

**Sobre escribas, ingenieros y jugadores. O cómo y por qué las constituciones de 1819 y 1826  
fueron unitarias**

Julio Saguir

Mayo de 2013

## **Introducción**

¿Por qué, y cómo, las constituciones argentinas de 1819 y de 1826 fueron unitarias?<sup>1</sup> ¿Fue debido a las ideas prevalentes entre quienes las escribieron? ¿O más bien el producto de las circunstancias del momento? ¿Condicionaron éstas las posibilidades de una solución constituyente inmediata? ¿O prefirieron los constituyentes posponer tal resolución hasta un mejor contexto? ¿Cómo percibieron los constituyentes las posibilidades de diseño e implementación de proyectos organizacionales alternativos? ¿Y por qué persisten en ciertos diseños aun ante la alta probabilidad de que serán rechazados por aquellos que representan?

El análisis de las sesiones de los Congresos que originaron tales diseños permite esbozar algunas respuestas a estas preguntas. Por un lado, entender las expectativas y metas de los actores. Por otro, analizar las percepciones de los actores respecto de las circunstancias que los rodeaban para llevar adelante su tarea de organización constituyente. Allí se pueden observar tanto las alternativas que percibían como posibles, como también el grado de incertidumbre y certeza respecto de los resultados de la implementación de tales alternativas. Algunas de estas alternativas pretenden preservar aquellas circunstancias, y otras buscan su modificación. En este sentido, apelaremos a una distinción sobre el accionar de los constituyentes como *escribas* o como *ingenieros*<sup>2</sup> para describir el carácter estratégico de sus decisiones. En ambos casos, los acuerdos finales aparecen como apuestas de los representantes, en contexto de conflictos e incertidumbre, más que como decisiones ciertas y óptimas sobre el mejor resultado a obtener.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera, se indaga la percepción de los constituyentes sobre la conveniencia de mecanismos temporarios y permanentes en el contexto de los problemas percibidos. En la segunda se analizan las discusiones sobre las formas de gobierno alternativas y la incertidumbre que rodea su decisión. Y en la tercera, los procesos y motivos de las apuestas constitucionales finales.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en un análisis previo de las interacciones históricas conflictivas que caracterizaron a las provincias argentinas en el proceso de organización constituyente, 1810-60 (Saguir, 2007)

<sup>2</sup> Adam Przeworski (2005) dice que “una constitución no es meramente una descripción ex post de una orden político existente; ella crea un orden”. En este sentido, los constituyentes “no son escribas; son ingenieros”. Utilizando tales definiciones, mi argumento dirá que los constituyentes eligen a veces ser *escribas* y otras *ingenieros*, por razones estratégicas.

### **a) Conflictos, incertidumbre y dispositivos temporarios**

Los constituyentes de los congresos de 1816-9 y los de 1824-6 perciben sus contextos como situaciones de conflicto. “Anarquía”, le llaman en el primero; “desunión” en el segundo. En estos contextos, los diputados actúan estratégicamente. Tienen objetivos: unión, orden, libertad, prosperidad; y buscan los mejores mecanismos institucionales para su consecución. La constitución es un instrumento óptimo para ello, pero cuyo funcionamiento se ve amenazado por tales contextos de conflicto. Tanto que a veces no es posible o conveniente usarla. Entonces recurren a dispositivos temporarios, que organicen las interacciones hasta que se generen otras condiciones, mejores o distintas, las cuales a su vez pueden ser producto de tales mecanismos

#### *El Congreso de 1816-9*

El Congreso del 1816-9 acaece en medio de importantes conflictos de intereses y en un contexto institucional de unidad de sistema organizacional. En ese contexto, el Redactor del Congreso<sup>3</sup> estima que sus dos objetivos son “fijar la suerte del país y clasificar su libertad. ... Aquél es obra exclusiva de las armas, éste de una constitución que deslinde, establezca y asegure los derechos de los pueblos. Sin Constitución no hay libertad, y sin libertad no hay patria. Las armas le harán mudar de amo, la constitución le hará dueña de sí misma. ...” (Ravignani, I, 279)

Para que la Constitución permita a la patria “ser dueña de sí misma”, debe ser sólida. Esto es, permanecer en el tiempo, no ser “efímera”. Y en esa consecución se mencionan indistintamente dos factores: intereses y hábitos. Los miembros de la comisión redactora del proyecto constitucional refieren a los primeros a los fines de que una constitución permanezca en el tiempo, y en particular a los intereses de los sectores más influyentes de la sociedad, de aquellos favorecidos por el “curso ordinario de las cosas”. Ellos estiman que “si no queremos trabajar en una constitución efímera; si no hemos de incurrir en la temeridad de algunos legisladores que pensando gobernar a los hombres por sistema especulativos trataron de allanarlo e igualarlo todo sin dar lugar a las jerarquías que forma el curso ordinario de las cosas, o que ya cuentan con el posesión y el hábito, es preciso interesar en el sostén de la Constitución a las clases y a los

---

<sup>3</sup> El Redactor del Congreso es un diario de sesiones que resume las exposiciones de cada día. No se conocen las versiones taquigráficas de las sesiones del Congreso del 1816-9. Con cierta regularidad, el Redactor acompañaba sus resúmenes con reflexiones sobre temas específicos que mostraban los momentos o preocupaciones del Congreso. Distintas personalidades políticas del momento ocuparon la tarea del Redactor.

ciudadanos que han sido hasta aquí, o que sean de grande influjo y respetabilidad en el país” (Id., 378(31/8)). En la distinción entre *escribas* e *ingenieros* que hemos mencionado, los constituyentes deberán ser *escribas*. Esto es, reproducir en la ley el estado de equilibrio de las relaciones e intereses sociales, si la constitución ha de acordarse y permanecer. Más todavía, como sugiere la comisión redactora, que “aquellos que son los más poderosos encuentren que la ley está de su lado” (Przeworski, 2003)

Pero no solo los intereses parecen concurrir en las condiciones de posibilidad. Otras veces, para algunos de estos mismos constituyentes, la condición para “huir de la anarquía” y consolidar un gobierno común y propio también se trata del desarrollo de normas de convivencia que armonicen la vida en sociedad. En su reflexión sobre aquello que puede establecer las bases sólidas para una Constitución firme y estable, el Redactor del Congreso se pregunta: “¿qué estado es consistente sin la unión y enlace de sus miembros? ¿Y cuál, sino las virtudes, es el gluten político que los une? Dice Sertorio: seréis invencibles todo el tiempo que os conservéis unidos; pero hace dificultosa esta unión el ambicioso deseo que cada uno tiene de sobresalir, porque mientras todos aspiran a mandar, ninguno se acomoda a obedecer...” (Id., 230) “Acomodarse a obedecer”, tanto la ley como la autoridad; restringir la aspiración “a mandar”; limitar “el deseo de sobresalir”, son todas conductas que pueden y deben ser remodeladas, a los fines de modificar aquello que impide establecer una constitución sólida.

Intereses desavenidos y hábitos desordenados amenazan severamente el buen funcionamiento de una constitución en el tiempo. El Redactor mismo se pregunta una y otra vez: “¿podrá meditar una constitución sólida para un país dislocado...?”. O “¿será oportuno, prudente y aun exequible dar constitución permanente a uno pueblos que lejos de quererlo racionalmente, están en contradicción con las bases sobre que debe formarse? ... en el piélago de tantas convulsiones, divisiones, e inquietudes intestinas?”. En esta perspectiva parece prevalecer el temor a la fuerza de los antagonismos y la eventual dificultad de la Constitución para funcionar adecuadamente en el tiempo. O a las diferencias de los mismos constituyentes con aquellos que denominan “los jefes del desorden popular, para quienes ni el pudor, ni el respeto, ni el sagrado interés de los pueblos son suficientes barreras” para serenar “su espíritu de inquietud” (Id., 240).

En cualquier caso, la tarea es ardua y, eventualmente inconducente, si pretende revertir el estado “ordinario de las cosas”. Porque “dar forma nueva a un estado que la tenía

inveterada, arrancar de raíz un orden establecido, e introducir otro en todo o en la mayor parte diverso, extinguir con un golpe de mano las antiguas hábitos, y aun destruir ciertos principios inconciliables con los que deben sentarse para una innovación semejante ... creo que no es dado al talento ni al esfuerzo humano ... (La política) hará prodigios bajo el orden, o para reestablecerlo, pero nunca en contradicción de esta base fundamental de todo estado". Mucho más cuando, "según el sentir del célebre Montesquieu" en la relación entrañable entre principio y naturaleza de una forma de gobierno, "la más pequeña mudanza en la constitución de un gobierno establecido lo arrastra a su ruina por la de sus principios" (Id., 241)

Para algunos constituyentes, la acción más conducente en estas circunstancias es adoptar medidas parciales que permitan ganar tiempo durante cierto lapso, hasta que las condiciones sean más apropiadas. Estos son los dispositivos temporarios, que el Redactor capta con precisión al preguntarse por las posibilidades de una constitución en un país dislocado: "... entretanto, se trata de sancionar el reglamento que ha de regir interinamente al Director del Estado". Son medidas coyunturales y transitorias, y por ello no son óptimas, pero es lo posible en el contexto de antagonismo existente. Como decía el mismo Redactor al comentar el Reglamento Provisorio: "es provisorio; espera reformas, pero es menos malo tener uno que ninguno. (Id., 273)."

No todos los constituyentes lo ven igual. La constitución misma puede actuar sobre el estado de las cosas, y provocar un cambio en la dirección del futuro social deseado. Y los constituyentes son los eventuales *ingenieros* de tal resultado. En este sentido, el establecimiento de una constitución podía tener un efecto causal sobre la situación del país, tanto en la satisfacción de los intereses como en la reversión de prácticas y hábitos que provocaban la anarquía entre los pueblos. El mismo Redactor se pregunta si más bien, "¿será acaso la constitución el poderoso dique que contuviese el torrente de las disensiones que nos devoran? ¿Haría en los ánimos tal impresión que los fijase en el bien?". Más precisamente, para el diputado Castro, diputado por Buenos Aires, la constitución puede trabajar sobre intereses y hábitos conjuntamente. En efecto "la constitución es el gran principio de que debemos derivar la esperanza de extinguir el fuero de los partidos, y de principiar la reforma de nuestras costumbres, pues ella sola es capaz

de ir calmando las aspiraciones, e ir acostumbrándonos a aquella obediencia que produce el orden, la armonía de los estados...”, manifestó en Julio de 1817 (Id., 307). Trabajando sobre las expectativas y las costumbres, la Constitución puede organizar, y eventualmente eliminar, los conflictos y regenerar aquel mismo estado de conductas y hábitos, particularmente la obediencia a la ley, que requiere su permanencia en el tiempo.

El tema se hace explícito y define con ocasión de la discusión sobre si se debía redactar una Constitución provisoria o permanente. En diciembre de 1816, mientras el Congreso reside en Tucumán, Tomas Godoy Cruz, de Mendoza, se opone a una Constitución permanente. El motivo es “por el estado de crisis del país”, el cual creaba condiciones de “inestabilidad para cualquier Constitución, expuesta a recibir variaciones, según las que el tiempo y circunstancias diesen al estado” (Id, 281). Varios diputados apoyan la posición. Algunos recordaron “el estado de alteración y turbulencias de nuestras provincias, división de los ánimos de sus habitantes, trastorno de sus usos, costumbres y hábitos, producido por la revolución”. Otros refirieron a “la incompleta representación de algunos pueblos en congreso, y a la ninguna de otros ocupados por el enemigo” (Id.,282)

Estos congresales no significaban que no debía haber Constitución, sino que debía ser una Constitución “provisoria hasta oportunidad más bien indicada”. De vuelta, buscaban ganar tiempo y esperar un momento más propicio. El diputado Godoy Cruz lo veía como una estrategia de diseño y acuerdo de dos pactos. El primero tenía por objetivo asegurar y consolidar la unión de las provincias frente al enemigo común, “preliminar a la constitución, y que en las circunstancias se estimen necesario para consolidar dicha unión” (Id., 215). El segundo, permanecer en la organización transitoria presente alrededor del Reglamento provisorio, hasta que un contexto de menor conflicto, y por lo tanto de menor amenaza a la estabilidad del pacto constitucional, permita sancionar un acuerdo permanente.

De manera menos cronológica pero más descriptiva de la intencionalidad estratégica respecto del equilibrio social, el diputado Araoz, por Tucumán, afirmaba que “no se presenta en el día otro camino que arreglar las cosas *bajo el pie en que se hallan, organizar los poderes sociales de modo que su recíproco equilibrio sea bastante* para afianzar la seguridad y libertad de los individuos, y del Estado, contraer la suma de

nuestros esfuerzos reunidos a *regenerar gradualmente unas costumbres* formadas en tiempo de degradación y despotismo, dirigir la opinión pública a aquella forma, que más corresponda a los verdaderos intereses de esta Nación reciente, y procurar estos grandes objetos por medio de reglamentos sabios ...”, (Id., 305). Algo similar estimaba el diputado Chorroarín, por Buenos Aires, quien percibía que “para dar al país la constitución permanente era necesario consagrarse primero a la *reforma y preparación conveniente de las costumbres* en que debía apoyarse, y por consiguiente que lo único que podía hacerse era *distribuir los poderes bajo la forma interina y pie en que hoy se halla el gobierno*, para que sean respetados todos los derechos y nadie sea atropellado” (Id., 306). Así entonces, este grupo de constituyentes percibía una doble acción en el mecanismo temporario, concomitante con su tarea estratégica: como *escribas*, organizar los intereses relevantes existentes –“los poderes sociales” atrás de un equilibrio que sustente la constitución; como *ingenieros*, generar causalmente aquellos “hábitos, costumbres y opiniones” conducentes a sostener tal equilibrio en la sociedad y en el tiempo.

Quienes se oponían a la sanción de un acuerdo provisorio acentuaban el carácter causal de una Constitución; esto es, el efecto que la misma podía producir sobre la situación misma. En primer lugar, ello podía verificarse también históricamente, al observar “la estabilidad, progresos y gloria de otros países constituidos entre el estrépito de las armas y en medio de los sacudimientos que les agitaban.” En este sentido, y segundo, la Constitución “sería uno de los medios de fijar la suerte del país, y de calmar al menos, cuando no extinguir, el fuego de las discordias, por el respeto que se conciliaría con la calidad de permanente, lo cual no sucede con los reglamentos provisorios” (Id., 182). Algo similar a lo que estipularía el diputado Castro en sesión posterior. Así entonces, la Constitución puede causar por ella misma aquel efecto de paz y estabilidad política que los pueblos actualmente no poseen ni gozan.

Como se puede observar, este grupo de constituyentes también estima que una Constitución permanente es un resultado colectivo superior a uno de carácter transitorio. Pero también considera que parte de tal superioridad proviene de su capacidad de producir un efecto sobre aquella circunstancia conflictiva que la haría difícil, sino imposible, de implementar. Así entonces, la estructura de preferencias es similar, pero se considera que

aquella condición de inestabilidad que hacía inconveniente la Constitución permanente puede más bien ser modificada por la misma Constitución. De allí su superioridad.

Otro argumento, que finalmente probaría decisivo para torcer la discusión y tomar la decisión final, tenía que ver con el contexto internacional. Para estos constituyentes, “lo que es más que todo ... un país sin constitución permanente ... no podía prometerse un enlace ventajoso con nación alguna, sin cuyo auxilio ... no arribará o quizás arribará muy tarde al rango de los demás países que hacen figura en el globo” (Id., 282). Ellos privilegiaban otra emergencia en el contexto del país –la circunstancia internacional-, que urgía la conveniencia de un acuerdo constituyente como un instrumento de presentación en el contexto de las naciones.

Ocho meses más tarde, ya el Congreso en Buenos Aires, se logró el número adecuado en favor de la moción de redactar una Constitución con carácter permanente, e inmediatamente se eligió una comisión para elaborar el proyecto. Lo que modifica la percepción de la mayoría no son los argumentos sobre la utilidad de lo provisorio o permanente de la Constitución para organizar el país, sino su conveniencia como exposición del país en el marco internacional. Aparentemente, el traslado a la capital del país hizo al Congreso más permeable a los factores externos. Por ello Godoy Cruz manifiesta, sorprendido, que en Tucumán “no había diputado que no conviniese que no era el momento para una Constitución permanente” (Id., 305). La Constitución, sin embargo, se acordó casi dos años más tarde, mientras un dispositivo temporario --el Reglamento Provisorio-- organizaba la toma de decisiones gubernamentales..

#### *El Congreso de 1824-6*

La estrategia de ganar tiempo mediante el establecimiento de pactos y el diseño de un dispositivo temporario resultó dominante a fines de 1824, al iniciar sus sesiones el Congreso nacional. En un contexto institucional de autonomías provinciales, absolutamente distinto al de la década anterior, el diputado Acosta propone la redacción y aprobación de una Ley Fundamental. Su objetivo inmediato es sentar las bases sobre cómo conducirse mientras el Congreso cumple con las dos “encargos” que le caben, al decir del diputado Gomez, representante por Buenos Aires: “lo primero es reorganizar el



estado; y la segundo es dar a las provincias una constitución” (Id., 403). En el actual contexto, dice Acosta, después del “fatal año 20, en que se disolvió el congreso general, las provincias se aislaron, y cuando el choque de las pasiones, no permitieron, ni presentaron una oportunidad para volver a untarse en congreso, siempre han estado con las miras de constituirse. ... Pero hasta ahora no se ha hecho un pacto general formado por los legítimos representantes de las todas las provincias unidas...”(Id., 1023). Por esto mismo es que ahora, “parece llegado el caso de establecer la ley fundamental, como principio al menos provisorio, de donde deben partir las operaciones de este congreso con más seguridad...”, con la finalidad de “asegurar el pacto de unión y de amistad...”. Así, desde el inicio, la Ley Fundamental aparece como un dispositivo temporario, distinto y más bien preparatorio de la Constitución, a los fines de organizar las interacciones y poder arribar a aquel objetivo más tarde.

En este caso, el dispositivo temporario pretende disminuir la situación de desconfianza de las provincias entre sí, productos de aquel aislamiento y la ausencia de una organización común. De allí que “estando todas las provincias dislocadas, e independientes, sin una asociación, que las rija, no dejan de tener sus temores de los resultados que pueden tener las primeras operaciones del congreso nacional...”. Así también lo entiende el diputado Gomez, al manifestar su apoyo a la propuesta de Acosta. En efecto, “entretanto que el congreso pueda proceder con toda esta prudencia; mientras que sucesivamente ha de ir adoptando resoluciones respecto de todos esos negocios; mientras que al fin llegue, porque yo creo que probablemente ha de llegar el caso de dar el proyecto de la constitución ¿Cómo han de permanecer las provincias?... El congreso no puede proveer; no hay más que anunciar, que es preciso que ellas sigan o sobre las instituciones que se han dado, o sobre las que crean conveniente darse...;” (Id., 1043)

El artículo 3 de la ley propuesta por el proyecto de Acosta es el que organiza esta situación de ‘status quo’ institucional por el cual no se alterará ninguna de las instituciones que han creado las provincias, “por las que han seguido rigiéndose, y alguna con un éxito feliz...”. Ello es relevante porque “si en el día fuesen alteradas, o se les obligase por otra parte a permanecer en las que tengan sin adelantarlas o perfeccionarlas, se pondría a las provincias en un estado violento, se las privaría a las que están en posesión, de un bien que ellas mismas se han proporcionado, de que pudiesen trabajar en su perfección y prosperidad; y habrían de estar todo el tiempo que el

congreso emplee en darles una constitución” (Id.,1042), al decir de Acosta. A ello se refiere Gomez, cuando estima que los diputados “están bien penetrados de la situación de nuestras provincias, y de la prudencia con que debemos conducir las resolviendo solo lo que sea absolutamente necesario para ponerlas en estado de recibir una constitución...”. Recuerda que “las provincias han depositado su confianza en el congreso; y si alguna inquietud podría haber, sería por la misma dificultad que ellas deben sentir de abandonar sus propias instituciones”, (Id., 1045).

Un grupo minoritario de constituyentes no acuerdan con este ‘status quo’ institucional. Para José Gorriti, diputado por Salta, la confianza que se debe generar es precisamente la contraria a la que sugiere el artículo. Para él, lo que las provincias están esperando no es menos intervención del Congreso, sino más intervención del mismo; de lo contrario, “respecto de algunos pueblos, es lo mismo que clavarles un puñal”. El problema no es con “las provincias que tienen alguna organización interior”, pues “¿quién duda que les será beneficioso?”, sino “con las que no tienen ninguna elección, y están a voluntad de quien ha querido alzarse con el poder...”. A estos se legitima su poder al “darle bases en la constitución” (Id., 1040). Más aún, con la sanción de esta ley, “el Congreso no llenaría enteramente sus deberes, si pudiendo hacer bien, dejase de hacer por no tocar en las instituciones de una provincia...Es una cosa sumamente dura, que el congreso se ate las manos para hacerlo aun que pueda; y que no sólo no producirá el bien que se desea, sino que al contrario producirá males gravísimo, y el desaliento general...” (Id., 1055). Gorriti no desea ser *escriba*, sino *ingeniero*.

El ‘status quo’ institucional del artículo 3 no sólo conservaba las instituciones propias de las provincias hasta la constitución. Al hacerlo, mantenía las interacciones conflictivas entre ellas, particularmente las de Buenos Aires y el resto de las provincias, y las asimetrías de poder y recursos que las causaban. Poco antes de la introducción del proyecto de Ley Fundamental, Buenos Aires ya había actuado preventivamente mediante su legislatura, manifestando que se regiría por sus actuales instituciones hasta su eventual aceptación de la Constitución. Para Acosta, es “un paso en que Buenos Aires manifiesta la imparcialidad y la buena fe, con que procede respecto de los demás pueblos, y abre un campo para que las provincias se aquieten y tengan mayor confianza” (Id., 943). Pero no todas las provincias ni sus diputados lo miran de la misma manera. Córdoba la declara “antisocial”. Quizás porque percibe que este movimiento estratégico

de Buenos Aires, del tipo de los descriptas por Thomas Schelling(1960), es una jugada incondicional que condiciona las jugadas posteriores del resto. Por lo pronto, el de los constituyentes, quienes ahora deberán aceptar e incorporar la decisión de Buenos Aires, o sufrir su eventual retiro.

Esta tensión y relaciones de fuerza se hace explícita en la discusión entre Funes, diputado por Córdoba y Agüero, diputado por Buenos Aires, con ocasión del tema de cuáles son las instituciones provinciales referidas y cuáles son comunes y nacionales. Hay algunas, como las rentas, que Buenos Aires no está dispuesta a estimar como nacionales ni comunes, sino estrictamente provinciales. Por ello se pregunta Agüero, respecto de una observación de Funes en cuanto que algunas provincias han “usurpado” derechos nacionales, si “...¿hay provincia que pueda haber hecho esa usurpación? ... ¿Qué se entiende por derechos nacionales y derechos comunes? ... ¿Qué fondos puede haberse apropiado? ... Estos no son de la nación, son fondos suyos hechos antes de haber nación, y antes de haber declarado esta que los fondos de la provincia son de la nación...”. Para recordar, de manera aún más categórica, si se puede, que “...hoy no hay fondos ni recursos nacionales; porque todo lo que hay es propio y privativo de cada provincia; porque a cada una se lo da la industria, la localidad y el comercio...” (Id., 1048). De manera menos vehemente, pero igualmente incisiva en cuanto a sus implicancias, otro diputado por Buenos Aires, Juan José Paso, viene a decir algo similar: “... entonces nos hemos de poner en que cada uno queda con lo que le corresponde, y declara lo que le conviene, y pone su resguardo si es menester. A la Rioja le cupo un mineral; a otra provincia le tocó una mina de carbón, a otra como la de Santiago del Estero una mina de fierro, en fin cada una es dueña de lo que posee por su localidad...” (Id., 1053). En esto Buenos Aires es de una sola opinión, y sus diputados no difieren: cada provincia tiene lo suyo, sus fondos son propios, y no hay nada cercano a algo denominado fondos ni recursos nacionales.

Así entonces, la Ley Fundamental pretende establecer confianza mediante un mecanismo de no intromisión en las cuestiones provinciales. Para ello se compromete y autolimita a la *Elster* (1979), “se ata las manos” al decir de Gorriti, para no inmiscuirse en las cuestiones de cada provincia. Al decir del diputado Agüero, “es necesario pues, que el congreso comience su marcha, inspirando la mayor confianza a los pueblos...”. . De esta manera, le da señales a las provincias de que podrán vivir con sus propias instituciones y mejorarlas si es el caso, en la

dirección que cada una de ellas desea, de modo que “algunas quedan en disposición de adelantarlas y mejorarlas, y las que no tienen ningunas, quedan autorizadas para dárselas ... No se consagra por este medio esa autoridad despótica que rige algunos pueblos: se les deja en aptitud de derribar ese poder que se ha levantado contra la voluntad de intereses de los pueblos...” (Id., 1059)

Pero “el atarse las manos” para generar confianza tiene otro aspecto, que es el resguardo de los intereses de cada una bajo seguro. La Ley Fundamental, al decidir mantener las instituciones provinciales y no interferir con sus gobernantes, también conserva los recursos distribuidos asimétricamente de las provincias. Ello beneficia particularmente a la más poderosa, Buenos Aires, cuyos recursos provinciales reclaman las provincias como nacionales. De vuelta, el mecanismo no es sólo temporario, sino también un dispositivo que organiza y eventualmente protege los intereses y acciones de los más fuertes. Los congresales, una vez más, actúan como *escribas*, reproduciendo un equilibrio existente de relaciones de poder –y sus consecuentes amenazas--, y resguardando los intereses de aquellos que pueden obstaculizar severamente el proceso de unión y formación de la constitución.

Más aún, la Ley Fundamental finalmente habilita a los congresales para ocuparse de los temas generales que tienen que ver con el país en general y los aspectos comunes de las relaciones provinciales. Respecto de ellos, el artículo 4 establece cuáles son estos temas, y en el 5 se compromete a expedir las disposiciones propias para ello. De esta manera el Congreso se “desocupa” de las cuestiones internas de las provincias, en las que podría conflictuar con ellas y amenazar su existencia misma, para ocuparse de aquellas que hacen mejor y más a su cometido de diseñar y arreglar lo común. El diputado Gomez es quien promueve esta argumentación: “El Congreso de las Provincias Unidas se encuentra recientemente instalado, no tiene antecedentes; nada ha negociado, nada ha explorado de las provincias; tiene que caminar por una senda absolutamente incierta y peligrosa. ¿Qué debe hacer? Pues que no está en condición de explorar las voluntades y opiniones de las provincias, como hizo el Congreso de Estados Unidos, y dar una resolución que abrase muchos objetos particulares, debe reservarse e ir progresivamente adoptando las resoluciones que se hicieren indispensables, aconsejándose de la prudencia, de la política, y sobre todo de los conocimientos individuales que vaya adquiriendo del estado de las provincias. Este es el plan que debe seguirse ... marchar con el mismo objeto que el de los

Estados Unidos, en un sentido enteramente diferente; y reduciéndose a fijar los objetos generales de su atención, y de su privativa jurisdicción”, (Id.,1076). Como lo dice el mismo Gomez, no es una cuestión de “naturaleza: la cuestión que yo promuevo realmente es de orden y de tiempo...”.

Esta es la estrategia que se implementará en el Congreso finalmente. Los temas generales del artículo 4 culminaron en sendas decisiones dictadas por la asamblea: las leyes de creación del Ejército nacional, del Banco nacional, la ley de la Presidencia, la capitalización de Buenos Aires y finalmente la Constitución. De esta manera, “el atarse las manos” de los diputados respecto de las cuestiones internas de las provincias los disponía y les permitía ocuparse de los asuntos generales del Congreso, preparatorios para la Constitución. Recuerda a la estrategia de compromiso previa de “atarse las manos” ahora para obtener algo mayor en el futuro. Lo que Przeworski (2009) denomina “inhabilitar es habilitar”; esto es, que la limitación de ciertas acciones permite a los individuos llevar a cabo otras que no habrían sido posible de otro modo y que los benefician.

## **2) Conflictos, incertidumbre y formas de gobierno**

En el contexto de conflictos que perciben, los constituyentes tienen dudas e incertidumbre sobre la forma de gobierno más adecuada para gobernar el país. Tienen preferencias ideológicas e intereses políticos e institucionales, y tratan de llevarlos lo más lejos que puedan. Pero en ocasiones están dispuestos a modificarlos o posponerlos cuando ello parece conducir a la meta de organizar el país, o para fortalecer tales preferencias e intereses. No pocas veces exageran percepciones y adaptan argumentos en función de la prosecución de éstos. En cualquier caso, finalmente analizan, prefieren y postergan con escasa certeza sobre los resultados de sus decisiones. En este sentido, algunas de estas decisiones concluyen siendo apuestas estratégicas más que elecciones claras, evidentes y definitivas.

### *El Congreso de 1816-9*

En el Congreso de 1816-9 las primeras reflexiones del Redactor parecen mostrar dudas más bien conceptuales sobre la mejor forma de gobierno. Por un lado, dado los principios de que “la sociedad no puede serlo sin un gobierno fijo a que todos se sometan; y que la libertad de un ser sociable, no es más que el poder hacer lo que no se opone al orden establecido y al bien de la sociedad de quien es miembro”, el objetivo es “bajo estos principios, buscar la mejor forma de

gobierno y la más adaptable al país en que habitamos, que no será muy difícil encontrarla”. Por otro, sin embargo, sabe que tal hallazgo no es inmediato, y ante la pregunta sobre “¿cuál de los gobiernos es mejor?”, recuerda que no hay opinión única, y que “los hombres... semejantes a Teseo y al diputado de Tenas en Eurípides, unos ven, como el primero, la política más perniciosa en el gobierno de uno solo; otros con el segundo advierten peligros y monstruos de confusión en el régimen de muchos” (Ravignani, I, 239).

El problema, sin embargo, no es sólo cognoscitivo. La dificultad es que, dada la condición humana, no hay en realidad una forma de gobierno sin defectos. Por ello, más bien “... esta verdad debería servirnos de freno para no precipitarnos en el caos de inmensas discusiones en busca de lo perfecto, hasta quedar indecisos en un punto en que al fin debe fijarse la opinión pública”. Una vez más, el criterio de optimalidad no es el conducente para la elección de la forma de gobierno. Dada la variedad de equilibrios posibles, de los cuales todos son defectuosos, la búsqueda no debería llevar a la indecisión y eventual ineficiencia en la tarea del Congreso. La acción más conducente es decidir alguna, sin esperar encontrar aquella que no posea defectos ni que concite la opinión unánime de los diputados.

Ante esta variabilidad y eventual indefinición a la que conduce el criterio conceptual, el otro criterio de búsqueda de la forma de gobierno es aquella vinculada al contexto. Esto es, una forma de gobierno adaptable “al todo de sus circunstancias físicas, morales y políticas del país”, como dice el Redactor en consonancia con Montesquieu (Id., 240). Lo cual le da al trabajo de los constituyentes un matiz claramente estratégico. Varios de ellos perciben estas circunstancias referidas a ciertas características específicas: un orden social dado, los intereses políticos particulares, las partes en conflicto. Es en este sentido que la norma fundamental deberá adecuarse “al todo de sus circunstancias” si desea finalmente provocar que cada habitante y la sociedad puedan ser efectivamente libres, como se refería en un principio. O, más relevante todavía, deberá incluir los intereses de aquellos que puedan apoyar y mantener el orden en el país si pretende aquella “constitución sólida” y permanente en el tiempo. Una vez más, los constituyentes parecen elegir la conveniencia de adaptar el texto al contexto, y no a la inversa.

Estas consideraciones estratégicas hacen fluctuar a los constituyentes entre si “será monárquica, o federal, o de república una e indivisible” (Id., 305). Ello se hace claramente perceptible con la visita de Manuel Belgrano al Congreso en julio de 1816. Allí comenta que “hubo una mutación en Europa respecto a la forma de gobierno preferida: de republica a monarquía, y el modelo es el de una monarquía temperada: Inglaterra”. Esta mutación es la que da lugar a que Belgrano de un paso más y sugiera “que para él la forma de gobierno más adecuada para estas provincias es la de una monarquía Temperada, de la dinastía de los Incas, que evitaría futuras revoluciones y provocaría el entusiasmo de los habitantes del Interior”. Así la propuesta de Belgrano busca responder no sólo al contexto internacional, sino también a la circunstancia interna: evitar el descontento de los pueblos de la región y, más aún, inducir a su cooperación en el proceso revolucionario y la organización institucional. Por ello mismo el diputado Serrano, diputado por Charcas, pasa a modificar sus preferencias originales, orientada hacia el sistema federal, y a manifestar que “creía conveniente la monarquía temperada, que conciliando la libertad de los ciudadanos y el goce de los derechos principales que se reclaman por los hombres en todo país libre con la salvación del territorio en lo lamentable de la presente crisis, traía envuelta en sí una medida convenientísima al mismo objeto...” (Id., 481)

#### *El Congreso de 1824-6*

A los constituyentes del Congreso del 24-6, la Ley Fundamental les permite ganar tiempo y generar confianza, pero no reduce su incertidumbre sobre la forma de gobierno más conveniente a la hora de cumplir con el cometido de escribir la constitución. Claramente, dice el diputado Mansilla, “habiendo desaparecido un sistema de gobierno, como desapareció por desgracia el año 20, todos los pueblos han vacilado en la clase de gobierno, que debía regir el país...”. Sobre ello, daría la impresión que ya comienza a percibirse una cierta preferencia por la federación, puesto que “sabemos, y yo particularmente con bastante sentimiento, que los pueblos han indicado un sistema de federación que yo desearía para su felicidad...”. Sin embargo, tal convencimiento no es del todo firme, tanto por lo que se percibe en las provincias como por lo que los mismos diputados desean. En efecto, “... los pueblos ansían por saber cuál ha de ser su destino, y vacilan en fijarse en el sistema de unidad o en el de federación” (Id., 1269). El diputado Gomez, por su parte, percibe que la única certeza con la que ha trabajado la comisión de propuesta constitucional que él preside es que “las provincias están de acuerdo en el régimen representativo

republicano...”. Luego de ello, el resto es más bien duda e incertidumbre, básicamente la de si éste régimen “ha de ser establecido bajo una forma de gobierno federal, o de unidad”. (Id., 1276)

Los diputados Agüero y Acosta distinguen en el tipo de incertidumbre que los embarga. Para Agüero, “no hay quien pueda decir cuál es la opinión de la mayoría de las provincias; ... tengo el honor de representar a Buenos Aires, y puedo asegurar que no se cuál es la forma de gobierno que la mayoría de esta provincia quiere y desea. Si se me preguntara cual es la que a ella le conviene también tendría graves dificultades para vencer...”, (Id., 1275). Algo similar opina el diputado Acosta, quien estima que “si en el día se me pregunta cuál es la forma de gobierno por la que con más generalidad se decida la provincia de Corrientes, no sabré qué contestar, y no tendría más norte, ni más guía que la de aquellos principios que a mis cortas luces se presentarán a convencerme de cuál era la forma más conveniente para la felicidad de la provincia; pero no podría decidirme sobre cuál sería más aceptable a ella”, (Id.,1279).

Agüero y Acosta, entonces, manifiestan incertidumbre en un doble sentido: por lo que quiere su provincia, y también por lo que ambos entienden es lo más conveniente para sus provincias. A esta perplejidad del representante se suma una tercera incertidumbre que no tiene que ver con los representantes, sino con los representados, esto es, las provincias. En efecto, para estos constituyentes éstas tampoco saben lo que quieren para sí, ni para el todo. Para el porteño diputado por San Juan, Dalmasio Vélez Sarsfield, el motivo de ello no es otro que la ignorancia por parte de los pueblos sobre qué quieren en lo que a forma de gobierno se refiere. Por ello entiende que la “cuestión es grave, y no puedo menos de oponerme a que se largue una constitución a la ventura de una pueblos que no tienen todavía idea de lo que es gobierno.”, (Id., 1251). El diputado Gorriti percibe una causalidad histórica en tal circunstancia, pues “en nuestros pueblos, por el yugo de fierro que ha gravitado sobre nosotros en todo el tiempo de la independencia colonial, no se ha introducido la ilustración, y ... por el yugo de fuego, que ha reinado en todo el tiempo de la revolución, se ha extraviado la opinión...”. Por ello, “no podrán responder con conocimiento de un asunto, que aunque están en sus intereses, no lo conocen. Oyen hablar de forma federativa, o de unidad, y esto es como oír hablar de los satélites de Saturno...” (Id., 1278)

Para otros diputados, el problema es todavía más profundo, por cuanto parece estar más bien vinculado a la posibilidad misma del conocimiento de cuál es la forma de gobierno más



conveniente. Para Paso, las provincias, por su mismo carácter de tales, están en un punto el que solo pueden ver lo particular, y no lo general, el todo. Esto sucede porque “las provincias forman su opinión por su interés territorial aislado de las otras; este es el que las está desuniendo de hecho, y produciendo las aspiraciones de la independencia y la federación, al contrario de la que deberá producir la consideración concentrada de esos intereses y relaciones, miradas y comparadas en un punto céntrico que las reúna.”. En este caso, no es que las provincias no puedan saber cuál forma de gobierno les conviene, sino que su perspectiva misma de las cosas, desde el aislamiento particular, no les permite sino ver el tipo de gobierno más acorde a tal circunstancia, y ésta es la federación.

El problema, entonces, sería cognitivo, y de difícil resolución. La Junta de San Luis, al responder al Congreso ante la consulta por la forma de gobierno más conveniente, parece dar la razón a Paso en cierta manera. Los miembros de la Junta responden que “tienen la franqueza de decir que aún no tienen una opinión formada: ellos saben que ésta es una materia tan práctica que la mejor especulación sobre una forma de gobierno, puede ser funesta a unos pueblos que por su localidad, su población y sus recursos piden ser regidos bajo de otra forma: ...también que la opinión común sobre un forma de gobierno, es el mejor dato para asegurar cual sea entonces la más conveniente a toda la nación; pero también conoce que en estas materias no basta desear, sino que es necesario el poder, y los representantes de esta provincia no están al cabo de lo que puede cada pueblo de la Unión; y por fin, ignoran cual sea la opinión pública en todo el territorio sobre la forma de gobierno que más convenga a la nación...”. Por ello estiman que lo más conveniente para superar esta dificultad, eventualmente común a todas las provincias, es que sólo “el Congreso desprendido de toda idea de provincia, y pesando los intereses de cada pueblo en la sola balanza de la prosperidad nacional, señalará sin duda por base de la constitución del Estado, aquella que más convenga a la nación” (Id., II, 289)

El problema, sin embargo, no parece ser siempre de incertidumbre, circunstancial o estructural, sino también de opiniones diversas. Gorriti percibía que “es indudable que sobre este particular las provincias no están conformes; que la contestación ha de ser discordante, y en tal caso ¿Qué hará el congreso?”. Agüero, por su parte, reconoce que hay un trasfondo sobre el cual no parece haber incertidumbre sino más bien certeza: “es el choque de opiniones que hay entre los pueblos sobre este punto”. La misma experiencia de la Ley Federal, “esa ley que el mundo imparcial

considerará como el monumento del tino, la prudencia y la sabiduría del congreso, ... en la cual se afanó tanto para consultar y conciliar los intereses de todas y cada una de las provincias, esa ley ha causado las mayores alarmas...”. Más aún, ha provocado la más severa oposición “de pueblos que deseaban que la forma de gobierno que el congreso adoptara fuera la unidad en términos que ni provisoriamente han querido que se tome otro camino. Entre tanto otras provincias han abrazado con el mayor encarecimiento esa ley, porque están decididas y pronunciadas por el sistema de federación...” (Id., 1275)

La dificultad no es menor ni coyuntural: “Este choque de opiniones existe indudablemente de pueblos a pueblos, pero aún existe entre individuos que forman una misma provincia y un mismo pueblo, ... Es sabido que existe en la mayor parte de las provincias, que unas, obrando sin duda con el mayor celo e interés de su patria, creen que no puede organizarse el estado bajo una forma federal, y que este sistema es entre nuestras provincias una verdadera quimera: otras creen que el de unidad, no hará más que establecer acaso irremediamente la división de muchas de las provincias...” (Id.). El problema mayor, entonces, no es sino el antagonismo de los mismos intereses particulares y opuestos de las provincias.

Ante la situación de incertidumbre y conflicto respecto de la opinión de los pueblos los diputados se preguntan por la mejor estrategia para enfrentar o responder a tal situación. Para entenderlo con claridad, la gran mayoría de ellos está convencido de su carácter de representante en el sentido moderno del término, y esto significa independencia del representado (Manin, 1997). El diputado Agüero lo expresa con certeza: “un representante de un pueblo en los casos comunes basta que se dirija por sus conocimientos particulares y sentimientos de su conciencia, y así muchas veces se pronuncia acaso contra los deseos y voluntad del pueblo que representa, y así debe hacerlo, porque él no viene a representar en el congreso solo un mero autómatas ... tiene la obligación de dirigir la opinión de los pueblos, cuya opinión no siempre es la más conforme con sus verdaderos intereses; sacarlos de sus extravíos y de conducirlos por aquel camino, que ellos crea que es el más seguro y más breve para llegar al fin que se proponen, es decir la felicidad del estado...” (Id.). Por lo tanto ellos están en condiciones de manifestar cuál es la intención que desean para el país, y la gran mayoría entiende que la forma unitaria es superior a la federal.

Pero esa misma mayoría estima que en esa situación es mejor limitar su carácter de representante. O sea, opinan que es mejor consultar a las provincias, aún a riesgo de una respuesta que no sea la

de sus más íntimos deseos o convicciones sobre lo más conveniente para el país. El mismo Agüero, por ejemplo, estima que “...en otras cosas yo votaré por el sentimiento íntimo de mi conciencia, que creo que es mi principal deber; pero en el punto de que se trata, esto no basta. Desde el momento que yo vea que esté decidida la opinión pública por una forma de gobierno, yo estaré por ella; porque en estas materias lo mejor es aquello que se conforma con el voto público, aunque en realidad no parezca tan bueno...” (Id., 1254). A tal punto que “un representante no llenaría su deber si estando por la forma federal la provincia que él representa, considerando él los principios de derecho, conveniencia y utilidad, se pronunciase por el sistema de unidad”, (Id., 1275)

Gomez estima de manera similar, aún a riesgo del error o que la obra finalmente no produzca un resultado poco deseado. En efecto, en cuanto a las eventuales “divergencia de opiniones ¿qué queda hacer? Consultar a las provincias: la luz no ha de bajar del cielo. Al menos informen las provincias por medio de sus juntas; y si la obra no fuese satisfactoria, o conforme a los intereses generales, tendremos la satisfacción de decir, que hemos procedido con prudencia, y nos hemos sometido a su juicio...” (Id., II, 35). De modo que, ante la dificultad de resolver la cuestión, por la real divergencia de opiniones, al menos el congreso debe tener clara que tuvo un procedimiento y éste fue cumplido correctamente.

Acosta percibe de igual modo. Ante la incertidumbre y el conflicto de opiniones, “no puedo menos de convencerme que sería más acertado el dejar a juicio de las mismas provincias la resolución de esta cuestión, ...porque aunque no siempre la forma de gobierno que más agrade a los pueblos es la más conveniente a ellos, es preciso asentar que es lo más conveniente a los representantes decidirse por aquella, que en su concepto sea de aceptación general, aunque no lo sea para sus intereses”. Y por ello es que él mismo, que está “convencido que la mejor forma gobierno para la felicidad de las provincias, es la forma republicana bajo un sistema de unidad ... yo he suscrito por una forma provisional, que más diga al sistema federal, que al de unidad, considerando que aquella forma es mejor, que más sea adecuada a las circunstancias de los pueblos...”, (Id.,1279). De modo que para Acosta, ante el desconocimiento de lo que prefieren los pueblos y la certeza de que no hay medio de poder saberlo, pero también de “que todas las formas de gobierno son buenas según las circunstancias”, y sólo por ello el mismo ha preferido la federal, contra su propia convicción, lo más adecuado es consultar a los pueblos.

El diputado por Córdoba, Bedoya, entiende que a pesar de las “sobradas luces en esta sala para designar cual forma de gobierno es mejor y más conveniente a las circunstancias del país: más no siempre es mejor ni más conveniente relativamente aquello que en la realidad y absolutamente es lo más bueno, sino aquello que es tal a juicio de los pueblos...”. Por esto es “necesario que se pronuncien ellos mismos, que expresen terminantemente su opinión y sus deseos, y este es el único medio de que el congreso pueda ofrecerse alguna seguridad de no hacer infructuoso sus trabajos...”(Id., 1280).

El diputado Castro, quien tiene la tarea de explicar el informe de la comisión legislativa sobre la consulta a los pueblos para la constitución, entiende que tal consulta provocar en las provincias una suerte de modificación del modo mismo de percibir las formas de gobierno. Esto es, que frente al problema cognitivo que marcaba Paso, se consulte a las provincias su opinión ... a efectos de que ... se desnuden de todas las afecciones que puedan distraerles del bien general y verdaderamente nacional,... de que prescindan de todo interés local y puramente provincial si es incompatible con los intereses de la nación”, (Id., II,18)

Así entonces, los diputados parecen estimar que el objetivo de su tarea, que es el acuerdo, debe someter el resto de las opiniones y estrategias. Específicamente, el criterio debe ser la opinión de los pueblos, puesto que sobre ello se sustenta la posibilidad del acuerdo mismo. Una vez más, los diputados se “autolimitan” y parecen postergar sus propias convicciones y eventuales chances de hacer prevalecer sus perspectivas a los fines de ampliar tal base de sustento. Y, una vez más, también parecen estimar que lo más conveniente es ser *escribas*, pues ello reproduce la base del acuerdo, y diferir sus propias opiniones, esto es, sus eventuales percepciones de *ingeniero*, sobre qué es lo mejor para el país. Y para Gomez, aún a riesgo del error o de la no aceptación final, puesto que por lo menos el procedimiento se realizó de modo tal de conocer y respetar los intereses particulares y del todo.

¿Pero efectivamente postergan y suspenden de manera absoluta sus convicciones e intereses los diputados mediante esta acción? ¿Realmente se “autolimitan” en cuanto a sus posibilidades a los fines de ampliar la base misma del acuerdo? ¿O han encontrado una nueva manera, “atando sus manos” y apareciendo como *escribas*, de ser *ingenieros* nuevamente? En efecto, lo que parece suceder es que algunos diputados vislumbran que la consulta misma a los pueblos les puede proveer de una nueva posibilidad: la de volver al Congreso y ejercer su función de representantes

independientes de una nueva manera, con el consenso de las provincias. Esto es, la de crear el orden que desean. Esto, dice Agüero, porque “el congreso, por más que se afane, trabaje y discuta, por mayor que sea su imparcialidad, prudencia y tino, la situación en nuestros pueblos, es de que nada puede hacerse que guste y agrade. ... En este estado, ¿Qué recurso le quedará? Hacer lo menos que pueda, y poner a los pueblos en la previsión de manifestar al menos sobre ciertos puntos sus deseos, hasta que convencidos ellos de que no se ha visto jamás en el mundo una marcha más franca, más noble, más abierta... se entreguen con la confianza en los brazos de sus representantes...”. Así entonces, a los fines de reposicionar al Congreso y darle la posibilidad de que se transforme en la mejor expresión de la visión común, es que “no queda otro recurso sino el hacer que cada una de las provincias se pronuncie...” (Id., II, 30)

El recurso de abstenerse de opinar y recurrir a las provincias es claramente estratégico. Una vez más, “inhabilitar es habilitar”. En este caso, los diputados se limitan en su tarea de representantes independientes para que la eventual diferencia y conflicto de opinión entre las provincias los consolide en su rol de intermediarios e *ingenieros*.

Esta posibilidad, por cierto, no es a puro beneficio. En efecto, la posibilidad de la consulta a los pueblos plantea otra decisión de alto carácter estratégico para los diputados. No sólo en cuanto al análisis, sino en cuanto a las eventualidades de la misma. Los resultados alternativos muestran el alto riesgo asociado a algunas de las respuestas posibles. Y, como veremos, los diputados aparecen dispuestos a apostar fuertemente en lo que aparece como la única dirección posible para hacer prevalecer su opinión.

El primero que comienza a barruntarlo es Juan José Paso. Este diputado por Buenos Aires, que se había manifestado en contra de la consulta, rápidamente comienza a bosquejar los escenarios alternativos que sugieren las distintas respuestas posibles de las provincias. En este sentido, él prevé que si la mayoría de las provincias responde “federación”, no podrá irse en contra de ello “porque los diputados y el congreso derivan de ella su poder y su autoridad, que no consiste sino en virtud de la voluntad presunta con quien defiriéndose cada provincia en los suyos, y todas en todos, se reputa la opinión y sufragio de aquellos por opinión y voluntad de ellas:...”. Y Paso está muy seguro que “no debemos esperar que respondan otra cosa (que federación)”. Lo cual, a su entender y por otra parte, es de improbable realización, puesto que para “la mayor parte de ellas, tal vez todas, por falta de suficiencia y poder, es un imposible físico que actualmente puedan

verificarlo...”. Por cierto que existe otra alternativa, y esto es que el congreso decida contra la mayoría. Pero “¿sería regular y prudente que lo hiciese? ¿Podría esperarse que la constitución formada sobre esa base fuese bien aceptada?” (Id., 38)

Agüero profundiza en la línea abierta por el planteo de Paso. El entiende que si las provincias dicen “federación, lo cual entre nosotros es una quimera, porque no hay elementos que su faciliten la instalación de sus principios ..., yo en ese caso sacrificaré mi opinión y mi juicio a la voluntad de los pueblos, con la esperanza de que mañana ellos mismos sentirán los inconvenientes de esa forma que han elegido, y volverán a adoptar la única que conveniente a sus intereses y puede hacer a su felicidad...”. Y si en el extremo estos insisten y no es posible convencerlos de otra cosa, y el diputado no puede “con los sentimientos de su conciencia, no le queda otro recurso que renunciar o, de permanecer, obrar del modo que el pueblo se haya manifestado...”. Pero existe una alternativa más, y ésta es que los pueblos diverjan en sus respuestas: “seguramente ello sacará al congreso de las dificultades que hay siente, y de la cuales no podrá salir con fruto de otro modo... Tal divergencia mostrará que muchas de estas opiniones no llevan por guías y norte la felicidad general, los intereses de la nación, sino lo que ellos consideran como felicidad e interés particular suyo, ... y entonces se conocerá que la resolución del Congreso no es obra del capricho, de la intriga, o del interés particular de los que estamos aquí, sino el resultado del conocimiento y de las dificultades que causan los intereses particulares...”. Así entonces, las dificultades de las provincias para acordar facilitarán la tarea del Congreso, quien “encontrará entonces una docilidad con la cual hoy no cuenta...” (Id., 40)

Castro coincide con la perspectiva de Agüero. Con agudeza estratégica, muestra que “explicada la opinión de las juntas provinciales: o aparece una mayoría por una forma determinada de gobierno, o aparece una divergencia de opiniones, o resulta que las juntas no se atreven, o no quieren exponer su opinión...” (Id., 44). El primer caso es el más complicado, porque esa mayoría puede ser contraria a la forma preferida por el Congreso; pero aun así, no sucederá nada que no hubiera sucedido si se mandaba una Constitución contraria a una mayoría de provincia. El segundo escenario, el de divergencia de opiniones, es el más conveniente para el Congreso, pues siente que en ese caso se puede valer de ella misma, porque “cada pueblo, cada provincia tiene un parecer distinto: es necesario entonces entregarnos en las manos del Congreso y de estos representantes que hemos elegido por los hombres de más confianza, para que nos representen...

Entonces el Congreso ya tiene una garantía para proceder, y sabe que su proceder no chocará con la mayoría de los pueblos , y que irá organizando el país, transigiendo y conciliando la divergencia de las opiniones...” (Id., 45)

El contexto institucional actual, de autonomías provinciales, hace conveniente esta estrategia. En la circunstancia de la Constitución de 1819, recuerda Castro, “las provincias estaban más ordenadas y unidas, y con una obediencia ciega al congreso, ... había también una fuerza que podía imponer a los que se separasen ilegalmente; más hoy que todo lo que sea constitucional, solo depende de la voluntad de los pueblos, o por mejor decir, de las juntas provinciales, o de los gobernadores; ¿cuál es la garantía que tiene el congreso para dar esa base, y que garantía tiene la constitución para ser recibida y ejecutada? La opinión de los pueblos: pues vamos a buscarla, porque esta será la única que podrá hacer exequible la constitución.” (Id.)

La decisión de los diputados de consultar a las provincias era una fuerte apuesta. La posibilidad de recibir por respuesta “federación” era alta. Un viejo protagonista de los hechos desde la Revolución, como Paso, entendía que así sería. Y los diputados se arriesgaban a que si ello sucedía les sería prácticamente imposible escribir una constitución distinta, de carácter unitario, como la que ellos querían. La otra posibilidad era que las provincias diverjan, y ello pondría al Congreso en el rol de tal, claramente legitimado a escribir una constitución más acorde a sus percepciones sobre lo conveniente para la felicidad del país. Así entonces, consultar a las provincias era una alta apuesta estratégica, que implicaba que los diputados postergaban su carácter de tales para fortalecer a posteriori su condición de tales. Pero se arriesgaban a una respuesta –federación—que se llevaría puesta su condición de representantes y, por cierto, la posibilidad de que sus instituciones unitarias pudieran ser diseñadas en una constitución. Si es cierto que “inhabilitar es habilitar”, en este caso inhabilitar podía ser fatal, y la habilitación nunca ocurrir. Los *ingenieros* se transformaban en *jugadores*.

### **3) Conflicto, incertidumbre y acuerdo constituyente**

Cada acuerdo constituyente aparece como una apuesta realizada por los representantes para organizar el país en el contexto de una situación de conflicto. Y la forma de gobierno elegida es un diseño que, sin dejar de responder a las respectivas preferencias ideológicas de cada uno de ellos, aparece más bien como la manera más apropiada de responder al conflicto que se percibe.

En un caso, a manera de *escribas*, eligen un diseño que reproduce el orden existente. En el otro, más bien como *ingenieros*, pretenden modificar el orden institucional dado y proveer uno nuevo. Ambas constituciones fueron rechazadas por las provincias.

### *El Congreso de 1816-9*

A la hora de su propio diseño constituyente, los representantes del Congreso de 1816-9 parecen distinguir dos tipos de intereses por atrás de la anarquía que perciben, los sociales y los territoriales. “Divididas las provincias, desunidos los pueblos, ... rotos los lazos de la unión social...”, dice el Redactor al describir las circunstancias de las sesiones. A la manera de los “vicios sobre el sistema político de Estados Unidos” que escribe Madison en 1785 para mostrar la necesidad de la reforma (Rakove, 2004), esta anarquía es la que permite entender la dirección final de la respuesta constituyente.

A los fines de organizar los intereses sociales, los constituyentes apuestan a incluirlos e integrarlos mediante la reunión de las tres formas de gobierno –democracia, aristocracia y monarquía- en el modelo constituyente final. Ellos estiman que el equilibrio institucional final no será el provisto por la prevalencia de una de estas formas de gobierno, sino por la integración armónica de las tres. En efecto, dado que “no es menos funesto a una Nación que verse convertida en un mar borrascoso por las agitaciones intestinas de la simple democracia, que en un vasto y silencioso calabozo por la arbitrariedad y despotismo ... En precaución de estos males la comisión en su Proyecto ha llevado la idea de apropiar a su sistema gubernativo del país las principales ventajas de los gobiernos monárquico, aristocrático y democrático, evitando sus abusos” (Ravignani. I, 376).

En particular, este diseño buscar organizar dos tipos de actores sociales. Por un lado, el interés de los advenedizos, ocasionada por los efectos “funestos de la simple democracia” y al amparo de la revolución, cuya irrupción se percibe como una amenaza y cuyo acceso al sistema es impostergable. Y por otro lado, el interés de los propietarios, cuya permanencia en el sistema es una condición necesaria para el nacimiento, desarrollo y estabilidad del sistema político, del estado naciente.

El objetivo del diseño, entonces, es generar condiciones de interés para que estos dos sectores participen y generen beneficios al país. Para los primeros, o sea los sectores no propietarios, la



solución la traerá ese mismo factor democrático dentro del sistema de equilibrio al permitirles intervenir en la formación de sus propias leyes. Este factor es “ventajoso por la elevación y seguridad que inspira a todos los ciudadanos el derecho de tener parte en la formación de las leyes que han de obedecer, en las elecciones, y demás transacciones públicas en que se hallan altamente interesados” (Id.). Para los segundos, esto es, la clase ilustrada y propietaria, la solución la traerá el factor aristocrático. En efecto, este factor “es ventajoso porque los negocios públicos son manejados por hombres eminentes y distinguidos que han tenido proporciones para educarse brillantemente, y adquirir los talentos necesarios para desempeñar sus cargos con acierto y esplendor” (Id.)

Este último es precisamente el sector que el diseño constituyente ha tratado de mantener y privilegiar de manera particular: “hay en el país algunas clases, cuyas condecoraciones, inmunidades y puestos están los pueblos habituados a reconocer y respetar, en lo que *no ha tratado el Congreso de hacer innovaciones*”. Ello no sólo a los fines de que “nuestro terreno es fertilísimo, llamado a un comercio floreciente, ... y debe haber por consiguiente lujo, riquezas considerables, y genios sobresalientes en letras y armas...”, sino que tendrá consecuencias positivas en la estabilidad y continuidad del sistema, en la medida en que posibilitará no “trabajar en una constitución efímera”, como se había mostrado anteriormente, e “interesar en el sostén de la Constitución” precisamente a esta clase de ciudadanos (Id.).

Concretamente, el factor aristocrático encuentra su correlato institucional en la organización del Poder Legislativo y, más específicamente, en la conformación y misión del Senado. Allí encuentra su cauce la visión, interés y presencia de la clase privilegiada, aquella que hace posible la sostenibilidad misma de la Constitución: “tal es uno de los motivos del Senado, de ese cuerpo respetable, cuyas puertas se abren a las clases y ciudadanos distinguidos” (Id., 378).

Algo similar sucede con el sector de los no propietarios. Con el objetivo de equilibrar la presencia de los propietarios en el Senado, el objetivo es “formarle un contrapeso en la Cámara de Representantes, dándole a esta un carácter de sencilla democracia, componiéndola exclusivamente de miembros de la clase común”. Esta conformación distintiva “es el único medio de constituirla en un genio y tendencia, que se diferencien del de los senadores, y por lo tanto el único de dar a la más común de ciudadanos una seguridad de que la Cámara será capaz de contener y balancear las aspiraciones del Senado, e incapaz de coligarse con él en perjuicio de

sus derechos y prerrogativas constitucionales; lo que no podría suceder si en la Cámara entrasen los mismos elementos de que debe componerse principalmente el senado.” (Id., 378)

Sin embargo, es importante destacar que lo que aparece –y efectivamente pretende serlo-- como un diseño equilibrado de mecanismos institucionales y sectores sociales finalmente esconde un proyecto desnivelado en cuanto a la relevancia de cada uno de ellos en la organización nacional definitiva. En el fondo, los constituyentes estiman que el orden público general, y la Constitución que lo organiza, enmarca y sostiene, será mantenido por la clase propietaria y, por ende, el Senado. De allí que, “siendo el Senado particularmente dirigido a mantener inalterable el orden público y la constitución los miembros que han de componerlo serán mejor indicados con relación a este objeto por aquellos ciudadanos que estén mas distantes del espíritu revolucionario, y tales son sin duda los Propietarios.” Por ello que conviene atraerlos a la esfera de decisión política e institucional, porque su afán individual y grupal por la prosecución y seguridad de sus bienes y posesiones “los interesará en promoverlo y sostenerlo por cuantos medios estén a sus alcances” (Id., 384). Claramente entonces, el acuerdo constituyente apuesta a reproducir las condiciones del orden público existente. Una vez más, entre las estrategias de *escribas e ingenieros*, la primera se impone a la segunda. Y el diseño institucional específico ordena y prioriza el interés de los más poderosos (Holmes, 2003).

En cambio, el espíritu de cambio y revolución, que ellos asocian al momento de anarquía presente, y a la desagregación y dispersión de esfuerzos y dirección que obstaculiza la consecución de la unión general, es más propia de la clase común, no propietaria. Y por ello, es conforme a la Cámara de Representantes. Efectivamente, ésta, “por el origen y cualidades requeridas en sus miembros, es un cuerpo propenso a obrar según las impresiones del espíritu de pueblo y de provincia” Así entonces, la clase no propietaria se equipara con una visión condicionada y orientada a lo particular, por oposición a lo general y lo colectivo. Por tal motivo, la misma Cámara de Representantes, por “este espíritu particular, centrífugo por su naturaleza, no dejaría de producir a la larga la disolución del estado, si no fuese moderado y contenido por otro espíritu general y de concentración existente en un cuerpo, que teniendo siempre por divisa la balanza del interés nacional cuidase de resistir toda medida que no se hubiese pesado en ella, llamando de este modo a un centro común los intereses, y aspiraciones que tirasen a dispersarse” (Id., 402). El Senado es el diseño institucional adecuado para revertir el carácter particular y

disperso de la Cámara popular, en pos del interés colectivo y general, vinculante y ordenador. Sin dejar de ser *escribas*, y siendo en parte *ingenieros*, los congresales incorporan a los no propietarios al sistema, con el fin de reducir –o al menos organizar— la propensión de los intereses particulares a dispersarse y “producir a la larga la disolución del estado”. El temor a la anarquía actúa como una amenaza creíble para incorporar a los menos poderosos al sistema, tanto como el temor a la rebelión (Przeworski, 2003) o la necesidad de la cooperación (Holmes, 2003).

Los intereses particulares a organizar, como vimos, no se referían solamente a los distintos sectores sociales a integrar. La “anarquía” percibida no sólo se correspondía a ello, sino también a las provincias y a sus líderes locales. En este sentido, así como la organización de los poderes legislativos fue entendida como un modo de organizar la irrupción de los intereses sociales diversos, también la forma de organización territorial se constituyó en una institución clave para la organización de aquel nivel de conflictos.

Los constituyentes no manifiestan límites dados por los mecanismos institucionales vigentes. Igualmente, las provincias no los habían condicionado previamente en una dirección u otra. De las seis instrucciones otorgadas por las provincias que se conocen, cuatro de ellas sugieren avanzar en la forma de organización “más conveniente” o más “adaptada a la situación local y política”, en tanto las dos restantes (Buenos Aires y Jujuy) lo hacen de manera explícita por la “indivisibilidad” o “consolidación” del territorio, esto es, la unitaria. Las provincias más relevantes en cuanto a la defensa del mecanismo federal y que se erigieron en los años previos como una alternativa al proceso revolucionario liderado por Buenos Aires no estuvieron presentes en el Congreso.

Ello no significa que los constituyentes no tuvieran disposición sobre unas en vez de otras, y que buscaran hacer prevalecer sus convicciones. Pero tales disposiciones parecen abiertas a consideraciones estratégicas más que a conceptos o teorías adquiridas previamente. Así, por ejemplo, el diputado Serrano comienza prefiriendo un sistema de signo federal para las provincias, pero había mudado de opinión “en la actualidad después de una seria reflexión sobre las circunstancias del país, la necesidad del orden y la unión, la rápida ejecución de las providencias de la autoridad que presida la nación, y otras consideraciones”. (Id., 237).

En efecto, tales consideraciones influyen decisivamente en la percepción favorable a la forma unitaria de organización territorial. El sistema unitario se aparecía a muchos de ellos como el más beneficioso en términos de la unidad y eficiencia en la toma de decisión. La discusión del Reglamento Provisorio presenta dos alternativas para la elección de Gobernadores y Tenientes Gobernadores. La primera, a cargo del Supremo Director del Estado, “porque a éste le estaba confiado su régimen y seguridad, como porque debiéndose considerar dichos funcionarios como unos brazos del Poder Ejecutivo, parecía preciso fuese una de sus atribuciones la provisión de estos cargos, a fin de que recayesen en personas de su satisfacción y confianza”. La segunda, que la elección fuese a propuesta de los cabildos, pero con distintas variaciones, “para no comprometer el acierto de la elección en sujetos dignos, y no coartar demasiado la acción del Poder Ejecutivo” (Id., 270)

Las preferencias por un sistema “indivisible” de organización política no parecen estar vinculados solamente a los eventuales beneficios que tal sistema provee *per se*. Estos se perciben igualmente por su carácter estratégico, o sea, por las ventajas que otorga en relación al contexto en que sucede y por su capacidad para modificar el mismo. La modificación de preferencias por parte del diputado Serrano, muestra que razones estratégicas, como “las circunstancias del país, la necesidad del orden y la unión, la rápida ejecución de las providencias de la autoridad que presida la nación” hacen preferibles un sistema “concentrado” que uno de carácter federal a los fines de proveer tales beneficios (Id., 237)

Por cierto, no todos los constituyentes están de acuerdo con tal orden de preferencias. En el contexto de la discusión de la forma de gobierno generada por la exposición de Belgrano, el diputado Anchorena, diputado por Buenos Aires, destacó “...los inconvenientes del gobierno monárquico, haciendo observar las diferencias que caracterizaban los llanos y altos del territorio, y el genio, hábitos y costumbres de unos y otros habitantes, decidiéndose por la mayor resistencia de los llanos a la forma monárquica de gobierno y por la imposibilidad moral de conformar a unos y a otros bajo la misma forma y gobierno que se adoptase para los de las montañas; concluyendo con que a vista de las dificultades que estas diferencias ofrecen, el único medio capaz de conciliarlas era, en su concepto, el de la federación de provincias” (Id., 243). Así entonces, Anchorena advierte la resistencia de los pueblos de “los llanos” a admitir la forma de gobierno monárquica. Y el pueblo de Buenos Aires, a quien él representa, puede no convenir un

tal régimen de gobierno, sino otro de tipo federal, mejor diseñado para albergar estas diferencias de formas institucionales y sus respectivas disposiciones culturales.

Sin embargo, el ocasional establecimiento de una Constitución de signo federal –o de cualquier tipo para el caso- deberá enfrentar otros obstáculos entre Buenos Aires y las restantes provincias, producto de disposiciones institucionales previas. Uno de los principales estaba vinculado a las contribuciones de las provincias al fondo común de gastos. Para Buenos Aires, tales contribuciones no se ajustaban a criterio alguno de justicia y, por el contrario, era inequitativo. El mismo diputado Anchorena, con ocasión del debate sobre el Reglamento Provisorio, y con sesgo más que irónico, llega a solicitar que “sin perder de vista la extraordinaria escrupulosidad con que se ha consultado en el Reglamento igualar los derechos de los pueblos, alterando todo el orden de las leyes, y generando inconvenientes de no poca gravedad, se fijen las bases sobre las cuales deban establecerse las contribuciones para las atenciones generales del estado, acordando que la de cada pueblo sea en proporción a la población representable en congreso,... pues además de ser esto conforme a los derechos de igualdad y justicia, se evitará por este medio el que unos pueblos se hallen expuestos a ser sacrificados por el egoísmo de los otros, que estos sacrificios tan lejos de merecer la gratitud de los agraciados, exciten la negra envidia de los indecentes egoístas ...” (Id.,276)

De todos modos, los beneficios del federalismo están lejos de ser percibidos de tal manera por quienes se oponen a él. Un manifiesto de ciudadanos de Buenos Aires hacia julio de 1816 manifestando su deseo “reducirse a una provincia como las demás, ... gobernarse como tal arreglando por sí misma su administración interior, ... y contribuir con toda clase de auxilio a las demás ... como una más que ha de componer la nación”, en favor del sistema federal anhelado “por todos los pueblos”, causa particular profundo malestar en el Congreso. El Redactor del Congreso la refiere como un “inesperado acontecimiento... cuyo contenido llenó de amargura al Soberano Congreso, empeñado en mover todos los resortes de la paz, concordia y unión de los pueblos, como bases del colosal edificio que empieza a levantar” (Id., 232). En esa circunstancia, el petitorio aparece más bien como algo que “interesa mucho el olvidar en obsequio del orden que debe presidir en tan arriesgadas resoluciones. Y en qué tiempo! En qué circunstancias! Si con antejo capaz de presentarnos lo futuro hubiéramos divisado semejantes dislocaciones, habríamos emprendido la grande obra en que estamos empeñados?”.

Como se insinúa en el texto, la palabra “federación” aparecía fuertemente vinculada a la anarquía reinante y para cuya eliminación se había reunido el Congreso. Un texto de la época refleja propiamente la percepción dominante en algunos respecto del “artificial proyecto de una federación... cuya consecuencia es un espíritu de provincialismo tan estrecho, tan liberal, y tan antipolítico que si no se acierta a corta en oportunidad, vendrá precisamente a disolver el Estado; y de todas las partes que en la actualidad lo componen no dejará en pie sino secciones muy pequeñas, incapaces de sostenerse por sí mismas, débiles con respecto a los enemigos externos, y mutuamente rivales de su aumento y de su gloria por la inmoderación de sus celos... es absurda, y contraria a sus mismos fines, porque lejos de unir los Pueblos, que debería ser su objeto, los alejará más unos que otros; es antipolítica, porque ataca el vigor del Estado, que bajo la unidad republicana se conserva en su grado más eminente” (Chiaramonte, 387)

Para quienes perciben negativamente la federación, el problema de la amenaza externa y el de la anarquía del que se hicieran eco Belgrano y Serrano no pueden ser resueltos por medio de este sistema de organización territorial. Por el contrario, aquellos beneficios señalados por Anchorena y por el petitorio de los ciudadanos de Buenos Aires no pueden sino producir todo lo contrario a lo que buscan: dividir al Estado en partes pequeñas e incapaces de sostenerse por sí mismas, débiles ante el enemigo externo y rivales entre sí al punto de profundizar la anarquía existente.

Esta percepción del federalismo puede haber dificultado el acercamiento de posiciones respecto a un sistema, similar al diseñado para la integración de sectores sociales, que integrara los intereses provinciales opuestos. Y más bien parece haber hecho preferible un sistema fuertemente concentrado, sin partes con entidad propia y que eventualmente compitan entre sí y con el poder central. Parafraseando a Alexander Hamilton, “una república *sin* repúblicas”.

Efectivamente, Hamilton, de acuerdo a Stephen Holmes (2003), desarrolla una visión contraria respecto de la creación de una república federal. Frente al mismo peligro externo e interno, y la eventual formación de un ejército nacional que pueda volverse contra los estados locales, Hamilton plantea la formación de una “república *de* repúblicas”. Esto es, el derecho de los estados particulares a levantarse en contra de una eventual usurpación del gobierno federal.

En este sentido, para los constituyentes del Congreso de 1816, el problema final de la actual situación no radica en la eventual rebelión armada del gobierno federal, sino en la presente

rebelión armada de los gobiernos locales. De esto se trata la anarquía previamente descrita. Por ello la solución no puede ser una “república *de* repúblicas”, sino una “república *sin* repúblicas”; esto es, una que elimine cualquier vestigio o posibilidad de alzamiento o rebelión de los gobiernos locales en contra del gobierno central. Dicho de otra manera, no puede ser un sistema federal, sino uno de carácter unitario.

En este sentido, si la ley surge en ocasiones como una concesión de los poderosos a los más débiles, por temor a la rebelión, por necesidad de cooperación o por prevención de la anarquía, la pregunta es por qué estos no fueron factores suficientes para motivar a los congresales a incorporar en la Constitución un sistema federal que dé lugar al interés de algunas provincias – incluido ciertos sectores de Buenos Aires—que amenazaban de igual manera. Dicho de otra manera, ¿por qué deciden ser *escribas* una vez más, ante la evidente amenaza al sistema vigente? En efecto, los dos factores causantes –o amenazantes al menos-- de la anarquía según la percepción de los congresales eran los sectores no propietarios en el plano social y algunos líderes provinciales en el plano político-territorial. El diseño constituyente finalmente incorpora los primeros dentro del sistema mixto descrito y de la organización del poder Legislativo, con una clara preeminencia de las clases poderosas a través del Senado. Conservando el orden existente, lo modifican lo suficiente para incorporar a los advenedizos.

Sin embargo, no sucede lo mismo con la incorporación de mecanismos federales para las provincias. Hay más de una respuesta posible, ninguna evidente y quizás concomitantes. En primer lugar, cabe recordar que los representantes, salvo aquellos de Buenos Aires y de Jujuy, no tenían mandato de elegir uno u otro sistema, sino el que se estimase más conveniente. En este contexto, una respuesta posible, eventualmente simple, es que la mayoría de los congresales se convencieron a lo largo de las sesiones, como le sucedió a Serrano, de la conveniencia del sistema unitario en vez del federal, por las razones ya observadas. Y, en esta dirección, algunas concesiones realizadas durante las sesiones pueden haber sido percibidas como suficientes, como la de representantes de provincias en el Senado o la elección de diputados para la Cámara de Representantes, en el que “por razones políticas, en la preferencia de un sistema de unidad a uno federal, se debe conceder algún elemento del federalismo a los pueblos ya que no se le da el mismo sistema federal ...” (Ravignani, I, 373).

Otra respuesta es que para el poderoso en el plano de lo político-territorial, la capital y provincia de Buenos Aires, la concesión de federalismo era sencillamente demasiado para no llegar a verse en un punto amenazado en su poder futuro precisamente por esas mismas provincias a las que le realizaría concesiones. En otras palabras, las concesiones institucionales por parte del poderoso, por cualquiera de los motivos mencionados antes, tuvieron un límite: aquel dado por la amenaza a su poder mismo. En este sentido, “la república *de* repúblicas” de Hamilton era posiblemente la aceptación definitiva e institucional de la competencia política, y eventualmente armada, por parte de las provincias. ¿Por qué la capital de Buenos Aires concedería tal poder eventual a sus contrincantes menores?

Una respuesta posible a esta última pregunta es: por la anarquía misma. Al fin y al cabo, el mismo Congreso había sido una respuesta a esta percepción de la situación reinante. Pero quizás, el establecimiento de un marco legal que lo limitara de manera permanente era algo que Buenos Aires no deseaba hacer si efectivamente ello coartaba –o amenazaba hacerlo– su poder actual. En este sentido, cualquiera de los beneficios de la concesión de la ley, como la estabilidad política por ejemplo, podían menoscabar sus propios recursos de poder. De vuelta, entonces: ¿por qué conceder?

Los constituyentes apostaron al diseño constituyente de una “república *sin* repúblicas”. El mismo se aceptó y comenzó a implementarse entre las provincias firmantes. Pero aquellas que no habían participado del Congreso, principales adherentes a la “república *de* repúblicas”, invadieron Buenos Aires y disolvieron el Estado nacional.

#### *El Congreso de 1824-6*

La percepción del federalismo varió en la década siguiente, tanto como el marco institucional en el que las provincias buscaron un nuevo pacto constituyente. Si bien la disolución del régimen unitario en 1820 no había sido reemplazada por un sistema federal, la autonomía de las provincias y el autogobierno local semejaban más a la segunda que a la primera. Igualmente, la percepción del federalismo había variado, producto, al decir del diputado Gomez, de que “las noticias se han extendido...”. Dicho de otra manera, el federalismo dejó de ser un sinónimo de anarquía.



Pero para muchos constituyentes todavía el federalismo presentaba otras dificultades. Para algunos, permitía gobierno provinciales despóticos, que se manejaban de manera discrecional y sin respeto a los mecanismos institucionales de las provincias, cuando los había. Para una mayoría relevante, y en la que coincidían diputados de signo distinto, la principal dificultad era la severa ausencia de recursos, económicos, institucionales, organizacionales y humanos. Acosta manifiesta que había aspirado a que la Ley Fundamental les mostrara “al regirse por sus actuales instituciones que no pueden constituirse y subsistir bajo un estado soberano independiente, porque ni tendrán recursos para sostenerse, ni acaso hombres bastante para llenar la división de los poderes que esencialmente debe constituir un estado independiente, a saber poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial...y vera muchos pueblos que para ellos la forma federal es una quimera”(Id., 1279). Acosta estimaba que “aún en aquellas provincias que creen o juzgan que la forma federales es la más conducente a la conservación de la libertad, es preciso que confiesen, que tiene la contra de ser una forma bajo la cual el gobierno siempre es más débil, y menos vigoroso, y por consiguiente la más peligrosa para la conservación del Estado... “.Como antes la anarquía, ahora la escasez de recursos surgía como el componente que limitaba seriamente la posibilidad misma del federalismo en el país, según la visión coincidente de muchos diputados. Para estos, el federalismo era una “quimera”

El problema es que esta convicción, que logró concentrar una mayoría decisiva de los constituyentes en Congreso, se enfrentó con la fuerte opinión desfavorable de algunas provincias, que marcada y tenazmente manifestaron su deseo de autogobierno y federación. Estrictamente, ante la consulta sobre cuál forma de gobierno les parecía más apropiada, las provincias se dividieron en tres grupos: alrededor de cinco propusieron federación; otras cuatro propusieron unidad; y las restantes cuatro difirieron a lo que decidiera el Congreso. De alguna manera, tal como lo habían apostado, la mayoría unitaria encontró en esta división la posibilidad de sostener su argumento: ante la falta de respuesta única, el Congreso podía definir por lo que los diputados estimaban más conveniente.

Sin embargo, como percibieron los diputados federales en minoría y algunos unitarios moderados, el problema real radicaba en la intensidad de las preferencias de unos y otros, y la capacidad de veto de los que se negaban. Efectivamente, si bien había tres tipos de respuestas de las provincias, aquellas que se manifestaban por la federación eran marcada y tenazmente

opositoras a otro sistema y se esperaba que rechazaran una constitución de otro tipo que no fuera la federal. En cambio, las provincias unitarias no manifestaban ni tal grado de adhesión al unitarismo ni tal rechazo al federalismo, como sí lo hacían las provincias que preferían el federalismo. Dada estas diferencias, algunos diputados percibieron que esta posición de las provincias federales les otorgaría una capacidad de veto a la hora de la aprobación y el eventual funcionamiento de la Constitución. Entre otros, el diputado unitario Juan José Paso percibió que tales provincias "...se han explicado contra la forma de unidad; pero se han pronunciado con un empeño tan sostenible, como por una ley que obliga a sus diputados a sostener lo que es voluntad sancionada en algunas de ellas. ... (que me digan) si se puede establecer la constitución sobre la base de unidad a pesar de la contradicción o resistencia decidida de estas provincias...". Más aún, profundizaba Paso, "¿qué hacemos si acaso se sostienen en su resistencia o contradicción?... ¿Vamos a constituir 6 u 8 provincias que por la pluralidad nos rindan la deferencia de las que convienen en aquella forma que el congreso adopte?; ¿y de las demás que hacemos?... ¿Qué haremos con tres o cuatro provincias que ya están con bandera enarbolada, declarando su expresa contradicción, poniéndose algunas de ellas, como Córdoba, en absoluta resistencia contra el gobierno que se adopte?..." (Id., II, 235)

La mayoría unitaria, en cambio, prefirió apostar una vez más. Obtenida la respuesta divergente de las provincias que habilitaba al Congreso para justificar su propuesta, la consecuente aprobación de leyes de carácter general (ejército, banca, capitalización de Buenos Aires, creación del Poder Ejecutivo Nacional) y la elección de un Presidente nacional de convicción unitaria, generaron un momento político que permitía avanzar con la Constitución. Concretamente, les dio mayor expectativa de poder llevar adelante una estrategia intertemporal de establecimiento y funcionamiento de la constitución: primero, organizar la unión para aquellas provincias que preferían unidad y las que habían diferido su opinión a la decisión del Congreso. La aceptación de la Constitución por parte de estos dos grupos de provincias conformaría un primer equilibrio, de beneficios particulares y generales. Así, y esto es segundo, el país organizado bajo esta Constitución unitaria comenzaría a funcionar y ello generaría beneficios que las que se quedaron "fuera" querrían pronto obtener y se unirían al resto, "como sucedió en Estados Unidos (Rhode Island)" (Id., 235).

Precisamente, la idea recuerda a la visión de Russell Hardin sobre la Constitución de Estados Unidos como *convención*, en el sentido estratégico que funcionó cuando hizo evidente “para las expectativas de todos que no había motivo para no trabajar dentro de sus límites” (Hardin, 1989). Pero esta segunda etapa no era sencilla, y en más de una ocasión los líderes unitarios del Congreso dudaron seriamente que pudieran lograrlo. Gomez sugería ofrecer la mayor cantidad de variaciones posibles en las propuestas constituyentes, para que “puedan ser admitidas por aquellas que están decididas por la unidad: al menos que no será temerario el que crea que puede contarse cuando menos con una gran parte del Estado, o sea, de las provincias que están por la unidad se entiende, porque si están por la federación no querrán ni esa, ni ninguna de unidad...” (Id., 236)

La mayoría unitaria acompañó esta apuesta con señales de acercamiento y negociación que hicieran factible el acuerdo. El diputado Castro estimaba que “nuestra misión es transigir mientras aparecen estas dudas y divergencias entre los pueblos, divergencias que no nacen sino de cada provincia mira en primer lugar sus intereses locales bien o malentendidos...” (Id., 232). Algo similar manifestaba el diputado Amenabar, de Santa Fe, para quien se debía buscar una “constitución bajo la forma de gobierno temperado; quiero decir, no adoptándose del todo al sistema de federación ni de unidad y que combinándose ciertos puntos principales, sobre los cuales se descubre la intención de las provincias, se eligiera un sistema mixto de ambas formas” (Id., 20)

El acuerdo que emergió de tal intento trató de satisfacer los distintos y, eventualmente, antagónicos intereses de las provincias. Los constituyentes incorporaron en un diseño finalmente unitario algunos mecanismos que satisfacían las pretensiones políticas de las provincias: los gobernadores serían elegidos por el Presidente de la Nación, a partir de una terna elevada por un Consejo provincial; se constituirían Consejos de Administración en cada una de las provincias; uno de los dos senadores elegidos por las provincias debía ser nativo de las provincias; ningún territorio actualmente provincial se anexaría o dependería del de otra. Posiblemente la negociación de mayor impacto fue la que surgió de la ley de Capitalización de la ciudad de Buenos Aires, por la que se nacionalizaron las aduanas de esta provincia. Ello implicaba una transacción muy fuerte, puesto que beneficiaba económicamente a las provincias a cambio de un alto riesgo: la eventual quita de apoyo político de Buenos Aires al proceso constituyente.

Para algunos diputados unitarios tales concesiones no eran suficientes a los efectos de la aprobación de las provincias. Paso percibía la firme prevalencia del federalismo en algunas provincias y que éstas rechazarían la Constitución. Por ello, propuso un sistema progresivo e incremental, por el cual las que así lo desearan puedan hacerlo a medida que vayan adquiriendo las capacidades organizacionales e institucionales para el autogobierno. Dicho de otra manera, un mecanismo intertemporal que permita el paso de unidad a federación. El otro mecanismo propuesto fue el de la elección de gobernadores. El diputado unitario por Córdoba, Portillo, manifestó que su gobernador –principal defensor del sistema federal-- le había manifestado que el aceptaría un sistema unitario si éste le permitía que la provincia eligiera el gobernador. Este mecanismo nunca se aceptó, y el Congreso sólo aceptó que la provincia, a través de una Junta Provincial, elevara una terna al Poder Ejecutivo Nacional para que éste eligiera al gobernador.

Para la mayoría unitaria y que había logrado un control de las armas y del dinero, el esquema acordado aparecía como la mejor propuesta posible de solución. El gobierno unitario había logrado instalar las bases de un Estado nacional, a través de la generación de aquel paquete de leyes generales fundamentales y de un diseño constitucional que desplazaba la autonomía y el autogobierno de las provincias por una administración nacional. Estaban *creando poder* en el más estricto sentido de la palabra (Holmes, 2005)

En términos del dilema del prisionero, esta propuesta conformaba un equilibrio cooperativo que consolidaba el orden y paz interno, a través del monopolio del control militar, del manejo de todos los recursos económicos y de la elección de los gobernantes locales. La mayoría unitaria había logrado los instrumentos necesarios –armas y dinero—para su consecución. Estos beneficios parecían superar largamente los costos asociados a las estrategias unilaterales no cooperativas de las provincias; esto es, la amenaza permanente de guerra civil, que ya devastaba las cada vez más menguadas riquezas de las provincias. Sin embargo, esos mismos beneficios del equilibrio cooperativo –paz y orden-- tenían costos significativos para las provincias: para Buenos Aires significaba la pérdida del control de sus ingresos económicos –la aduana--; para las demás, la pérdida del control militar y político de sus propias jurisdicciones. Como lo señaló la discusión entre Agüero y Funes sobre los fondos nacionales, estos intereses particulares, además, competían entre sí: las provincias pretendían compartir los ingresos económicos que estimaban eran comunes; Buenos Aires quería protegerse de ello.

Los unitarios en Congreso pensaron que los beneficios prometidos de la cooperación eran superiores a los de las estrategias individuales no cooperativas. Su convicción sobre la imposibilidad de un país federal, que surge muy fuerte en las sesiones, quizás haya influido para ello, junto al momento político generado por las leyes mencionadas y el control del Ejecutivo Nacional que las ponían en marcha. Cualquier otra propuesta no era acorde a la percepción del problema y la solución que ellos tenían, por un lado; y era limitar el poder obtenido a través de las leyes obtenidas en Congreso, el control del Ejecutivo Nacional y la Constitución escrita, por otro. En el sentido de Holmes, ¿por qué conceder poder si lo habían logrado y podían tratar de intentar poner en práctica la solución que estimaban como la más conveniente, aunque muy difícil de acordar?

Una respuesta posible es: porque había una percepción fuerte en el Congreso que tal Constitución sería rechazada; o sea, porque provincias relevantes no cooperarían. Pero esto mismo era parte del problema que la mayoría unitaria trataba de resolver: ellos percibían la dificultad de la situación, la contradicción de intereses particulares para arribar a un acuerdo común y las bajas chances de éxito del intento. En ese contexto, entendieron que debían aprovechar su momento político para llevarlo adelante lo más que pudieran.

En este sentido, los unitarios diseñaron la Constitución como una apuesta con “bajas probabilidades de éxito”. Se sostenía en el convencimiento de que era la mejor alternativa para el estado actual de las provincias y el país, y en un momento político relevante, en tanto habían logrado la mayoría en el Congreso y habían establecido una presidencia nacional del mismo signo político. Esta situación les aseguraba un número de provincias para originar el primer acuerdo, para luego “esperar” que su funcionamiento lleve a las otras a sumarse posteriormente.

La apuesta modificaba severamente el equilibrio incipiente que las provincias habían logrado a partir del año 1820 y que la Ley Fundamental había preservado de manera explícita e intencional. Entre *escribas e ingenieros*, esta vez decidieron lo segundo. No por casualidad los mayores comentarios opositores a varias de las leyes generales votadas y a la misma Constitución se vinculaban a la ruptura del pacto acordado en aquella norma aceptada por todas las provincias. En este sentido, mientras los constituyentes del 1816-19 sostenían el orden social e institucional previo como mejor respuesta a la anarquía percibida, aquellos del 1824-26 subvertían el status quo institucional acordado por la dificultad señalada de las provincias para autogobernarse. Para

cada mayoría respectiva, y por su propio motivo, una “república *sin* repúblicas” era preferible a una “república *de* repúblicas”.

A medida que las medidas del Congreso iban organizando la “república *sin* repúblicas”, Buenos Aires y las provincias comenzaron a percibir que los costos de la propuesta unitaria eran demasiado altos para los beneficios que obtenían. Luego de escrita y aprobada la Constitución, les pareció claro que, en el contexto de este Congreso, no había solución posible al juego. Además, observaron que podían seguir pensando en la unión y el orden, pero dentro de otro esquema común, el federal, que respete sus autonomías provinciales y, seguramente, fuera del Congreso que había diseñado una constitución unitaria. Posiblemente este esquema federal tampoco era suficiente para organizar tales intereses económicos y políticos; esto es, que no había otra “mejor” solución al juego nacional. Pero mientras tanto, era un buen motivo para desembarazarse del Congreso y de la Constitución unitaria, que había nacionalizado la aduana –contra los intereses de Buenos Aires—y eliminado los mecanismos de autogobierno local –contra los intereses políticos de una mayoría relevante de provincias--.

### **Conclusiones**

El análisis de los debates de los congresos del 1816-19 y 1824-27 desafía la respuesta tradicional y aparentemente obvia de que las constituciones producidas por ambas asambleas fueron el producto de las preferencias mayoritarias de sus protagonistas. Con indudable preferencia por cierto formato organizacional, sin embargo los constituyentes argentinos muestran más bien perplejidad ante la situación de antagonismo que presencian e incertidumbre ante el formato a elegir. Mientras el Congreso del 16-19 se enmarcó en un contexto institucional de unidad, que podría justificar más una continuidad en el diseño, en cambio el Congreso del 24-26 lo hizo en un contexto de autonomías provinciales y contingencia en el modelo a definir. Sin embargo, en ambos casos los diseños constituyentes emergieron como una respuesta al contexto inmediato de conflicto presente o eventual, con presencia de actores relevantes que condicionan el resultado de uno u otro diseño y en aquel marco de incertidumbre de representados y representantes, sobre el mecanismo más adecuado para satisfacer los intereses y generar la unión.

En este sentido, los constituyentes pergeñaron dispositivos institucionales de corto plazo, como el Reglamento Provisorio o la Ley Fundamental, para preparar el terreno o ganar tiempo para los

acuerdos permanentes finales. En cualquier caso, tanto los mecanismos temporarios como las constituciones reprodujeron las condiciones de fuerzas y poder existentes, o buscar su modificación, a fin de posibilitar su existencia e implementación. En el caso de la Constitución de 1819, decidieron ser *escribas* y mantener el “orden establecido”, el estado “ordinario de las cosas”; en la de 1826 decidieron actuar como *ingenieros*, y revertirlo.

<b>Mecanismos\Estrategias</b>	<b><i>Escribas</i></b>	<b><i>Ingenieros</i></b>
<b><i>Temporarios</i></b>	Reglamento Provisorio (1816) Ley Fundamental (1825)	
<b><i>Permanentes</i></b> <b><i>(Constituciones)</i></b>	Constitución de 1819	Constitución de 1826

Mecanismos y estrategias en los Congresos de 1816/9 y 1824/7

En una y otra circunstancia, los constituyentes resolvieron en contextos de alta incertidumbre sobre el diseño organizacional más conveniente. Por ello, más que decisiones claras y ciertas sobre el proceso y contenidos del diseño, aparecen “apostando” en más de una ocasión al momento y al proyecto que estiman oportunos. En cada caso, la “anarquía” primero, la “quimera” del federalismo después, parecen ser causales relevantes que permiten explicar la dirección del acuerdo final propuesto. El rechazo de ambas por parte de las provincias parece mostrar más bien la extrema dificultad de producir diseños y acuerdos constituyentes en contextos de este tipo.

## **Bibliografía**

- Aguilar Rivera, José Antonio, 2000. *En pos de la quimera*. Mexico, Fondo de Cultura
- Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens*. Cambridge, Cambridge University Press
- Hardin, Russell, 1989. “Why a Constitution?”. En Groffman, Bernard, *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York, Agathon Press
- Holmes, Stephen, 2003. “Lineages of the Rule of Law”. En Przeworski, Adam y Maravall, Jose, 2003. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge, Cambridge University Press
- Holmes, Stephen, 2005. “Can Constitutions think?”. Manuscript
- Manin, Bernard, 1997: *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press
- Przeworski, Adam, 2005. “Constitutions: When do they last? When do they work?”. Manuscript
- Przeworski, Adam, 2009, *Democracy and the Limits of Self-government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Maravall, Jose, 2003. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge, Cambridge University Press
- Rakove, Jack, 2006: *Original Meanings*. First Vintage Books
- Rakove, Jack, 2004. “Thinking like a Constitution”. *Journal of the Early Republic*, 24, Spring 2004
- Ravignani, Emilio: *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Vol. I y II. Buenos Aires, Peuser
- Schelling, Thomas, 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Harvard University Press.