firmado en el acto por él de su puño y letra, y lo invitará a pasar a una habitación contigua a encerrar su voto en dicho sobre.

Artículo 41: La habitación donde los electores pasan a encerrar su boleta en el sobre no puede tener más que una puerta utilizable, no debe tener ventanas y estará iluminada artificialmente en caso necesario.

Estos son los artículos que, según la doctrina mayoritaria, muestran el espíritu y objetivo de la ley.

Otro presupuesto importante es el sistema de lista incompleta que fue uno de los puntos que tuvo mayor deliberación en el debate parlamentario. La minoría roquista y mitrista opositora a la ley sostenía que el que gana debe llevar toda la representación fundando su posición en el concepto de que la mayoría se identifica con la posición de la Constitución. Sin embargo, no sostenían el sistema de lista completa sino de circunscripciones uninominales de la Ley 4161 de 1902. También otros legisladores se oponían a este sistema de lista incompleta porque favorecía a una minoría (el radicalismo).

Es necesario recordar que el sistema de lista incompleta distribuía los cargos así: dos terceras partes para la mayoría, una tercera parte para la minoría. Este mecanismo de distribución favorecía al bipartidismo. Idea que tenían en mente sus autores. La primera elección se va a celebrar en vigencia de la nueva Ley electoral 8871 (Sáenz Peña) el 7 de abril de 1912, para escoger a 60 de los 120 diputados nacionales y 10 de los 20 senadores. Fueron unas elecciones históricas, ya que eran el primer proceso electoral celebrado bajo la Ley Sáenz Peña, que garantizaba el sufragio universal masculino, directo y secreto. Constituyeron, por lo tanto, las primeras elecciones democráticas de la historia argentina. El resultado fue una victoria para el Partido Conservador, que obtuvo 14 diputados y 4 senadores. Sin embargo, destaca el avance de la Unión Cívica Radical, que abandonó su habitual abstencionismo y obtuvo 11 diputados y 1 senador. La participación electoral fue del 68.5 por ciento.⁵ El resto de las bancas se distribuyó entre los distintos partidos provinciales que participaron en la elección.

⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR. Historia Electoral Argentina (1912-2007). Buenos Aires: Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, 2018. Disponible en: https://web.archive.org/web/20130308214426/https://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dinap/publicaciones/HistoriaElectoralArgentina.pdf

4) Presidencias radicales del período 1916-1930

El primer gobierno elegido por el voto universal secreto y obligatorio. Hipólito Yrigoyen, presidente.

El triunfo electoral significó la llegada a la conducción de diferentes ámbitos estatales, de un amplio sector social que hasta ese momento estaba excluido de los cargos públicos de dirección. Se trataba de sectores medios, sin grandes recursos económicos ni conexiones con las clases altas. La presencia de funcionarios “sin apellido”.

Su primer gobierno fue de difícil ejercicio. En casi todas las provincias los radicales eran oposición ya que estaban controlados sus gobiernos por conservadores.

En el Congreso, los radicales estaban en minoría: en la Cámara de Diputados, hasta 1918, y en el Senado también ya que las Legislaturas provinciales eran controladas por conservadores, dado que la renovación de senadores era cada 9 años. (Recordemos que los Senadores Nacionales eran elegidos por las legislaturas provinciales)

Durante su gobierno, Yrigoyen impulsó una serie de políticas que en conjunto implicaban una tendencia transformadora

Entre las que podemos mencionar:

En 1922 Yrigoyen creó YPF, bajo la dirección del general Enrique Mosconi, puesto que ocupó entre 1922 y 1930, cabe destacar que su crecimiento se produjo durante la presidencia de Alvear. La empresa creció, multiplicando su capacidad de

explotación y exploración. En 1925 se finalizó la destilería La Plata que fue un fuerte competidor de las empresas privadas que importaban petróleo y explotaban algunos yacimientos desde 1916. La cuestión del autoabastecimiento y el petróleo se convirtieron en temas de campaña en 1928. En 1928, bajo la segunda presidencia, se se propuso la nacionalización del petróleo.

En 1917 se modificó el régimen electoral en la Carta Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires, aplicándose el sistema de sufragio universal y la representación proporcional en el Consejo Deliberante.

En 1920 comenzó la construcción del Ferrocarril Trasandino que uniría a la Puna con Chile, permitiendo al noroeste argentino la comunicación con el Pacífico.

Las dificultades comerciales generadas por la Primera Guerra Mundial inspiraron un proyecto para crear una Flota Mercante Nacional. Su aprobación se demoró un tiempo porque fue obstaculizada en el Congreso.

Firmó convenios con Inglaterra, Francia e Italia para la comercialización de granos; en aquellos el Estado argentino fijaba los precios de los cereales vendidos.

Se sancionaron leyes laborales sobre: jubilación en empresas privadas. Se celebraron los primeros convenios colectivos de trabajos y salarios.

Al respecto se presentó un proyecto de ley por el Poder Ejecutivo de los llamados contratos colectivos de trabajo (hoy convenios colectivos) no fue tratado por el Congreso. Si perjuicio de ello,

el 3 de septiembre de 1920 se firmó un convenio colectivo entre La fraternidad y los concesionarios de ferrocarriles nacionales.⁶ Se presentó un proyecto de Código del Trabajo y el Estado actuó como mediador en diversos conflictos. Se creó la Universidad del Litoral y el Patronato de Menores. Yrigoyen tuvo una fuerte la oposición interna en el Partido Radical y externa de los socialistas y conservadores.

Reforma universitaria de 1918

En 1918, en la Universidad de Córdoba, se inició un movimiento reformista que exigió: cambios en los programas de estudio, concurso para acceder a las cátedras, renuncia de ciertos docentes, modernización pedagógica y gobierno tripartito (profesores, estudiantes y egresados).

La movilización cordobesa se extendió a otras universidades. En octubre de 1919, la Universidad de La Plata se adhirió a la reforma. Ya lo habían hecho la Universidad de Buenos Aires y la de Tucumán, entre otras.

El 23 de junio de 1918 Alfredo Palacios encabezó una manifestación de unos diez mil estudiantes convocados por la Federación Universitaria de Córdoba. Las manifestaciones se transformaron en huelgas, tomas de facultades y choques con la policía y autoridades eclesiásticas.

⁶ GARGUÍN, Enrique. Relaciones entre Estado y sindicatos durante los Gobiernos radicales, 1916, 1930 [en línea]. En PANETTIERI, José (compilador). Argentina: trabajadores entre dos guerras. Buenos Aires: Eudeba, 2000, pp. 87.117. Disponible en: <http://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca/garguin1.pdf>

El gobierno de Yrigoyen no ocultó su simpatía hacia los reformistas, bulló al crear nuevas universidades que ampliaron las oportunidades de acceso de la clase media a los altos estudios. La reforma se extendió hacia otras Universidades.

La neutralidad argentina

Al estallar la Primera Guerra Mundial el gobierno de Victorino de la Plaza declaró la neutralidad argentina ante el conflicto; e Yrigoyen, pese a las presiones inglesas, la mantuvo.

Alemania se proponía evitar el aprovisionamiento de víveres de su enemigo. Buques argentinos fueron agredidos por aquella nación e Yrigoyen hizo los reclamos correspondientes que obtuvieron satisfacción.

Honorio Pueyrredón tras ser ministro de Agricultura se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores y como tal encabezó la delegación argentina que asistió a las reuniones preparatorias de la Liga de las Naciones celebradas en Ginebra. El presidente decidió el retiro de la delegación argentina ante la Liga de las Naciones reunida al finalizar la guerra, porque consideraba que no se garantizaban los derechos de los países menos poderosos. Convocó a un Congreso Latinoamericano para conseguir apoyo a su postura, pero no tuvo eco.

Intervención a las provincias

Ante la dificultosa tarea de imponer su autoridad a nivel nacional, el presidente intervino casi todas las provincias. Para

justificar su actitud argumentó que existían gobiernos elegidos al amparo del fraude electoral.

En 1917 fue intervenida la Provincia de Buenos Aires, controlada hasta el momento por Marcelino Ugarte.

Al final de su primera presidencia, Yrigoyen logró establecer gobiernos radicales en varias provincias.

Conflictos obreros en épocas de Yrigoyen

En esta nueva etapa se produjeron numerosas huelgas, el año 1919 fue muy significativo en este aspecto. El presidente desempeñó un rol conciliador ante los conflictos sociales.

Las protestas fueron alentadas por la difusión de las ideas socialistas y anarquistas, el mayor desarrollo sindical, la influencia de ciertos hechos internacionales revolucionarios (la Revolución bolchevique en Rusia y la mexicana) y el aumento del costo de vida como consecuencia de la Primera Guerra Mundial.

Entre los primeros conflictos fue el del gremio marítimo que paralizó en 1916 los puertos argentinos. Yrigoyen intentó que los armadores aceptasen los reclamos obreros, pero sin éxito. La dura represión policial agravó la situación

Huelgas en los quebrachales de La Forestal

En noviembre de 1919 se fundó la Federación Obrera de Santa Fe, adherida a la FORA V Congreso, Federación Obrera Regional Argentina. Ese año empezaron las luchas obreras en La Forestal, en el Chaco santafesino.

Al comienzo, la represión estuvo a cargo de los guardianes de la empresa denominados “los cardenales”; luego intervino el Ejército, el conflicto se resolvió, pero se pagó un fuerte costo por la intervención militar.

La semana trágica

En diciembre de 1918 estalló una huelga en los talleres metalúrgicos de Pedro Vasena e hijos, situados en Nueva Pompeya. Los obreros reclamaban mejores salarios y mejora en las condiciones de trabajo. El 7 de enero una emboscada policial terminó con varios trabajadores muertos.

Su sepelio se transformó en una gran manifestación que también fue reprimida. Las organizaciones sindicales convocaron a una huelga general, se sucedieron choques callejeros y las barricadas se extendieron por toda la ciudad.

En la represión intervino el Ejército, la Policía y grupos de civiles armados que constituyeron la “Liga Patriótica Argentina” que estaba controlada por los conservadores.

Hubo numerosos muertos y heridos; el presidente Yrigoyen obtuvo una solución favorable a los huelguistas.

Los sucesos de 1919 desbordaron a Elpidio González quien era el jefe de Policía del momento y uno de los más leales amigos de Yrigoyen, que por sus funciones estaba encargado de negociar con los huelguistas; ante estas circunstancias, el general Luis Dellepiane, comandante de Campo de Mayo, se encargó de restablecer el orden.

Muchos esperaban y lo alentaron a que encabezara un golpe de estado, pero Dellepiane era radical y simpatizante de Yrigoyen. Este episodio, junto con lo sucedido en la Patagonia, producen una fuerte crítica al gobierno de Yrigoyen

Conflicto en Patagonia

En la zona patagónica, dedicada a la producción lanar, se concentraba en tiempos de esquila gran cantidad de mano de obra itinerante; muchos de origen europeo con experiencia sindical, y también chilenos.

A fines de 1920 se originó una huelga en Río Gallegos (provincia de Santa Cruz) en reclamo de mejoras a las condiciones de trabajador rural.

Se produjeron actos de violencia entre los manifestantes y la policía.

El Gobierno nacional envió como mediador al teniente coronel Héctor Varela, del regimiento 10° de Caballería, pero un grupo no aceptó las condiciones y reinició la huelga.

En agosto de 1921 se declaró huelga general en el territorio. Se tomaron rehenes y se incendiaron estancias.⁷

La liga Patriótica Argentina (fundada por los estancieros, actuó como grupo de choque parapolicial contra los manifestantes y grupos patronales de la capital) participó violentamente en los dos hechos represivos. El Gobierno envió nuevamente a Varela, quien realizó una férrea y brutal represión.

⁷ Ver <https://www.todo-argentina.net/historia/radicales/Yrigoyen1/index.html>

La represión incluyó fusilamientos masivos, torturas e incendios a graneros llenos de huelguistas. Aunque no hubo cifra oficial sobre los muertos, se calculan más de dos mil.

Para evitar el desprestigio de las fuerzas armadas, Yrigoyen no quiso juzgar la acción criminal de Varela y sus subordinados (entre los cuales tuvieron también gran responsabilidad los oficiales Anaya y Viñas Ibarra).

Tanto la Semana Trágica como la Patagonia Trágica oscurecen el gobierno de Yrigoyen y llevan a algunos autores a sostener:

La Semana Trágica es el nombre con el que se conoce la represión y masacre sufrida por el movimiento obrero argentino, en la que fueron asesinadas cientos de personas en Buenos Aires, en la segunda semana de enero de 1919, bajo el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen. La misma incluyó el único pogromo (matanza de judíos) del que se tiene registro en América. Diferentes historiadores, han sostenido que fue uno de los primeros actos de terrorismo de Estado cometidos por el gobierno radical presidido por Hipólito Yrigoyen, junto con los fusilamientos de miles de huelguistas en la Patagonia trágica de 1921 ocurridos también bajo su gobierno.⁸

⁸ ver BAYER, Osvaldo. *Los Vengadores de la Patagonia Trágica*, o una versión más sucinta en: BAYER, Osvaldo. *Los héroes y la carroña*, Página/12. 25 de octubre de 2008. [consult. 24-feb-2009].

La presidencia de Marcelo T. de Alvear

Hipólito Yrigoyen eligió para sucederle en la presidencia a Marcelo Torcuato de Alvear, quien se desempeñaba en ese momento como embajador en Francia. El candidato estuvo vinculado al radicalismo desde sus orígenes y pertenecía a una familia patricia porteña.

Política económica

Su período de gobierno comenzó justo cuando terminaba la crisis mundial de la posguerra, lo cual permitió mejorar la economía y las finanzas sin mayores contratiempos. La economía argentina alcanzó durante su gobierno la situación más próspera que jamás haya tenido en su historia: el PIB por habitante para 1928 alcanzó el sexto puesto entre los más altos del mundo, y la renta aumentó en pesos oro. Además, durante tres años, el intercambio comercial había sido positivo. Estas condiciones se dieron fundamentalmente gracias al favorable frente externo: la reactivación posterior a la Primera Guerra Mundial produjo que los países europeos compraran las cosechas argentinas. Por ello, el gobierno de Alvear se centró en las políticas agroexportadoras, sobre todo en carnes y cereales. Hubo un gran crecimiento en las áreas sembradas con cereales, especialmente en la pampa húmeda.

Pese a los favorables indicadores económicos, su gestión despertó críticas entre los yrigoyenistas, quienes pensaban que Alvear no seguía el legado de Yrigoyen, al no intentar restituir

aquellas tierras fiscales ocupadas al Estado nacional, o al no nacionalizar el petróleo. La deuda pública externa creció notoriamente en comparación a la gestión radical anterior.

El ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vegas, presentó un proyecto de ley para promover la producción industrial local, mediante la subida de un 25 por ciento de todos los aranceles aduaneros. El proyecto logró ser aprobado, aunque no estuvo exento de la oposición de legisladores liberales. El ministro había intentado sin éxito elaborar una ley para crear un impuesto sobre la renta de carácter provisorio. Tras la renuncia de Herrera Vegas lo sucedió Víctor M. Molina, quien también fracasó en un nuevo intento de poner el impuesto a la renta. No obstante, llevó adelante una política librecambista, abiertamente liberal. Este giro político sería una de las causas de la división de la Unión Cívica Radical entre yrigoyenistas y antipersonalistas. En 1927 Molina decidió reabrir la caja de conversión que había estado cerrada desde 1914.

Planta de producción de Ford en Argentina

El ministro de Agricultura, Tomás Le Breton, dio un gran impulso a la investigación científica aplicada a la producción agraria. Fue especialmente importante la contratación de especialistas extranjeros como Thomas Bregger y William Backhouse para el mejoramiento genético del trigo y el maíz en Pergamino. Asimismo, fue decisiva su acción para promover el cultivo del algodón en el Chaco.

Además del crecimiento en el agro, también se propagó —aunque en menor medida— el desarrollo industrial, instalándose en 1922 la primera planta de producción automotriz Ford de Latinoamérica, con una inversión de 240 000 dólares para la construcción de la misma. Tan solo un año después, la estatal YPF instaló el primer surtidor de nafta, en la esquina de Bartolomé Mitre y Rosales, en la ciudad de Buenos Aires. En 1925 salió a la venta el popular Ford T; a los dos años la producción llegó a las 100 000 unidades. En 1923 Hampton y Watson alquilaron un galpón en la calle Garay, y al año siguiente comenzaron a producirse las primeras unidades del automóvil Doble Phaeton de la General Motors Argentina. Durante la gestión de Alvear fue muy notable el crecimiento del parque automotor, tanto por la fabricación de los automotores como por su importación: en 1920 había en Argentina 48 000 automotores, un promedio de 187 habitantes por automotor; para 1930 había aumentado a 435 822 unidades, a un promedio de 27.6 habitantes por automotor. Ejemplo del crecimiento automotriz fue la producción de Ford: la empresa logró vender en sus primeros nueve meses 6663 unidades. A partir del año 1925 se registró un fuerte aumento en las inversiones extranjeras provenientes de los Estados Unidos, realizadas a través de las empresas relacionadas con la industria frigorífica, con las organizaciones de distribución y producción de energía, y de bienes de consumo. Esta “invasión” repentina de capitales estadounidenses provocó una

competencia con los capitales provenientes del Reino Unido. Aquella rivalidad se vio reflejada en áreas tales como los transportes, ya que los productos automotores exportados de Estados Unidos competían con los ferrocarriles ingleses. Pero también se agudizó la competencia con empresas frigoríficas vinculadas con estos dos países. Estos conflictos llevaron al deterioro de las relaciones con los ingleses.

En el tiempo en que Alvear asumió la presidencia, existía en el país una crisis en el sector ganadero, ya que las carnes congeladas que producía Argentina no servían para una economía de guerra, de modo que en años anteriores las exportaciones de carne congelada habían mermado. Los criadores que tenían ganado en exceso tuvieron que vender sus animales a precios bajos, por lo que se vieron obligados a pedir en 1921 protección por parte del Gobierno argentino hacia los manejos de los trusts de la carne. Ante ello, el Gobierno sancionó en 1923 las leyes 11226, 11227 y 11228: la primera establecía un régimen de control del comercio de carnes; la segunda fijaba los precios mínimos y máximos para la venta; y la tercera instauró un régimen de control para las transacciones comerciales de ganado vacuno para evitar los vales, comunes en el interior. Se creó así un frigorífico estatal, años más tarde bautizado con el nombre de Lisandro de la Torre. Se procuró evitar las especulaciones, y establecer formas de comercialización y control asegurando con ello el abastecimiento a precios razonables.

Política social y educativa

Si bien hubo menos conflictos y apuros en comparación al Gobierno anterior, durante los seis años de Alvear se declararon 519 huelgas, también ocurrió la masacre de Napalpí, perpetrada por policías del Chaco y milicias civiles, donde se produjo la matanza de 200 indígenas de las etnias qom y mocoví a manos de la policía chaqueña y grupos de estancieros, acaecida el 19 de julio de 1924 en la Colonia Aborigen Napalpí.

El Gobierno adoptó varias medidas de previsión social, como la sanción de la Ley 11289 en 1923, que creaba varias cajas de previsión social; aunque significó un avance hacia la jubilación universal y obligatoria, la Unión Industrial conseguiría anularla más tarde en 1926, argumentando que sería muy costoso mantenerla. El movimiento obrero también se quejó de ella, ya que no querían que se descontara de sus salarios el 5 por ciento correspondiente a los aportes obreros. La Ley 11 317, sancionada en 1924, reglamentó el trabajo de mujeres y menores en la Capital Federal y en los territorios nacionales; Pablo Troncoso destacó que el artículo 23 de dicha ley facultaba a las sociedades gremiales a denunciar y acusar criminalmente cualquier infracción a sus disposiciones. La ley que declaraba feriado el Primero de Mayo, enviada al Congreso por el Poder Ejecutivo en 1924, no recibió sanción legislativa en 1926. El texto decía que era “deber de los poderes públicos propender a que fuese ese día sereno y auspicioso, de solidaridad social y paz espiritual”, bajo la forma de Día

del Trabajo reconocido por el Estado. Tal fecha enlazaba la conmemoración obrera con la fecha de sanción de la Constitución de 1853. En 1926 una comisión encabezada por el socialista Mario Bravo logró elaborar y sancionar la Ley 11388, llamada Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas, cuyo segundo artículo expresaba los principios de asociación libre y voluntaria, fomento de la educación y eludir privilegios para los fundadores de las mismas. Casi paralelamente se promulgó la Ley 11 380, llamada de “fomento cooperativo”, la cual autorizaba al Banco de la Nación Argentina como al Hipotecario a gestionar créditos a las entidades cooperativas, además de liberar a estas sociedades de aquellos impuestos nacionales de papel sellado, como también del valor de los edificios e instalaciones, y de patentes. Las dos normas significaron un apoyo para el desarrollo de las cooperativas agrarias.

También se sancionaron leyes previsionales como la jubilación para los bancarios (Ley 11232) y maestros primarios (Ley 11312); la ya mencionada Ley 11289, que creaba la Caja de Previsión Social para jubilaciones a empleados y obreros; la Ley 11275, de identificación de mercancías de industria argentina; con la Ley 11278 se reglamentó el pago de sueldos en moneda nacional, para evitar el uso de vales de cambio; gracias a la Ley 11287 se estableció el impuesto a la herencia que produjo una mayor redistribución, y sirvió para reforzar la educación popular. En el año 1924 se aumentó la jubilación de los maestros, ya que la anterior se consideró muy baja. Se reguló el cierre de los comercios a las 20 horas.

Sin embargo, el Gobierno prácticamente atenuó el proceso de la reforma universitaria, cuando intervino las Universidades de La Plata y del Litoral, además de sancionar un estatuto antirreformista para la Universidad de Buenos Aires.

La crisis en la industria azucarera tucumana desembocó en una huelga por parte de los cañeros —amparados por la Federación Agraria Argentina— a la que se sumaron los obreros de los ingenios, que además incluyó el asalto a trenes de carga, cañaverales e instalaciones industriales. Al año siguiente, Alvear intervino a través de un laudo, que estableció un precio promedio de venta de la caña al ingenio, e instituyó un organismo provincial para resolver los conflictos de allí en adelante; a esto se lo conoció como el “laudo Alvear”. El resultado fue apreciado como abiertamente favorable para los cañeros. Durante sus giras políticas en la década de 1930, tomaría esta política como ejemplo de justicia social.

Con el radicalismo dividido, el sector yrigoyenista logró triunfar en los distritos más importantes en las elecciones de diputados nacionales de 1926, pero el Gobierno logró mantener su iniciativa, y el Congreso pudo sancionar con éxito varias leyes. Entre ellas se encontraban: la Ley 11338, que prohibía el trabajo nocturno en las panaderías; la Ley 11357 de reconocimiento de los derechos civiles de las mujeres; la que dejaba sin efecto la reglamentación sobre jubilaciones (expresada anteriormente); la que regulaba la actividad de las sociedades cooperativas; la que destinaba una importante suma

para renovar el armamento naval; y la que disponía un nuevo enrolamiento general y el Registro Electoral. Además, en 1924 surgió la reglamentación conocida como “profilaxis de la lepra”, con la cual se crearon colonias de leprosos en Formosa, Corrientes y Chaco, con la finalidad de atender a las personas que padecieran esta enfermedad, evitando así una epidemia.

Política internacional

Durante la gestión de Alvear se firmaron acuerdos fronterizos con Bolivia. Se intentó cancelar la deuda que tenía Paraguay con Argentina por la Guerra de la Triple Alianza. También se intentó implementar un programa de limitación de tonelaje para los barcos de guerra junto a Chile.

El 30 de octubre de 1922 se firmó, entre el embajador argentino Horacio Carrillo y el canciller boliviano Severo Fernández Alonso, un acta en la cual se acordó revisar el Tratado de 1889 para modificar la frontera entre ambos países. En 1924 asumió Román Paz su cargo como nuevo canciller de Bolivia, por lo que se tuvo que acordar de nuevo la revisión del tratado entre la autoridad boliviana y Carrillo. Paz propuso que la ciudad de Los Toldos permaneciera en el dominio boliviano. Esta discusión duró todo el año 1924, hasta que se pudo llegar a un acuerdo con el nuevo canciller boliviano en el cargo, Eduardo Díez de Medina, quien no pretendía mayores cambios en el límite. El presidente de Bolivia aceptó modificar alguna línea limítrofe con tal de compensar a Argentina y sellar

el acuerdo. El Tratado Carrillo-Díez de Medina fue firmado el 9 de julio de 1925 y cedió la localidad de Yacuiba a Bolivia. El Gobierno decidió a partir de 1922 rechazar la correspondencia postal telefónica y telegráfica desde y hacia las islas Malvinas con el fin de añadir presión concreta al reclamo diplomático sobre el archipiélago que estaba siendo ocupado por los ingleses. El Gobierno de las islas intentó paliar la acción argentina mediante la contratación de vapores montevideanos, y la protesta británica no tardó en llegar. Buenos Aires respondió alegando que la medida no era oficial, sino que se trataba de iniciativas a título personal de los funcionarios. En todo caso, para marzo de 1928 se volvieron a restablecer plenamente las comunicaciones con las islas, después de haberse hecho la aclaración de que la reanudación del servicio de ninguna manera implicaba renunciar al derecho argentino de reclamarlas.

En 1923 falleció el arzobispo de Buenos Aires, monseñor Mariano A. Espinosa. Para su reemplazo, el Senado eligió una terna, y de ella el presidente escogió a monseñor Miguel de Andrea para proponerlo al papa. El Vaticano —presionado por sectores católicos argentinos conservadores que consideraban a De Andrea como muy liberal y cercano a los sectores obreros— no lo aceptó, y Alvear insistió con su postulación. El conflicto se hizo público y la opinión se dividió entre los que apoyaban al presidente y a De Andrea, y los que concordaban con la posición del Vaticano. El nuncio Giovanni Beda

Cardinale anunció el nombramiento de Juan Agustín Boneo como administrador de la sede vacante del arzobispado, pero Alvear se opuso a la designación y la Corte Suprema de Justicia declaró la ilegalidad de ese nombramiento. El ministro de Relaciones Exteriores, Ángel Gallardo, propuso como solución el retiro de la candidatura de monseñor De Andrea, la renuncia del nuncio Cardinale y la designación como sucesor de Espinosa del obispo José María Bottaro, un candidato aceptado tanto por Alvear como por el Vaticano.

Durante la V Conferencia Panamericana reunida en Santiago de Chile en 1923, el país anfitrión propuso a la Argentina limitar el armamentismo de ambos países. La delegación chilena aceptó una primera propuesta de los Estados Unidos del Brasil, que consistía en un límite de 80 000 toneladas para los barcos de guerra, pero Argentina la rechazó y respondió con una contrapropuesta de 55 000 toneladas como tope para las naves bélicas. Esta nueva propuesta tampoco llegó a prosperar, y por ello las relaciones diplomáticas con Chile se enfriaron durante la corta administración del presidente chileno Emiliano Figueroa. Además, Chile se rearmó militarmente en 1926, como respuesta a lo propio que había hecho Argentina en 1924. Hubo otro intento chileno de desarme por parte del nuevo presidente, coronel Carlos Ibáñez del Campo, pero también fue rechazado por Argentina. Visitaron nuestro país importantes figuras, el príncipe de Gales (heredero de trono británico), el príncipe Humberto de Saboya (heredero del trono de Italia), maharajá de Kapurthala y Albert Einstein.

El presidente intentó reincorporar al país a la Sociedad de las Naciones durante la VI Conferencia Panamericana acontecida en La Habana, pero no se llegó a aprobar en el Congreso el Pacto Constitutivo 58. Logró mediar ante un posible conflicto entre Paraguay y Bolivia, gracias a una reunión de delegados de ambas naciones llevada a cabo en Buenos Aires el 29 de septiembre de 1927. El 31 de agosto de 1928, el Gobierno anunció que no reanudaría relaciones diplomáticas con Rusia, bajo el régimen de la Unión Soviética.

Política petrolera

Enrique Mosconi, director general de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), emprendió una fuerte política de desarrollo petrolero impulsada por el presidente.

El principal objetivo era alcanzar el autoabastecimiento de petróleo, vital para el desarrollo autónomo del país, y promovió medidas tendientes a disminuir la competencia entre YPF y las empresas extranjeras. Logró la construcción del Complejo Industrial La Plata, estrenada para la refinación del petróleo en 1925, lo que independizó al país de la compra de naftas. Cinco meses después de su habilitación comenzó la producción de nafta para aviones. Esta planta industrial fue la décima destilería más grande del mundo.

El vocal del directorio de YPF, Carlos Madariaga, solventó con dinero de su propia fortuna algunas obras para la petrolera estatal durante la presidencia de Alvear. Gracias a ello,

mientras en 1922 la producción de naftas era inexistente, en 1928 YPF logró vender 100 000 000 de litros de ese combustible, además de 25 000 000 de litros de queroseno. La Standard Oil logró en 1925 obtener concesiones por parte del conservadurismo en la provincia de Salta, pero el gobernador yrigoyenista Julio Cornejo las anuló en 1928. En virtud de los decretos promulgados en 1924, el Gobierno fue restringiendo las concesiones de explotación que tenían las compañías privadas, y simultáneamente se fueron delimitando extensas áreas con reservas petrolíferas para ser explotadas por el ente nacional que dirigía Mosconi. Varios legisladores, en su mayoría radicales yrigoyenistas, pensaban que el petróleo debía nacionalizarse, y por ello se debía establecer un monopolio estatal para su explotación. Finalmente, la nacionalización del petróleo fue votada por yrigoyenistas, antipersonalistas, socialistas, socialistas independientes e incluso ciertos sectores conservadores. En 1929, casi al final de la segunda presidencia de Yrigoyen, las empresas privadas que producían petróleo eran la Compañía Ferrocarrilera y la Anglo-Persian Oil Company, ambas de capital inglés; la Standard Oil de capital estadounidense; Astra, de capital alemán y argentino; y la Royal Dutch, de capital neerlandés. YPF producía prácticamente la misma cantidad de petróleo que todas las empresas juntas citadas anteriormente.

Mosconi logró durante sus ocho años de gestión casi triplicar la producción de petróleo, de 348 888 metros cúbicos en

1922, a 872 171 metros cúbicos en 1929. La petrolera estatal YPF inauguró el primer surtidor de queroseno el 22 de febrero de 1923 en Buenos Aires; tres meses más tarde se instalaron otros seis más. El 20 de junio se construyó en Mitre y la Avenida Rosales el primer surtidor de nafta para vehículos, fabricado por el industrial Torcuato Di Tella tras consultársele a su amigo, el general Mosconi. YPF llegó a tener cincuenta mil empleados. Tanto el petróleo como el autoabastecimiento, se convirtieron en temas de campaña durante el año 1928, cuando comenzó la explotación del petróleo en la provincia de Salta; en 1933 se descubriría petróleo en Tranquitas, en la misma provincia.

Política armamentística

Alvear con Agustín Pedro Justo visitando el primer cuerpo de artillería.

El ministro de Guerra, Agustín Pedro Justo, aumentó los gastos en equipamientos de guerra para modernizar las Fuerzas Armadas; entre otras cosas compró quinientos cañones Schneider de 155 mm.¹⁰⁷

El ministro de Marina, Manuel Domecq García, fue autor del anteproyecto de formación de la Marina Mercante argentina de ultramar y de la remodelación del puerto de Quequén. También por iniciativa de Domecq se instaló la base de submarinos en Mar del Plata y se renovaron las unidades de la flota argentina. Tanto el presidente Alvear como el almirante

Domecq alentaron la construcción de submarinos en el país, por lo que se construyó un astillero, bautizado Astillero Ministro Manuel Domecq García. Actualmente se encuentra en la costanera sur de la ciudad de Buenos Aires.

Por medio de la ley secreta 11 266, sancionada en 1923, se ordenaba la compra de material de artillería antiaérea y municiones por un valor de 33 000 000 de pesos, mientras que se establecía desembolsar 19 000 000 para lo relativo a equipamiento de infantería, como armas portátiles y elementos protectores contra gases; adquirir equipamiento de radiocomunicaciones y teléfonos para todas las armas y servicios a un valor de 10 000 000; conseguir vehículos especiales para alimentación por un valor de 25 000 000, y a su vez emplear ese monto para fomentar la industria aeronáutica; comprar material de aviación e instalar talleres por un valor de 15 000 000; destinar 25 000 000 para construir altos hornos, fábricas de pólvora, municiones, gases, y modernizar material de guerra existente; y finalmente, invertir 20 000 000 a la organización y sanidad del Ejército. Por un decreto firmado por el presidente en 1923 se cambió el nombre del Puerto Militar de Bahía Blanca a Puerto Belgrano, en honor al creador de la bandera argentina.

En 1924 se fundó la Escuela de Mecánica de la Armada. El predio había sido cedido por el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires al Ministerio de Marina y allí había funcionado años atrás el Aeropuerto Rivadavia. El 12 de octubre de 1928 se inauguró el complejo de edificios principal.

En octubre del año 1927 se construyó la Fábrica Militar de Aviones en Córdoba. Esta fue la primera fábrica de alta tecnología en Argentina. Sin embargo, estos gastos en equipamiento militar despertaron muchas críticas por parte de la oposición.

Obras públicas y culturales

Durante esta gestión se construyeron una gran cantidad de monumentos y obras públicas y privadas; a diferencia de su antecesor, Alvear siempre procuró estar presente en las ceremonias, inauguraciones y en toda clase de eventos sociales. En materia de obras públicas se inició la construcción del Ministerio de Hacienda, de Obras Públicas, de Guerra y Marina y el edificio del Banco Nación en Plaza de Mayo. Fomentó también la cultura, con la construcción de teatros, museos y varias instituciones artísticas. Según varios historiadores, se inauguraron más obras públicas durante su gestión que durante la de cualquiera de sus antecesores, y se celebraron tantas ceremonias oficiales con la participación del jefe de Estado como nunca antes se había visto.

En 1923 se inauguró el Museo de Luján. En la ciudad de Buenos Aires el intendente Carlos Noel tuvo un destacado mandato; entre sus obras realizadas figuraron la finalización del paseo de la Costanera Sur, la construcción de hornos para la incineración de basura y la compra de la finca de Lezica para construir el parque Rivadavia. Noel también mandó asfaltar muchas calles de la ciudad.

En 1923 el presidente envió al Congreso Nacional un proyecto para formar una delegación nacional que participase de los Juegos Olímpicos de París 1924, pero la iniciativa no prosperó. El 31 de diciembre de ese año se firmó un decreto creando el Comité Olímpico Argentino y así se resolvió la concurrencia de Argentina a los Juegos Olímpicos, contándose para solventar los gastos con 250 000 pesos provenientes de una cuantía no cobrada en la Lotería Nacional, con base en la Ley 11067. De esta forma, se produjo en 1924 la primera participación oficial en unos Juegos Olímpicos por parte de Argentina. Alvear resolvió, ante la diferencia que había entre la hora que proporcionaban a la población y la que usaban las distintas oficinas públicas e iglesias, establecer por decreto, en 1923, la hora oficial, que debía ser dictaminada por el Observatorio Naval. En 1925 se inauguró la bajada de la calle Maipú y el Paseo de Julio, además de un monumento en conmemoración a Leandro N. Alem. En este acto fue una de las pocas ocasiones en que aparecieron juntos Alvear e Hipólito Yrigoyen que, de hecho, se habían separado en distintas líneas del radicalismo. Alvear fue desde su juventud un admirador de la cultura y de las artes, y durante su gestión de gobierno se crearon varias instituciones para la propagación de las mismas. En 1925 se creó el Conservatorio Nacional de Música y Declamación, y por medio de un decreto se fundó el Departamento de Artes Musicales y Sonoras en 1924. Se crearon además los cuerpos estables del coro, orquesta y ballet para el Teatro Colón.

Por iniciativa de su esposa, Regina Pacini, y motivada por los recuerdos de los tiempos difíciles que tuvieron que pasar sus padres. Así se dio nacimiento a la Casa del Teatro. De forma similar por iniciativa de Pacini, Alvear autorizó por decreto la creación de la Radio Municipal 710 KHz, dedicada a transmitir oficialmente la temporada de óperas y conciertos desde el Teatro Colón, para que la gente que no podía asistir al teatro pudiese escuchar música clásica. La primera transmisión fue el 23 de mayo y se irradió la ópera *Rigoletto* de Giuseppe Verdi. Alvear inauguró el Monumento de los españoles el 13 de marzo de 1927. Contó con la presencia del conde de Amalfi, quien en nombre del rey Alfonso XIII hizo la simbólica entrega del mismo al presidente.

El 5 de septiembre de 1927 se fundó Aeroposta Argentina S.A.—filial de la *Compagnie Générale Aéropostale* de Francia—para transportar correspondencia desde y hacia la Patagonia y países vecinos. Desde marzo de 1928 prestó también servicios hacia Europa.

En 1928, poco antes de asumir Yrigoyen por segunda vez la presidencia, Alvear inauguró el Palacio de Correos y recibió el primer avión construido por la Fábrica Nacional de Aviones, un Avro Gosport. El 6 de septiembre de ese mismo año comenzaron las obras de construcción del subterráneo Lacroze, que une Lacroze, Plaza de Mayo con Chacarita (actual línea B del Subte).

En septiembre de 1928 se llevó a cabo por primera vez una Feria del Libro de Buenos Aires, antecedente remoto de la posterior Feria Internacional del Libro de Buenos Aires, inaugurada por el presidente, acompañado por sus ministros Roberto Marcelino Ortiz y José Tamborini.⁹

Segunda presidencia de Yrigoyen

Yrigoyen asume su segunda presidencia el 12 de octubre de 1928. El contexto mundial había cambiado y comienza una situación económica que desembocará en lo que conocemos como la crisis de 1930. La Argentina en esa década tendrá su primer golpe de estado. Primero con un intento fascista y luego con una vuelta a liberalismo capitalista en manos de las viejas elites que volvían al poder.

Obra de Gobierno

Se puso en práctica con un fuerte control del Gobierno la Ley 11170, sancionada en 1923, sobre explotación agropecuaria, con ella se reformaron los mecanismos tradicionales de arrendamiento al fijarse la obligatoriedad del contrato escrito y la duración de los contratos.

A fines de 1929 llegó a Buenos Aires la misión D'Abernon para

⁹ LUNA, Félix, Alvear, Sudamericana, 2012. Ver también LUNA, Félix, *Conflictos y armonías en la historia argentina*, Editorial Belgrano, 1980, p. 308.

tramitar la firma de un convenio recíproco de créditos con Gran Bretaña. Ambos países abrieron líneas de créditos por la suma de 100 millones de pesos cada uno durante dos años. Argentina adquirió material ferroviario y Gran Bretaña productos agropecuarios.

En materia de salud pública se creó el Ministerio de Salud Pública, el Instituto de Nutrición y se otorgaron varias subvenciones para investigaciones médicas.

Otras medidas estuvieron vinculadas a la educación, creó el Instituto de Pedagogía para perfeccionamiento del profesorado.

YPF

Para asegurar la expansión de YPF. Mosconi encargó a los ingenieros Gerardo Linderburg y Enrique Cánepa y al doctor Luis Landaburu comprar terrenos próximos al puerto de La Plata para construir una destilería.

Ordenó que se continúen las obras del Ferrocarril Transandino del Norte, abandonadas durante siete años y la continuación de otras obras ferroviarias en la zona mesopotámica y chaqueña.

Un hecho muy conflictivo durante su mandato lo constituyó el proyecto de ley sobre nacionalización del petróleo, que limitaba la concesión de zonas petrolíferas a empresas extranjeras. Fue sancionado por diputados en 1927 pero la Cámara de Senadores se negó a tratarlo. Algunos periódicos de la época señalaron que la negativa de algunos senadores se debía

a su vinculación con empresas petroleras extranjeras (Standard Oil y del grupo Inglés). YPF no satisfacía la demanda del mercado interno por lo que necesitaba la producción y venta de ambos grupos, si estos se negaban a venderle a YPF, la situación sería grave. Para evitar este inconveniente Yrigoyen inició tratativas, a principios de 1930, con una petrolera soviética, la Luyamtorg. Esta proveería 250 000 toneladas de petróleo a trueque de cueros, extracto de quebracho, lana, ovinos y caseína.

La oposición calificó a Yrigoyen de “Bolchevique”. Algunos historiadores ven en este proyecto del petróleo una de las causas de la caída de Yrigoyen y consideran que fue determinante la acción de los trust internacionales.

Herbert Hoover. Relaciones con Estados Unidos

A finales de 1928, el presidente electo de los Estados Unidos, el republicano Herbert Hoover, antes de tener que enfrentar la gran crisis de 1929, visitó la Argentina. Entonces, ambos países no mantenían relaciones demasiado amistosas a causa, en parte, de la tradicional política exterior neutralista del radicalismo, que había llevado al primer Gobierno popular de la historia del país a oponerse a ciertas intervenciones norteamericanas en países latinoamericanos. Por tal motivo, Hoover había sido recibido en el puerto porteño al grito de “¡Nicaragua, Nicaragua!”.

Asimismo, con gestos de indiferencia o de oposición, Yrigoyen había dejado pasar varias oportunidades para renovar la cordialidad. Por ejemplo, cuando tras asumir su segundo mandato presidencial, el líder radical retuvo en Buenos Aires al embajador argentino en Washington, Manuel Malbrán. Asimismo, cuando decidió no enviar a los delegados designados por su antecesor Marcelo T. de Alvear, a la Conferencia de Washington sobre Conciliación y Arbitraje, convocada por Estados Unidos.

Durante el encuentro que mantuvieron ambos presidentes, el líder radical transmitió a su par norteamericano su preocupación por el desconocimiento de la soberanía de los países de la región. Hoover respondió que las intervenciones no se habían decidido en función de intereses económicos, sino para proteger los derechos de sus ciudadanos, pero aseguró que esa política era impopular en su país y que no se repetiría, dejando la sensación de que las relaciones bilaterales mejorarían.¹⁰

Cabe recordar que Yrigoyen fue un impulsor del principio de autodeterminación de los pueblos y solidaridad latinoamericana. Claro ejemplo de ello es en 1919, cuando la Armada argentina, teniendo que reaprovisionarse en la República Dominicana, le pregunta a qué pabellón saluda, si al de Estados Unidos o al Dominicano; el presidente ordena saludar al pabellón dominicano. Otro ejemplo es su conversación con el

¹⁰ Herbert Hoover o Hipólito Yrigoyen [en línea]. En *El Historiador*. Disponible en: <https://www.elhistoriador.com.ar/herbert-hoover-o-hipolito-yrigoyen/>

presidente Hoover donde le expresa: “Los hombres son sagrados para los hombres y los pueblos para los pueblos. No estamos con nadie sino con todos por el bien de todos”. Esta frase se refiere a que los militares norteamericanos todavía mantenían su ocupación en la República Dominicana.

El Golpe de José Félix Uriburu

Crisis económica de 1929

La crisis económica y financiera se inició con el crack de la Bolsa de Wall Street el 29 de octubre de 1929. Provocó en Europa y Estados Unidos la quiebra de numerosas entidades financieras. En la Argentina no se llegó a la quiebra de bancos pero sí de numerosos comercios e industrias.

Se paralizó la construcción, disminuyeron las ventas, bajaron los valores inmobiliarios y aumentó de manera alarmante la desocupación.

Otro elemento que acentuó los efectos en nuestro país fue el deterioro de nuestra balanza comercial. Argentina exportaba exclusivamente productos agropecuarios e importaba manufacturas, mientras los primeros perdían valor los segundos aumentaban vertiginosamente.

La gravedad de la crisis fue tal, que obligó a los países centrales a cambiar las reglas de intercambio. Europa y Estados Unidos impusieron fuertes medidas proteccionistas trabando las exportaciones para estimular así su producción local, evi-

tar la salida de divisas y ocupar más trabajadores. También empezaron a retirar oro y dólares de nuestro país. El método era sencillo, obtenían préstamos bancarios a bajo interés para comprar aquí dólares y oro que luego transferían a Nueva York, salieron así 200 millones de pesos oro (equivalentes a las inversiones norteamericanas durante 1927 y 1928).

Para impedirlo, Yrigoyen cerró la Caja de Conversión, impidiendo la salida de oro del país. También colocó títulos públicos en el sistema bancario y autorizó el cambio de papeles comerciales por billetes. Esto provocó la crítica de la oposición que consideró excesivas las medidas adoptadas.

El crack del 29

El crack del 29 fue una crisis financiera que tuvo lugar en octubre de 1929 y fue la caída más devastadora de la bolsa en Estados Unidos. Tuvo terribles consecuencias sociales no solo sobre los norteamericanos, sino sobre todo el mundo. Tal fue su repercusión, que provocó un duro período de crisis económica conocido como la “Gran Depresión”.

La acción militar del 6 de septiembre de 1930

En 1930 el país vivía un momento clave. La crisis internacional con sus secuelas sociales de desocupación y miseria se sumaron a los inconvenientes de la última etapa de la gestión presidencial. Yrigoyen, ya anciano y enfermo se empeñaba en resolver personalmente todas las cuestiones de Estado ocasionando demoras e

ineficiencia en su resolución. También se lo acusó de rodearse de ineptos obsecuentes que obstaculizaban su gobierno.

Se inició así una acción opositora en la que intervinieron miembros del Congreso, la prensa, el Partido Socialista independiente y grupos nacionalistas, estos grupos constituían una nueva fuerza desprendida del conservadurismo, que simpatizaba con las ideas fascistas de Mussolini. Postulaban sustituir el sistema político constitucional por uno nuevo de corte corporativo y derogar la ley electoral vigente (Ley Sáenz Peña). Encontraron partidarios en las filas del Ejército y en algunos intelectuales como Leopoldo Lugones, autor de *La Hora de la espada* (1927).

El 9 de agosto se da a conocer el “Manifiesto de los 44” al que adhirieron parlamentarios de distintos sectores. Este manifiesto alteró aún más los ánimos y las críticas se hicieron más virulentas. Mítines políticos opositores, grupos universitarios y grupos nacionalistas provocaron disturbios reclamando la renuncia de Yrigoyen. Solo los socialistas auténticos y los demócratas progresistas reclamaron calma.

5) El golpe militar de Uriburu. Acordada de la Corte. El corporativismo

Golpe de Estado

El Golpe de Estado de Argentina de 1930 se refiere al ocurrido el 6 de septiembre de 1930 en el cual un grupo de militares encabezado por el general José Félix Uriburu se apoderó del Gobierno, derrocando al presidente Hipólito Yrigoyen y estableciendo una dictadura militar.

El Ejército también manifestó su disconformidad con la gestión de Gobierno. Pero había dos sectores con distintas propuestas. Uno encabezado por el general José Félix Uriburu proponía la reforma total del sistema y la eliminación del sufragio universal para reemplazarlo por un sistema corporativo.

El otro sector, liderado por el ex ministro de Guerra general Agustín P. Justo sostenía la necesidad de derrocar a Yrigoyen pero manteniendo el sistema vigente.

El golpe ya era un hecho, pero Yrigoyen no creía en él, Dellepiane, ministro de Guerra renunció al sentirse impotente frente a la situación. El 5 de septiembre Yrigoyen delegó el mando en el vicepresidente Martínez, su salud era muy débil. Este declaró el estado de sitio, pero la revolución ya estaba en marcha.

Uriburu llegó a la casa de Gobierno sin resistencia alguna. Horas después el vicepresidente entregaba el mando. Yrigoyen se entregó en la ciudad de La Plata donde fue arrestado y enviado a Martín García.¹¹

¹¹ Características segunda presidencia de Yrigoyen. En *Todo Argentina*. Disponible en:

Con el objeto de validar este golpe de Estado (primero de una gravísima serie que impedirá el regreso definitivo a la democracia hasta 1983) la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta una acordada famosa por su validación del golpe.

Ya en la época de Mitre la corte había dicho en el caso Baldomero Martínez “(...) el derecho de la revolución triunfante acatada por los pueblos”. En esta fue más allá, ante una notificación de las autoridades que habían tomado el poder por la fuerza. Es decir, sin caso, en clara violación del artículo 2 de la Ley 27 dicta esta acordada. Transcribimos la parte que consideramos substancial:

En Buenos Aires, a diez días de septiembre de mil novecientos treinta, reunidos en acuerdo extraordinario los señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctores don José Figueroa Alcorta, don Roberto Repetto, don Ricardo Guido Lavalle, y don Antonio Sargana y el señor Procurador General de la Nación doctor Horacio Rodríguez Larreta, con el fin de tomar en consideración la comunicación dirigida por el señor Presidente del Poder Ejecutivo Provisional, Teniente General don José F. Uriburu, haciendo saber a esta Corte la constitución de un gobierno provisional para la Nación, dijeron:

1º Que la susodicha comunicación pone en conocimiento oficial de esta Corte Suprema la constitución de un gobierno provisional emanado de la revolución triunfante de 6 de septiembre del corriente año.

<https://www.todo-argentina.net/historia/radicales/Yrigoyen2/index.html>

2º Que ese gobierno se encuentra en posesión de las fuerzas militares y policiales necesarias para asegurar la paz y el orden de la Nación, y por consiguiente para proteger la libertad, la vida y la propiedad de las personas, y ha declarado, además, en actos públicos, que mantendrá la supremacía de la Constitución y de las leyes del país, en el ejercicio del poder.

Que tales antecedentes caracterizan, sin duda, un gobierno de hecho en cuanto a su constitución, y de cuya naturaleza participan los funcionarios que lo integran actualmente o que se designen en lo sucesivo con todas las consecuencias de la doctrina de los gobiernos de facto respecto a la posibilidad de realizar válidamente los actos necesarios para el cumplimiento de los fines perseguidos por él.

Que esta Corte ha declarado, respecto de los funcionarios de hecho, “que la doctrina constitucional e internacional se uniforma en el sentido de dar validez a sus actos, cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección, fundándose en razones de policía y de necesidad y con el fin de mantener protegido al público y a los individuos cuyos intereses puedan ser afectados, ya que no les será posible a éstos últimos realizar investigaciones ni discutir la legalidad de las designaciones de funcionarios que se hallan en aparente posesión de sus poderes y funciones.”¹²

¹² Constantineau, “Public Officers and the Facto Doctrine” - Fallos: tomo 148, p. 303. Consultar en: <http://www.saij.gob.ar>

El corporativismo

El corporativismo era el régimen que propiciaba Benito Mussolini en Italia contra el sistema republicano democrático. En breves palabras consistía en reemplazar la representación política a través del voto popular, por una representación funcional. Se representa al hombre por lo que hace y no en la integridad de su vida. No por lo que es, su trabajo, su familia, sus ideas, su plan de vida, etc. Se representaban intereses y no el desarrollo humano integral. En este sistema los intereses más fuertes siempre predominan. En este sentido, ya durante los preparativos revolucionarios, el general José Félix Uriburu y sus asesores dejaron en claro que perseguían el propósito de cambiar el orden institucional. A su primo Ibarguren, le dijo el jefe revolucionario que buscaba reformar la constitución para acabar con el desquicio producido por la demagogia. Uriburu visitó antes de la revolución a su amigo Lisandro de la Torre, y le invitó a tomar parte de la intentona, aclarándole que se perseguía “reformar la Constitución, reemplazar el Congreso por una entidad gremial y derogar la ley Sáenz Peña”; testimonio válido a los fines de elucidar los propósitos revolucionarios. Juan P. Ramos, uno de los próximos al jefe revolucionario, recordaría pocos años después del golpe, que el grupo conductor tenía la idea decidida de cambiar el sistema democrático, suprimir el profesionalismo político y modificar el régimen parlamentario, de acuerdo a la ideología de la “democracia funcional”.¹³

¹³ SEGOVIA, Juan Fernando. El modelo corporativista de Estado en Argentina, 1930-

6) La década infame. La Concordancia. El Tratado Roca-Rucinman

La década infame

En general se denomina década infame a la restauración del modelo político elitista anterior a la Ley Sáenz Peña. El presidente de facto Uriburu es reemplazado rápidamente por el general Agustín P. Justo. Ello era el resultado del enfrentamiento de los grupos nacionalistas-facistas con los grupos liberales que existían dentro de las fuerzas armadas, especialmente el Ejército.

En este período retornará el fraude y la expulsión de las clases medias y bajas del Gobierno. Se anularán elecciones ganadas por el radicalismo (5 de abril de 1931 en la Provincia de Buenos Aires gana la fórmula Pueyrredón Guido) y se proscribe a los radicales (formula Alvear-Güemes en 1931).

El sistema democrático recién retornará en 1946, año en el que se celebrarán elecciones libres y voto universal y secreto en los que será vencedor el general Juan Domingo Perón.

Atento la vuelta del sistema de la oligarquía (gobierno de pocos) la Argentina profundizará sus lazos con el Imperio británico y se dedicará a una economía agropecuaria. La expresión más clara de esto fue el tratado conocido como Pacto Roca-Rucinman sobre las carnes.

1945. Entre el derecho, la política y la ideología. En *Revista de Historia del Derecho*. Buenos Aires, 2006, núm. 34, pp. 269-355. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/38655/CONICET_Digital_Nro.b3daf4df-8142-4574-98ef-1a24741d926b_A.pdf?sequence=2

El tratado tenía como contenido cláusulas que favorecían a los sectores privilegiados y beneficiaba fuertemente a los ingleses. Se firmó entre el vicepresidente de la República Argentina, Julio Argentino Roca (hijo) y el encargado de negocios británico, Walter Runciman, por el cual el Reino Unido se comprometía a continuar comprando carnes argentinas en tanto y en cuanto su precio fuera menor al de los demás proveedores mundiales. Como contrapartida, Argentina aceptó la liberación de impuestos para productos británicos al mismo tiempo que tomó el compromiso de no habilitar frigoríficos de capitales nacionales. Paralelamente se creó el Banco Central de la República Argentina con competencias para emitir billetes y regular las tasas de interés bajo la conducción de un directorio con fuerte composición de funcionarios del Imperio británico. No obstante todas estas concesiones, se le adjudicó además al Reino Unido el monopolio de los transportes de Buenos Aires. Finalmente, el Pacto Roca-Runciman fue aprobado por el Congreso de la Nación Argentina mediante la sanción de Ley 11693.

El Pacto Roca-Runciman aseguraba cuotas de exportación de carne argentina estables equivalentes a la adquirida en 1932 (punto más bajo de la crisis del 30), afianzando el vínculo comercial con el Reino Unido.

La Argentina se aseguraba una cuota de exportación no menor a 390 000 toneladas de carne enfriada. El 85 por ciento de las exportaciones de este país debían realizarse a través de

frigoríficos extranjeros. El Reino Unido “estará dispuesto a permitir” la participación de hasta un 15 por ciento de frigoríficos argentinos en la cuota de carne (ya cubierta en su casi totalidad por el Frigorífico Gualeguaychú y el Municipal de Buenos Aires).

La Argentina dispensaría a las empresas británicas “un tratamiento benévolo que tendiera a asegurar el mayor desarrollo económico del país y la debida y legítima protección de los intereses ligados a tales empresas”.

Mientras hubiera control de cambios en la Argentina (límite del capital dispuesto para importaciones), todo lo que Gran Bretaña pagara por compras en la Argentina, podía volver al país deduciendo un porcentaje para pagos de deuda externa. La Argentina mantendría libres de aranceles el carbón y demás mercaderías que se importaban en ese momento exentas de impuestos, comprometiéndose a comprar en Gran Bretaña el total del carbón que consumía.

La Argentina se comprometía a no aumentar los aranceles aduaneros.¹⁴ Quizá la frase que mejor lo resume le pertenece al Vicepresidente de la Argentina y firmante del pacto Julio Argentino Roca (h): “La Argentina es, por interdependencia recíproca, desde el punto de vista económico, una parte integrante del Reino Unido.”

¹⁴ Ver Pacto Roca - Runciman (1 de mayo de 1933) (enlace roto disponible en Internet Archive; véase el historial y la última versión). (https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Roca-Runciman#Acepto)

La Concordancia y el Plan Pinedo

Se denomina concordancia al acuerdo de los sectores conservadores con los radicales antipersonalistas (opuestos a Yrigoyen). La concordancia va a perdurar desde 1931 hasta 1943. Dando origen a dos presidentes: Agustín P. Justo y Roberto M. Ortiz. Durante esta etapa retornaran los peores vicios en relación a sistema democrático. Voto cantado y fraude tiñen toda esta etapa de la Argentina.

A pesar de tratarse de Gobiernos de postura conservadora, se verán obligados, como consecuencia de la crisis internacional, a que el Estado tome una mayor intervención en el proceso económico. La intervención del Estado tenderá a regular, pero no a distribuir. Se producirán fuertes cambios económicos como la sustitución de importaciones y la consecuencia de ello sería el desarrollo de la industria y los cambios migratorios.

El mundo ingresaría en un largo período de proteccionismo, con desarrollo de los Estados de bienestar y generalización del fordismo.

En ese contexto los Gobiernos de la Concordancia desarrollaron una política económica novedosa en la que tuvieron gran influencia el economista socialista Federico Pinedo y Raúl Prebisch, quien años después formularía las bases del desarrollismo latinoamericano desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La política económica de la Concordancia se caracterizó por un gran desarrollo del Estado y la creación de múltiples organismos públicos para la regulación de los mercados, entre

ellos la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Banco Central, la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), la Corporación del Transporte, etc. Durante los años en que la Concordancia gobernó la Argentina, el país transformó completamente su estructura económica y social. Por un lado, se inició un gran desarrollo de la industria, creándose un gran cordón industrial alrededor de la Ciudad de Buenos Aires y en menor medida Rosario y Córdoba. En 1943, el mismo año en que el último gobierno de la Concordancia fue derrocado, la producción industrial argentina por primera vez en la historia superó la producción agropecuaria. El desarrollo de la industria produjo una gran migración interna del campo a la ciudad que transformó completamente la composición de la clase obrera, hasta ese momento con una influencia cultural mayoritaria de los inmigrantes europeos.

El Plan Pinedo

Al asumir Pinedo por segunda vez como ministro de Hacienda el 2 de septiembre de 1940, los efectos de la guerra ya se hacían sentir sobre la economía argentina. Francia había sido derrotada y Alemania había iniciado la guerra submarina en el Atlántico, con el objeto de bloquear los vitales suministros que Gran Bretaña requería para sostener el esfuerzo bélico. El impacto de la guerra sobre las importaciones de maquinarias, equipos y combustibles que sostenían el desarrollo del sector industrial fue inmediato. El país le seguía vendiendo

principalmente a Gran Bretaña, que no estaba en condiciones de proveer insumos industriales tal como lo hacía antes de la guerra y tampoco pagaba sus compras, quedando bloqueadas las libras adeudadas.

En su reemplazo, apareció Estados Unidos como proveedor de insumos industriales; pero aquí el problema de la falta de divisas lo sufría nuestro país, que no podía disponer de las que generaban las ventas a los británicos. Este triángulo comercial anunciaba un nuevo orden internacional, que fue justamente el que se impuso en la posguerra. Pinedo y su equipo supieron comprender el escenario que se estaba gestando; para aprovechar sus oportunidades, el flamante ministro propuso en noviembre de 1940 su Plan de Reactivación Económica, que más tarde sería conocido como el “Plan Pinedo”.

El Plan Pinedo constituyó un intento integral de continuar con el fomento de las exportaciones como motor económico del país. A pesar de contener medidas orientadas al fomento de la construcción de viviendas y la industria, el Plan es definido por su concepción exportadora y, en consecuencia, la adapta a los problemas del comercio exterior argentino creados por la guerra.

En sus propias palabras, Pinedo no cree “que vaya a restaurarse íntegramente el comercio exterior, piedra angular de la economía argentina” para luego reiterar: “La vida económica del país gira alrededor de una gran rueda maestra que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra por otra, pero estamos en condiciones

de crear al lado de ese mecanismo algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida de este pueblo a cierta altura”.

El principal instrumento de la estrategia exportadora fue la creación de la Corporación para el Promoción del Intercambio S.A. (CPI), que tendría el virtual monopolio de las operaciones de promoción del comercio exterior. El CPI vendería las divisas provenientes de las exportaciones no tradicionales, favorecidas con un tipo de cambio más alto, a quienes deseaban comprar bienes con importación restringida por la escasez de divisas. Se promovían las exportaciones de origen industrial y se facilitaba el incremento de las compras a los Estados Unidos. A ello se sumó la financiación de proyectos industriales a quince años de plazo con financiamiento del Banco Central. La estrategia produjo resultados muy alentadores: en 1939 las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales alcanzaba el 2,9 por ciento de las exportaciones totales. En 1943 habían trepado al 19,4 por ciento.

El Plan de 1940 contenía otras medidas destinadas a apuntalar la demanda interna para los productos tradicionales que ahora no se podían exportar, la financiación de construcción de viviendas por el BCRA a treinta años de plazo, revisar las tarifas aduaneras, promover la adquisición por parte del Gobierno de los saldos exportables agrícolas no colocados, fomentar la unión aduanera con Brasil (adelantándose más de

cuarenta años al Mercosur), obtener financiación de los Estados Unidos e incluso considerar la amortización de la deuda que mantenía Gran Bretaña con el país mediante la entrega en parte de pago de los ferrocarriles de propiedad de compañías de ese origen.

El fracaso

La coalición de conservadores representados en la Sociedad Rural Argentina y algunas figuras políticas como el propio Pinedo, retenía mayor poder que la que se estaba gestando entre la Unión Industrial Argentina (UIA), sectores de las fuerzas armadas y grupos nacionalistas. Sin embargo, demostrando una mejor comprensión de los acontecimientos mundiales, fue esa coalición hegemónica la que impulsó el Plan Pinedo, con el apoyo explícito de la UIA.

Fue otra oportunidad perdida, como lo señaló Juan J. Llach:

El Plan fue derrotado políticamente. Este fracaso no fue el producto de las virtudes o defectos del Plan, ni de sus evidentes vacilaciones, ni de nada que le fuera intrínseco. Por el contrario, fue el elevado precio que la elite gubernamental debió pagar por su incapacidad para forjar en su momento una alianza social y política más amplia y capaz de dar respuestas más tempranas a las dificultades de tipo estructural que afrontaba el desarrollo de la economía argentina.¹⁵

¹⁵ Alejandro Poli Gonzalvo. *La Prensa*. 23/7/17

BIBLIOGRAFÍA

Características segunda presidencia de Yrigoyen. En *Todo Argentina*. Disponible en: <https://www.todo-argentina.net/historia/radicales/Yrigoyen2/index.html>

CASTRO, Martín O. *El ocaso de la República Oligárquica: poder, política y reforma electoral*. Buenos Aires: Edhasa, 2012.

GARGUÍN, Enrique. Relaciones entre Estado y sindicatos durante los Gobiernos radicales, 1916, 1930 [en línea]. En PANE-TTIERI, José (compilador). *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba, 2000, pp. 87.117. Disponible en: <http://www.historiapolitica.com/datos/biblioteca/garguin1.pdf>

Herbert Hoover o Hipólito Yrigoyen [en línea]. En *El Historiador*. Disponible en: <https://www.elhistoriador.com.ar/herbert-hoover-o-hipolito-yrigoyen/>

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Historia Electoral Argentina (1912-2007)*. Buenos Aires: Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, 2018. Disponible en: https://web.archive.org/web/20130308214426/https://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_electorales/dinap/publicaciones/HistoriaElectoralArgentina.pdf

PIGNA, Felipe. Miguel Juárez Celman y la Revolución de 1890 [en línea]. En: *El Historiador*. Disponible en: <https://www.elhistoriador.com.ar/miguel-juarez-celman-y-la-revolucion-de-1890/>

SEGOVIA, Juan Fernando. El modelo corporativista de estado en Argentina, 1930-1945. Entre el derecho, la política y la ideología. En *Revista de Historia del Derecho*. Buenos Aires, 2006, núm. 34, pp. 269-355.

Manuel Pedro Quintana. En *Todo Argentina* [en línea]. Disponible en: https://www.todo-argentina.net/biografias-argentinas/manuel_quintana.php?id=773

CAPÍTULO XIII

EL PERONISMO

Por Pablo Castelli

EL PERONISMO

*Por Pablo Castelli**

Sumario:

*1) Antecedentes. La FORJA. El GOU. El golpe militar de 1943. El nuevo sindicalismo. El 17 de octubre. El partido laborista
2) Los planes quinquenales. La tercera posición ideológica. El voto femenino
3) El constitucionalismo social. Pensamiento de Arturo Sampay
4) La reforma constitucional de 1949. Cuestionamiento a su constitucionalidad
5) Derrocamiento de Perón. Derogación de la Constitución de 1949. Proscripción del peronismo
6) La reforma de 1957. Tramitación. Análisis. Cuestionamiento a su constitucionalidad Bibliografía*

* Profesor adscripto de Historia Constitucional Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

En este capítulo vamos a abordar el período histórico que se inició con el golpe militar de 1943, a partir del cual se consolidó la figura de Juan Domingo Perón como líder de un movimiento de trabajadores que luego confluirían en el Partido Peronista, junto a un sector proveniente del radicalismo y aparte del Partido Conservador.

La conquista formal del poder mediante las elecciones de 1946 permitió a Perón desplegar una política económica y social que modificó el esquema de reparto existente hasta el momento, dando participación en los ingresos de la renta nacional al sector obrero, que hasta ese momento había estado históricamente retrasado.

La institucionalización de esos cambios, junto a la sanción del voto femenino dos años antes, se instrumentó mediante una reforma integral de la Constitución Nacional en el año 1949. A través suyo tuvo desarrollo en nuestro país la corriente del constitucionalismo social, que avanzaba en distintos lugares del mundo y que, algunos años después, vería consagrados varios de sus institutos en el denominado Estado de bienestar. Una férrea y creciente oposición —por parte de diversos sectores dominantes— al esquema verticalista y personalista de conducción de Perón y a las reformas introducidas durante sus mandatos presidenciales, condujo a un violento golpe de Estado en el año 1955. Con esta nueva suspensión de la democracia y del Estado de derecho, se derogó la referida reforma constitucional del 49 y se repuso su versión original

de 1853, manteniendo apenas un mínimo esbozo de los derechos sociales incorporados con la versión anulada.

La imposición a través de la fuerza militar de un nuevo proyecto político, económico y social se lograría solamente por medio de la proscripción del partido mayoritario de la Argentina durante un lapso de dieciocho años.

1) Antecedentes. Forja. El GOU. El golpe militar de 1943. El nuevo sindicalismo. El Partido Laborista. El 17 de octubre.

FORJA

Las ideas y objetivos que perseguían los militares que a través de un golpe de Estado tomaron el poder en 1943, y que en gran medida serían quienes luego dieran cuerpo a las políticas desarrolladas hasta el triunfo electoral de 1946, se nutrieron de distintos grupos que a lo largo de la década anterior habían madurado una línea de pensamiento nacionalista, democrático y emancipatorio.

Meses después de consumado el golpe conservador del año 30, la Unión Cívica Radical volvió a la ya probada estrategia de la abstención electoral como forma de reclamo contra las políticas sociales y económicas de los gobiernos de Uriburu y Justo, y en oposición al régimen eleccionario fraudulento que habían instalado para conservar el poder.

Mantuvieron esa postura hasta el año 1935 cuando, después de participar en los comicios provinciales de Tucumán, decidieron volver a presentarse en las elecciones a nivel nacional. Diversos sectores del radicalismo, cercanos al pensamiento yrigoyenista, plantearon entonces su disconformidad con esa decisión y comenzaron a alinearse en distintos grupos con ideas nacionalistas afines. Sostenían que la participación en los comicios era una velada convalidación de los gobiernos fraudulentos y sus políticas de empobrecimiento.

Uno de esos grupos, conformado por varios jóvenes cuyos nombres comenzarían a asociarse a las nuevas posturas nacionalistas —Fleitas, Dellepiane, Jauretche, Manzi, Scalabrini Ortiz, entre otros—, salió a la arena pública con el nombre FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina).

A través de publicaciones regulares se dedicaron a la denuncia de las políticas de extranjerización de las riquezas nacionales llevadas a cabo por el régimen, haciendo profundos análisis de la realidad económica imperante. Su intención era influir en la formación de la conciencia nacional para terminar con las políticas que calificaban de entreguistas porque, como sostenían en su manifiesto constitutivo, “Somos una Argentina colonial; queremos ser una Argentina libre”.

En sus comienzos, la filiación al Partido Radical era condición indispensable para pertenecer a FORJA, requisito que luego fue dejado de lado y permitió la incorporación orgánica de Raúl Scalabrini Ortiz, quien junto a Arturo

Jauretche llevarían adelante una vehemente oposición al régimen de Castillo.

Mantuvieron posturas distintas en relación con el golpe de Estado de 1943 pero convergieron luego frente a las políticas sociales desarrolladas desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, bajo la dirección de Perón.

Con el llamado a elecciones realizado por el presidente de facto, Edelmiro Farrell, en octubre de 1945; FORJA consideró cumplido su objetivo histórico y anunció su disolución. Aunque el destino de sus miembros no fue unánime, dado que mientras algunos de ellos se inclinaron por el peronismo otros lo hicieron por la coalición de la Unión Democrática, tuvieron una marcada contribución al desarrollo de un pensamiento nacionalista democrático, cercano a los intereses de las clases populares, lo cual los diferenció de las posturas elitistas del viejo nacionalismo local y les permitió influir en la concepción ideológica de quienes accedieron al poder a partir del año 45.

EI GOU

El posicionamiento de Argentina en la Segunda Guerra Mundial es uno de los ejes que atraviesa este período y que tiene especial gravitación sobre el desarrollo de los hechos a nivel local. Nuestro país, al igual que muchos países de la región, mantuvo desde sus inicios una política de neutralidad como lo había hecho anteriormente frente a otros conflictos armados.

Sin embargo, el desarrollo de la guerra y, sobre todo, el ingreso de Estados Unidos al conflicto a fines de 1941 redoblaron la presión regional para romper relaciones con los países del Eje. Estados Unidos, en una clara intención de convertirse en la potencia influyente del continente, donde hasta ahora había primado Inglaterra, comenzó una política de entrega de armas y dinero a aquellos países que declararan la guerra y alinearan su política exterior con la norteamericana.

Para las elecciones de 1943, más allá de las preferencias personales que cada quien guardara, el grueso de oficiales del Ejército era neutralista. Esto se contraponía tanto a las intenciones del candidato oficialista, Patrón Costas, como a las de los partidos opositores que intentaban conformar una alianza electoral amplia.

Patrón Costas, elegido por Castillo para sucederlo en el poder, era un senador salteño —exgobernador de esa provincia—, hacendado, conservador y simpatizante de la causa aliada. Su designación para continuar el gobierno de la Concordancia había sido producto de arduas negociaciones por parte del presidente —luego de la repentina muerte de Justo, quien se perfilaba de manera innegable como futuro presidente— y, junto al radical antipersonalista santafesino Manuel de Irondo como compañero de fórmula, parecían garantizarle la victoria.

Por el lado de la oposición se agrupaban los partidos políticos democráticos, que incluían a la UCR, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista, y que igualmente pretendían

abandonar la neutralidad en favor de los Aliados, como así también terminar con el sistema del fraude electoral.

La designación de Patrón Costas generó unánime rechazo en las fuerzas de la oposición por cuanto implicaba necesariamente la continuidad del régimen amañado, a través del cual la restauración conservadora se mantenía en el poder. Es decir, su presencia descartaba la opción de llevar adelante elecciones libres.

De modo imprevisto para Castillo, ese rechazo también se hizo presente en las filas del Ejército, que vieron en el candidato oficialista el fin de la política de neutralidad y la obligación de avalar una vez más un Gobierno basado en la trampa electoral. La alianza opositora tampoco generaba adeptos dentro del Ejército ya que a su postura en favor de los aliados se sumaba el hecho de estar integrada por grupos socialistas y comunistas. Hecho que cobraba mayor relevancia si se tiene en cuenta que, desde el año 1917, una de las potencias mundiales se desarrollaba bajo el sistema comunista y que, más allá de cualquier otra característica, el anticomunismo era el elemento más aglutinante de las fuerzas armadas.

En ese contexto, la designación de Patrón Costas aceleró los planes de un grupo de oficiales que desde hacía varios meses se estaban organizando y que desde el 10 de marzo de 1943 habían conformado formalmente una logia militar secreta denominada Grupo de Oficiales Unidos (GOU).

Entre sus fundamentos y objetivos principales, estaba la oposición al ingreso de Argentina a la Segunda Guerra Mundial, impedir el avance del comunismo y evitar la injerencia política en la organización y unidad del Ejército.

El golpe militar de 1943

El 4 de junio de 1943 se produjo entonces el segundo golpe de Estado militar del siglo XX en nuestro país. Un régimen conservador y fraudulento era depuesto por las fuerzas armadas, bajo la doble consigna de restaurar las instituciones políticas y detener el avance comunista.

No obstante, más allá de la necesidad de impedir la continuidad del gobierno de la Concordancia y frustrar simultáneamente un eventual triunfo de los partidos políticos agrupados en la Unidad Democrática, no existían grandes consensos ni planes de acción entre quienes tomaron el poder en ese momento.

Esto quedó plasmado con el apartamiento del general Rawson, que debía asumir al frente del nuevo Gobierno en la tarde del día 7 de junio, pero se vio forzado a renunciar incluso antes de tomar posesión del cargo. El anuncio de los nombres que ocuparían los ministerios, muchos de ellos cercanos o pertenecientes al derrocado gobierno de Castillo, generó gran conflicto entre los oficiales —especialmente los pertenecientes al GOU— y obligó al general a dar un paso al costado.

En su lugar asumió el cargo el general Pedro Pablo Ramírez quien, a pesar de haber sido ministro de Guerra de Castillo,

tenía una postura de corte más neutralista que lo diferenciaba de Rawson. Este cambio en la dirección posicionó aún más fuertemente al GOU dentro del nuevo Gobierno.

Lejos de cumplir con su finalidad y mandato constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, reeditó lo hecho trece años antes mediante la tristemente célebre Acordada del 30; y ese mismo día 7 de junio dictó la Acordada en la que sostuvo una vez más:

Que ello no obstante, si normalizada la situación, en el desenvolvimiento de la acción del gobierno de facto, los funcionarios que lo integran desconocieran las garantías individuales o las de la propiedad u otras de las aseguradas por la Constitución, la Administración de Justicia encargada de hacer cumplir ésta las restablecería en las mismas condiciones y con el mismo alcance que lo habría hecho con el Poder Ejecutivo de derecho.

Nada de ello sucedió y en los meses siguientes, distintos grupos de la sociedad irían viendo caer sus expectativas respecto a este Gobierno castrense que, mediante las políticas implementadas, fue mostrando que sus intenciones iban más allá de ser un simple eslabón hacia unas elecciones legítimas.

Desde la toma del poder en junio del 43 hasta fines de ese mismo año, el nuevo Gobierno de facto clausuró el Congreso, colocó interventores militares en todas las provincias, restauró la enseñanza católica obligatoria en los colegios públicos,

intervino universidades, ilegalizó a los partidos políticos, clausuró la CGT N°2 (Confederación General del Trabajo), allanó los locales partidarios y redobló la represión sobre los obreros y los sectores comunistas.

La cartera de Guerra fue asumida por el general Edelmiro Farrell, quien puso entre sus asesores al entonces coronel y amigo personal, Juan Domingo Perón.

Luego de algunos meses en el cargo, en octubre de ese año Perón fue designado al frente del Departamento Nacional del Trabajo, una dependencia gubernamental sin mayor relevancia, a la que en apenas un mes elevó a la categoría de Secretaría de Trabajo y Previsión. Sin perjuicio de no ser hasta el momento un área sensible del Estado, será desde allí donde Perón comience su acercamiento a los sectores que finalmente habrán de colocarlo en la cúspide del poder estatal.

A principios de 1944 la postura argentina frente a la guerra era políticamente insostenible. Desde hacía años la neutralidad había dejado de ser un posicionamiento frente a un conflicto bélico extranjero, para pasar a representar un pronunciamiento ideológico y geopolítico a nivel regional y global, lo cual significaba un “parte aguas” en cualquier discusión y era utilizado por la oposición para atribuirle una postura pro-fascista al Gobierno. La presión de Estados Unidos continuó en aumento y cobró mayor relevancia en el terreno armamentístico, puesto que había cancelado la venta o suministro de material bélico a Argentina por considerarlo un país “no confiable”.

En ese escenario, flanqueado por las circunstancias, Ramírez rompió relaciones con los países del Eje y produjo un cismo hacia el interior de su propio Gobierno. La decisión, que no implicaba consecuencias bélicas sino solamente diplomáticas, importó sin embargo la salida del Gobierno de la facción más reaccionaria y germanófila del golpe juniano, identificada a su vez con posturas católico-nacionalistas, y provocó días más tarde la renuncia del propio Ramírez. En su lugar asumió el hasta entonces ministro de Guerra y vicepresidente de la Nación, Edelmiro Julián Farrell. Este desplazamiento implicó a su vez la designación de Juan Domingo Perón para el cargo de ministro de Guerra, el que acumuló al de secretario de Trabajo y Previsión. Sin que nada detuviera su avance, apenas cuatro meses más tarde emergería triunfante del conflicto desatado en el seno del GOU como producto del victorioso avance aliado en la guerra, por un lado, y la propia falta de propuestas del régimen, por el otro, y sería designado vicepresidente de la Nación.

Simultáneamente, Perón fue colocado al frente del Consejo Nacional de Posguerra, un organismo recientemente creado, mediante el cual se buscaba generar las propuestas económicas y sociales necesarias para la crisis que, producto de la experiencia de la Primera Guerra Mundial, se sabía que surgiría con la finalización de la guerra. Allí se encontraban representados distintos grupos y diversas ideas sobre cómo debía desarrollarse la economía y, fundamentalmente, sobre qué pilares debía sostenerse la progresión industrial.

En ese cuádruple rol, Perón se convertía en la figura más fuerte de la administración y aportaba al Gobierno dos cuestiones que, según Juan Carlos Torre, lo distinguieron por encima de cualquier otro: un programa social y económico y una apertura hacia grupos estratégicos de la sociedad¹.

El nuevo sindicalismo

Las condiciones de vida de una amplia mayoría de la clase trabajadora eran para 1943 deplorables. Durante la década anterior, como producto de la caída del precio de las exportaciones y la consecuente reducción del trabajo, sumado a la crisis del 29, ese sector había iniciado una fuerte corriente migratoria interna hacia la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y se encontraba ahora en una situación de extrema pobreza y opresión.

En el plano sindical, se suma el hecho que la CGT se encontraba dividida al momento del golpe, y la denominada CGT N° 2 había sido calificada de comunista por el régimen castrense y, consecuentemente, intervenida desde sus inicios.

El primer indicio de cambio de rumbo en la relación de los grupos sindicales con el nuevo régimen se vio a partir del mes de agosto de 1943, como producto de la intervención de un grupo de militares en el conflicto desatado entre los trabajadores de la carne y el sector patronal.

¹ TORRE, Juan Carlos. Introducción a los años peronistas. En TORRE, Juan Carlos (Dir.). *Los años peronistas (1943-1955)*. Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Buenos Aires: Sudamericana, 2002, pp. 11-77.

Farrell, Mercante, Domínguez y Perón fueron designados por el Gobierno para llevar adelante las negociaciones en el marco de la huelga, la cual se levantó como resultado de la intervención de este último en favor de liberación del líder del sindicato —que se encontraba detenido en Neuquén— y el aumento de los salarios exigidos por los huelguistas.

Este nuevo lineamiento coincide con un proceso que se venía desarrollando en ciertos sectores del sindicalismo y por el cual consideraban que debía profundizarse el diálogo con el Estado y sus Gobiernos, con la finalidad de conseguir ciertos beneficios que no habían podido ser alcanzados aún por otros medios. Este hecho, sumado a las habilidades personales del coronel, su posición dentro del influyente GOU y su estrategia de acercamiento a los sindicatos; lo colocó prontamente al frente de la política social que caracterizaría al régimen.

Al posicionamiento en favor de los trabajadores al momento de intervenir en los conflictos laborales, Perón sumó la estrategia de habilitar sindicatos paralelos en aquellos casos de líderes gremiales opositores —principalmente anarquistas y comunistas, por considerar que actuaban en detrimento de la unidad obrera—, desplazándolos luego de la conducción y garantizando el apoyo al Gobierno.

Con dicha dinámica y el fortalecimiento sindical que esto generó, en poco menos de dos años se convirtió en el líder de ese nuevo grupo de trabajadores. Su objetivo manifiesto era lograr un equilibrio distributivo entre la clase trabajadora y

la clase empresarial, el cual consideraba roto por los excesos del capital. El sometimiento de la clase obrera a condiciones indignas de vida no hacía otra cosa que fomentar las condiciones necesarias para el avance del comunismo. “Buscamos suprimir la lucha de clases, suplantándola por un acuerdo justo entre obreros y patrones, al amparo de la justicia que emana del Estado”, sostendría Perón.

El 17 de octubre

La política social llevada a cabo por la Revolución del 43 a instancias de la Secretaría de Trabajo y Previsión tuvo su prueba de fuego durante el año 1945, cuando quedó demostrado en los hechos que el masivo apoyo obrero del cual se jactaba Perón, era cierto.

La Segunda Guerra Mundial mostraba un fin inevitable. Los ejércitos aliados tomaban la capital alemana y el poderío nazi se desplomaba, lo único que resistía de las fuerzas del Eje era el imperio japonés luchando en occidente.

De la mano de ese desenlace un nuevo orden mundial emergía, en el cual los Estados Unidos de Norteamérica aparecían como los claros vencedores de nuestro hemisferio. Durante febrero, en la Conferencia de Yalta, los líderes de las potencias aliadas habían comenzado a delinear un nuevo organismo internacional que reemplazara a la desaparecida Sociedad de las Naciones: la Organización de las Naciones Unidas.

Condición indispensable para su ingreso sería haber combatido a las antidemocráticas fuerzas nazi-fascistas; con lo cual, a fines de marzo de ese año, Argentina le declaró formalmente la guerra a Alemania y Japón.

Un mes más tarde llegaría a nuestro país el nuevo embajador de los Estados Unidos, Spruille Braden, un empresario antisindical que a través de su injerencia en los asuntos políticos internos argentinos jugaría un rol preponderante en los futuros sucesos. En efecto, desde su llegada y hasta las elecciones de febrero de 1946, su principal actividad en nuestro país pasó por organizar y coordinar a la oposición contra las políticas laborales y sindicales peronistas. Los ejes de su discurso estaban centrados en la problemática intervención estatal en la relación entre trabajadores y empleadores, por un lado, y en el carácter fascista antidemocrático que atribuía al Gobierno, por el otro. La tensión sobre las medidas del Gobierno fue escalando y las actividades de la oposición fueron ganando terreno a lo largo del año, sumando a diversos partidos y empresarios, hasta que el 19 de septiembre de ese año se organizó la “Marcha de la Constitución y la Libertad”, movilizando a más de 200 000 personas en contra del régimen y, puntualmente, con la finalidad de lograr la renuncia incondicional de Perón.

El posicionamiento de las clases medias y altas urbanas y de los sectores patronales en la oposición generó un aumento del capital político que la clase trabajadora representaba en los planes originales de Perón y, de ser un elemento de importancia

dentro de un armado policlasista, pasó a ocupar el rol central de su proyecto.

Las consecuencias de la marcha no se hicieron esperar. El Gobierno reaccionó retrocediendo en la apertura política, restauró el estado de sitio e intervino universidades. Como contrapartida, comenzaron una serie de intentos de levantamientos militares que culminaron el día 9 de octubre con el alzamiento de la base militar de Campo de Mayo, que exigió la renuncia de Perón a todos sus cargos. Tres días después era trasladado en calidad de detenido a la isla Martín García; y Farrell firmaba el decreto convocando a elecciones para abril de 1946.

El reclamo de la triunfante oposición, además de la ya lograda renuncia de Perón, era que los militares cedieran el Gobierno a la Corte Suprema de Justicia de Nación. En este punto gran parte de la historiografía contemporánea coincide, al indicar la impericia y falta de lectura de los tiempos políticos de los grupos opositores. Su excesivo afán antimilitarista y la exigencia de entrega del poder implicaban para el cuerpo castrense el reconocimiento de su propia incapacidad, algo que no estaban dispuestos a hacer.

En lugar de ocupar el espacio desplazando a los militares por civiles, los partidos movilizados perdieron la iniciativa política a la espera de la conformación de un gabinete por parte de la Corte, mientras los barrios obreros de la Capital y el Gran Buenos Aires empezaban a generar su propia respuesta.

El 12 de octubre fue viernes feriado, el siguiente lunes 15 ya había grupos de trabajadores declarados en huelga y otros en plena manifestación. Al día siguiente, tras una extensa reunión, la cúpula de la CGT convocó a la huelga general para el jueves 18. Pero el miércoles 17 las bases obreras sobrepasaron a la dirección sindical y comenzaron a movilizarse en forma autónoma hacia el epicentro simbólico del poder.

La afluencia de trabajadores movilizados a Plaza de Mayo comenzó desde temprano y fue en aumento durante toda la jornada. El comandante militar de Campo de Mayo, general Eduardo Avalos, recientemente ascendido a ministro de Guerra, se negó a movilizar a sus fuerzas para reprimir la manifestación y evitar así hechos de violencia. Con el transcurrir del día y el aumento de las y los manifestantes, la opción represiva se alejó cada vez más y en horas de la tarde Avalos se vio obligado a negociar una salida. Inicialmente trasladó a Perón desde la isla Martín García hasta el Hospital Militar, sin que ello calmara los ánimos ni mucho menos desalojara la plaza. Ante la evidente derrota de su posición se vio forzado a renunciar, bajo la promesa del nombramiento de un nuevo gabinete por parte de Farrell, con nombres de confianza de Perón. Los trabajadores se habían movilizadopor quien representaba el triunfo de muchas conquistas laborales, ya que, como indica Lorenzo:

(...) en pocos meses aquel oscuro militar había llevado a cabo una intensa tarea por la cual los trabajadores argentinos obtuvieron el cumplimiento efectivo de viejas leyes obreras promovidas por los socialistas, y nuevas conquistas sociales otorgadas por decreto. Así, y a solo título ejemplificativo, pueden mencionarse los siguientes decretos que establecieron: el reconocimiento de la personería de los sindicatos; el cobro del salario los días feriados; el Estatuto del Peón de Campo; la creación de los Tribunales del Trabajo; las vacaciones pagas; el sueldo anual complementario; el laudo gastronómico; la negociación colectiva de convenios laborales e innumerables Estatutos Profesionales; así como mejoras salariales en general; la caída de Perón era una clara señal que todo ese conjunto de conquistas estaba en peligro de desaparecer.

El Partido Laborista

El punto de inflexión que marcó el 17 de octubre de 1945 generó una alianza entre el sector laboral y militar que se extendería durante los próximos diez años. Para unos, representaba el reconocimiento de clase y el acceso a una participación en la renta nacional como nunca se había visto hasta entonces; para los otros, implicaba la posibilidad de mantener el plan industrial-nacionalista y convertirse en el único golpe de Estado que lograra la legitimación de su accionar mediante el triunfo electoral posterior.

La fecha de los comicios se adelantó al 24 de febrero del siguiente año y cada grupo se lanzó en pleno al desarrollo de la campaña electoral.

La oposición logró finalmente el armado de la gran coalición electoral que había intentado en 1942, y se agrupó en la denominada Unión Democrática. En ella confluyeron la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista y el Partido Comunista.

Perón, por su parte, carecía de un aparato partidario que pudiera brindarle la estructura necesaria para afrontar las elecciones, pero la solución se presentó una vez más de la mano de los trabajadores y trabajadoras. En fecha 23 de noviembre, con inspiración en su homónimo inglés, un grupo de dirigentes sindicales, entre quienes destacan María Bernaviti de Roldán, Cipriano Reyes, Luis Gay, etc., formó el Partido Laborista.

Junto a ese partido los otros grupos que sostuvieron la candidatura de Perón fueron la Unión Cívica Radical Junta Renovadora —que era un desprendimiento de distintos sectores de la UCR— y el Partido Independiente.

Una serie de hechos fueron inclinando la balanza en favor del nuevo entramado partidario obrero. Por un lado, la negativa radical al ingreso de los conservadores a la Unión Democrática provocó una fractura entre los rechazados, producto de la cual muchos de ellos, sobre todo viejos dirigentes políticos del interior del país, volcaron sus votos hacia el grupo del coronel.

Por otro lado, el 12 diciembre de 1945 a instancias de Perón, el presidente de facto, Farrell, dictó el decreto-ley 33302/45 mediante el cual se estableció la creación del Instituto Nacional de las Remuneraciones. Junto a la formación de este nuevo organismo se dispuso un aumento generalizado de salarios, la estabilidad laboral de los empleos, el derecho a vacaciones pagas, el aumento de la indemnización por despido y, punto central de la disputa próxima, la obligatoriedad del pago del aguinaldo o sueldo anual complementario, el cual debía hacerse efectivo ese mismo mes.

Bajo el argumento de su inconstitucionalidad, los empleadores se negaron a pagar la suma obligatoria y, en consecuencia, las y los trabajadores protestaron ocupando los lugares de trabajo. La resistencia empresarial no se hizo esperar y a mediados de enero iniciaron un *lock out*² en rechazo a la medida. Luego de varios días sin actividad comercial y productiva, finalmente cedieron y cumplieron con el pago del aguinaldo. Durante ese tiempo la Unión Democrática denunció la finalidad electoralista del decreto y cuestionó las medidas adoptadas. Ello implicó un posicionamiento que licuó su perfil social y redujo la base obrera de sus votantes.

Otro hecho destacable del período de la campaña fue la incesante participación del norteamericano Spruille Braden, convertido ahora en Secretario de Estado adjunto para Asuntos de las Repúblicas Americanas. Desde esta posición tuvo una

² Paro de actividades por decisión patronal.

activa injerencia en la campaña electoral que culminó con la publicación del *Libro Azul* a mediados de febrero. La publicación constituía una acusación sobre la postura de los sucesivos gobiernos argentinos, en el cual incluía a Perón, e intentaba demostrar la vinculación de estos con el nazismo y el fascismo.

Como contramedida, el grupo encolumnado tras Perón publicó el *Libro azul y blanco*, mediante el cual se denunciaba e intentaba demostrar la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos internos de nuestro país.

La situación fue aprovechada por Perón para acuñar el famoso slogan “Braden o Perón”, a través del cual se planteaba la elección en términos dicotómicos: o a favor del nacionalismo o a favor del imperialismo.

Se suma a ello que el frente electoral opositor centró la campaña en su carácter democrático, haciendo eje en la necesidad de combatir la postura fascista que representaba Perón, y descuidó el aspecto económico, en el que hizo eje la campaña oficialista. Las políticas desarrolladas en los últimos años habían producido una modificación en el electorado, haciendo ingresar a la escena un nuevo actor político, el sector obrero, cuya representación no fue captada por el mensaje opositor.

Por último, el apoyo que la Iglesia hizo desde los púlpitos terminó de inclinar el fiel de la balanza en favor del partido oficialista. A través de la postura nacionalista católica de los militares había logrado la restauración de la enseñanza religiosa obligatoria en la educación pública. Esto no solo contrastaba

con la laicidad liberal de la oposición, sino que hacía pasar a un segundo plano el riesgo que representaba para la Iglesia el llamado de Perón a la movilización de masas.

La fórmula Perón-Quijano se impuso sobre la de Tamborini-Mosca por 52 por ciento sobre 42 por ciento, consiguiendo todas las gobernaciones provinciales salvo la de Corrientes, 109 diputados sobre 158 del total; y 28 de los 30 senadores.

El 4 de junio de 1946 Juan Domingo Perón asumió por primera vez la presidencia de la Nación, iniciando un nuevo ciclo de legitimidad democrática que, más allá de no lograr su continuidad en las décadas venideras, representó un ideario político cuya gravitación en el escenario nacional duraría hasta nuestros días.

Desde antes de iniciar su gobierno sostuvo que los partidos que habían conformado su frente electoral debían ser disueltos y fusionarse en una sola y única representación política.

El grupo de radicales renovadores no presentó objeción y disolvió rápidamente su organización, mientras que el Partido Laborista se mostró renuente e intentó evitarlo durante un tiempo. Sus dirigentes deseaban un partido más independiente, que brindara el apoyo laborista al líder, pero ofreciendo una línea de crítica interna.

En breve, los líderes partidarios, sobre todo Luis Gay y Cipriano Reyes, se quedaron sin los apoyos necesarios y debieron ceder. Días después de la asunción, los partidos fueron disueltos; Gay volvió a la dirección de su sindicato y Reyes, en

soledad, sufriría un atentado un año más tarde y, acusado de un intento de asesinato sobre Perón y Evita, terminaría encarcelado hasta el año 55.

Tras ello se formaría el Partido Único de la Revolución (PUR), que tuvo una breve existencia ya que en enero de 1947 se disolvería y se formaría el Partido Peronista, signo bajo el cual continuaría durante los años siguientes.

Su estructura se adecuó al ideario de su líder y adoptaría las formas que caracterizarían luego al Gobierno. De organización vertical y centralista, con una fuerte impronta personalista.

2) Los planes quinquenales. La tercera posición ideológica. El voto femenino

Los planes quinquenales

El programa económico de la política peronista se estructuró en un primer plan quinquenal que abarcaba los años 47 al 52, organizado en base a las ideas y aportes realizados desde el Consejo Nacional de Postguerra.

El énfasis de su propuesta estaba anclado en el desarrollo de una industria nacional liviana, y pesada en ciertos rubros; que permitiera la continuación y profundización de la sustitución de importaciones. Bajo dicho esquema se persigue reemplazar los productos importados por otros de producción nacional, incrementando en forma simultánea la producción industrial y las tasas de empleo.

Ello se lograría mediante una mayor transferencia de recursos a los sectores trabajadores, que permitiera aumentar su capacidad de consumo y, consecuentemente, se ampliara el mercado interno; clave en el esquema peronista. Las y los trabajadores no solamente debían contar con la calificación necesaria para producir los bienes y servicios, sino que también debían contar con condiciones materiales suficientes para poder consumirlos. La financiación del proyecto se lograría de manera interna; es decir, sin necesidad de acceder a préstamos internacionales, dada la excelente posición argentina en materia de deuda, que había pasado —gracias a su postura neutralista en la segunda guerra mundial— de ser una nación históricamente deudora a una acreedora. Esa ventaja, sumada al excedente proveniente de las importaciones agroproductivas, permitiría volcar el dinero suficiente para la expansión del mercado.

Tal proyecto se puso en marcha mediante la nacionalización del Banco Central de la República Argentina y la creación en su interior del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que absorbió las funciones de la Junta Nacional de Granos, creada una década antes.

La función del IAPI consistía en concentrar la compra de productos exportables, directamente de los productores, a un precio común establecido por el Estado y pagadero en moneda nacional. Luego de destinar el porcentaje de la producción requerido por el mercado interno, se dedicaba a la negociación del excedente exportable, permitiendo disociar los precios internos y externos.

La transferencia de recursos generada por dicho sistema fue uno de los elementos clave de la política peronista desarrollada durante su primer gobierno. Más allá de no haber concretado todos los objetivos planteados, el plan quinquenal fue desarrollado de manera exitosa durante al menos los primeros tres años del mandato.

El proyecto implicaba la planificación necesaria e imprescindible del Estado, no solo como regulador de precios; sino en su carácter de interventor y director de la economía. Era desde la cosa pública donde se decidía la necesidad y orientación de las inversiones, fijando metas de crecimiento a alcanzar en los distintos momentos.

El rol que el Estado jugaba en el diseño político-económico peronista; es decir, las funciones que desde su visión debían estar a cargo de la organización colectiva, se evidencian en el carácter estatista del proyecto y a través de las múltiples adquisiciones y estatizaciones de bienes y servicios públicos que se llevaron a cabo en este período.

Testigo de ese ideario nacionalista que nutría a la ideología peronista, es que durante el primer plan quinquenal el Estado argentino procedió a la compra de diversas empresas, como las de trenes, teléfonos, gas, entre otras; las cuales previamente eran privadas y en su mayoría pertenecían a capitales extranjeros.

A partir de su implementación, el Estado comenzó a hacerse cargo de diversos sectores considerados estratégicos en la economía y la producción nacional, transformándose así en el centro y eje

del desarrollo económico. La producción de energía, de gas, de transporte fluvial, marítimo y urbano, pasaron a estar en manos del Estado y desde allí se administraba en función de su utilidad y las necesidades generales del programa económico.

La repatriación de la deuda externa fue otro de los ejes centrales del esquema, a fin de lograr la independencia económico-financiera que permitiera darle continuidad y sustentabilidad al proyecto. Para ello, dependía del mantenimiento de los altos precios que en ese momento tenían los productos primarios que Argentina exportaba y de su adquisición por parte de las potencias europeas cuyas economías habían sido prácticamente destruidas por la guerra.

La estimación sobre la capacidad de recuperación de los países europeos estaba calculada en aproximadamente una década, lo cual permitiría a nuestro país alcanzar las metas establecidas. Sin embargo, la acelerada recuperación de esas economías, como resultado de diversas variables, y la consecuente baja en los precios internacionales generó una nueva escasez de divisas para nuestro sistema, que devino en la imposibilidad de continuar el camino trazado.

Ello se tradujo en una crisis económico-financiera que, sumada al alto nivel que había alcanzado la inflación para el año 49, obligó a reformular el plan del Gobierno y establecer un nuevo rumbo en la materia.

Los años 50 y 51 fueron especialmente duros para la economía, registrando fuertes retracciones del PBI, que había sostenido

altas tasas durante los años previos, y obligando a una política de austeridad que castigó particularmente a los sectores trabajadores. Ello se vio agravado por dos temporadas de sequías que conllevaron la reducción de la capacidad productiva y exportadora nacional agraria.

A mediados de 1952 falleció Eva Duarte de Perón, sumando a la crisis económica la pérdida de un sostén político fundamental del movimiento peronista. El rol de articuladora del diálogo y el consenso con las clases populares y los sindicatos que ejerció Evita era especialmente necesario en esta etapa de recortes, lo cual provocó una ausencia que fue suplida con la profundización del estilo verticalista en la toma de decisiones y el ejercicio autoritario del poder.

Superado el grueso de la crisis económica, a partir del año 52 se implementó el segundo plan quinquenal, que distaba en sus puntos centrales de los lineamientos establecidos en su antecesor. Este nuevo proyecto privilegió el alcance de una situación de equilibrio fiscal por sobre el aumento permanente de la producción, recortando la facilidad crediticia, que era uno de los puntos elementales para el crecimiento planteado inicialmente. La exclusiva financiación interna de las inversiones fue dejada de lado y el mercado de capitales se abrió con el objeto de recibir aportes extranjeros. A tal fin se implementaron una serie de modificaciones legales que permitieron y fomentaron la llegada de capitales extranjeros, con el consiguiente reaseguro de poder girar anualmente un determinado porcentaje de las inversiones a sus países de origen.

El sector agrícola volvió a ser colocado en un punto de centralidad, del cual había sido desplazado por el espíritu industrialista del primer programa, y recuperó parte del porcentaje de la renta que había perdido en los años previos. La expansión de la actividad industrial se centró en el área pesada, reduciendo sensiblemente la gravitación que tenía anteriormente el desarrollo de la industria liviana.

El fomento al consumo decreció y en su lugar se alentó la austeridad necesaria para alcanzar el ansiado equilibrio. Para ello se recurrió a una disminución en el nivel de puja entre trabajadores y empresarios, a fin de que los aumentos salariales no presionaran aún más sobre la inflación. El congelamiento de precios y la suspensión de las negociaciones colectivas fueron herramientas utilizadas a tal efecto.

En el plano político sindical esto se tradujo en una fuerte presión a las organizaciones de trabajadores para frenar las protestas que tales medidas implicaban.

Estabilizada la situación para el año 53, el recambio gubernamental en Estados Unidos permitió la profundización del nuevo esquema económico de apertura de las inversiones, que se vio acompañado con una serie de acuerdos comerciales con múltiples países.

No obstante, la reapertura de las negociaciones colectivas al año siguiente, la intención de reformular las relaciones entre trabajadores y empresarios generaría un conflicto que no sería resuelto sino mediante el nuevo golpe de Estado de 1955.

La tercera posición ideológica

Los lineamientos políticos y económicos indicados previamente tuvieron lugar en un contexto internacional sumamente complejo, signado en forma permanente e insalvable por el desarrollo de la Guerra Fría.

En efecto, el conflicto político-estratégico no bélico entre las dos principales potencias del globo, suscitado a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, tuvo consecuencias para todo el sistema de relaciones internacionales.

Para la Argentina, tuvo la carga extra de haber llegado al inicio de la Segunda Guerra como tradicional aliado de la declinante potencia inglesa y haber concluido la misma con Estados Unidos como nuevo líder mundial, país con el que históricamente había sostenido conflictivas relaciones.

En ese marco, el planteo peronista intentó transitar un camino que no implicara el posicionamiento con ninguna de las potencias, pero sin perder la clara pertenencia al mundo occidental y cristiano. Es decir, mantener una política occidental sin que ello importara un alineamiento automático con los designios norteamericanos.

El día 6 de julio de 1947 Perón brindó un discurso radiofónico dirigido “a los pueblos del mundo”, del que se pueden extraer los lineamientos implicados en esta tercera postura.

Uno de los pasajes indicaba:

La labor para lograr la paz internacional debe realizarse sobre la base del abandono de ideologías antagónicas y la creación de una conciencia mundial de que el hombre está sobre los sistemas y las ideologías, no siendo por ello aceptable que se destruya la humanidad en holocausto de hegemonías de derecha o de izquierda.

En términos regionales el peronismo fomentó el desarrollo de las relaciones comerciales con los países del Cono Sur y bregó por la unidad iberoamericana. Durante los años 1946 a 1948, Argentina negoció convenios bilaterales con Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay; con la finalidad de estrechar lazos y adquirir los insumos básicos requeridos por el programa económico, a la par que bregó por una posible unión aduanera en Sudamérica.

Con el devenir de la crisis interna a partir del año 49 y debido a la necesidad de reformular los objetivos económico-financieros, la pretensión de este posicionamiento equidistante de las potencias en pugna fue corriéndose hacia el lado norteamericano.

El voto femenino³

A la par del desarrollo en materia económica y social, se libraba dentro de las fuerzas políticas una lucha que llevaba años en nuestro país pero que recién durante el peronismo vería materializados sus efectos: la igualdad política de hombres y mujeres.

En nuestro país, la participación política de las mujeres tiene una larga historia y si bien el derecho al sufragio femenino fue una consigna que tomó fuerza en las primeras décadas del siglo XX, tuvieron que pasar varios años para que sea ley. Partidos políticos como el Partido Socialista, cuya máxima referente fue la militante feminista Alicia Moreau,⁴ pero también sectores no ligados a la política partidaria comenzaron a organizarse y a reclamar por el sufragio femenino. Se destacan el Partido Feminista Nacional, impulsado por Julieta Lanteri,⁵ y la Asociación Pro Derechos de la Mujer, presidida por Elvira Rawson de Dellepiane.

Previo a introducirnos en el proceso de sanción de la ley, debemos mencionar el contexto internacional de principios de siglo, en el cual varios países instituyeron el voto a las mujeres: Rusia y Polonia lo hicieron en 1918; Alemania y Países Bajos en 1919; EE.UU. en 1920; Gran Bretaña en 1928 (desde 1918

³ La autoría de este punto del capítulo corresponde a Agustina Pilar Cuerda, profesora de Historia Constitucional, Coordinadora del Área de Género de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la FCJyS-UNLP e Integrante de la Red de Profesoras de la FCJyS-UNLP.

⁴ Alicia Moreau de Justo, médica, política y figura destacada del feminismo y socialismo.

⁵ En 1911 solicitó a la justicia su inscripción en padrón electoral, convirtiéndose en la primera mujer en votar en Argentina y Latinoamérica.

podían votar las mujeres mayores de treinta años) y España en 1931, son algunos ejemplos. En Latinoamérica podemos señalar el caso de Brasil y Uruguay en 1932 (en este último, votaron por primera vez en 1938).

En la Argentina del centenario dos importantes sucesos impactan en la escena política. Por un lado la sanción de la Ley 8871 en el año 1912, conocida como “Ley Sáez Peña”, con motivo de ser impulsada bajo su presidencia, establecía el sufragio secreto y obligatorio para los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, mayores de dieciocho años de edad, habitantes de la nación, que estuvieran ya inscriptos en el padrón electoral; es decir: solo los varones podían ejercer ese derecho. Por otro, el primer Congreso Feminista Internacional en la ciudad de Buenos Aires, convocado por la Asociación de Mujeres Universitarias. Si bien no fue el congreso oficial, lo fue el Congreso Patriótico de Señoras, de tendencias más conservadoras, la demanda por los derechos políticos estaba en marcha.

El camino hacia la Ley

Fueron varios los proyectos de ley presentados durante esos años. En 1919, por iniciativa de la Unión Cívica Radical, se presentó en el congreso el primer proyecto de ley. En 1932 el proyecto se discutió e incluso aprobó en la Cámara de Diputados, pero no logró su aprobación en el Senado. Se volvió a presentar durante los años: 1933, 1934, 1935; y luego en el 1938, 1939 y 1942. En todos esos años el proyecto no tuvo

el apoyo de los legisladores conservadores que durante la llamada “década infame” gozaban de la mayoría en el Congreso. Luego de varios proyectos, debates y cuestionamientos, es durante el primer Gobierno peronista que finalmente se sanciona la ley. Una iniciativa en la que tuvo un destacado papel Eva María Duarte⁶ —quien representaba un fuerte símbolo de construcción de poder— y que reconoce antecedentes en la larga lucha iniciada años antes por el movimiento feminista argentino. El proyecto “derechos políticos de la mujer” que no solo habilitaba al voto, sino que permitía a las mujeres ser electas para cualquier cargo público, fue presentado por el senador Lorenzo Soler y se debatió en el Senado en agosto de 1946. Un año más tarde llegaría a la Cámara de Diputados, para finalmente ser aprobado el 9 de septiembre de 1947 y promulgada unos días después, la Ley 13010, consagrando así el derecho al sufragio femenino.

Párrafo aparte merecen los argumentos en contra de la aprobación de la ley, en algunos casos vinculados a reafirmar estereotipos de género, como los referidos a la “debilidad mental” de las mujeres para ejercer el derecho o las negativas consecuencias sociales que tendría sancionar una ley que “fomenta la disolución de la familia y el matrimonio”. En otros se sostenía la supuesta manipulación que buscaba el peronismo otorgando el derecho para fines propios, como perpetuarse en el poder.

⁶ Para 1946 “Evita” se había convertido en primera dama. En 1949 fundaría el Partido Peronista Femenino.

Lo cierto es que las elecciones del 11 de noviembre de 1951 quedaron en nuestra historia por ser el primer año en el que el voto femenino fue ejercido en el país. En aquella histórica elección, sobre un total de 8 623 646 empadronados, 4 225 467 eran mujeres (48,9 por ciento del padrón) y votó el 90,32 por ciento de las ciudadanas inscriptas.⁷ El resultado marcaría el triunfo de la fórmula Perón-Quijano sobre la de Ricardo Balbín y Arturo Frondizi, logrando casi el 64 por ciento de los votos. Terminaba así un siglo y medio de historia argentina, en el cual las mujeres habían sido excluidas en la representación política por parte del Estado. Comenzaba una democracia plena.

3) El constitucionalismo social. Pensamiento de Arturo Sampay

El constitucionalismo social

El desarrollo económico y político iniciado en la Secretaría de Trabajo y Previsión fue instrumentado legalmente a través de decretos-ley; y luego, desde la asunción del 4 de junio de 1946, mediante leyes constitucionalmente sancionadas.

Desde la lectura peronista esto implicaba una debilidad para las reformas, puesto que eran fácilmente modificables por

⁷ Eva Perón votó, por única vez, en la sala del Policlínico de Avellaneda, donde se encontraba internada producto de una enfermedad hasta su fallecimiento el 26 de julio de 1952.

nuevas leyes en contrario. El proyecto que el Gobierno desarrollaba pretendía modificar un esquema de reparto y distribución social de manera tal que perdurara en el tiempo. Es decir, el objetivo era reconfigurar estructuralmente la sociedad, garantizando al grupo trabajador un esquema de derechos que le permitiera hacer frente al poder empresario, independientemente del cambio de los vientos políticos; al tiempo que pretendía mantener las garantías sobre la propiedad privada y los derechos individuales.

En la ideología peronista, mantener el justo equilibrio entre las clases sociales para que exista la paz entre ellas y no la lucha; objetivo que solo era alcanzable si se reformulaba el andamiaje jurídico sobre el cual reposaba todo el sistema.

Consideraron necesario entonces modificar la Constitución Nacional con el objetivo de consagrar mediante una novel ley suprema el ideario de la justicia social. El plexo normativo debía responder a la nueva realidad social y al esquema de derechos dictado en consecuencia.

La Constitución Nacional sancionada en 1853 —con sus sucesivas reformas parciales— consagra un esquema político y social clásico del liberalismo burgués. De su articulado se desprende la preponderancia de los derechos individuales por sobre los colectivos y el rol acotado, en términos de intervención, que debe cumplir el Estado dentro de ese diseño. La función de este último, básicamente, es la de asegurar las condiciones marco para que cada persona desarrolle

sus actividades libremente, en un plano de igualdad jurídica formal.

Desde dicha óptica, esos individuos son personas ahistóricas, es decir que carecen de un trasfondo histórico que les define y les coloca en un determinado lugar del entramado social.

Las personas no son individuos desprovistos de coyunturas y trayectorias, de historias de vida y circunstancias, sino que se ubican en un punto de la realidad social como producto de una incontable cantidad de variables sobre las cuales no tienen capacidad de incidir. Igual tratamiento para quienes se encuentran en desigualdad de condiciones, lejos de implicar una intervención igualitaria, se traduce en un agravamiento de la desigualdad preexistente.

Desde la ideología peronista, la nueva concepción que debía guiar a la Carta Magna estaba representada en la doctrina del constitucionalismo social; la cual ya había sido plasmada en algunos ordenamientos provinciales, como la provincia de Santa Fe; y nacionales, como las de la República de Weimar, Austria y México, entre otras.

Esta corriente de pensamiento sostiene la necesidad de la intervención estatal en la economía a fin de asegurar una distribución de recursos que garantice el real acceso de las personas a condiciones de vida igualitarias. Ese objetivo se logra mediante el reconocimiento de una serie de derechos en favor de diversos grupos de la sociedad, cuyo deber de cumplimiento recae en el propio Estado. Es este último el que se encarga de generar un

desarrollo equitativo en el acceso a derechos como la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la alimentación, etc.

El pensamiento de Arturo Sampay

El representante jurídico de esta línea de pensamiento dentro del movimiento peronista fue el, por ese entonces, fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires, Arturo Sampay.

Sampay era un abogado nacido en Concepción del Uruguay, que había realizado sus estudios en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, donde luego se doctoró y fue docente de la materia Derecho Político hasta el año 1952.

Durante el año 1945 fue designado asesor del interventor de la Provincia de Buenos Aires, Juan Atilio Bramuglia, quien luego lo promovería al cargo de fiscal de Estado provincial. Al iniciarse el gobierno de Domingo Mercante, tras las elecciones del 46, fue confirmado en dicho cargo, el cual ejercería durante seis años.

Luego de las elecciones de 1952 y, tras el distanciamiento entre Perón y Mercante, Sampay debió partir al exilio. Inició su largo periplo en Paraguay, continuó en Bolivia y finalizó en Uruguay, donde residió hasta el año 1958.

Luego del golpe de Estado del año 55, lejos de mejorar su situación, comenzó su persecución por parte de los Gobiernos de facto que proscribieron al peronismo, anularon la Constitución y demonizaron a sus ideólogos. No pudo volver a dictar clases en el país ni ocupar cargos públicos sino hasta el retorno al Gobierno del Partido Justicialista en 1973.

A lo largo de todos esos años continuó con la producción jurídico-académica; sin embargo, serían sus obras de las décadas del 30 y 40 las que marcarían el eje de su producción intelectual y que lo ubicarían entre los grandes nombres del derecho argentino. Entre ellas se destaca la que se convertiría en su tesis doctoral: *Crisis del Estado de derecho liberal-burgués*. Allí expuso en forma más acabada su postura jurídico-política que le llevaría, años después, a la enorme tarea de redactar el proyecto para la reforma de la carta magna.

Conforme plantea Sampay:

El Estado es un ente de cultura y una estructurante forma de vida, como tal, una realidad social que lo es en la historia y a quien informa un contenido de finalidad. A esta estructura social-histórica la formulan, la soportan y la sustancializan, hombres de vida conjunta, que obran y hacen de acuerdo a un sistema ideal conformado por la visión del mundo y de la persona que ellos poseen, consciente o inconscientemente, como una verdad absoluta.⁸

Contrapone con ello la idea naturalista de que la conformación del Estado responde a una estructura de tipo inmanente y exógena al ser humano, una causa dada cuyo desarrollo es simplemente el cumplimiento de un designio previo.

⁸ SAMPAY, Arturo. *Crisis del Estado de derecho liberal-burgués*. Buenos Aires: Losada, 1942, p. 27.

Y en ese sentido, sostiene la imperiosa necesidad de un cambio en la estructura estatal a fin de adaptarla a su actual realidad, dado que:

(...) el Estado de Derecho liberal-burgués ya corrió su curso, que es un imposible intentar su absolutización valiosa, porque siendo elemento de una determinada estructura histórica de Cultura que alcanza a su fin, se consuntan los presupuestos mentales y los datos reales que lo conformaban; y en consecuencia, se le escapa su realidad, deviene una forma vacía, que queda afuera y detrás, del nuevo complejo histórico que engarza nuestra existencia.⁹

4) La reforma constitucional de 1949. Cuestionamiento a su constitucionalidad

La reforma constitucional de 1949

La Constitución de 1853 (con sus reformas de 1860, 1866 y 1898), conforme al diseño que imperaba en la época, está compuesta por tres bloques distintos. Por un lado, el preámbulo, en el cual se expresan los deseos y objetivos generales; es decir, los fines que se esperan alcanzar mediante su sanción; la parte dogmática, en la cual se enumeran los diversos derechos y garantías de las personas sometidas a su jurisdicción; y la

⁹ SAMPAY, Arturo. *Op. cit.*, p. 55.

parte orgánica, en la cual se establece el diseño institucional de organización del poder a nivel federal, optando por la clásica división tripartita: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Constitución Nacional, sancionada por la Convención Constituyente en 1949, modificó el texto preexistente en muchos aspectos, ya que introdujo cambios a su preámbulo, a la parte dogmática y a la parte orgánica.

En el preámbulo se produjeron dos modificaciones. Se agregó la referencia a la promoción de la “cultura nacional” y “la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”; llevando así a la carta magna los principios proclamados por la ideología peronista como elementos fundamentales de su doctrina.

En cuanto a la parte dogmática, se agregó la actividad del propio Estado como uno de los recursos del Tesoro Nacional; se prohibió otorgar superioridad a un puerto sobre otro; se estableció la ausencia de libertad para atentar contra la libertad como así también la de conformar organizaciones opuestas a las libertades individuales o el sistema democrático; se aclaró que la exigencia de votos necesarios para la reforma de la Constitución es de dos tercios sobre los presentes; se estableció el fuero militar; se agregó el recurso de habeas corpus; se dispuso la obtención automática de la nacionalidad para los extranjeros que residieran cinco años consecutivos en el país; se sumó al existente estado de sitio, el estado de prevención y alarma, a fin de limitar temporalmente las garantías constitucionales en

caso de alteración del orden público, habilitando la detención de personas por hasta treinta días; se incorporó la prohibición del abuso del derecho al orden constitucional.

Mediante el agregado del artículo 37, compuesto por cuatro acápite y numerosos incisos, se establecieron los entonces denominados derechos de segunda generación o derechos sociales, a saber: del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura.

A modo ejemplificativo, vale destacar: el derecho a una retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar (vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas), a la seguridad social, a la preferente protección estatal de la familia como núcleo primario de la sociedad, a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, a la autonomía universitaria, entre muchos otros.

Por último, mediante los artículos 38, 39 y 40 se incorporaron los preceptos de corte político-económico más trascendentales y controvertidos de la reforma, a través de los cuales se fijó el modelo nacionalista e intervencionista del Estado. Los dos primeros establecían la función social de la propiedad y del capital, como así también la prerrogativa estatal para fiscalizar la utilización y distribución del campo, en aras de bien común.

Específicamente sostenían:

Artículo 38: La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, está sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invención o descubrimiento por el término que le acuerda la ley. La confiscación de bienes queda abolida para siempre de la legislación argentina. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones ni exigir auxilios de ninguna especie en tiempo de paz.

Artículo 39: El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino.

El artículo 40, por su parte, determinaba la potestad del Estado para intervenir en la economía, monopolizando

ciertas actividades y organizando la explotación de las riquezas. Dispuso la nacionalización de las fuentes naturales de energía y de los servicios públicos, y determinó que las actividades económicas de importación y exportación estarían a cargo del Estado.

En su redacción final sostenía:

Artículo 40: La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido.

En cuanto a su parte orgánica, la Constitución de 1949 modificó la base representativa de los diputados, aumentando la duración de sus mandatos y reduciendo la de los senadores; se otorgó rango constitucional a la nacionalización del Banco Central; se eliminó el número limitado de ministerios; se dispuso la obligatoriedad de las decisiones de la Corte Suprema en cuestiones de interpretación constitucional; se estableció la elección directa del presidente y el vice; y se consagró la reelección ilimitada para el primer mandatario y su vice.

En definitiva, como indica Lorenzo: “La reforma constitucional de 1949, si bien mantuvo la estructura básica de la constitución de 1853, introdujo doce (12) supresiones, ochenta y seis (86) modificaciones, siete (7) agregados y seis (6) disposiciones

transitorias. Pero básicamente lo que cambió fue el espíritu o filosofía de la carta constitucional”¹⁰

Cuestionamiento a su constitucionalidad

Desde el comienzo mismo del proyecto de reforma, la oposición cuestionó la intención y la necesidad de llevar a cabo ese cambio. Se acusaba al partido oficialista de promover una reforma innecesaria, ocultando los reales intereses que subyacían a la propuesta.

En forma inicial, la crítica estuvo centrada en que bajo los argumentos de la protección que era necesario brindar a los nuevos derechos consagrados, se ocultaba la verdadera intención del Gobierno que era lograr la continuidad de Juan Domingo Perón en el cargo de presidente de la Nación.

Hasta ese momento, el artículo 77 de la Constitución Nacional establecía la imposibilidad de reelección inmediata del cargo de presidente y/o vicepresidente; es decir que, una vez finalizado el período para el cual había sido designado, debía transcurrir un mandato intermedio antes de poder volver a ser candidato a dicho cargo.

La reforma fue defendida como necesaria por los peronistas y atacada como intento de perpetuación por la oposición. La discusión ganó la calle y los argumentos y la virulencia de las acusaciones cruzadas llegaron a un punto irreconciliable.

¹⁰ LORENZO, Ramón Celso. Manual de Historia Constitucional Argentina. Rosario: Editorial Juris, tomo III, 1999, p. 178.

En ese marco se envió al Congreso el proyecto de ley para la reforma, cuyo texto sostenía:

Declarase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación.

Tal redacción fue la que finalmente se consagró en el artículo 1° la ley de reforma 13233 de 1948.

En este punto los argumentos de la oposición se centraron en nuevos carriles. Por un lado, se criticó que el artículo 30 de la Constitución preveía que el Congreso debía “declarar” la necesidad de reforma, y una ley no era una declaración. Se sostenía que la ley podía ser objeto de veto presidencial e interrumpir así la voluntad de los congresistas.

Debido a la práctica utilizada en las reformas previas de 1860, 1866 y 1898, que habían sido dispuestas mediante ley del Congreso de la Nación, era un argumento que carecía de peso real; máxime teniendo en cuenta que había sido el propio Ejecutivo el que había enviado el proyecto de reforma. Por otro lado, se criticó que la ley 13233 no determinaba puntualmente cuáles eran las reformas que la Convención Constituyente se encontraba habilitada a tratar, lo cual significaba en los hechos una libertad demasiado amplia a los fines de la reforma.

El argumento, a pesar de ser más fuerte que el indicado anteriormente, tampoco resultaba de gran consistencia dado que el propio texto de la Constitución no establece la necesidad de determinar los puntos de reforma, sino que solo indica que la reforma podrá darse “en el todo o en cualquiera de sus partes”. Por último, se criticó que la ley no había sido sancionada por las mayorías agravadas establecidas en las disposiciones constitucionales pertinentes. Este fue el fundamento más sólido de la oposición y sobre el cual versó ampliamente la discusión.

El artículo 30 de la Constitución Nacional establece que “La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros (...)”. El peronismo contaba en ese momento con la totalidad de los miembros de la Cámara de Senadores, con lo cual el proyecto fue aprobado por unanimidad, y no representó problema alguno.

Por el lado de la Cámara de Diputados, al momento de sancionarse la ley, contaba con un total de 152 diputados —el total de bancas era de 158 pero cinco diputados habían fallecido y uno había sido expulsado—, con lo cual los dos tercios del total era 101. El proyecto, no obstante, fue aprobado por 96 legisladores, que representaban las dos terceras partes de los miembros presentes, es decir, de los miembros necesarios para conseguir el *quorum* requerido para sesionar, pero no del total de miembros que componían la Cámara en ese momento.

Existen distintas interpretaciones sobre la letra de la norma en este punto, cuyo estudio preciso escapa al objeto de nuestra materia y excede los objetivos de este libro.

Sin perjuicio de ello, puede resumirse que el debate se centra en si la exigencia de la Constitución consiste en que los dos tercios requeridos deben computarse sobre el total de bancas que componen la Cámara; sobre el total de miembros que efectivamente ocupan las bancas; o, por último, si dichos dos tercios se calculan sobre los miembros requeridos para habilitar su funcionamiento, o sea, miembros presentes una vez alcanzado el *quorum*.

Los partidos de la oposición sostenían que la letra de la Constitución era clara, solo hablaba de miembros y no de miembros presentes. En aquellos casos en que el texto constitucional se refiere a miembros presentes, lo hace de manera expresa, por ello su ausencia en este artículo es indicador de que se trata de la totalidad de miembros.

Desde el peronismo, por otra parte, se sostenía que se estaba forzando la interpretación de la norma, agregándole una exigencia no contenida en el texto, y que además se estaba yendo en contra de la práctica sostenida en las anteriores reformas constitucionales, puesto que las reformas de 1860 y 1866 habían sido convocadas con la misma mayoría que la Ley 13233 y en ningún momento había sido cuestionada su validez.

Independientemente de las conclusiones que puedan ensayarse al respecto, lo cierto es que el partido peronista contaba con los 101 legisladores necesarios que hubieran tornado indiscutible el proceso formal de sanción de la ley. La decisión de no posponer la votación a una próxima sesión en que se

encontrara alcanzada la mayoría agravada, sería un defecto de origen con el que la Constitución del 49 debió lidiar durante toda su vigencia y fue uno de los argumentos utilizados al momento de su derogación.

Más allá de esto, difícilmente pueda concluirse que el problema real se encontraba en la letra del llamado a la reforma. No existía el consenso político de fondo necesario para llevar a cabo una reforma de las características planteadas. Las críticas de forma representaron, simplemente, el medio a través del cual se materializó la disidencia a dicho cambio, el cual finalmente se impondría años después mediante la violencia de las armas y la interrupción, una vez más, del Estado de derecho.

La fecha para la elección de convencionales constituyentes se estableció para el día 5 de diciembre de 1948 y puso a los partidos opositores en la disyuntiva de su participación. La concurrencia implicaba la convalidación de la reforma, la no concurrencia implicaba habilitar la vía para cualquier tipo de cambios.

Los partidos Conservador, Demócrata Progresista y Socialista, decidieron abstenerse y rechazaron cualquier tipo de participación. Dentro del Partido Comunista, contrariamente, se decidió participar de los comicios.

Por el lado de la Unión Cívica Radical existieron dos posturas enfrentadas. El ala conservadora —representada por los unionistas como José P. Tamborini, Enrique Mosca, Ernesto Sammartino, Arturo Mor Roig, Miguel Ángel Zavala Ortiz, etc.—sostuvo que no debían presentarse bajo ningún pretexto.

El ala progresista —representada por los intransigentes como Moisés Lebensohn, Arturo Frondizi, Ricardo Balbín, Arturo Illia, Amadeo Sabattini, Crisólogo Larralde, etc.— sostuvo que debían presentarse a fin de denunciar el atropello en la misma Convención y desde allí lograr la difusión.

Cabe recordar en este punto que el grupo intransigente del radicalismo tenía no pocos puntos en común con las políticas sociales y económicas del peronismo. Ambos grupos abrevaban en la doctrina nacionalista y de justicia social que propiciaba el yrigoyenismo, sobre todo a través del grupo Forja, del cual ambos partidos tenían miembros entre sus filas.

Finalmente, los radicales decidieron en Convención Nacional que presentarían lista de candidatos para las elecciones, pero los miembros electos debían abstenerse de participar en cualquier tipo de reforma o modificación.

El resultado de las elecciones fue de un 60 por ciento de los votos para el partido oficialista, consiguiendo de tal modo la mayoría y, consecuentemente, dos tercios de los constituyentes; mientras que la minoría opositora conseguía el tercio restante, esto así de acuerdo al sistema de representación establecido por las leyes electorales de 1912.

Los argumentos expuestos anteriormente fueron reeditados por la oposición al inicio de la Convención Constituyente y rechazados por el voto de la mayoría. Días más tarde, al reanudarse las sesiones y luego de un arduo debate en torno a la inconstitucionalidad del llamado a reforma y la acusación de

que solamente se pretendía lograr la continuidad de Perón en el cargo de presidente, el radicalismo abandonó la sala.

El resto de la Convención transcurrió con la sola presencia del oficialismo, concluyendo su tarea el día 16 de marzo y sancionando el nuevo texto de la Constitución Nacional.

5) Derrocamiento de Perón. Derogación de la Constitución de 1949. Proscripción del peronismo.

Derrocamiento de Perón

Como todo suceso histórico-político, los motivos que llevaron al derrocamiento de Perón no pueden buscarse en un hecho puntual, se trata de situaciones pluricausales en las que concurren múltiples actores y conflictos.

Sin perjuicio de ello, se pueden trazar ciertas líneas generales que permiten interpretar las razones que llevaron al golpe de Estado cívico-militar-eclesiástico con el cual se dio fin al segundo Gobierno peronista.

La situación del Gobierno para el año 1955 mostraba el desgaste de más de diez años de estar al frente de la administración, con los múltiples frentes de conflicto que consecuentemente se habían ido abriendo.

La muerte de Evita en el año 52 había significado la desaparición de un vaso comunicante entre las políticas estatales y amplios grupos de trabajadores. Su rol de articuladora y su

profunda llegada a sectores sociales que hasta ese momento habían sido mantenidos al margen de los beneficios económicos del Estado, no pudo ser reemplazado por el partido gobernante. Había ocupado un importante espacio político en la relación del Gobierno con los asalariados gremialmente organizados, como así también con los grupos de trabajadores informales no organizados y los sectores más excluidos de la sociedad. Esto último fue principalmente materializado a través de la profunda acción social llevada a cabo desde la Fundación Eva Perón, que ocupó espacios históricamente reservados a la Iglesia católica y las acciones asistenciales de las clases más acomodadas. En su lugar se estableció la imposición no negociada de las decisiones, lo cual provocó una tirantez en las relaciones del Gobierno y sus bases.

La verticalización del Gobierno y el recambio de sus principales figuras por otras de menor talento, pero mayor obsecuencia que se fue dando a lo largo de toda la década, implicó una burocratización del movimiento que atentó contra su propio dinamismo. A ello corresponde sumar la compleja coyuntura económica que, más allá de que para el año 55 ya había transitado su peor parte, las decisiones tomadas a fin de atravesarla y el estadio actual de la relación obrero-patronal, habían incidido negativamente en las relaciones de fuerza hacia el interior del Gobierno. En ese sentido, el desarrollo del movimiento obrero implicaba a los ojos de las clases dominantes un peligroso avance hacia la autonomización de dicho movimiento que, de no ser

correcta y oportunamente contenido, podía devenir en una independización de su accionar, con serios riesgos de encaminarse hacia posturas de tipo socialistas.

Por otro lado, resulta insoslayable señalar el peso de las reformas incorporadas al texto constitucional mediante la modificación de 1949 y la elevación al rango máximo de las disposiciones relativas a la intervención del Estado en la economía. El nuevo rol asignado a la propiedad privada y la nacionalización de los recursos y fuentes de energía implicó una amenaza para ciertos sectores de poder cuyo rol en la caída del peronismo no se puede desconocer.

Por último, la inestable pero mutuamente necesaria relación entre el peronismo y la Iglesia, que había tenido lugar desde el año 1946, fue sufriendo un silencioso pero inevitable desgaste. El discurso obrerista y la presencia estatal en funciones sociales y asistenciales que siempre habían sido terreno indiscutido de la Iglesia católica fueron deteriorando el vínculo que los unía. El agravamiento del conflicto suscitado con la Iglesia a partir del año 1954 generó un distanciamiento entre ambos grupos que para el año 55 los colocaba en posturas irreconciliables. Las acusaciones cruzadas no hicieron más que escalar la disputa y para el momento en que Perón advirtió la gravedad del problema, la Iglesia ya se había convertido en el elemento aglutinante de todos los sectores opositores al peronismo.

La procesión del *Corpus Christi* del 11 de junio de 1955 fue el punto culmen de esa contienda, transformándose en una

movilización política en la que no faltó la representación de ninguno de los grupos contrarios al Gobierno. Los conflictos desatados posteriormente serían presagio de la espiral de violencia que ya estaba desatada.

El día 16 de junio de 1955, en un acto sin precedentes en nuestra historia, las Fuerzas Armadas nacionales bombardearon y ametrallaron la Plaza de Mayo y la Casa Rosada, asesinando a más de trescientas personas e hiriendo a varios cientos. El objetivo militar de asesinar a Perón no fue alcanzado, dado que fue refugiado en el edificio del Ministerio de Guerra.

Finalmente, el 16 de septiembre de 1955 en la ciudad de Córdoba inició el golpe de Estado que derrocaría al segundo Gobierno peronista y daría inicio a un período de sucesiones militares y pseudo democracias.

Derogación de la Constitución de 1949

Ejecutado el golpe de Estado, la autodenominada Revolución Libertadora colocó al frente del Poder Ejecutivo al general del Ejército Eduardo Lonardi y al contraalmirante Isaac Francisco del Ángel Rojas como vice. Entre las primeras medidas, se dispuso la clausura del Congreso Nacional, la intervención de las provincias y, algo novedoso en relación con los golpes de Estado previos, la disolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Haciéndose eco de las palabras de Urquiza, “sin vencedores ni vencidos”, Lonardi intentó llevar adelante un discurso moderado, planteando la necesidad de mantener un diálogo con los

grupos trabajadores, respetando las conquistas alcanzadas, y dejando que el peronismo se diluyera por sus propios medios, a fin de no convertir en mártires a los recién derrocados.

Su objetivo era en cierto modo reeditar el pacto entre militares y sindicalistas que había tenido lugar con el golpe de Estado de 1943, y cuyo producto había sido la alianza que permitiera el desarrollo de las políticas sociales implementadas por Perón. La situación, sin embargo, era distinta.

Las tensiones internas producidas por los dos principales grupos que conformaban el nuevo Gobierno, una línea más liberal, antiperonista y asociada a los partidos políticos de la oposición —encabezada por Rojas—, y otra nacionalista, católica y que había sido más cercana al peronismo —encabezada por Lonardi—, tornaron imposible la continuidad de esa postura y llevaron a su renuncia a menos de dos meses de asumir la presidencia de facto.

Su lugar fue ocupado por el general Pedro Eugenio Aramburu, representante de la corriente liberal dentro del Gobierno de facto. Su objetivo excedía la sola deposición de Perón y apuntaba a desarmar la estructura política y social construida por el peronismo desde el Estado. En ese sentido fue cobrando fuerza la idea de que era necesario sustituir la normativa que daba lugar institucional a ese reparto de poder.

El día 27 de abril de 1956, mediante una “proclama” del Poder Ejecutivo de facto se dispuso:

Declarar vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de la de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de septiembre de 1955.

Se daba inicio así al proyecto de modificación constitucional, derogando plenamente el texto sancionado en 1949, como primer paso para desandar el camino recorrido en materia de constitucionalismo social y retornar al espíritu liberal decimonónico de la Carta Magna.

La supresión de la Constitución se mostraba para el nuevo Gobierno como un paso imprescindible para el restablecimiento de un esquema de reparto de poder y de ingresos nacionales que había sido trastocado durante la década precedente.

Proscripción del peronismo

La segunda etapa de la Revolución Libertadora, abierta con la llegada de Aramburu al poder, marcó el triunfo del sector más antiperonista y su intención de eliminar todo vestigio del régimen depuesto se llevó a cabo de manera literal.

La postura de avanzar “sin vencedores ni vencidos” fue dejada de lado y en su lugar se inició un proceso tendiente a desmontar los aparatos políticos creados por el Gobierno peronista, a la par de intentar suprimir la identificación que las clases trabajadoras y sindicales tenían con dicho movimiento.

La disolución del partido peronista, tanto en su rama masculina como femenina, la inhabilitación para ingresar a puestos del Estado por quienes habían sido sus miembros, la intervención de la CGT, la prohibición de ser representantes gremiales a quienes habían ocupado cargos sindicales en el período inmediato anterior; fueron algunas de las medidas dispuestas para eliminar las presencias peronistas de los lugares de conducción. Ellas fueron acompañadas en el plano simbólico con el dictado del Decreto-Ley 4161 de 1956, a través del cual se estableció la prohibición de utilizar:

Imágenes, símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas artículos y obras artísticas” peronistas, como así también la “utilización de la fotografía retrato o escultura de los funcionarios peronistas o sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre propio del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones “peronismo”, “peronista”, “justicialismo”, “justicialista”, “tercera posición”, la abreviatura PP, las fechas exaltadas por el régimen depuesto, las composiciones musicales “Marcha de los Muchachos Peronista” y “Evita Capitana” o fragmentos de las mismas, y los discursos del presidente depuesto o su esposa o fragmentos de los mismos.

En el plano material, tales prohibiciones se castigaban:

a) Con prisión de treinta días a seis años y multa de m\$ⁿ 500 a m\$ⁿ 1.000.000; b) Además, con inhabilitación absoluta por doble tiempo del de la condena para desempeñarse como funcionario público o dirigente político o gremial; c) Además, con clausura por quince días, y en caso de reincidencia, clausura definitiva cuando se trate de empresas comerciales. Cuando la infracción sea imputable a una persona colectiva, la condena podrá llevar como pena accesoria la disolución. Las sanciones del presente decreto-ley no serán susceptibles de cumplimiento condicional, ni será procedente de excarcelación.

El disciplinamiento social instrumentado con tales medidas y la persecución de quienes habían ocupado lugares de poder dentro del peronismo, tuvo su punto culmen con los fusilamientos de León Suárez en 1956.

En fecha 9 de junio de 1956 un grupo de militares encabezado por el general Valle llevó a cabo un alzamiento que tenía por finalidad derrocar al Gobierno de facto. Si bien el accionar fue controlado rápidamente, se dispuso la aplicación de un castigo que resultara ejemplar, lo cual se cumplió mediante la ejecución sumaria de Valle, 15 militares y 18 civiles.

En el plano económico, la modificación respecto a las políticas peronistas se llevó a cabo mediante la disolución del IAPI, la

eliminación de controles de cambio, la desregulación de ingreso de capitales extranjeros, la apertura de las importaciones, la unificación de los tipos de cambio en un valor de 18 pesos por dólar y su posterior devaluación a 36 pesos¹¹ y la reducción del salario real en un 17,9 por ciento durante el año 1957.

La desnacionalización de los fondos bancarios, la toma de deuda en el exterior,¹² el ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial fueron algunas de las propuestas del por el entonces asesor económico del Gobierno, Raúl Prebisch, que terminaron de completar el nuevo esquema financiero que se aplicaría en el país.

La proscripción del partido peronista y la imposibilidad de regreso al país de Juan Domingo Perón se mantendría incólume durante los siguientes dieciocho años, en los que la alternancia en el poder se dio entre militares y Gobiernos pseudo democráticos cuyo margen de acción se encontraba fuertemente condicionado por los primeros.

¹¹ RAPAPORT, Mario Daniel. Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003). Buenos Aires: Crítica, 2020, p. 451.

¹² Argentina pasó de ser un país acreedor en 1955 a deber más de mil millones de dólares hacia el fin del gobierno de Aramburu.

6) La reforma de 1957. Tramitación. Análisis. Cuestionamiento a su constitucionalidad

La reforma de 1957: tramitación y análisis

Consecuentemente con la proclama de abril del 56 y el endurecimiento de la posición antiperonista, en el mes abril de 1957 se dispuso mediante el Decreto-Ley 3838/57 la convocatoria de una Convención Constituyente que sesionaría en la ciudad de Santa Fe.

Su misión era analizar la necesidad de una reforma con el fin de asegurar: a) El establecimiento del régimen electoral más adecuado; b) el afianzamiento del sistema federal de gobierno; c) el afianzamiento de la libertad individual y de expresión y de los derechos individuales y sociales; d) el fortalecimiento de las autonomías municipales; e) el equilibrio interno entre los poderes del Gobierno Federal, dando al Poder Legislativo independencia funcional y poder de contralor, y fijando las facultades del Poder Ejecutivo, inclusive en la designación y remoción de los empleados públicos. El robustecimiento integral del Poder Judicial; y f) el régimen adecuado de dominio y explotación de las fuentes naturales de energía”.

Para marzo de ese mismo año la fractura entre las dos principales líneas de la Unión Cívica Radical estaba formalizada y quienes habían sido compañeros de fórmula en las elecciones presidenciales de 1951 encabezaban ahora dos grupos diferenciados por su postura con relación al peronismo.

La Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), liderada por Balbín, se posicionaba más cerca del Gobierno mientras que la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), conducida por Frondizi, se alejaba y endurecía su crítica, sosteniendo la necesidad de llevar a cabo algún tipo de negociación con el peronismo, dado que su apoyo, explícito o al menos tácito, era necesario para alcanzar a la clase trabajadora, de amplia mayoría peronista.

Las elecciones convencionales de julio de 1957 dieron la razón a Frondizi: el voto en blanco se alzaba con la primera minoría cosechando un 24,31 por ciento del total, por sobre el 24,20 por ciento de la UCRP y el 21,23 por ciento de la UCRI. La Convención Constituyente tuvo un infructuoso desarrollo dado el abandono de la misma por parte de la UCRI, el cual fue seguido luego por otros bloques menores. Finalmente, debido a las propuestas antiliberales que pretendían mantener una cierta estatización de la economía privada y la supervivencia de un esquema como el del vilipendiado artículo 40, los conservadores también abandonaron la Convención.

Con esa estocada final, los reformadores que quedaron terminaron por aprobar un texto constitucional que solamente incorporó el artículo 14 bis al texto original de 1853 (con sus reformas de 1860, 1866 y 1898), dejando el resto inalterado.

Cuestionamiento a su constitucionalidad

Como surge evidente del desarrollo histórico expuesto, la Constitución Nacional emanada de la Asamblea Nacional Constituyente de 1957 adolecía de numerosas falencias.

En primer término, la proclama de derogación de la Constitución de 1949 había sido realizada por un gobierno surgido de la violación del Estado de derecho, por lo cual su aceptación implicaba la consagración de la superioridad de la fuerza por sobre la ley.

En segundo lugar, la necesidad de la reforma no solo padecía de ese mismo problema, sino que además había sido dispuesta a través de un decreto ley y no declarada por el Congreso Nacional —clausurado en septiembre del 55— mediante el voto de dos tercios de sus miembros. Es decir, tenía una convocatoria aún más discutible que la del 49, lo cual había sido uno de los argumentos para disponer su derogación.

En tercer lugar, la elección de los convencionales constituyentes se había llevado a cabo bajo la proscripción del partido político mayoritario y en la cual el voto en blanco había resultado ganador. La legitimidad de sus miembros se encontraba claramente menoscabada.

En palabras de Oscar Alende, portavoz del bloque de la UCRI durante la Asamblea, “no estamos sentados aquí en calidad de constituyentes sino como simples ciudadanos que niegan validez al mandato de los señores convencionales”.

Concluye así un período que, como tantos otros, implicó un profundo debate en torno al rol del Estado en la sociedad y los esquemas de distribución de poder y riqueza, al rol de la política y respecto al modo en que ello debe, o no, ser materializado a través de un texto constitucional ordenador de la actividad política sustantiva.

La permanente tensión entre el juego democrático y la utilización de la fuerza como justificación del derecho es un eje que atraviesa por completo el espacio temporal comprendido entre los años 1943-1957, cuyo resultado va a signar de modo indeleble el desarrollo posterior de los hechos.

BIBLIOGRAFÍA

BASUALDO, Eduardo. *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2013.

CAIMARI, Lila. *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana, 2007, tomo VIII, capítulo IX.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente, tomos: XIV y XV, 1993.

HOROWICZ, Alejandro. *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Edhasa, 2015.

LORENZO, Ramón Celso. *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Rosario: Editorial Juris, tomo III, 1999.

MATSUSHITA, Hiroshi. *Movimiento obrero argentino 1930-1945*. Buenos Aires: RyR, 2014.

RAPAPORT, Mario Daniel. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica, 2020.

ROSA, José María. *Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Oriente, tomo XII y XIII, 1992.

SAMPAY, Arturo. *Crisis del Estado de derecho liberal-burgués*. Buenos Aires: Losada, 1942.

TEACH, César. *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana, tomo IX, 2007.

TORRE, Juan Carlos. Introducción a los años peronistas. En TORRE, Juan Carlos (dir.). *Los años peronistas (1943-1955)*. *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana, 2002, tomo VIII, pp. 11-77.

CAPÍTULO XIV

¿DEMOCRACIAS CON PROSCRIPCIÓN?

Por Agustina Pilar Cuerda

¿DEMOCRACIAS CON PROSCRIPCIÓN?

*Por Agustina Pilar Cuerda **

Sumario:

1) Frondizi y el fallido compromiso con Perón. Derrocamiento; 2) Elección de Illia y derrocamiento 3) La expansión militar. Revolución Argentina. Represión 4) La enmienda de 1972 5) Regreso a las urnas. El FREJULI y la asunción de Perón. Los grupos revolucionarios de izquierda y de derecha. La represión 6) El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional 7) Las desapariciones forzadas como metodología 9) Guerra de Malvinas. Consecuencias 10) Doctrina de facto. Interpretación jurisprudencial de los actos de los gobiernos de facto a lo largo del tiempo. Supremacía constitucional y estatutos de los gobiernos de facto.

* Profesora de Historia Constitucional y Coordinadora del Área de Género de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Breve introducción

Con lo abordado hasta aquí, podemos decir que resulta imprescindible analizar los aspectos centrales de la materia, el estudio de nuestra historia constitucional, entendiéndola desde una perspectiva integral, interdisciplinaria y en clave de género, que permita vincular el surgimiento de las instituciones locales, su contexto ideológico, económico y político, tanto nacional como internacional. Entender la historia como eje fundamental para la comprensión de las características de las instituciones políticas que conformaron y conforman nuestra nación. A partir de allí adquirir las herramientas conceptuales que permitan prever el desarrollo institucional futuro, teniendo presente el contexto en el que se vive, considerando fundamental la defensa del orden constitucional y el respeto a los derechos humanos. La invisibilización de la participación y el rol de las mujeres en numerosos episodios de la historia universal y argentina es una constante que desde hace un tiempo se viene revirtiendo gracias a los movimientos feministas que cuestionan y desarmar los papeles tradicionalmente asignados por la cultura machista.

Veremos en esta unidad una etapa de la historia argentina de mucha oscuridad y dolor. Palabras como proscripción, violencia, represión, dictadura, desaparecidos, guerra, recorrerán este capítulo tan necesario de conocer para reflexionar sobre todo lo ocurrido durante estos años, teniendo como

horizonte el fortalecimiento de la democracia, promoviendo la memoria, la búsqueda de la verdad y la justicia. Como sociedad seguimos transitando ese camino, con mayores avances que retrocesos y con la plena consciencia de asumir como meta histórica el valor indeclinable del pluralismo.

Por último y no por eso menos importante mi especial agradecimiento a Guillermo Raúl Moreno, profesor titular de la cátedra III por dejarme ser parte de esta hermosa obra colectiva para todas y todos las y los estudiantes de la querida Universidad Nacional de La Plata.

1) Frondizi y el fallido compromiso con Perón. Derrocamiento

Arturo Frondizi fue abogado, periodista, docente y presidente de la Argentina durante el período 1958-1962. Afiliado a la Unión Cívica Radical durante la década del 30, su liderazgo político emergió rápidamente a partir del proceso político inaugurado por la autodenominada “revolución libertadora”. Desde ese momento, la vertiente radical que lideraba había mantenido un discurso hacia la conciliación con el peronismo, proponiendo la construcción de un frente popular, nacional y democrático que comenzó a ser bien visto en algunos sectores peronistas. La imagen política que Frondizi había construido reposaba en dos acciones concretas, por un lado, se presentaba como una oposición firme, pero no excesivamente agresiva hacia el peronismo y por el otro, la defensa de una política económica antiimperialista, tal como lo había expuesto en su libro *Petróleo y política* en 1954 al oponerse a la firma del contrato con la California Standard Oil.

El 9 de marzo de 1956, la dictadura de Pedro Eugenio Aramburu, que unos meses antes había derrocado a Perón, firmó el Decreto-Ley 4161¹ de prohibición de elementos de afirmación ideológica o de propaganda peronista.

¹ El Decreto-Ley 4161 fue derogado por la Ley 16648, sancionada por el Congreso Nacional el 30 de octubre de 1964 y promulgada por el presidente Arturo Illia el 18 de noviembre de 1964.

Su texto prohibía varias cosas:

Se decreta que queda prohibido en todo el territorio de la Nación: La utilización con fines de afirmación ideológica peronista o de propaganda peronista –de las imágenes de símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, que pretendan ese carácter o pudieran ser tenidas por alguien como tales, pertenecientes o empleados por individuos representativos y organismos del peronismo. Se considera violatorio de esta disposición, la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o de sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones peronismo, justicialismo, justicialista, tercera posición (...) las composiciones musicales denominadas “Marcha de los muchachos peronistas” y “Evita Capitana” (...) el artículo 3 establece que: a quienes infrinjan este decreto les corresponde de 30 a días a 6 años de prisión”. Ese era el contexto político de la Argentina de los años 50. Las FFAA intentaban “desperonizar” la sociedad, proscribiendo el partido peronista.

En julio de 1957 la dictadura convoca una Convención para reformar la Constitución Nacional. Perón llamo a sus seguidores a votar en blanco, resultando el voto mayoritario. Este hecho resurgió las discusiones dentro del radicalismo en torno a la actitud que debían adoptar frente al peronismo que

demonstró un caudal electoral que seguía siendo decisivo. Frondizi, a diferencia de la mirada de Ricardo Balbín,² que era partidario de no vincularse con el movimiento peronista, propone un acercamiento al líder —exiliado en Venezuela— para insertar al peronismo en el esquema político actual. Este hecho trajo como consecuencia directa la ruptura de la UCR en dos fracciones: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), liderada por Frondizi, y la Unión Cívica Radical del Pueblo, conducida por Balbín. Así es como Frondizi envió a Caracas a su secretario Rogelio Frigerio para llevar adelante las negociaciones que concretarían un pacto con Perón, por el cual, a cambio de los votos peronistas, Frondizi se comprometió a desarrollar un programa económico, social y popular afín al peronismo.

La fórmula de la UCRI Arturo Frondizi-Alejandro Gómez resultó ganadora en las elecciones de 1958; y los gestos hacia la masa trabajadora que posibilitó su llegada a la presidencia no se hicieron esperar. La ley 14436 de “Amnistía para los presos políticos peronistas” y la 14455 de Asociaciones Profesionales, que en la práctica restituía las modalidades de organización gremial implementadas durante el gobierno de Perón. El acuerdo se estaba cumpliendo, no sin generar un fuerte rechazo de la UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo), de las Fuerzas Armadas y de representantes de los grandes grupos

² <https://www.argentina.gob.ar/secretariageneral/museo-casa-rosada/iconos-argentinos/balbin>

económicos nacionales y extranjeros que veían con preocupación el rumbo “demasiado populista” que parecía tomar el Gobierno. Las presiones se materializaron a mediados de 1959 con el reemplazo del ministro de Economía por Álvaro Alsogaray, aliado a los grupos de poder económico, avalado por los militares, quien orientó la política económica a promover las exportaciones, limitar el proceso de industrialización y liberalizar las restricciones impuestas a las importaciones disminuyendo notablemente la capacidad expansiva de la industria nacional. En sintonía con el cambio radical del rumbo económico, la política de concesión del petróleo a las empresas extranjeras terminó por evidenciar la ruptura³ de la alianza con el peronismo, abriendo un período de gran agitación social, paros, planes de lucha sindical y ocupaciones de fábricas al que el Gobierno respondió con la aplicación del Plan de Conmoción Interna del Estado (CONINTES). El plan, que primero fue secreto y luego se hizo público, implicó un régimen de represión estatal contra la protesta sindical y política, miles de personas fueron detenidas, intervenidos sindicatos y clausurados locales partidarios. Un período de persecución y violaciones de los derechos humanos contra la población en general que es preciso comprender, sobre todo, frente los años que se sucederán.

³ El 22 de junio de 1959, ante el incumplimiento de Frondizi, Perón ordenó publicar el texto completo del Pacto.

A nivel regional, cabe mencionar que el primero de enero de 1959 las fuerzas del Ejército Rebelde encabezadas por Fidel Castro, Camilo Cienfuegos y el “Che” Guevara, ingresan victoriosas en Santiago de Cuba y el dictador Fulgencio Batista huye hacia los Estados Unidos, dando inicio a la Revolución cubana⁴ en América Latina.

Finalmente, los partidos que respondían al peronismo triunfan en las elecciones legislativas de marzo de 1962 y Frondizi es presionado por los grupos militares, quienes le exigen su renuncia. Frente a su negativa, en la mañana del 29, un golpe de Estado cívico-militar destituyó al presidente quien es detenido en la isla Martín García. Ese mismo día, la Corte Suprema de Justicia tomó juramento al presidente provisional del Senado, José María Guido, quien asumió el cargo vacante durante un año. De esta manera, una nueva etapa se abrió en el país. Los militares, después de derrocar a Frondizi en 1962 e instalar el gobierno interino de Guido, habían acordado la salida electoral, aunque manteniendo la proscripción del partido peronista para las elecciones presidenciales y de gobernadores, lo que hizo posible el triunfo de la fórmula compuesta por Arturo Illia-Carlos Perette de la Unión Cívica Radical del Pueblo; y con ello también se modificarían las oportunidades políticas para la manifestación de la protesta.

⁴ Como resultado del movimiento revolucionario cubano de izquierda, entre sus transformaciones radicales estuvieron la expropiación de monopolios locales y norteamericanos, la reforma agraria, la extensión de servicios sanitarios y campañas de alfabetización masiva.

2) Elección de Illia y derrocamiento

Arturo Umberto Illia asumió la presidencia de la República el 12 de octubre de 1963. En su mensaje de asunción manifestó su propósito de promover el crecimiento económico y una más justa distribución de la riqueza a través de la intervención del Estado en la economía. También expresó su decisión de eliminar la desocupación, defender la moneda y los salarios de los trabajadores, y sancionar un Código de Trabajo y Seguridad Social. Las medidas se alejaban del rumbo económico basado en el libre juego del mercado, como el distribuidor de los recursos. Distintas medidas económicas como la del nuevo régimen cambiario que fijó límites y requisitos para las operaciones de cambio o la sanción del régimen de salario mínimo, vital y móvil para reactivar la economía.

En enero de 1965 el Partido Justicialista obtuvo la personería jurídica que le permitía presentarse a elecciones en todo el país. Así, estuvo en condiciones de presentarse en las elecciones a diputados nacionales, legisladores provinciales y autoridades municipales. Las elecciones del 14 de marzo se realizaron con total normalidad. En el conjunto del país la elección se polarizó entre la Unión Popular —nombre con el que finalmente participó el peronismo— y la Unión Cívica Radical del Pueblo. En el marco de la crisis económica y social, la nueva composición del Congreso, con diputados peronistas, agravó la situación del Gobierno: exigían leyes a favor

de los trabajadores. Por otra parte, la modificación de la Ley de Asociaciones Profesionales, que limitaba la participación de los sindicatos en la política, multiplicó entre octubre y diciembre los enfrentamientos entre los sindicatos y el Gobierno. La situación se complicó aún más luego de la sanción de una ley de medicamentos, que establecía preferencias para los laboratorios farmacéuticos de capital argentino frente a los extranjeros. Estos comenzaron a participar activamente en el derrocamiento del Gobierno.

3) La expansión militar. La autodenominada Revolución Argentina

El 28 de junio de 1966 los comandantes en jefe de las tres Fuerzas Armadas destituyeron al presidente Arturo Illia, al Parlamento, a la Corte Suprema de Justicia y disolvieron todos los partidos políticos. Juan Carlos Onganía, asumió la presidencia jurando “observar fielmente los fines revolucionarios, el Estatuto de la Revolución⁵ y la Constitución de la Nación Argentina”. La autodenominada y planificada “Revolución Argentina” tenía objetivos claros y se pensaba, no como un gobierno de transición, sino con miras a perpetuarse en el poder durante

⁵ En su artículo 3 establecía: “El gobierno ajustará su cometido a las disposiciones de este Estatuto, a las de la Constitución nacional y leyes y decretos dictados en su consecuencia, en cuanto no se opongan a los fines enunciados en el Acta de la Revolución Argentina”.

un largo lapso. Se destacaban como “fines revolucionarios”⁶ la necesidad de “consolidar los valores espirituales y morales” que eran “patrimonio de la civilización occidental y cristiana”. Pero, además, este objetivo iba acompañado de otro, en respuesta a los deseos de los empresarios que se habían visto afectados por las luchas obreras de los años anteriores y que implicaba “alcanzar adecuadas relaciones laborales”. Sectores económicos, la Unión Industrial, las asociaciones de bancos, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural o las Confederaciones de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa respaldaron de inmediato al nuevo presidente. Lo mismo hizo gran parte de la prensa, dedicada a justificar la ruptura del orden institucional en virtud del “vacío de poder”. Algunos partidos políticos —con la excepción de la UCRP y los partidos de izquierda— omitieron crítica alguna a las nuevas autoridades. Por su parte, el sindicalismo observó los fines del Gobierno con crecientes expectativas, varios representantes sindicales asistieron a la ceremonia de asunción, incluso el propio secretario general de la CGT, Francisco Prado. Acompañaban el Acta de la Revolución Argentina tres anexos. En el primero de ellos, el mensaje de la Junta Revolucionaria al pueblo argentino se exponía el “único y auténtico fin de salvar la República y encauzarla definitivamente por el camino de su grandeza”. Señalaba también otras consideraciones referidas a la necesidad de la intervención militar, entre

⁶ Acta de la Revolución Argentina.

ellas: el electoralismo que impidió la incorporación de todos los sectores representativos al quehacer nacional, la anarquía imperante caracterizada por la lucha entre sectores antagónicos de la sociedad, la imposibilidad de subsistencia de una economía sana, el estatismo insaciable incorporado como sistema y la imagen lamentable que había creado el Gobierno en el exterior. A un mes de instaurada la dictadura militar, el presidente de facto firmó el Decreto Ley 16192 por el cual se suprimía el Gobierno tripartito y la autonomía de las universidades nacionales, que regían desde finales de la década de 1950. Además, se subordinaba a las autoridades de las ocho casas de altos estudios del país al Ministerio de Educación, nombrándolas administradoras o instándolas a renunciar en un lapso de treinta días. Esto generó el rechazo de parte la Universidad de Buenos Aires, cuyas autoridades presentaron inmediatamente sus renuncias y en cinco Facultades —Ciencias Exactas y Naturales, Arquitectura, Ingeniería, Filosofía y Letras y Medicina— grupos de estudiantes y docentes decidieron tomar los edificios. El Gobierno decidió resolver la situación mediante la represión policial y esa misma noche⁷ desalojó violentamente de los edificios a estudiantes, profesores y graduados, resultando cientos de personas detenidas y otras tantas heridas. El año 1969 marcó el inicio de la descomposición del régimen de la Revolución Argentina. Diferentes cir-

⁷ Este hecho es conocido como “La Noche de los Bastones Largos”.

cunstances terminarán en convertir las protestas obreras en rebelión popular destacándose: el Cordobazo⁸ y el Rosariazo.

El Cordobazo

En mayo de 1969 el Poder Ejecutivo nacional había dictado el decreto por el cual se derogaron los regímenes especiales sobre el descanso del sábado —en Mendoza, San Juan, Tucumán y Córdoba—. También se anunció el congelamiento de los convenios colectivos y de los salarios. En la ciudad de Córdoba los sindicatos de SMATA —el Sindicato de los Mecánicos de Automotores y Transportes de la Argentina, conducido por Elpidio Torres—, de Luz y Fuerza —cuyo secretario regional era Agustín Tosco— y la Unión Tranviarios Automotor —UTA, liderada por Atilio López —; convocaron a una asamblea general. El 29 de mayo cientos de jóvenes, obreros y estudiantes marcharon unidos por las calles, abriendo un profundo debate, que se expresó abiertamente en toda la sociedad que se planteaba un interrogante: ¿cómo debía seguir la lucha contra la dictadura y para qué? La movilización que además reunió amplios sectores medios de la sociedad ocupó la ciudad y forzó la intervención del Ejército. Para las organizaciones populares, el Cordobazo marcaba un camino: oponerse a la dictadura y su apuesta violenta para imponer un modelo de estrangulamiento económico que trababa el

⁸ Fue la mayor protesta obrera latinoamericana de posguerra, que provocara cambios sociales, políticos y sindicales en todo el país.

desarrollo nacional y regional a costa de los trabajadores, la violencia revolucionaria y libertadora de quienes no estaban dispuestos a ser explotados. Ante el volumen de la movilización, Onganía ordenó que las Fuerzas Armadas se hicieran cargo de la represión, dejando como resultado cientos de presos, decenas de heridos y dieciséis muertos. Resulta interesante referenciar que, si bien la protesta social y la guerrilla coincidieron en el tiempo como fenómenos del pos-Cordobazo, es necesario diferenciarlos y no ver en la primera el origen de la segunda. Nos encontramos en un momento histórico de la Argentina en el cual la vía armada se configuraba como una opción —una forma de acción directa— producto de la cultura política en que el adversario se convierte en el enemigo. Sumado a ello, la debilidad del sistema de partidos políticos desvalorizaba la democracia representativa. Así es como las organizaciones armadas comienzan a ocupar el escenario público presentándose como una alternativa política más para el acceso al poder. Las organizaciones armadas de raíz marxista, como el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y el Frente Argentino de Liberación (FAL), surgidas antes de 1969 —luego del Cordobazo— fueron ganando espacios hacia el interior de los sindicatos a través de su inserción dentro de las fábricas. Un año después, aparecerá en la escena política la organización armada más importante de la Argentina por el volumen de personas que movilizó: la organización de la izquierda peronista, Montoneros.

Mónica Gordillo al referirse a la Organización Montoneros señala:

Varios de sus jóvenes fundadores provenían de grupos nacionalistas católicos, muchos de ellos incluso habían militado en la agrupación nacionalista de derecha Tacuara en los 60, pero luego de expandirse el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo tuvieron un acercamiento a los sectores desposeídos sobre todo por la influencia del sacerdote Carlos Múgica y los escritos de Juan García Elorrio publicados en la revista “Cristianismo y Revolución”. Su primera aparición pública tuvo un alto contenido simbólico: al cumplirse un año del Cordobazo —fecha coincidente con la del Día del Ejército— secuestraron a quien se identificaba como el primer “verdugo” de la resistencia peronista por el fusilamiento del general Valle en junio de 1956 y por la expatriación del cadáver de Eva Perón: el teniente general Pedro Eugenio Aramburu.⁹

Tres días después de su secuestro, el general Pedro Eugenio Aramburu fue asesinado luego de ser sometido a un juicio revolucionario. Tan significativo fue el hecho, que produjo consecuencias inmediatas en la estructura de poder: la remoción de Onganía y su reemplazo por Marcelo Roberto Levingston, quien asumió la suma de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

⁹ GORDILLO, Mónica B. *Nueva Historia Argentina 1955-1976*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, vol. IX, 2003, p. 364-365.

Sobre la Corte Suprema de Justicia de la Nación se registra un dato trascendente en lo que hace a la participación de las mujeres en los poderes públicos. Durante su gobierno de facto, Levingston designó en la Corte a Margarita Argúas, convirtiéndose en la primera mujer en llegar a ese cargo en nuestro país y, además, en integrar un máximo tribunal en toda América.

La permanencia de Levingston en el Gobierno encontraría límites frente a la agudización de la rebelión social que, entre fines de 1970 y 1971, aumentó en varias provincias del interior. Otras de las limitaciones tuvo que ver con el remplazo del ministro de Economía por Aldo Ferrer, un economista nada vinculado a las empresas extranjeras ni a los organismos financieros internacionales, todo lo contrario, sostenía la necesidad de que el Estado liderara el proceso del desarrollo nacional, de acotar la influencia del capital transnacional, de elevar los aranceles a las importaciones y de aumentar el crédito para los medianos y pequeños industriales. Sin soluciones para los graves conflictos sociales y políticos que se extendían por todo el país y ante el descontento que producía la orientación de la política y la economía de su gobierno entre los sectores de mayor poder económico, Levingston terminó enfrentándose con la Junta de Comandantes que exigió su renuncia siendo sucedido por el teniente general Alejandro Agustín Lanusse.

4) La Enmienda de 1972

El 3 de mayo de 1972, bajo la presidencia de facto de Agustín Lanusse, se sanciona la Ley 19608,¹⁰ estableciendo que la Junta de Comandantes en Jefe —en poder de facto desde 1966— declara necesaria la enmienda parcial de la Constitución Nacional que comprenderá los artículos 1, 5, 42, 45, 46, 48, 55, 56, 67 (inciso 7), 68, 69, 72, 77, 81, 87 y 96.

El 24 de agosto de 1972 la Junta de Comandantes en Jefe, “para cumplir los fines de la Revolución Argentina, y en ejercicio del Poder Constituyente”, sanciona el Estatuto Fundamental, de carácter transitorio, que modificaba varias disposiciones de la Constitución Nacional. En su artículo 4 dispone que regirá hasta el 24 de mayo de 1977 si una Convención Constituyente no decidiera acerca de la incorporación definitiva al texto constitucional. Dentro de dicho plazo no hubo ninguna convención constituyente, con lo que dejó de tener vigencia en 1976, cuando se produjo una nueva ruptura institucional. Sin embargo, hay que señalar que una vez en funciones, el Gobierno que llevó a la tercera presidencia a Juan Domingo Perón en 1973, no se pronunció de manera expresa sobre la validez o vigencia del Estatuto Fundamental, dándole cumplimiento a algunos aspectos y a otros no. Esta situación dudosa no permite afirmar con certeza si el Estatuto Fundamental estaba vigente o no en el momento de iniciarse el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional.

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19608-302218/texto>

Entre otras reformas constitucionales el estatuto estableció: la reelección del presidente por una vez; la reducción del mandato del presidente, vicepresidente, diputados y senadores a cuatro años; la reelección indefinida de diputados y senadores; obligatoriedad de que el presidente resulte elegido por la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos; la simultaneidad de las elecciones para cargos nacionales; la reducción del *quorum* para sesionar; un mecanismo de aprobación automática de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo si no es tratado en un plazo determinado; un mecanismo de aprobación de leyes directamente por las comisiones internas de las Cámaras; un organismo especial para realizar el juicio político a los jueces integrado por miembros del Poder Judicial, del Poder Legislativo y de los abogados.

En el plano electoral, convencido de que nada podía esperarse de Perón, Lanusse optó por asegurar la condición mínima: que Perón no sería candidato y dictó una cláusula que impedía ser candidato a quien no estuviera en el país antes del 25 de agosto.¹¹ Tácitamente, Perón aceptó las condiciones, no sin antes regresar al país por unos pocos días para comenzar a organizar su estrategia electoral.

¹¹ Esto significaba una proscripción encubierta, ya que Perón se encontraba exiliado desde 1955.

5) Regreso a las urnas. El FREJULI y la asunción de Perón. Los grupos revolucionarios de izquierda y de derecha. La represión

En un clima enrarecido por la violencia política y por los rumores de un posible golpe de Estado, que tendría por objeto impedir la candidatura de Perón, en julio de 1972 este organizó con otros partidos el FRECILINA (Frente Cívico de Liberación Nacional), el que ampliado un poco más tarde se convirtió en el FREJULI (Frente Justicialista de Liberación Nacional) y desde el cual exigió al Gobierno el establecimiento de un calendario electoral sin proscripciones ni condicionamientos.

Esta alianza electoral estaba integrada por el partido justicialista con otros partidos como el Movimiento de Integración y Desarrollo y el Partido Conservador Popular, entre otros. El FREJULI se presenta a elecciones en dos oportunidades, en marzo y septiembre del año 1973. En el primer caso llevando al triunfo a la fórmula Héctor Cámpora (delegado de Perón) y Vicente Solano Lima durante el breve lapso entre el 25 de mayo y 13 de julio de 1973. En el segundo, consagrando la fórmula Perón-Perón, donde el líder peronista iniciaría su tercer y último mandato, junto a su cónyuge María Estela Martínez, como vicepresidenta, hasta el fallecimiento del general, el primero de julio de 1974, asumiendo “Isabel” —como era conocida— el mayor cargo institucional del país y de esta manera, convirtiéndose en la primera mujer presidenta de la historia argentina.¹²

¹² Ejerció el mandato presidencial hasta su derrocamiento el 24 de marzo de 1976 por el último golpe de Estado cívico-militar del país.

El eje de la campaña electoral de 1973, desafiando abiertamente la cláusula restrictiva de Lanusse, fue “Cámpora al gobierno, Perón al poder”. Desde el triunfo electoral hasta la asunción¹³ el 25 de mayo de 1973, se vivió un clima de gran movilización popular. El breve gobierno de Cámpora se caracterizaría por el recrudecimiento de la violencia y los debates en torno a las diferentes concepciones del peronismo.

El retorno definitivo y la asunción de Perón

El 20 de junio de 1973 Perón regresó definitivamente al país, luego de 18 años de exilio. Dispuesto a consolidar el ordenamiento institucional y el programa económico puesto en marcha por el ministro Gelbard, su llegada va a estar precedida por una gigantesca movilización popular que se dirigió a su encuentro en el aeropuerto de Ezeiza. Fue la mayor movilización de la historia argentina, con más de un millón de personas, revelando así la expectativa que gran parte de la sociedad había depositado en la figura de Perón. El acto a cargo de sectores vinculados a servicios de inteligencia y aparatos de seguridad de algunos sindicatos agrupados en la CGT, concluyó con un elevado número de muertos y heridos.

Con Perón en el país, estos sectores comenzaron a presionar para forzar la renuncia de Cámpora, invocando la necesidad de realizar de inmediato nuevas elecciones, sin ningún tipo

¹³ De la asunción, participaron representantes de Gobiernos latinoamericanos, entre los cuales se destacaban el presidente chileno Salvador Allende y su par cubano, Osvaldo Dorticós.

de proscripción. Luego de su renuncia, fue reemplazado provisionalmente por Raúl Lastiri, presidente de la Cámara de Diputados y yerno de José López Rega,¹⁴ quien convocó a las elecciones que se desarrollaron el 23 de septiembre de 1973. La fórmula Perón-Perón logró un masivo respaldo en las urnas: obtuvo el 62 por ciento de los sufragios frente al 21 por ciento de la fórmula Balbín-De la Rúa que presentó el radicalismo.

Dos días después de la elección, el 25 de septiembre, es asesinado uno de los hombres más cercanos al presidente electo, el secretario general de la CGT, José Ignacio Rucci. Fue un dirigente sindical perteneciente a la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), que había ascendido políticamente de la mano de Augusto Vandor¹⁵ y tuvo una gran participación en el retorno de Perón. El crimen de Rucci provoca mayor tensión política entre Perón y la organización guerrillera Montoneros que es señalada como la responsable del asesinato.¹⁶

La idea de afianzar el ordenamiento institucional y liderar una política de pacificación que ayudara a consolidar el programa económico se vio obstaculizada por la profundización de la pugna entre fracciones antagónicas dentro del movimiento peronista y por las debilidades del propio programa, además de las resistencias tanto de las organizaciones obreras como empresariales.

¹⁴ Fue ministro de Bienestar Social y secretario privado de Perón, lo apodaban “el Brujo” y aparecía como la principal figura del ala derecha del movimiento.

¹⁵ Militar y líder sindical peronista, asesinado el 30 de junio de 1969.

¹⁶ Recién dos años más tarde la organización guerrillera asumirá públicamente la autoría del hecho.

Los grupos revolucionarios de Izquierda y de derecha. La Represión

El período de la Argentina entre los años 1973-1976 fue una de las etapas más complejas y controvertidas de nuestra historia reciente. Un momento en el cual se observa una sociedad comprometida con nuevas ideas de cambios, movilizadas, sobre todo en sus sectores juveniles, aunque también atravesada por la inquietud social y la violencia política. Una juventud volcada hacia la militancia política revolucionaria. La autora Maristella Svampa lo expresa así:

Los repertorios de acción abarcaban desde las tradicionales manifestaciones populares hasta la violencia guerrillera, pasando por la guerra de consignas y las pintadas. De modo que la experiencia política de los militantes juveniles fue desarrollándose dentro de estructuras bastante organizadas, generalmente cerradas, siempre jerárquicas. En suma, la acción política de los militantes juveniles se forjó al calor de las movilizaciones, en el enfrentamiento con la dictadura, pero, sobre todo, por contraposición con los “viejos” militantes sindicales, identificados con el aparato burocrático y las estrategias de negociación y presión vanguardista.¹⁷

¹⁷ SVAMPA, Maristella. *Nueva Historia Argentina 1955-1976*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003, vol. IX, pp. 390-391.

Como ya hemos adelantado, la juventud se encontraba abiertamente lanzada a la arena de la protesta dando aparición a organizaciones políticas y armadas como Montoneros, Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) y Descamisados; bastantes exitosas en lograr la inserción de la organización entre la población en general. Svampa agrega:

En 1971, agrupación Montoneros implementaría una estrategia política dirigida a la captación y encuadramiento de la juventud, que habría de tener hondas consecuencias. Se formó un frente de masas, sintetizado en la denominación “La Tendencia Revolucionaria”, que incluía, además de la Juventud Peronista, el Movimiento de Villeros Peronistas (MVP), la Unión de Estudiantes Secundarios (UES), la Juventud Universitaria Peronista (JUP), la Agrupación Evita de la Rama Femenina (AE) y el Movimiento de Inquilinos Peronistas (MIP).¹⁸

Ya en el Gobierno, la figura del ministro López Rega va en ascenso y, bajo sus órdenes, comienza a afianzarse una estructura represiva ilegal desde principios de 1974: la organización de un grupo parapolicial, conocido como la “Triple A”, cuyas siglas referían a la Alianza Anticomunista Argentina. Entre sus acciones más resonantes estuvieron: atentados con bombas contra 19 locales de la Juventud Peronista; los asesinatos

¹⁸ SVAMPA, Maristella. *Op. cit.*, pp. 390-391.

del sacerdote Carlos Múgica —quien desarrollaba su acción pastoral en la villa de Retiro de la Capital Federal—; del diputado de la izquierda peronista, el abogado Rodolfo Ortega Peña; del profesor universitario y teórico marxista Silvio Frondizi; y de numerosos militantes y dirigentes gremiales en diferentes lugares del país.

En este contexto de creciente violencia los diputados nacionales del bloque de la JP (Juventud Peronista) renuncian a sus bancas, varios artistas abandonan el país luego de recibir amenazas de muerte y la organización Montoneros comienza a cuestionar abiertamente la orientación política del gobierno de Perón. Sumado a ello, el contexto económico internacional se tornó desfavorable a raíz del aumento del precio del petróleo decidido por la OPEP¹⁹ afectando la economía mundial y repercutiendo sobre la economía argentina, ya que la industria continuaba dependiendo de la importación de insumos y esto derivó en una fuerte presión sobre los precios internos. Sumado a ello, la inversión privada no crecía —demostrando la reticencia del empresariado a apoyar el plan del Gobierno—, siendo la inversión pública la que sostuvo la expansión de la actividad económica. El 12 de junio de 1974, en un intento de dar respaldo al plan económico, Perón pronunciará —primero por radio y televisión y luego desde los balcones de la Casa Rosada— su último discurso. Entre las frases más relevante se destaca: “Yo sé que hay muchos que

¹⁹ Organización de Países Exportadores de Petróleo.

quieren desviarnos en una o en otra dirección; pero nosotros conocemos perfectamente bien nuestros objetivos y marcharemos directamente a ellos, sin dejarnos influir por los que tiran desde la derecha ni por los que tiran desde la izquierda”.²⁰ Unos días después, el primero de julio, fallece en Olivos a los 78 años.

Su fallecimiento aceleró el proceso de deterioro del Gobierno. El programa económico perdió su sostén político; y su ausencia llevó a un primer plano la lucha social y el enfrentamiento violento entre las fracciones antagónicas del movimiento. En medio de la crisis y el clima de violencia, la vicepresidenta María Estela Martínez asumió la presidencia y para satisfacer los reclamos de orden y seguridad, otorgó a las Fuerzas Armadas un papel cada vez más importante en la “lucha antisubversiva”. De este modo, suponía el Gobierno, los militares se conformarían y aceptarían continuar subordinados a las autoridades constitucionales.

Luego de varias concesiones que solo demostraban a empresarios y militares la debilidad del Gobierno, los sectores capitalistas y de las Fuerzas Armadas consideraron necesario asumir el control de la situación. Con una opinión pública preparada por los medios de comunicación, que anunciaban la inminencia de un golpe militar, se dio un marco propicio para que el 24 de marzo de 1976 las Fuerzas Armadas interrumpieran el ciclo constitucional e instauraran una nueva dictadura cívico militar.

²⁰ Fragmento del último discurso de J. D. Perón.

6) El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional

En los años cincuenta, con el objetivo de combatir el comunismo, el Gobierno de Estados Unidos impulsó una línea de acción llamada Doctrina de Seguridad Nacional. Esta política exterior le permitía brindar ayuda económica, militar o técnica a países que compartieran los intereses económicos estadounidenses.

El mundo se encontraba atravesado y dividido por la Guerra Fría, por un lado el bloque occidental liderado por Estados Unidos y las banderas del liberalismo y el capitalismo; y por el otro lado, la Unión Soviética que se erigía como ejemplo del socialismo. América Latina no fue ajena al conflicto internacional, testimonio de ello fueron los países²¹ que vieron interrumpido el orden democrático y constitucional a través de dictaduras que hicieron suyas la lucha internacional contra el comunismo, el socialismo o cualquier cosa que se le pareciera, violando sistemáticamente durante años los derechos humanos de sus ciudadanos.

El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional²² fue conducido por los representantes de las tres Fuerzas Armadas del país: Jorge Rafael Videla, comandante general del Ejército; Emilio Eduardo Massera, comandante general de la

²¹ Uruguay, con Juan María Bordaberry; Chile, con Augusto Pinochet.

²² Su autodenominación respondía a dos conceptos, por un lado se presentaba como un “proceso” que no tenía plazos concretos sino objetivos; y por el otro, “reorganización” del país, lo que implicaba reformas en todos los aspectos.

Armada; Orlando Ramón Agosti, comandante general de la Fuerza Aérea; en una clara actitud de buscar evitar los problemas de personalización del poder y las dificultades para la sucesión que había enfrentado el anterior gobierno militar entre 1966 y 1973. Para ello, las tres armas se repartieron según un criterio aritmético —el 33 por ciento cada una— el control de las distintas jurisdicciones e instituciones estatales (ministerios, gobernaciones, intendencias) garantizando en “La Junta” el ejercicio conjunto del poder político.

Como en 1966, una gran parte de la población —sobre todo sectores capitalistas— esperaban que frente a la aguda crisis que atravesaba la sociedad argentina, el nuevo gobierno militar reimplantaría el orden y normalizaría la economía. Pero hubo profundas diferencias entre los mecanismos, las metodologías y las políticas implementadas por los gobiernos militares anteriores y la dictadura que tomó el gobierno el 24 de marzo de 1976. El régimen dictatorial se propuso un disciplinamiento generalizado de la sociedad argentina para modelarla a su imagen y semejanza. Para alcanzar este objetivo ejerció dos tipos de violencia sistemática: la violencia del Estado y la violencia del mercado.

Innumerables autores y autoras han reflexionado sobre el avance que alcanzó la violencia del Estado durante esta época hasta transformarse en Terrorismo de Estado. Hablamos de Terrorismo de Estado cuando el monopolio de la fuerza y la portación de armas —que los ciudadanos consienten en

un Estado de derecho para que garanticen la vigencia de sus derechos individuales—²³ se vuelven en su contra. Es decir, el terrorismo de Estado comienza cuando el Estado utiliza sus Fuerzas Armadas contra los ciudadanos y —controlando la totalidad de las instituciones que dependen del Gobierno— los despoja de todos sus derechos fundamentales y también de la vida. El Estado se convierte en un terrorista cuando hace uso de la violencia, la tortura, oculta información, crea un clima de miedo, margina al Poder Judicial, produce incertidumbre en las personas y confunde deliberadamente a la opinión pública. Frente a este Estado, las ciudadanas y los ciudadanos se encuentran totalmente indefensos y sujetos al arbitrio de la voluntad de quienes se han arrogado la autoridad.

El autor Eduardo Luis Duhalde afirma:

No se trata sólo ya del Estado militarmente ocupado, asaltado por su brazo militar, donde la coerción ha reemplazado a las decisiones democráticas y donde el autoritarismo se configura en el manejo discrecional del aparato del Estado y en la abrogación de los derechos y libertades de los ciudadanos. Por el contrario, implica un cambio cualitativo y profundo en la propia concepción del Estado, una nueva forma de Estado de Excepción.²⁴

²³ Teoría del Contrato Social.

²⁴ DUHALDE, Eduardo Luis. *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

En su faz económica la dictadura produjo cambios profundos en la estructura que terminaron consolidando un nuevo modelo económico basado en la apertura comercial, en detrimento de la industria local. Y como si fuera poco, se registró un fuerte impulso a la política de acumulación financiera y la restricción de la participación del Estado.²⁵

Con la designación del ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, —un representante del liberalismo económico ortodoxo y muy relacionado con los organismos y centros financieros internacionales— se presentó su “Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina”, siendo sus bases fundamentales el saneamiento monetario y financiero entendido como necesario para la expansión del aparato productivo del país. La transformación regresiva de la economía tuvo como beneficiarios inmediatos: el sector agropecuario, los grandes grupos económicos y financieros locales. El Gobierno propuso un fuerte retroceso en el poder adquisitivo de los salarios. Martínez de Hoz dispuso como medida el congelamiento de salarios por tres meses, lo que significó la pérdida de más del 30 por ciento del poder adquisitivo de los y las trabajadores. Esta medida fue complementada por más disposiciones tendientes a garantizar el disciplinamiento de ese sector de la sociedad: las reformas a la Ley de Contrato de Trabajo y la eliminación de las convenciones colectivas. Cambios económicos y sociales acompañados

²⁵ Teorías económicas basadas en el concepto de libre mercado. Neoliberalismo económico.

del terrorismo de Estado que, a través de la tortura, desaparición y muerte; impidió toda resistencia social, garantizando el éxito del rumbo económico impuesto.

El plan del régimen militar incluyó que centenares de bebés, secuestrados con sus madres y padres, o nacidos durante el cautiverio de sus madres embarazadas fueran apropiados, ocultadas sus identidades, entregados a otras personas, en algunos casos vecinos o incluso a instituciones públicas que daban en adopción.

A fines de 1977 el Gobierno reconoció —aunque no lo difundió públicamente— haber alcanzado la victoria militar en su “guerra antisubversiva”. Al interior de las fuerzas, con el objetivo de diseñar las bases del orden político futuro, buscaron un acercamiento político con sectores de la sociedad civil de los cuales necesitaban el apoyo para cerrar definitivamente los cuestionamientos sobre las violaciones de los derechos humanos. El camino elegido por el Gobierno se tradujo en la invitación al país de un organismo internacional: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Con esta estrategia, la Junta Militar estaba convencida de que la visita serviría para mostrar al mundo y al país, no solo que la represión en la Argentina había sido producto de una guerra necesaria pero acotada, sino también que esa guerra ya era una cuestión del pasado. El resultado no fue el esperado por el gobierno militar. Luego de la visita, la Comisión produjo un informe que

fue conocido en abril de 1980 y en contra de los deseos esperados por el Gobierno, terminó legitimando en los planos nacional e internacional los reclamos de los organismos de derechos humanos.

Veamos algunos de los números que nos dejó la última dictadura cívico-militar.²⁶ hubo 4 presidentes de facto: Videla, Viola, Galtieri y Bignone. Más del 50 por ciento de las personas desaparecidas eran jóvenes entre veintiún y treinta años. La mayoría integraban el sector obrero (30 por ciento); estudiantes (21 por ciento); empleados (17 por ciento) y profesionales (10 por ciento). Funcionaron más de 300 Centros Clandestinos de Detención. La dictadura se apropió de 500 hijos e hijas que nacieron en cautiverio, siendo recuperados a la fecha solo 130. Se cerraron 20 000 fábricas. La deuda externa se multiplicó por 6 pasando de 8 mil millones a 46 mil millones. Se prohibieron más de 200 canciones de artistas argentinos y extranjeros y más de 600 libros; entre ellos, muchos infantiles. El Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un Crédito Internacional de 110 millones de dólares el mismo día del Golpe Militar, aun cuando las nuevas autoridades no habían sido reconocidas por ningún país en el mundo y se estatizó la deuda privada de más de 70 grandes empresas, entre ellas el Grupo Macri, Techint, Fiat, Ford, City Bank, IBM, Banco Francés.

²⁶ Ministerio de Educación de la Nación. *La última dictadura: mejor hablar de ciertas cosas*, 2011.

7) Las desapariciones forzadas como metodología

Hemos reiterado que durante el siglo XX Argentina atravesó seis golpes al orden institucional, coincidiendo en varias de sus características. El golpe de 1976 incorporó la desaparición de personas y el campo de concentración-exterminio como modalidad represiva del poder estatal organizada desde y dentro de las Fuerzas Armadas.

La desaparición de personas es una mención literal: una persona que a partir de un determinado momento no se encuentra más, se esfuma, desaparece, sin que quede rastro de su vida ni de su muerte. Al no aparecer el cuerpo, no se configura delito. Si bien pueden existir testigos del secuestro o de su permanencia en algún centro de detención, no hay un cuerpo material que dé testimonio del hecho.

En nuestro país, durante 1976 y 1982, funcionaron 340 centros clandestinos de detención (CCD), distribuidos en todo el territorio nacional, donde miles de personas permanecieron secuestradas y torturadas. No es posible precisar el número exacto de desapariciones porque además de que la represión era clandestina, generaba un mayor terror social y muchos de los familiares no realizaban a las autoridades u organismos las denuncias de los secuestros.²⁷ En palabras de la autora Pilar Calveiro:

²⁷ La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, creada en 1983 por el presidente Alfonsín con el objetivo de investigar las violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo, recibió 8 960 denuncias.

Los campos de concentración, ese secreto a voces que todos temen, muchos desconocen y unos cuantos niegan, sólo es posible cuando el intento totalizador del Estado encuentra su expresión molecular, se sumerge profundamente en la sociedad, permeándola y nutriéndose de ella. Por eso son una modalidad represiva específica, cuya particularidad no se debe desdeñar. No hay campos de concentración en todas las sociedades. Hay muchos poderes asesinos, casi se podría afirmar que todos lo son en algún sentido. Pero no todos los poderes son concentracionarios.²⁸

Es a partir del testimonio de los sobrevivientes que comienza a desprenderse el dispositivo montado por la dictadura para acallar voces y consciencias. Desde los grupos de inteligencias que recolectaban información, los secuestros por las patotas, los guardias, hasta los interrogadores y torturadores dan cuenta de la fragmentación en las tareas, pensada como una maquinaria del poder y eliminación que se asemeja mucho a experiencias totalizantes, como los campos de concentración de la Alemania nazi. Es importante saber qué hizo esta maquinaria en el cuerpo y en la mente de las personas para entender cómo se las aterrorizaba, además de querer quebrar la voluntad de resistencia. Fueron utilizados distintos métodos entre los que se encontraban: la picana eléctrica, técnicas de asfixia, ya fuera por inmersión en agua o por carencia de

²⁸ CALVEIRO, Pilar. *Poder y Desaparición*. Buenos Aires: Editorial Colihue, 2008, p. 28.

aire, golpes con todo tipo de objetos, palos, látigos, varillas, golpes de karate, así como palizas colectivas, colgamiento por las extremidades, quemaduras con agua hirviendo, alambres al rojo, cigarrillos y les practicaron cortaduras de todo tipo. Los llamados “vuelos de la muerte” con el fin de eliminar los cuerpos de las personas detenidas se los arrojaba desde un avión al mar. Otro de los métodos utilizados fue todo tipo de abuso sexual, violaciones múltiples tanto a mujeres como a varones. A partir del 2003, la reapertura del proceso de justicia por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante el terrorismo de Estado ha permitido el reconocimiento de un aspecto en las detenciones que habían sido invisibilizado durante la experiencia de justicia de los años ochenta: el ejercicio de la violencia de género. Muchas veces la violencia sexual —un delito— era ocultada por parte de las mujeres ya sea por vergüenza o para proteger a sus seres queridos de alguna parte del horror vivido. Con esta nueva reconstrucción surge que las agresiones sexuales no se presentaban de manera aislada, sino que formaron parte del plan general de aniquilamiento y degradación de la subjetividad de las personas.

8) Organizaciones de Derechos Humanos

En plena dictadura cívico militar, familiares de los desaparecidos comenzaron a pedir respuestas a las autoridades. Un grupo de mujeres —madres— empezaron a reunirse en la Plaza de Mayo como punto de encuentro y desde allí se or-

ganizaron en el reclamo por sus hijas e hijos desaparecidos. Como respuesta sufrieron una constante persecución, incluyendo secuestros y desapariciones.²⁹ Nada impidió que con el paso del tiempo emerjan diferentes organizaciones de derechos humanos, actualmente vigentes, entre ellas Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, que durante todos estos años recuperaron cientos de nietos/as y reclamaron al Estado la aparición con vida de sus hijos/as y el juzgamiento y la condena a los responsables de los hechos. Mujeres que trascendieron el horror, el miedo, la angustia y se afianzaron a la lucha por la memoria, verdad y justicia.

En el año 1987 varias de estas organizaciones impulsaron la iniciativa para una Convención contra las Desapariciones Forzadas de Personas. Como consecuencia de esta iniciativa argentina, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 1992, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que no era obligatoria para los Estados pero contenía una definición de desaparición forzada:

(...) que se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su voluntad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre

²⁹ Entre ellas, Azucena Villaflor y María Ponce de Bianco.

del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndoles así de la protección de la ley.

Con la reforma constitucional de 1994 fueron incorporados con jerarquía constitucional instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Recién en el año 2006 las Naciones Unidas aprueban una Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por el Estado argentino en el año 2007 a través de la Ley 26298, cuya definición es incorporada en su artículo segundo.

Además de las Madres y Abuelas, se formaron otras organizaciones que agruparon a personas que estaban directamente afectadas por la represión, como los Familiares de Detenidos y Desaparecidos por razones políticas y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

9) Guerra de Malvinas. Consecuencias

En busca de la estabilidad política el 24 de marzo de 1981, cinco años después del golpe, Roberto Viola reemplazó a Jorge Videla en el cargo de presidente. El cambio fue sin éxito y acentuó el debilitamiento del Gobierno. En diciembre de 1981, el comandante en jefe del Ejército, Galtieri, desplazó a Viola y se hizo cargo de la presidencia. Se agudizaba la crisis económica por nuevas devaluaciones, aumento de la inflación, la recesión y la deuda externa se volvía inmanejable. Sumado a ello, el aumento de la capacidad de movilización de los sectores opositores, tanto los sindicales como los relacionados con la defensa de los derechos humanos.

En 1982 irrumpe en la escena nacional una preocupación central para el gobierno militar: la recuperación de la soberanía sobre las islas Malvinas, ocupadas por el Reino Unido desde 1833. La guerra de Malvinas es uno de los episodios más difíciles de abordar de nuestra historia reciente. La experiencia resulta compleja por diferentes razones. En primer lugar, fue la decisión de un gobierno de facto que desde 1976 implementaba el terrorismo de Estado. Por otro lado, una buena parte de la sociedad, incluso de grupos opositores al Gobierno apoyaron la decisión militar. Y, por último, se trata de una reivindicación histórica y absolutamente justa ya que, salvo una situación excepcional ocurrida en el 1842, la Argentina nunca renunció a su derecho de soberanía sobre las islas.

En enero de 1982 la Junta decidió retomar las negociaciones diplomáticas y emplear la fuerza armada en caso de fracaso de la primera opción. La operación militar prevista inicialmente era pacífica y solo consistía en el desembarco, la ocupación y el retiro inmediato de las islas. Con ello, se buscaba obligar al Gobierno inglés a iniciar una negociación. Sin embargo, una vez producido el desembarco, la Junta decidió no retirarse de las islas porque advirtió que la campaña militar por la recuperación de la soberanía sobre las Malvinas podía generar importantes beneficios políticos internos.

La mañana del 2 de abril de 1982 el gobierno militar a través del Comunicado 1 se dirigió a la población por cadena nacional anunciando: “La República, por intermedio de las Fuerzas Armadas, mediante la concreción exitosa de una operación conjunta, ha recuperado las islas Malvinas y las Georgias y Sándwich del Sur...”; dando inicio al único conflicto bélico del país durante el siglo XX.

La decisión militar fue apoyada por la mayoría de los partidos políticos y las organizaciones sindicales, solo Raúl Alfonsín expresó su oposición a la guerra. Sin embargo, parte de la oposición política diferenció su acuerdo con la recuperación de las islas de sus críticas a la dictadura militar.

Para las Fuerzas Armadas esta acción, que estaba relacionada con un reclamo histórico, generaba la adhesión de la población y una nueva legitimidad política para el Gobierno. Cometieron el error de considerar improbable que el Gobierno

británico intentara recuperar militarmente las islas, por lo cual la Junta no tenía previsto un plan de defensa de sus posiciones en las islas tomadas. En los días siguientes un clima de euforia se generalizó en el Gobierno, en los medios de comunicación y en una gran parte de la ciudadanía. Los militares argentinos confiaban en que Gran Bretaña no entraría en una contienda bélica en territorios que se encontraban tan alejados y que suponían sin importancia para los intereses británicos. Por otra parte, confiaban también en que, en caso de un enfrentamiento armado, las fluidas relaciones que la Argentina tenía con el Gobierno de los Estados Unidos, presidido por Ronald Reagan, servirían para asegurar, por lo menos, la neutralidad de ese país en la guerra.

Pero la reacción británica no fue la prevista. Los grupos conservadores de aquel país liderados por la primera ministra Margaret Thatcher también consideraron que la guerra del Atlántico Sur generaría consenso hacia su política interna. Rápidamente los británicos enviaron gran cantidad de buques de guerra hacia la zona austral, al mismo tiempo que lograban la solidaridad de la Comunidad Económica Europea y el apoyo del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. La Argentina, por su parte, había conseguido un tibio respaldo de la Unión Soviética y la solidaridad total, aunque no armada, de los países latinoamericanos, comprometidos por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), aunque no el de los Estados Unidos (que también integraban esa alianza defensiva).

Luego de varios intentos de mediación, inicialmente el Gobierno de los Estados Unidos y posteriormente las propuestas de mediación de varios jefes de Estado latinoamericanos y del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, las negociaciones fracasaron y los británicos recuperaron sin mayores dificultades las Georgias. A principios de mayo de 1982 comenzaron el ataque militar contra las Malvinas. Se vivía un clima de euforia hasta que, a comienzos de junio, los partes oficiales comenzaron a tener un tono más cuidadoso. Las bajas de los inexpertos jóvenes conscriptos ascendían a decenas. La desproporcionada infraestructura de combate entre ambos países era considerable, ello sumado a la tecnología bélica de los ingleses y las pésimas condiciones alimentarias de los soldados argentinos.

Con el transcurso de los días la guerra iba mostrando la cruda realidad de la derrota argentina, y la sociedad transitó de la euforia a la desmoralización. Los partes oficiales y los medios de comunicación lentamente informaron la verdad de lo que estaba ocurriendo.

La rendición definitiva tuvo lugar el 14 de junio de 1982. Al día siguiente, Galtieri convocó a la población en Plaza de Mayo para anunciar la rendición y realizar un balance del conflicto. Una multitud colmó la plaza, pero esta vez repudió a la dictadura militar y también criticó la irresponsable conducción de la guerra por parte de los militares.

Lo mismo sucedió con los partidos políticos de la oposición, desde peronistas, radicales, y hasta sectores de izquierda hicieron responsables a la Junta Militar de haber utilizado la excusa del conflicto para frenar las presiones sociales y mantenerse en el poder. También criticaron la falta de una correcta evaluación de la situación internacional y la actitud negligente con la que los comandantes militares habían enviado a jóvenes conscriptos sin experiencia a una guerra contra una potencia europea superior armamentística y tecnológicamente. La concentración en Plaza de Mayo terminó con una violenta represión de las fuerzas de seguridad contra todos los presentes. En el plano político, la derrota provocó una profunda crisis en el régimen militar y la renuncia de Galtieri en julio de 1982. Todo el arco político y social opositor comenzó a reclamar el fin de la dictadura, la convocatoria a elecciones y la aparición con vida de los detenidos-desaparecidos por la dictadura militar.

Con Malvinas ocurre algo muy curioso, una tensión muy fuerte entre memoria y olvido; memoria de la guerra, de los muertos, de los derechos argentinos; olvido de la inescindible relación entre Estado Terrorista de Seguridad Nacional y declaración de guerra, que fue un hecho no desconectado de los crímenes de lesa humanidad y la desaparición de millares de hombres y mujeres y de apropiación de centenares de niños. Allí radica el nudo de la cuestión: toda reivindicación del

2 de abril es, necesariamente y mal que pese, una reivindicación de un acto de la dictadura (no digo de la dictadura, sino de un acto de ella, algo bien distinto), independientemente de la intención de quienes la promovieron y mantienen.³⁰

Para finalizar, en la reconstrucción colectiva del episodio Malvinas, uno de los más tristes de nuestra historia reciente, hubo mujeres que jugaron un rol fundamental y que, sin embargo, continúan sin ser reconocidas. Enfermeras, instrumentadoras quirúrgicas y especialistas en terapia intensiva estuvieron presentes en mar y tierra, brindando atención sanitaria a los heridos que regresaban de las Islas Malvinas. Recién en el año 2014, el Ministerio de Defensa condecoró y reconoció a dieciséis mujeres, todas ellas son veteranas de guerra, que fueron parte de las tripulaciones de los buques argentinos que participaron en el conflicto.

³⁰ ANSALDI, Waldo. La memoria y el olvido como cuestión política a propósito de Malvinas. Malvinas Argentinas y Latinoamérica. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA*. 2012, núm. 80.

10) Doctrina de facto. Interpretación jurisprudencial de los actos de los gobiernos de facto a lo largo del tiempo. Supremacía constitucional y estatutos de los gobiernos de facto

Durante el siglo XX, la Argentina sufrió seis interrupciones al sistema democrático y al orden constitucional. Esos episodios dieron comienzo a la doctrina de origen jurisprudencial para validar los actos jurídicos de esos Gobiernos, elaborada por el máximo órgano judicial de país: la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La Constitución de la Nación Argentina establece en una primera parte, denominada dogmática, la forma de gobierno y Estado; y reconoce los derechos y garantías de la persona humana como sujeto del sistema político democrático. En una segunda parte, denominada parte orgánica, establece y organiza los poderes constituidos, atribuyéndoseles funciones. Los tres poderes que recoge son el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Nos detendremos en este último.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación es el más alto tribunal de la República Argentina. Es el órgano máximo dentro de uno de los tres poderes del Estado y su misión consiste en asegurar la supremacía de la Constitución, custodiar los derechos y garantías en ella enunciados y participar en el Gobierno de la República. Asimismo, la función de control político que desempeña es la de un poder llamado a equilibrar el sistema político. Tiene como fin garantizar la eficacia en el logro

del bien común, la legitimidad y juridicidad de la actuación estatal y la activa defensa de los derechos humanos.

Luego del golpe del 6 de septiembre de 1930, que derrocara al gobierno radical de Hipólito Yrigoyen, la Corte Suprema de Justicia resolvió por unanimidad dictar la Acordada, cuyo contenido dio origen a la doctrina de los gobiernos de facto. En ella expresaron que tomaban conocimiento la constitución de un gobierno provisional emanado de una revolución triunfante del 6 de septiembre del 1930. Que ese gobierno en posesión de las fuerzas militares y policiales con el fin de asegurar la paz y el orden de la nación, declaró en actos públicos, que mantendrá la supremacía de la Constitución y de las leyes del país, en el ejercicio del poder. Entre sus párrafos se destaca:

Que la doctrina constitucional e internacional se uniforma en el sentido de dar validez a sus actos, cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección, fundándose en razones de policía y de necesidad y con el fin de mantener protegido al público y a los individuos cuyos intereses puedan ser afectados, ya que no les será posible a éstos últimos realizar investigaciones ni discutir la legalidad de las designaciones de funcionarios que se hallan en aparente posesión de sus poderes y funciones.

De esta manera, apelando a antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales que no resultaban aplicables al caso y mediante

una simple acordada, la Corte Suprema de Justicia admitió el derrocamiento de un Gobierno constitucional sobre la base de que los golpistas detentaban el uso de la fuerza militar y policial. En 1943, luego de la revolución del 4 de junio, convalidó el Gobierno replicando en forma íntegra aquella decisión de la Acordada de 1930.

En cambio, doce años después, en septiembre de 1955, con la autoproclamación de Lonardi como presidente provisional de la Nación, la situación tomó un giro diferente y por primera vez desde su organización, directamente los miembros de la Corte Suprema fueron depuestos y se nombraron —por decreto— nuevos integrantes. Y así, el órgano fue renovado sin respetar el procedimiento establecido en la Constitución Nacional, en contra del sistema democrático. La doctrina en cuestión legalizó y reconoció como Gobiernos a sucesivos grupos armados ilegítimos con el único fundamento de que tenían el control fáctico de las fuerzas represivas. Con la decisión de Aramburu, dispuesta mediante proclama, de dejar sin efecto la Constitución Nacional de 1949 e imponer el texto de la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898; generó una crisis en la Corte que si bien había aceptado la legitimidad del gobierno militar, tenía establecido que un régimen así debía ser provisorio y mantener la Constitución como norma suprema.

Al asumir la presidencia Onganía, luego del golpe de 1966, que destituyera al presidente Arturo Illia y a los miembros de

la Corte Suprema, juraría “observar fielmente los fines revolucionarios, el Estatuto de la Revolución y la Constitución de la Nación Argentina”. El Estatuto Argentino dictado por el gobierno militar estaba integrado por diez artículos que tenían preeminencia sobre la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957; que permaneció vigente, aunque sin el carácter de norma suprema. En su artículo 3 establecía que “el gobierno ajustará su cometido a las disposiciones de este Estatuto, a las de la Constitución Nacional y leyes y decretos dictados en su consecuencia, en cuanto no se opongan a los fines enunciados en el Acta de la Revolución Argentina”. Al asumir Héctor José Cámpora como presidente constitucional el 25 de mayo de 1973, el Estatuto quedó, de hecho, sin efecto.

El 24 de marzo de 1976, las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno constitucional de Isabel Perón y firmaron un acta disolviendo el Congreso nacional y las legislaturas de las provincias, y removiendo a los miembros de la Corte Suprema, al procurador general y a los integrantes de los tribunales superiores de justicia provinciales.

La Corte seguiría consolidando la doctrina de facto frente a cada golpe militar, y el golpe de 1976 no sería la excepción.

Considerando que un verdadero estado de necesidad reinante en el país obligó a las Fuerzas Armadas a tomar a su cargo el Gobierno de la Nación, no olvidando, por

cierto, el deber de proteger los derechos individuales. En tal sentido fijó el propósito y los objetivos básicos para el “proceso de reorganización nacional”, lo que se asentó en acta que lleva fecha 24 de marzo próximo pasado, jurando cumplir y hacer cumplir dichos objetivos, el “Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional” y la Constitución de la Nación Argentina.

El rol que jugó la Corte durante ese período también tuvo un efecto devastador en términos de garantías individuales, no solo para las personas que recurrían directamente al órgano buscando amparo frente a la violencia del terrorismo de Estado; además estableció criterios en el mismo sentido, utilizados por los tribunales inferiores. Además del mensaje político para la sociedad en su conjunto que veía las acciones de un Gobierno respaldado y protegido por los jueces. Con el retorno de la democracia, el presidente electo, Alfonsín, renovó la Corte Suprema, comenzando un proceso de reconstrucción jurídico-política, siguiendo la conocida doctrina que elaborara el autor Carlos Nino en materia de validez de las normas de facto. Con la reforma constitucional de 1994 zanjaría definitivamente la cuestión al establecer en el artículo 36 que: “Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos”.

Si bien la doctrina de facto nació aquel 10 de septiembre de 1930 junto con la década infame, fue sostenida por los jueces durante sesenta años, aun en tiempos de democracia.

BIBLIOGRAFÍA

ANSALDI, Waldo. La memoria y el olvido como cuestión política a propósito de Malvinas. Malvinas Argentinas y Latinoamérica. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA*. 2012, núm. 80, pp. 12-17.

BOHSLAVSKY, Juan Pablo y GARGARELA, Roberto. El rol de la Corte Suprema. Aportes repetidos y novedosos. En BOHSLAVSKY, Juan Pablo (ed.). *¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015.

CALVEIRO, Pilar. *Poder y Desaparición*. Buenos Aires: Editorial Colihue, 2008.

DUHALDE, Eduardo Luis. *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

GORDILLO, Mónica B. *Nueva Historia Argentina 1955-1976*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, vol. IX, 2003.

LORENZO, Ramón Celso. *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Rosario: Editorial Juris, tomo III 1999.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *La última dictadura: mejor hablar de ciertas cosas* [en línea]. Buenos Aires: Ministerio de Educación 2011. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005391.pdf>

SPINELLT, María Estela. El Pacto Perón-Fronzoni. Un ensayo de transición a la democracia en la Argentina 1955-1958. En: *Revista Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales*. 1991, núm. 6, pp. 333-347.

CAPÍTULO XV

EL RETORNO A LA VIDA DEMOCRÁTICA

Por Agustina Pilar Cuerda y Pablo Castelli

EL RETORNO A LA VIDA DEMOCRÁTICA

*Por Agustina Pilar Cuerda * y Pablo Castelli **

Sumario:

1) Presidencia de Alfonsín. Juicio a las juntas militares. El Consejo para la Consolidación de la Democracia 2) Las leyes de Punto Final y Obediencia Debidada. Jurisprudencia. Derogación 3) El Mercosur 4) Presidencias de Menem. El neoliberalismo económico 5) La Reforma Constitucional de 1994. Pactos previos. Núcleo de Coincidencias básicas. Principales características de la reforma. La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos 6) Resolución institucional de la crisis del 2001 7) El kirchnerismo. Nuevo impulso a la política de defensa de los derechos humanos Bibliografía

*Agustina Pilar Cuerda. Profesora de Historia Constitucional y Coordinadora del Área de Género de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

**Pablo Castelli. Profesor adscripto de Historia Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Candidato a magister en DDHH por la misma Universidad. Ha sido investigador visitante en la Universidad de Yale, EE.UU. Correo de contacto: pablocastelli@yahoo.com.ar

En este capítulo abordaremos el último período histórico del desarrollo político-institucional de nuestro país, que comprende desde el retorno a la democracia en 1983 hasta prácticamente la actualidad.

Con la finalización de la dictadura autodenominada Proceso de Reorganización Nacional, se inició en nuestro país un nuevo proceso democrático que conllevaría, no solo el desafío de la restauración institucional del Estado en todos sus niveles, sino también la inmensa tarea de lograr la recuperación de una economía prácticamente en ruinas.

Es un período signado por cíclicas crisis económicas y la búsqueda de una legitimidad política que será puesta en tensión en más de una ocasión. La desarticulación del aparato de bienestar social y la consecuente pugna por el rol del Estado en la economía, serán ejes que atraviesan de manera permanente este período y que, lejos de presentar un desarrollo lineal, observa avances y retrocesos de manera constante.

1) Presidencia de Alfonsín. Juicio a las juntas militares. El Consejo para la Consolidación de la Democracia

El 10 de diciembre de 1983 asumía la Presidencia de la Nación Raúl Ricardo Alfonsín, y finalizaba la violenta dictadura que gobernó inconstitucionalmente el país desde el 24 de marzo de 1976.

Alfonsín había resultado electo en los comicios que se llevaron a cabo el día 30 de octubre de ese año, en los cuales la Unión Cívica Radical se alzó con el 51 por ciento de los votos frente al 40 por ciento de su opositor, Ítalo Argentino Luder, candidato del Partido Justicialista.

Las consecuencias sociales, políticas, económicas e institucionales de la dictadura eran muchas y muy graves, pero la cuestión sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, cometidas durante ese período por parte de las fuerzas armadas nacionales, se encontraba en el centro de la escena.

Durante la campaña electoral, el candidato del Partido Justicialista, Ítalo Luder, había mantenido una postura poco crítica hacia el accionar represivo y se había manifestado en favor de la validez jurídica de la Ley de Autoamnistía dictada por el gobierno militar en septiembre de 1983.¹

¹ La ley 22924, denominada “Ley de Pacificación Nacional” y conocida como “Ley de autoamnistía”, fue sancionada el 22 de septiembre de 1983 y en sus primeros dos artículos sostenía:

Artículo 1° — Declárense extinguidas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982. Los beneficios otorgados

De forma opuesta, el candidato radical Raúl Alfonsín se había pronunciado en contra de dicha ley y había sostenido que, de resultar electo, la misma sería anulada por su carácter inconstitucional, debiendo los militares responder judicialmente por los crímenes cometidos.

Sostenía que tanto quienes habían dictado las órdenes como quienes se habían “excedido” en su cumplimiento, debían ser juzgados a los fines de determinar su responsabilidad, quedando por fuera de dicho esquema quienes “solamente” las habían cumplido.

De ese modo, además de quedar configurado como uno de los ejes centrales a los cuales debería abocarse el próximo Gobierno, se fue perfilando la política que Alfonsín intentaría llevar adelante en esa materia. Su idea se basaba en la investigación de lo sucedido y el juzgamiento de los principales responsables de las Fuerzas Armadas y de los grupos guerrilleros.

Esa tarea debería ser llevada a cabo en un período de tiempo relativamente corto, a fin de generar un mensaje de fuerte contenido simbólico hacia el interior de las Fuerzas Armadas

por esta ley se extienden, asimismo, a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo del desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas, cualquiera hubiere sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado. Los efectos de esta ley alcanzan a los autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores y comprende a los delitos comunes conexos y a los delitos militares conexos.

Artículo 2º — Quedan excluidos de los beneficios estatuidos en el artículo precedente, los miembros de las asociaciones ilícitas terroristas o subversivas que, a la fecha hasta la cual se extienden los beneficios de esta ley, no se encontraren residiendo legal y manifiestamente en el territorio de la Nación Argentina o en los lugares sometidos a su jurisdicción o que por sus conductas hayan demostrado el propósito de continuar vinculadas con dichas asociaciones.

y el conjunto de la sociedad, respecto a la superioridad de la norma por sobre la fuerza, y de ese modo poder dar por concluido el conflicto.

Consecuentemente, una vez asumido el Gobierno, el día 13 de diciembre de 1983, a través del decreto 158/83, se dispuso el enjuiciamiento de las tres cúpulas militares que habían ocupado ilegalmente el poder entre 1976 y 1983, como así también de los líderes de las organizaciones guerrilleras armadas, Montoneros y ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo), comenzando de ese modo lo que luego se conocería como “teoría de los dos demonios”.

Según ese planteo, fuertemente atacado por los organismos de derechos humanos, la responsabilidad de los hechos acaecidos durante la dictadura se encontraba igualmente en cabeza de los militares y de los guerrilleros, cuyos actos violentos en definitiva habrían ocasionado la “desmedida” reacción de las Fuerzas Armadas.

El día 15 de diciembre, mediante el decreto 187/83 se dispuso la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). Su conformación fue dispuesta por el propio Poder Ejecutivo y consistía en una serie de personas con trayectorias reconocidas en diversas áreas.²

² La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas estuvo conformada por: Ricardo Colombres, René Favaloro, Hilario Fernández Long, Carlos T. Gattinoni, Horacio Hugo Huarte, Gregorio Klimovsky, Santiago Marcelino López, Marshall Meyer, Jaime F. de Nevares, Hugo Diógenes Piucill, Eduardo Rabossi, Magdalena Ruiz Guiñazu y Ernesto Sábato. Asimismo, contó con la colaboración de Graciela Fernández Meijide, Daniel Salvador, Raúl Peneon, Alberto Mansur, Leopoldo Silgueira y Agustín Altamiranda, en calidad de secretarías/os.

De acuerdo con lo dispuesto en artículo primero del decreto, la CONADEP tenía por objeto “esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridos en el país”. Su función debería resultar complementaria al accionar judicial y no sustitutiva de este.

En tal sentido, durante un plazo de 280 días, los miembros de la Comisión recorrieron el país recibiendo denuncias, recabando testimonios, inspeccionando lugares y recopilando documentación respaldatoria.

El 20 de septiembre de 1984 presentaron un voluminoso informe en el cual se dio cuenta del carácter sistemático y planificado con que los militares habían utilizado la desaparición de personas. Entre sus conclusiones, pudieron constatar la creación de más de trescientos centros clandestinos de detención y la prueba que produjeron respecto a las miles de desapariciones que comprobaron; fue un material fundamental para la realización del Juicio a la Juntas. Posteriormente, una versión del informe fue publicado en forma de libro bajo el título *Nunca más*.

En fecha 22 de diciembre de 1983, el Congreso de la Nación sancionó la primera ley del nuevo período democrático estableciendo la nulidad insanable, por inconstitucionalidad, de la ley de autoamnistía militar.

Juicio a las juntas militares

De ese modo, comenzó a desarrollarse el juzgamiento por los delitos cometidos entre 1976 y 1983. De acuerdo con la idea del Gobierno sobre la necesidad de auto depuración de las Fuerzas Armadas, el proceso fue inicialmente dejado en manos de la Justicia Militar argentina.

A tal efecto, se modificó el Código de Justicia Militar estableciendo entre otras cosas que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal sería la instancia de revisión de las resoluciones alcanzadas por el tribunal militar.

Asimismo, entre las reformas incorporadas se dispuso que en caso de advertirse una demora injustificada, la Cámara revisora pudiera quitar el proceso del ámbito militar y continuar el desarrollo ante sus propios estrados.

La causa tuvo inicio ante el fuero militar y en lo sucesivo tuvo un avance prácticamente nulo de la investigación: aduciendo la imposibilidad de cumplir los plazos dispuestos, la Justicia Militar comenzó a sostener la legalidad de las órdenes emitidas —y su cumplimiento— durante la represión.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal advirtió ese infundado retraso en el desarrollo del proceso y, de acuerdo con lo establecido en el nuevo artículo 10 de la ley 23049 —modificaciones al Código Militar—, asumió la continuidad de la causa

y llevó a cabo el juzgamiento de los acusados en un proceso conocido como “Juicio a las Juntas”.

Un total de 833 personas, entre víctimas, familiares y miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, declararon en el debate que se llevó a cabo entre el 22 de abril y el 9 de diciembre de 1985, fecha en que se dictó la sentencia mediante la cual se condenó a cinco de los nueve integrantes de las juntas militares y se absolvió a los restantes cuatro.

La sentencia del Juicio a las Juntas es de suma trascendencia histórica y representa un hito a nivel mundial, dado que fue la primera oportunidad en que una nación llevó a cabo el juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos cometidas por sus propios militares a través de la utilización del aparato estatal.

Además de las condenas por los delitos de homicidio, privación ilegítima de la libertad e imposición de tormentos, la importancia del fallo radica en haber logrado demostrar a través de las pruebas producidas, el carácter sistemático y organizado de la represión estatal contra la población civil.

Se acreditó que las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado dictatorial terrorista argentino, a través de sus Fuerzas Armadas y de Seguridad, nada tuvo de espontaneidad (o de “excesos” en el cumplimiento de las órdenes) sino que se trató de la ejecución de un plan previamente concertado, mediante el cual se persiguió, secuestró, torturó, abusó, asesinó y desapareció a miles de ciudadanas y ciudadanos considerados peligrosos por el régimen de facto.

La creación simultánea de una red de centros clandestinos de detención a lo largo de todo el país, donde las personas secuestradas eran vejadas de forma oculta y sin posibilidades de defensa alguna, sumado al hecho de la organización y coordinación de los agentes de las fuerzas que lo llevaron a cabo y la similitud en el tipo de prácticas utilizadas, resulta una demostración incontrovertible del referido carácter sistemático y planificado que tuvo el plan represivo dispuesto entre los años 1976 y 1983.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia

Al igual que sobre las políticas relacionadas a las violaciones a los derechos humanos, el gobierno de Alfonsín trazó otros ejes que desde su punto de vista resultaban de suma importancia para revertir los pesados condicionamientos dejados por los años dictatoriales.

En ese sentido, mediante el Decreto 2446 del 24 de diciembre de 1985, el entonces presidente dispuso la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Se trataba de un proyecto estratégico de reformas políticas, sociales e institucionales, que estaba “integrado con personalidades políticas e intelectuales, caracterizadas por su trayectoria pública al servicio de la Nación, para generar un ámbito de discusión y participación que contribuya con proyectos y asesoramiento a la tarea del Gobierno (...)”³.

³ De los considerandos del Decreto 2446/1983.

Como coordinador de este órgano *ad honorem* ideado para el estudio y diseño de reformas institucionales, fue elegido el jurista Carlos Santiago Nino, de destacada trayectoria en el campo de la filosofía jurídica y la enseñanza del Derecho.

Al respecto, Roberto Gargarella recuerda:

El Consejo para la Consolidación de la Democracia se convirtió, bajo su dirección, en un órgano deliberativo en el cual se convocaban puntos de vista muy distintos para discutir temas de interés común. Luego se procuraba llevar las discusiones más importantes al resto del país, donde se volvían a poner a prueba los frágiles acuerdos a los que se había llegado puertas adentro. Nino fue, durante toda su gestión, un funcionario público de puertas abiertas al que cualquiera podía acceder. Uno puede recordar, por ejemplo, las convocatorias deliberativas que se hacían dentro del Consejo y que llevaban a todos —todos— sus integrantes, desde consejeros superiores hasta el personal de limpieza, se reunieran en la sala principal a escuchar y opinar sobre la marcha, posibilidades y dificultades que afrontaba el Consejo.⁴

La actividad del Consejo se centró en las necesidades y posibilidades de una reforma constitucional, el traspaso de la Capital Federal a otra ciudad, la modificación de la Ley de Radiodifusión, la reforma del Poder Judicial y aspectos

⁴ NINO, Carlos Santiago. *Una teoría de la justicia para la democracia: Hacer justicia, pensar la igualdad y defender libertades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013, p. 14.

vinculados a la posibilidad de generar un espacio de integración regional junto a países vecinos.

En relación con el primero de los temas, es decir, la reforma constitucional, el Consejo tuvo su actuación más prominente, publicando una serie de materiales con las conclusiones alcanzadas y sus propuestas concretas sobre el tema.

Entre las más importantes, que además resultaron antecedentes para la reforma de 1994 y que se encuentran actualmente materializadas en nuestra Carta Magna, se pueden señalar: la necesidad de atenuación del sistema presidencialista, la reducción del mandato presidencial, la incorporación del jurado de enjuiciamiento, la elección directa del ejecutivo y la posibilidad de su reelección, como así también modificaciones en la distribución de competencias entre la Nación y las Provincias.

La negociación de la reforma constitucional tuvo notables avances, existía un principio de acuerdo sobre la necesidad y los puntos a reformar entre Raúl Alfonsín y Antonio Cafiero, principales líderes de los dos partidos políticos más importantes. Sin embargo, debido a la crisis desatada hacia el final del mandato, y al hecho de que Cafiero perdió la interna frente a Carlos S. Menem y, consecuentemente, su carácter de principal figura del justicialismo; el proyecto quedó permanentemente suspendido.

Por otro lado, el traspaso de la capital de la Nación, incluido luego dentro de un plan más amplio de proyectos destinados al sur del país, fue postergado y paulatinamente abandonado.

La resistencia de los grupos de poder afincados en la ciudad de Buenos Aires imposibilitó la ejecución de la propuesta, que formalmente fue tildada de costosa e innecesaria.

Junto al Consejo para la Consolidación de la Democracia, existían otros ejes que el radicalismo consideraba necesarios para desarrollar su plan de Gobierno, los cuales versaban sobre diversos aspectos de la realidad post dictatorial.

Uno de esos frentes estaba dado por el ámbito sindical, el cual presentaba a la vista del Gobierno un alto nivel de burocratización y una dirección demasiado vinculada al Partido Justicialista, que teñía toda su actuación de política partidaria.

Con el objetivo de modificar esas características, a instancias del ministro de Trabajo, Antonio Mucci, se envió al Congreso un proyecto de ley de “reordenamiento sindical”. Se contemplaba allí un contralor estatal sobre los sindicatos, mucho más amplio al existente; el cual se llevaría a cabo mediante la fiscalización de las elecciones, la limitación de las reelecciones, la representación de las minorías y el establecimiento del voto secreto, directo y obligatorio.

La falta de búsqueda de consenso por parte del Gobierno, que creía contar con los apoyos necesarios para la sanción de la norma, implicó el rechazo del proyecto y un duro golpe en términos políticos, no solo por la imposibilidad de modificar el escenario gremial; sino también porque la derrota unificó al sector peronista en derredor de su frente sindical. En el plano económico, el saldo de las políticas implementadas durante la dictadura era altamente negativo. Durante

ese período, en forma coincidente con lo que sucedía a nivel internacional, se había dado inicio a un nuevo ciclo de concentración de capitales en nuestro país; que implicaba un reordenamiento de las funciones estatales y la desmembración del remanente del Estado de bienestar. Era el comienzo de las políticas neoliberales que alcanzarían su punto máximo durante la década siguiente.

A través de un proceso de alto endeudamiento externo por parte del sector público y privado durante la dictadura —el cual a su vez había sido absorbido por el Estado— se llevó a cabo una profunda modificación en el esquema de reparto de la renta nacional. La deuda externa argentina pasó de 7 000 millones de dólares en 1976 a 46 200 millones en 1983 (casi el 70 por ciento del PBI), y la participación del sector asalariado en la distribución del PBI se redujo en ese mismo período en un 13 por ciento.

Esta situación se vio acompañada por una baja en la recaudación fiscal, con su consecuente aumento del déficit y un aparato productivo que se encontraba diezmado. Las reservas del tesoro nacional eran prácticamente nulas y, desde mediados del 83, los compromisos internacionales de deuda no podían ser afrontados.

La primera etapa del Gobierno alfonsinista fue conducida en términos económicos por el ministro de Economía Bernardo Grinspun. Durante su gestión se intentó llevar a cabo un ajuste gradual de diversas variables económicas a través de medidas de tipo estatistas. Tales medidas, que formaban parte

de las coincidencias entre radicales y peronistas, apuntaban a un cierto redistribucionismo que ya había sido puesto en práctica en otras oportunidades.

Se dispuso una suba salarial y de servicios fija, se fijaron pautas de incremento de precios, créditos blandos para ciertos sectores, control del Estado del mercado de créditos y de cambio, unido a diversas medidas de corte social bajo el Plan Alimentario Nacional (PAN).

Tales medidas, sin embargo, pronto se mostraron incapaces para alcanzar los objetivos fijados como así también para conformar a los nuevos sectores económicos concentrados surgidos durante la dictadura militar.

La salida de Grinspun a principios de 1985 condujo a la designación de Juan Vital Sorrouille al frente de la cartera económica y la implementación del Plan Austral a partir del mes de junio de ese mismo año.

El Plan Austral implicó una serie de medidas de ajuste, congelamiento de precios y salarios, y cambio de la moneda del Peso Argentino al Austral; que llevó a una drástica reducción inicial de la inflación, pasando del 30 por ciento mensual al 2 por ciento. La dependencia del plan respecto a una alta demanda de los productos exportables de Argentina y a un elevado nivel de precios, quedó de resalto a los pocos meses, cuando la baja de la demanda y los precios a nivel internacional obligó a llevar a cabo un nuevo plan de ajuste.

El aumento sostenido del déficit y la inflación llevaron a la implementación del Plan Primavera a mediados de 1988, que implicaba un desdoblamiento del mercado cambiario y una nueva paralización de las negociaciones paritarias. El plan fue rechazado por los sectores agrarios y tenuemente acompañado por algunos sectores industriales.

El efecto antiinflacionario fue más corto aún que con el plan predecesor y a principios del año 1989, como producto de una corrida especulativa contra el austral y una fuerte fuga de capitales, comenzó un proceso de hiperinflación que tuvo como resultado un aumento de precios del 460 por ciento en el mes de abril y del 764 por ciento en mayo, llevando la inflación anual de 1989 a un orden superior al 3000 por ciento a la par que el PBI se redujo en un 4.4 por ciento.

Los cambios en la conducción económica, junto a algunas medidas implementadas, el anuncio por parte de Menem de quién sería su ministro de Economía y el anuncio de Alfonsín de la entrega anticipada del poder, permitieron una reducción en la suba del dólar que, sin impedir la acelerada evolución de precios, permitió contener en cierto modo la dramática situación.

2) Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Jurisprudencia. Derogación

La sentencia de la causa 13/85, es decir el “Juicio a las Juntas”, dispuso la necesidad de avanzar sobre la responsabilidad penal de todos los jefes de zonas y subzonas en que había sido dividido y organizado el plan de exterminio a nivel nacional. Consecuentemente, comenzaron a radicarse múltiples denuncias por los delitos cometidos durante la dictadura en distintos tribunales del país. Tanto los familiares como las propias víctimas dieron inicio a un proceso de investigaciones sobre cuadros medios y altos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, que excedía el objetivo inicial de juzgamiento.

Tal situación generó un estado de malestar al interior de las Fuerzas Armadas, y presiones por parte de estas sobre el avance de la Justicia respecto a esos nuevos cuadros que comenzaban a ser penalmente perseguidos.

Frente a dichas presiones se llevó a cabo el dictado de la Ley 23492, más conocida como “Ley de punto final”. En esta norma se estableció la imposibilidad de perseguir penalmente a todo aquel “que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente, antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley”.

El dictado de la ley tuvo un efecto contrario al buscado y los tribunales, previo levantamiento de la feria judicial de enero, se abocaron afanosamente al avance de las causas en trámite.

Los más de 500 procesamientos dictados por la justicia antes del cumplimiento del plazo establecido en dicha ley y la continuidad de los procesos contra los militares responsables de la comisión de delitos, generaron a partir del año 1987 una serie de levantamientos militares armados contra el Gobierno constitucional. Las Fuerzas Armadas presionaban una vez más, amenazando con una nueva interrupción del orden constitucional en caso de continuar el proceso de juzgamiento contra sus miembros. Esta sucesión de sublevaciones e intimidaciones culminó en el mes de junio de 1987 con la sanción de la Ley 23521, más conocida como “Ley de obediencia debida”.

La “Ley de obediencia debida” dispuso como presunción *iuris et de iure* —es decir, una presunción legal que no admite prueba en contrario— que por haber obrado en virtud del deber de obediencia no serían punibles “quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias”.

De ese modo, en un claro retroceso con respecto al avance logrado mediante el “Juicio a las Juntas” y las causas posteriores, se dio inicio a un nuevo período de impunidad respecto a los delitos cometidos durante el período de la última dictadura. Tal cuadro de impunidad se completó tiempo después a través de los indultos presidenciales dictados por el sucesor de Alfonsín, Carlos Saúl Menem, entre el mes de octubre 1989 y diciembre de 1990, a través de los cuales se dispuso el perdón total a los militares condenados hasta ese momento.

En fecha 7 de octubre de 1989 se dictaron cuatro decretos y en fecha 29 de diciembre de 1990 se dictaron otros seis decretos mediante los cuales se dispuso el indulto de aproximadamente 1200 personas.

De los considerandos de tales normas resulta relevante citar al menos algunos párrafos que aparecen como ilustrativos del espíritu y los fines que con ellos se perseguía. Los dos primeros, comunes a todos los decretos, sostenían:

Que pese al tiempo transcurrido desde la reinstauración plena de las instituciones constitucionales, las medidas hasta ahora instrumentadas (no obstante el importante número de encausados que ellas alcanzaron), han sido insuficientes para superar los profundos desencuentros que persisten en el seno de nuestra sociedad, y cuya responsabilidad última debe ser asumida por todos, como integrantes y partícipes de una comunidad jurídicamente organizada.

Que frente a los hechos que generaron esos desencuentros, la debida conducta social no ha de ser la de negarlos o fingir cínicamente que no existieron; mas tampoco ha de ser —en el extremo opuesto— una actitud que someta la vida comunitaria al cotidiano, depresivo y frustratorio influjo de ellos y mantenga abiertas las heridas que causaron, y nos coloque a todos bajo un signo fatalmente divisionista. Se trata de tener la grandeza de ánimo que supere el sentimiento de rencor —por comprensible que sea— y lo reemplace

por la magnanimidad, sin cuya presencia nunca logramos la paz interior y la unión nacional que la Constitución nos impone como un mandato.

De tal modo, hacia fines de 1990 el sistema jurídico argentino había avanzado hacia un escenario que obturaba el enjuiciamiento de los responsables. Muchos autores han coincidido en denominar a este período como etapa de impunidad: no se permitía la radicación de nuevas denuncias; las que habían sido interpuestas no podían prosperar en virtud del principio de obediencia; y quienes habían sido juzgados —o muchos de ellos, solo investigados— quedaron en libertad por disposición presidencial.

El impedimento de acceder a la vía judicial penal local sellado por las leyes de punto final y obediencia debida, junto a los indultos de los responsables, lejos de generar una paralización de los reclamos produjo la activación de diversos mecanismos por parte de las víctimas, sus familiares y los organismos de derechos humanos, que se tradujeron en el reposicionamiento del tema en la agenda pública, desde distintos ejes.

Entre otras medidas, se comenzó la vía de reclamos en el orden internacional y a fines de la década del 90 se dio inicio a los denominados “Juicios por la Verdad”.

Estos fueron procesos judiciales *sui generis*, sin consecuencias penales, es decir, sin posibilidades de alcanzar objetivos sancionatorios, en los cuales se tomó declaración a una gran

cantidad de personas involucradas de distinto modo en los múltiples delitos durante la dictadura militar.

El primero de ellos se llevó a cabo en la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de La Plata, iniciándose la primera de las audiencias en fecha 30 de octubre de 1998 y teniendo lugar la última de ellas el día 30 de octubre de 2015. A lo largo de esos más de quince años, se recibieron un total de 1754 testimonios. Las audiencias eran públicas, estando permitido el acceso a cualquier persona mayor de dieciocho años —e incluso menores, con expresa autorización de sus responsables— como así también a la prensa en general. Se realizó un registro filmico de las audiencias, que actualmente conforma un vasto archivo que puede ser consultado con diversos fines. El mismo cuenta con un total de 1616 testimonios.

Durante el año 1998, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores de la Nación aprobaron un proyecto de ley sobre la derogación de las leyes de impunidad.

Luego de un consensuado debate que tuvo lugar en fecha 24 de marzo de ese año, exactamente 22 años después de la consumación del golpe de Estado, la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto por una abrumadora mayoría y lo giró a la Cámara de Senadores. El proyecto fue aprobado apenas una semana después a través de una breve sesión y pasó al Poder Ejecutivo que, a pesar de haber sostenido que el proyecto sería vetado, promulgó la ley de derogación.

Inicialmente se había sostenido la intención de dictar la anulación de las leyes, pero la falta de consenso frustró esa

proposición. Frente a tal imposibilidad se modificó la propuesta original y se planteó en debate la derogación de las normas que fue finalmente aprobada.

Dado que la derogación no tiene efectos sobre el pasado, en función del principio de irretroactividad de las leyes penales, su sanción implicó un importante gesto político y simbólico, que dio la pauta del cambio de postura que se estaba gestando, mas no tuvo efectos jurídicos prácticos a los fines del juzgamiento de los delitos.

Tres años después, el día 6 de marzo de 2001, el Juez Federal Gabriel Cavallo se pronunció en el conocido caso “Poblete” respecto a las leyes de impunidad. En un fallo que significó un paso crucial en materia judicial hacia el enjuiciamiento de los responsables, luego de un profuso repaso sobre el derecho penal internacional y su vinculación con el caso argentino, declaró la inconstitucionalidad y la nulidad insanable de las leyes de obediencia debida y punto final.

Su resolución fue confirmada ese mismo año por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Capital Federal mediante un fallo unánime de sus miembros, que sostuvieron: “en el caso, el obstáculo para que el Estado argentino pueda cumplir acabadamente con sus obligaciones internacionales lo constituye la vigencia de las leyes”.

En fecha 12 de agosto de 2003, la diputada de Izquierda Unida, Patricia Walsh, presentó un proyecto de ley para que las referidas leyes de impunidad fueran declaradas “insanablemente nulas”. Luego de un profuso debate, el proyecto obtuvo media

sanción y fue girado para su tratamiento a la Cámara de Senadores de la Nación. En fecha 21 de agosto de ese mismo año, la iniciativa fue convertida en ley (Ley 25779, B.O. 3/9/03).

Su promulgación días después importó el pronunciamiento por parte de todos los poderes del Estado, que marcaban así un cambio de época y una nueva apertura en materia de juzgamiento por los delitos cometidos durante la etapa dictatorial. En la misma jornada, por unanimidad, se elevó al rango constitucional la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Delitos de Lesa Humanidad, con lo cual se dotó al ordenamiento jurídico de una herramienta que resultaría fundamental en términos de persecución penal de los responsables.

El proceso de anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida se completó dos años después, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de las mismas en el conocido fallo “Simón”.

3) El Mercosur

Durante la década del 80, en el marco de la reconfiguración del escenario internacional, signado por la crisis económica y política de la Unión Soviética y el fracaso de los gobiernos militares latinoamericanos impulsados por los Estados Unidos, comenzó un proceso de acercamiento entre la República Argentina y la República del Brasil.

Con motivo de la inauguración del puente internacional Tancredo Neves en noviembre de 1985, se llevó a cabo un encuentro entre los presidentes Alfonsín, de Argentina; y Sarney, de Brasil. Allí, mediante el Acta de Iguazú acordaron la creación de una comisión mixta para estudiar las posibilidades de coordinación e integración entre ambas naciones.

A mediados del año siguiente se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, cuyos objetivos centrales se basaban en el establecimiento de un espacio comercial común que redundara en beneficios para ambos países.

Como consecuencia de esta serie de acuerdos surgió el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), el cual constaba de múltiples protocolos que abarcaban diversas áreas de la economía sobre las cuales se haría hincapié inicialmente. Durante el año 1987 fueron suscriptos otros protocolos sectoriales, y en abril del año siguiente se firmó el Acta Alborada, mediante la cual tuvo lugar el ingreso de Uruguay al proceso de integración regional.

A partir de allí, el proceso fue profundizándose hacia una mayor integración de las economías, mediante la eliminación de trabas arancelarias, la conciliación de legislaciones, la modificación de medidas aduaneras y comerciales, y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Finalmente, el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción; mediante el cual se dispuso la creación de un mercado común denominado Mercado Común del Sur (Mercosur).

Conforme se estipula en su artículo primero, este mercado implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar

condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.

- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

A lo largo de los años y como producto de los cambios de Gobierno que fueron dándose durante ese lapso, el proceso de integración fue variando tanto en sus aspectos centrales como en sus líneas rectoras.

El esquema planteado durante la década del 80 tenía como principal planteo la coordinación de problemas de orden nacional que afectaban a ambos países, primando el aspecto político sobre otros órdenes.

En ese sentido, temas como el nivel de endeudamiento externo y el condicionante que ello representaba para el desarrollo local, eran aspectos centrales de la propuesta. Se consideraba que un posicionamiento conjunto podía fortalecer las capacidades de negociación frente a la vulnerabilidad externa.

Durante la década del 90, sin embargo, el eje viró hacia un aspecto más comercial y la conducción del proceso pasó a estar en manos del “mercado”. El peso de las decisiones políticas se redujo notablemente en las negociaciones bilaterales.

El objetivo de fortalecer las economías durante la etapa de despliegue y diversificación; es decir, la posición de protección de esos espacios; fue modificada en favor de una

utilización del grupo como plataforma para potenciar determinadas ventajas comparativas.

Ello se dio, por ejemplo, a través de privilegiar el levantamiento de las barreras internas por sobre la fijación de restricciones a las importaciones de países ajenos al bloque.

Como producto de ese enfoque, la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y la reducción de la industria —que trajeron las políticas neoliberales desarrolladas en el período—, hacia fines de la década del 90 el desequilibrio comercial entre Argentina y Brasil se vio fuertemente acentuado. Una fuerte devaluación del real a principios del año 1999 llevó esa situación al punto máximo, implicando para Argentina una reducción del 90 por ciento de su saldo comercial favorable.

A comienzos de la década siguiente, gracias a diversos acuerdos alcanzados, ese efecto comenzó a ser contrarrestado y en los años sucesivos el aspecto político de la integración fue tomando impulso nuevamente, dándose lugar a la creación de distintas instituciones comunes.

Desde su creación hasta la actualidad, diversos países de América del Sur se han incorporado al Mercosur en distintas condiciones. La República Bolivariana de Venezuela se incorporó en el año 2006 como miembro pleno, aunque actualmente se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones. El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión desde el año 2015; mientras que Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam son Estados asociados.

4) Presidencias de Menem. El neoliberalismo económico

La referida crisis de 1989 y el denominado “golpe de mercado” dado con posterioridad al retiro de confianza de los acreedores internacionales en relación con el plan económico del Gobierno y su capacidad de acción, llevaron a una situación de profunda inestabilidad política, social y económica que no pudo ser resuelta por el Gobierno radical.

En fecha 14 de mayo de 1989 tuvieron lugar las elecciones, en las que resultó vencedor el candidato justicialista Carlos Saúl Menem.

En el escenario descrito y ante la imposibilidad de hacer frente a los múltiples frentes de conflicto a los que se enfrentaba el Gobierno, Alfonsín dispuso la terminación anticipada de su mandato y el traspaso del Ejecutivo al presidente electo, seis meses antes de lo previsto.

Menem representaba a un sector del peronismo que se consideraba la renovación del movimiento y que había surgido frente a la vieja dirigencia del partido, derrotada en las elecciones de 1983. Había logrado consagrarse candidato junto a Eduardo Duhalde luego de derrotar en las internas partidarias a la fórmula integrada por Antonio Cafiero y José Luis De La Sota.

Bajo un discurso de campaña en que prometía una revolución productiva, salariazos y la unidad latinoamericana, logró alzarse con un 47 por ciento de los votos, superando en diez puntos porcentuales a la fórmula radical compuesta por el

gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, y el candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires, Juan Manuel Casella. La designación de los miembros del gabinete y principales figuras del Gobierno, entre quienes se encontraban Domingo Felipe Cavallo, Miguel Ángel Roig y Álvaro Alsogaray, anticipaba el carácter liberal que habría de adoptar el rumbo económico de la nueva administración.

El adelantamiento del traspaso del Ejecutivo no implicó la asunción anticipada de los nuevos integrantes del Poder Legislativo, por lo que durante los meses en que debió gobernar con la preexistente conformación de las cámaras, Menem inició una práctica que sería fuertemente utilizada durante sus dos mandatos: el dictado de decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, este tipo de normas excepcionales por parte del Ejecutivo no se encontraban previstas en nuestra Carta Magna. Su utilización contaba con pocos antecedentes y, en su amplia mayoría, habían versado sobre temas de poca trascendencia institucional, en situaciones extraordinarias.

La importancia de esta observación está dada no tanto por la cantidad de DNU dictados durante esta presidencia, los cuales igualmente son numerosos; sino fundamentalmente por la trascendencia de las cuestiones que se dispusieron a través de este mecanismo y porque muchas de ellas implicaban potestades exclusivas del Congreso, en situaciones que nada tenían de excepcionales o urgentes.

En efecto, se estableció una práctica ordinaria de toma de decisiones por la sola disposición presidencial, que versaba sobre temas de suma relevancia. A modo de ejemplo, puede indicarse que con dicha herramienta se dispusieron los indultos a los militares condenados por los delitos cometidos durante la dictadura, se dispusieron privatizaciones de servicios y venta de empresas públicas, se legisló en materia impositiva, deuda pública, relación entre Nación y Provincias, energía, transporte, etc.

En relación con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el gobierno de Menem intentó inicialmente presionar a algunos de sus miembros con la finalidad de lograr su renuncia. Ante la imposibilidad de conseguirlo, envió al Congreso un proyecto de ley para ampliar la composición de la Corte y elevarla de cinco a nueve miembros.

Una vez aprobada la ley y contando con la mayoría necesaria en la Cámara de Senadores para obtener el acuerdo, el ejecutivo designó a cuatro nuevos miembros en el máximo tribunal y se aseguró el aval judicial para las medidas que luego implementaría a lo largo de sus mandatos, incluidos los referidos DNU.

Mediante la modificación constitucional del 94 el instituto fue incorporado dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo, a través del artículo 99 inciso 3.⁵ Sin perjuicio de ello, ninguno

⁵ Constitución Nacional. Art. 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

Inc. 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

de los decretos de necesidad y urgencia dictados por Menem a lo largo de sus dos mandatos fue convalidado por el Congreso.

El neoliberalismo económico

Las presidencias de Carlos Saúl Menem implicaron en términos político-económicos una profunda reestructuración del Estado y un reposicionamiento en cuanto a los roles y funciones de las cuales este debe hacerse cargo.

La implementación de políticas de tipo neoliberal implicó el desarme de la estructura benefactora del Estado y su retiro como motor del desarrollo económico. Su función directriz y reguladora fue igualmente desmantelada, y su lugar fue reemplazado por “las fuerzas del mercado”, lo cual fue acompañado por la desregulación de diversas áreas y la apertura indiscriminada de las importaciones.

Como indica Rapoport: “De esta manera, priorizando el retorno a la estabilidad, se produjo un rápido viraje hacia un programa económico neoliberal, que reflejaba los intereses

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

del establishment, es decir, las grandes empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, la gran banca nacional y los representantes de los acreedores externos”.⁶

La concentración y centralización de la economía es otra de las variables económicas que pueden advertirse durante este período. En efecto, la comparación de la evolución del PBI con relación al crecimiento de las principales 200 empresas, muestra que sus beneficios duplicaron de manera casi sistemática a la evolución del conjunto de la economía. Es decir, los sectores económicamente dominantes lograron incrementar sus beneficios a una tasa muy superior a la del resto del país.

Luego de un nuevo pico hiperinflacionario en 1990, a partir de marzo del año 1991, asumió como ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, el hasta entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Felipe Cavallo. Su estrategia económica consistió en el denominado Plan de Convertibilidad, mediante el cual se sustituyó la moneda nacional austral por el peso y estableció su equivalencia nominal con el dólar norteamericano, es decir, desde su implementación se determinó una tasa de cambio fija: un peso equivalía a un dólar.

Junto a esa medida se dispuso la obligación del Banco Central de la República Argentina de contar con reservas por igual monto que el total circulante, a fin de garantizar la referida equivalencia. El sistema bancario estaba igualmente obligado

⁶ Rapoport. P. 785

al canje de pesos por dólares, y viceversa, frente a las necesidades y requerimientos del mercado. La emisión de moneda se encontraba restringida y solo podía darse en caso de contar con el correspondiente respaldo en moneda norteamericana. La financiación de ese programa económico se dio a través de dos aspectos fundamentales. Por un lado, mediante la privatización y venta masiva de los servicios públicos y empresas del Estado. Es decir, los capitales para lograr el requerido stock de dólares, se consiguieron mediante la enajenación de los bienes públicos. Durante este período se produjo la privatización de telefonía, electricidad, gas, petróleo, puertos, astilleros, difusoras de radio y televisión, aerolíneas, etc. Los procesos de privatización fueron fuertemente cuestionados, dado que en la gran mayoría de casos los precios establecidos se encontraban muy por debajo de su valor real, cuadro que se completó posteriormente con la mínima o nula intervención de las agencias reguladoras.

Durante las presidencias menemistas, a través de la toma de deuda y los planes de reestructuración del pasivo existente, se pasó de un total de endeudamiento —público y privado— de alrededor de 60 000 millones de dólares en 1989 a cerca de 145 000 millones de dólares en 1999.

El resultado de estas políticas, traducido en inmensas transferencias de recursos hacia los grupos concentrados, tuvo especial impacto en el sector asalariado e industrial, mediano y pequeño. Al finalizar el primer mandato menemista la desocupación había trepado de un 6 por ciento a casi un 18 por ciento.

Las protestas sociales y gremiales signaron el período, caracterizado por una fuerte conflictividad debida a los altos niveles de exclusión generados por las políticas señaladas.

5) La Reforma Constitucional de 1994. Pactos previos. Núcleo de Coincidencias básicas. Principales características de la reforma. La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos.

La década de 1990 va a estar signada por la reforma constitucional más amplia de todas las registradas en la historia. Antes de profundizar en sus aspectos más centrales, es necesario decir que para 1993 Carlos Menem y Raúl Alfonsín eran los líderes de las principales fuerzas políticas del país, representantes de los partidos políticos Justicialista y Unión Cívica Radical. Ambos habían expresado su voluntad política de realizar una reforma a la Constitución Nacional.

El 4 de noviembre de 1993 Raúl Alfonsín y Carlos Menem se reunieron en la casa de Dante Caputo en la localidad bonaerense de Olivos. El ex canciller de Alfonsín, y en ese momento diputado nacional, se encontraba en Chipre integrando una misión de Naciones Unidas; por lo que ambos representantes y sus acompañantes fueron recibidos por Anne Morel, esposa de Dante Caputo.

Por el lado la UCR, con el ex presidente Raúl Alfonsín a la cabeza; participaron de aquel encuentro: Mario Losada, por entonces presidente de la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical; y Enrique “Coti” Nosiglia, figura clave no solo del partido, sino de los armados políticos en la Argentina.⁷ Por el Partido Justicialista asistieron, el entonces presidente Carlos S. Menem, acompañado por el secretario general de la presidencia, Eduardo Bauzá; el gobernador bonaerense Eduardo Duhalde y otra figura clave para lo que se iba a acordar ese día, Luis Barrionuevo, líder de la Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina de trato fluido y acuerdos con Enrique Nosiglia. Fueron varios los encuentros que constituyeron antecedentes a la reforma, dando origen al denominado “Pacto de Olivos”,⁸ en el que las fuerzas políticas acordaron una serie de aspectos a los fines de generar el consenso entre los dos partidos políticos para avanzar hacia una reforma constitucional. Esos acuerdos tuvieron el nombre formal de Núcleo de Coincidencias Básicas.⁹ El PJ buscaba decididamente permitir la reelección para permitirle al entonces presidente presentarse en las próximas elecciones. El Partido Radical atenuar algunos aspectos del esquema presidencialista argentino y, a su vez, obtener ciertas

⁷ “Coti” Nosiglia, referente del partido y principal instrumento político de Alfonsín en situaciones de crisis.

⁸ El 14 de noviembre de 1993 se sella el Pacto de Olivos en un encuentro entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín realizado en la residencia presidencial de Olivos.

⁹ Ley 24309. Declaración de la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional.

concesiones institucionales que redundaran en favor del partido que quería volver a acceder al poder en el país.

El 10 de abril de 1994 se llevaron a cabo las elecciones de convencionales constituyentes. Fueron elegidos 305 representantes. El PJ resultó ganador con 35.50 por ciento y obtuvo 137 bancas. Por su parte, la UCR alcanzó un 19.74 por ciento y logró 74 lugares. La tercera fuerza fue el Frente Grande, quien obtuvo 31 lugares.

La Convención Constituyente fue integrada por destacados y destacadas referentes políticos y personalidades jurídicas, entre ellos el ex presidente Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández —que luego llegarían a la primera magistratura—, el ex gobernador bonaerense Antonio Cafiero, Raúl Zaffaroni y Juan Carlos Maqueda —quienes más tarde pasarían a integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación—; Carlos Barra —exministro de la Corte—, Juan Carlos Hitters —Juez de la Suprema Corte Bonaerense—, René Orsi —ex camarista Federal de La Plata— y los reconocidos abogados Eduardo Barcesat, Alberto García Lema, Enrique Paixao y Horacio Rosatti. Sesionó en las ciudades de Santa Fe y Paraná, y las deliberaciones duraron tres meses. Finalmente, el 22 de agosto de 1994 se sancionó la reforma constitucional que modificó 44 artículos.

Principales características de la reforma. La jerarquía constitucional de los tratados sobre derechos humanos

La reforma de 1994 introdujo importantes cambios que enumeraremos seguidamente. Estableció la elección directa del presidente de la Nación, el ballottage, acortó su mandato a cuatro años y permitió una reelección. Creó el cargo de jefe de Gabinete de Ministros; estableció nuevos derechos y garantías como son el derecho al medio ambiente sano, los derechos para los consumidores, la protección de los datos personales, estableció la acción de amparo y el habeas data. Introdujo sensibles modificaciones sobre la naturaleza del Poder Judicial de la Nación al crear el Consejo de la Magistratura; también introdujo, como órgano extrapoder independiente al Ministerio Público; intentando mejorar los controles incorporó el defensor del pueblo y la Auditoría General de la Nación; se le reconoció calidad de ciudad autónoma a Buenos Aires, incorporó un Senador Nacional por la minoría y que las provincias tienen el dominio de sus recursos naturales, definió la autonomía municipal y trazó bases rectoras para la integración con otros Estados soberanos.

Por último, nos referiremos a la incorporación con jerarquía constitucional de los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 75 establece:

Corresponde al Congreso: (...) 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las

dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

Con posterioridad a 1994 tres nuevos tratados de derechos humanos adquirieron jerarquía constitucional: Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

De esta manera se modificó la pirámide de jerarquía de las normas, al establecer que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” (art. 75, inc. 22). Hasta ese momento los tratados internacionales y las leyes habían sido considerados con la misma jerarquía y, en caso de conflicto entre ambos, predominando el último sobre el anterior.

Los derechos de la mujer en la Constitución reformada

Párrafo aparte merece el artículo 37 y “la garantía del pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.¹⁰ Se incorpora expresamente a

¹⁰ Artículo 37 de la Constitución Nacional.

nuestro ordenamiento jurídico y dentro del rango de mayor jerarquía —constitucional— el derecho a la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a los cargos electivos. A su vez, en su segundo párrafo, cuando refiere a la igualdad establece que la misma se garantizará por acciones positivas. Es la consagración del principio de igualdad real en materia política; es decir, tanto para el acceso a los cargos electivos, como a los partidarios, y también expresamente en materia de género, siendo un artículo claramente operativo, que “ordena” (manda a hacer algo) al poder público —Estado— a impulsar acciones positivas para garantizar esa igualdad. Hemos mencionado que la reforma constitucional jerarquizó tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

Según el artículo 75, “corresponde al Congreso: (...) 23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. Aquí se determinan las competencias del Congreso en el sentido de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real —nuevamente— de oportunidades entre hombres y mujeres. Y

entonces aparecen las acciones positivas o medidas de diferenciación o discriminación positiva. Herramientas de diferenciación para igualar a los desiguales, para garantizar derechos a ciertos grupos y convertir la igualdad formal en igualdad real (artículo 37 de la Constitución Nacional). Estas medidas se enmarcan en la “redistribución de oportunidades”, que opera para grupos que han sido y son histórica y negativamente discriminados, promoviendo la diversidad y pluralidad.

Por último, en la Cláusula Segunda expresa: “Las acciones positivas a que alude el artículo 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine”. Lo que establece la cláusula es el piso mínimo e inderogable de igualdad desde donde deberán partir las acciones positivas para mejorar de manera progresiva el derecho, como así también la temporalidad de la acción positiva concreta.

6) Resolución institucional de la crisis del 2001

El 24 de octubre de 1999 se celebraron las últimas elecciones nacionales del siglo XX en la Argentina. Las principales fuerzas que se enfrentaron fueron: la Alianza UCR-Frepaso,¹¹ con la fórmula integrada por Fernando de la Rúa y Carlos “Cha-

¹¹ El Frente País Solidario integrado por diversos partidos políticos: Frente Grande, el partido PAIS, la Unidad Socialista integrada por los partidos Socialista Popular y Socialista Democrático, y el Partido Demócrata Cristiano.

cho” Álvarez; el Partido Justicialista, con la fórmula Eduardo Duhalde y Ramón “Palito” Ortega; y Acción por la República, con Domingo Cavallo como candidato a presidente. La campaña electoral estuvo, en gran medida, centrada en la difusión de spots televisivos y despertó escaso entusiasmo entre la población. En el marco de una fuerte despolitización de la sociedad civil, los partidos con más posibilidades de triunfar en las elecciones intentaron diferenciarse del menemismo desde diferentes perspectivas. La Alianza centró su discurso en cuestionar la “corrupción” del equipo de Gobierno saliente, mientras que Duhalde procuró retomar las banderas tradicionales del peronismo, afirmando que el “ajuste menemista” había sido necesario y que ahora debía avanzarse hacia una mayor “justicia social”. El resultado de las elecciones dio el triunfo a la Alianza que obtuvo el 48.5 por ciento de los votos, convirtiendo a Fernando de la Rúa en presidente. El nuevo mapa político dejó establecido un cierto equilibrio de fuerzas. La Alianza, además del Poder Ejecutivo, logró la mayoría en la Cámara de Diputados, mientras que el Justicialismo mantuvo su predominio en el Senado y en las gobernaciones de las provincias más pobladas. Carlos Ruckauf se consagró como gobernador de la estratégica provincia de Buenos Aires.

La política económica. El 19 y 20 de diciembre de 2001

A poco de iniciado el Gobierno se hizo evidente que la orientación de la economía iba dirigida a continuar e, incluso, a

profundizar las políticas neoliberales y el plan económico aplicado durante la gestión anterior. En ese sentido, impulsó medidas de ajuste fiscal que le permitieran al Estado sostener la recaudación. La medida más dura a la que se denominó “el impuestazo”, fue la reducción en un 13 por ciento de los salarios de los trabajadores estatales y de las jubilaciones, anunciada en enero de 2000. Otra de las medidas que agravan la crisis económica y política fue la reforma de la legislación del trabajo que profundizó aún más la flexibilización laboral. Coincidiendo con las demandas de los grupos empresariales que pretendían abaratar los costos de la mano de obra, el Gobierno propuso extender el período de prueba de los trabajadores que se iniciaban en un empleo, reducir montos de las indemnizaciones por despido y descentralizar las negociaciones salariales por fábrica para evitar que interviniesen las centrales sindicales. Este conjunto de propuestas generó un fuerte debate en el Congreso y la oposición de la mayoría de las organizaciones obreras. En agosto de 2000, se conocieron denuncias sobre sobornos que habría pagado el Gobierno de De la Rúa a senadores de diferentes partidos para que aprobaran las leyes de flexibilización laboral. El escándalo provocado por estas denuncias llevó a renunciar al vicepresidente de la Nación, Carlos Chacho Álvarez, y el gobierno de la Alianza quedó muy debilitado.

En marzo de 2001, con la intención de obtener el apoyo del conjunto de los sectores capitalistas locales, de los centros

financieros internacionales y del electorado que se había identificado con la gestión menemista, el presidente De la Rúa designó como ministro de Economía a Domingo F. Cavallo.

El 3 de diciembre, el ministro Cavallo anunció una medida extrema, cuyo objetivo declarado era frenar el derrumbe del sistema financiero: la retención forzada de los depósitos que tenían los ahorristas en los bancos. Esta medida, conocida como “el corralito”, provocó el estallido de una crisis económica con derivaciones políticas que se aceleró de manera dramática en pocos días. La decisión paralizó la actividad económica del país. Con el fin de mantener en equilibrio las cuentas fiscales, se decidió retener las partidas de dinero para Salud y Educación. Algunos Gobiernos provinciales decidieron emitir bonos para reemplazar la escasez de pesos; las llamadas “cuasimonedas” (patacones y los lecop) comenzaron a ser utilizados como medio de pago. Los números eran alarmantes, un país con más del 50 por ciento de sus habitantes por debajo de la línea de la pobreza y con más del 20 por ciento de desocupados. El 19 de diciembre vecinos de los barrios más pobres del Gran Buenos Aires y de otros comenzaron a realizar saqueos a los comercios. El Gobierno nacional ordenó el estado de sitio en todo el país y el presidente se dirigió a la población por medio de un mensaje televisivo que, lejos de calmar los ánimos, concentró la irritación social contra el propio presidente y su Gobierno.

De manera espontánea y sin que hubiese una organización anterior, miles de personas salieron a las calles para protestar contra el Gobierno, pidiendo la renuncia de De la Rúa y Cavallo. En las primeras horas del jueves 20, mientras se difundía la noticia de la renuncia de Cavallo, la policía federal reprimió con gases lacrimógenos y balas de goma a los ciudadanos reunidos en la Plaza de Mayo, se generalizó la violencia en las calles céntricas y en la Plaza de los Dos Congresos. Hacia las 14:00 horas de ese día, nuevamente comenzaron a llegar a la Plaza de Mayo miles de personas. Esta vez, también participaron en la movilización muchos ciudadanos organizados en partidos políticos y organizaciones sindicales y de desocupados. La orden del Secretario de Seguridad Interior Enrique Mathov de desalojar la Plaza de Mayo desencadenó una represión aún más violenta que la del día anterior, y dejó como saldo cientos de heridos y cinco muertos por las balas policiales. La imposibilidad de restablecer el orden en las calles llevó al presidente Fernando de la Rúa a presentar su renuncia.

Durante los últimos días de diciembre de 2001 hubo una fuerte inestabilidad política. El 20 de diciembre, cuando de la Rúa dimitió, el cargo de vicepresidente estaba vacante debido a la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez el año anterior. Por este motivo, quedó al frente del Poder Ejecutivo el senador por Misiones Ramón Puerta, en su carácter de presidente provisional del Senado. El 23 de diciembre, una

Asamblea Legislativa designó como sucesor al gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá. Además de declarar la suspensión del pago de la deuda externa y de levantar el estado de sitio, Rodríguez Saá prometió revocar el recorte salarial que había decretado De la Rúa y mantener el régimen de convertibilidad cambiaria. Cinco días después, un nuevo y masivo cacerolazo exigía “que se vayan todos”. Ante la evidente falta de apoyo, en la noche del 30 de diciembre de 2001 anunció su renuncia por televisión desde San Luis. Se hizo cargo del Poder Ejecutivo el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño. Durante su brevísima gestión, de apenas 42 horas, y siguiendo lo prescrito por la Ley de Acefalia, convocó a una nueva Asamblea Legislativa para elegir presidente. La Asamblea se reunió el 1 de enero de 2002 con la intención de encontrar una salida a la profunda crisis política e institucional. Luego de un largo debate y muchas negociaciones, una amplia mayoría designó como presidente de la Nación al senador Eduardo Alberto Duhalde. Se estableció que su mandato sería hasta el 10 de diciembre de 2003, por lo que debía completar el período de cuatro años para el que había sido elegido De la Rúa. Luego de la represión en el puente Pueyrredón, ocurrida en junio de 2002, Duhalde decidió anticipar seis meses el llamado a elecciones nacionales y apoyó al gobernador de Santa Cruz, Néstor Carlos Kirchner, para encabezar la fórmula presidencial del peronismo.

7) El kirchnerismo. Nuevo impulso a la política de defensa de los derechos humanos

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner. Tras prestar juramento en el Congreso Nacional como presidente, Kirchner dio un discurso que contenía indicios de un cambio de época. “Concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de gestionar el Estado”. Al mismo tiempo, la presencia en la ceremonia de los presidentes de doce países latinoamericanos —el venezolano Hugo Chávez, el brasileño Lula da Silva y el cubano Fidel Castro, entre otros— fue una señal del avance en un proceso de integración regional inédito y de que la recuperación de la institucionalidad en la Argentina tenía un fuerte respaldo internacional.

A nivel interno, el Gobierno basó su estrategia en el proyecto “transversal”: sin dejar de lado su vinculación con el Partido Justicialista, buscaba tejer alianzas extrapartidarias con dirigentes políticos de diversas organizaciones, muchas de ellas provenientes de los movimientos sociales surgidos durante los años anteriores. Así lo expresó en su discurso: “Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al gobierno con la sociedad”.

La política económica se basó en dos ejes centrales: el endeudamiento y crecimiento con inclusión social. El 15 de diciembre de 2005, el presidente Kirchner informó que se pagaría la totalidad de la deuda que el país tenía con el FMI, lo que significaba un desembolso de 9810 millones de dólares. A la vez, el Estado ahorraría 842 millones de dólares en concepto de intereses. Para favorecer las exportaciones y promover la reactivación de la actividad industrial, se mantuvo la devaluación del peso frente al dólar. Y con el propósito de expandir el consumo en el mercado interno, hubo una mejora progresiva de los salarios de los trabajadores y de las jubilaciones. Impulsó varias políticas tendientes a reconstruir el Estado como la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia. A través de un decreto estableció mecanismos de transparencia e idoneidad para la designación de los futuros ministros de la Corte Suprema. En 2004 designó a Elena Highton de Nolasco y de Carmen María Argibay, las primeras mujeres que integraron el máximo tribunal en un Gobierno democrático. El restablecimiento de las negociaciones paritarias; la reconstrucción del sistema educativo nacional con la sanción de leyes que redefinieron el rol del Estado en la política educativa: la Ley de Educación Técnica Profesional (2005), la Ley de Financiamiento Educativo (2006), y la Ley de Educación Nacional (2006); la integración latinoamericana, la política de derechos humanos, entre otras.

Nuevo impulso a la política de defensa de los derechos humanos

A los pocos días haber asumido, Néstor Kirchner recibió en la Casa Rosada a los organismos de derechos humanos. Fue el segundo presidente en dar audiencia a las Madres de Plaza de Mayo, el primero fue Adolfo Rodríguez Saá.

El 21 de agosto de 2003 el Senado aprobó la anulación de las leyes de punto final y de obediencia debida, que habían sido sancionadas durante el gobierno de Alfonsín. Conocidas como las “leyes de impunidad”, constituían un freno en el incipiente proceso de juzgamiento de los crímenes cometidos por los responsables del terrorismo de Estado. El 24 de marzo de 2004, en el aniversario del último golpe de Estado, Kirchner participó de una ceremonia en el Colegio Militar de la Nación. Durante la recorrida por el edificio, en su carácter de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, ordenó al titular del Ejército, general Ernesto Bendini, quitar los retratos de los dictadores Videla y Bignone de la galería donde se exhibían los cuadros de los presidentes argentinos. Ese mismo día se concretó el traspaso del predio de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y se determinó que allí funcionaría el Espacio Memoria y Derechos Humanos. A partir de entonces, el Estado y los organismos de derechos humanos quedaron a cargo del lugar donde había funcionado uno de los principales centros clandestinos de detención, tortura y exterminio. En su discurso, el

presidente Kirchner pidió “perdón en nombre del Estado” por los crímenes de la última dictadura cívico-militar. El 14 de junio de 2005 la Corte Suprema de Justicia resolvió en la causa “Simón” que las leyes de punto final y obediencia debida eran inválidas e inconstitucionales. Este fallo de la Corte —votado por todos sus integrantes con la sola excepción del juez Carlos Fayt— permitió la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad. El máximo tribunal también declaró inconstitucionales los indultos concedidos por el ex presidente Carlos Menem. El primer represor sometido a juicio oral y público fue el excomisario Miguel Osvaldo Etchecolatz, exdirector de Investigaciones de la Policía Bonaerense durante la dictadura y principal colaborador de Ramón Camps. Entre otros delitos, estaba acusado por la detención ilegal y torturas de Jorge Julio López, un albañil de La Plata que estuvo desaparecido en distintos centros clandestinos entre 1976 y 1979. López fue uno de los querellantes en el juicio a Etchecolatz y declaró como testigo. El 18 de septiembre de 2006, día de lectura de los alegatos, el testigo fue nuevamente desaparecido. Desde entonces, el crimen permaneció impune. Al día siguiente de la desaparición de López, Etchecolatz fue condenado a reclusión perpetua.

En diciembre de ese año, ante la presunta desaparición de otro testigo de un juicio por delitos de lesa humanidad, el presidente Kirchner usó por segunda¹² vez en su gestión la

¹² La primera vez fue para pedirle al Congreso que pusiera en marcha el mecanismo de juicio político contra algunos miembros del máximo tribunal de justicia.

cadena nacional para dar un mensaje a las fuerzas represivas en actividad: “No vamos a ceder ante la extorsión, no permitiremos que paren los juicios”. La desaparición de López en democracia fue interpretada por muchos como un intento de obstaculizar el proceso de reapertura de los juicios a los represores. Sin embargo, la búsqueda de “verdad y justicia” no se detuvo: muchos juicios culminaron con sentencias de cárcel, y se elevaron a juicio causas nuevas. Los juicios más resonantes fueron los seguidos contra los represores Julio Simón, Cristino Nicolaides, Christian Von Wernich, Santiago Riveras, Luciano Benjamín Menéndez; contra los responsables de la “masacre de Margarita Belén” y la llamada “mega-causa ESMA” por el robo sistemático de niños recién nacidos. En octubre de 2007, las elecciones presidenciales se definieron en primera vuelta. La lista del Frente para la Victoria, encabezada por la senadora Cristina Fernández de Kirchner, obtuvo el 45.29 por ciento de los votos. La fórmula Fernández de Kirchner-Cobos superó por más de 20 puntos a la segunda fuerza: la Coalición Cívica de Elisa Carrió, que obtuvo el 23.04 por ciento de los sufragios. Por segunda vez en la historia del país una mujer accedía al más alto cargo institucional y por primera vez elegida para el cargo de presidenta. A los pocos meses de asumir el Gobierno dictó la resolución 125 que proponía un sistema de retenciones móviles: esto significaba que los porcentajes de retención variaban en más o en menos según las fluctuaciones de los precios internacionales

en relación con un precio tomado como base para cada uno de los productos alcanzados por el gravamen. La medida provocó un enfrentamiento con las entidades agropecuarias. Las cuatro entidades más representativas de la producción agraria conformaron la llamada “Mesa de Enlace Agropecuario” y anunciaron un paro patronal que suspendió, por 48 horas, la comercialización de carne y granos en todo el país. La reacción de las patronales rurales contó con el apoyo de los sectores urbanos. Medidas como las reestatizaciones del sistema jubilatorio y Aerolíneas Argentinas, la Asignación Universal por Hijo, la nueva ley de comunicación audiovisual, la ley de Matrimonio Igualitario, el Programa Conectar Igualdad, la celebración del Bicentenario de la Patria en el año 2010; fueron algunas de las acciones que caracterizaron el primer mandato de Gobierno hasta octubre del 2011 donde asumirá su segundo mandato con el 54 por ciento de los votos hasta el 9 de diciembre de 2015.

BIBLIOGRAFÍA

BASUALDO, Eduardo. *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2013.

MEDINA ESPINO, Adriana. *La participación política de las mujeres: de las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2010.

FERREYRA, Raúl Gustavo. Reforma Constitucional de 1994 y Tratados internacionales con jerarquía constitucional. Manifiesto sobre las garantías de los derechos. En: FERREYRA, Raúl Gustavo. *Libro Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Buenos Aires: Infojus, 2015.

HOROWICZ, Alejandro. *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires: Edhasa, 2015.

LORENZO, Ramón Celso. *Manual de Historia Constitucional Argentina*. Rosario: Editorial Juris, tomo III, 1999.

RAPAPORT, Mario Daniel. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica, 2020.

MANUAL DE HISTORIA CONSTITUCIONAL ARGENTINA (1492-2011)

DIRECTOR

GUILLERMO RAÚL MORENO

AUTORES

Jorge AMORÍN

Martín MACHADO

Miguel BERRI

Gabriela MARTÍNEZ

Pablo CASTELLI

Carlos MARUCCI

Agustina CUERDA

Guillermo Raúl MORENO

Juan Paulo GARDINETTI

Diego PRESA

Carlos COYENA