

## EL DILEMA CONSTITUCIONAL EN LAS PROVINCIAS UNIDAS DEL RÍO DE LA PLATA (1810-1819)

---

Geneviève Verdo<sup>1</sup>

Dentro del marco de la crisis que afecta la Monarquía española a partir de 1808, el Río de la Plata es una de las zonas en que las ideas radicales se manifiestan más temprano. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Venezuela o Nueva Granada, donde las primeras Constituciones datan de 1811, la Constitución en el Río de la Plata se adopta en el año 1819. Durante los primeros nueve años de la revolución, el territorio de las «Provincias Unidas del Río de la Plata» tiene un régimen político bastante indefinido, y conoce un proceso de institucionalización que pasa por textos de corte vigencia, cuya provisionalidad es totalmente asumida por los actores.

Pero eso no deja de constituir una paradoja, en la medida en que con el proceso revolucionario, cuyo rasgo fundamental es la proclamación de la soberanía del pueblo, se plantea un problema de legitimación para los que pretenden encarnar o ejercer esta legitimidad en nombre del pueblo. Para sancionar el nuevo orden, ya no se puede invocar a la tradición ni a los usos y costumbres, sino que hay que fijar de otro modo, de manera duradera e incontestada, los principios que van a regir la organización política.

Por este motivo llama la atención el carácter tardío de la Constitución en el Río de la Plata, y ello invita a cuestionar el proceso de institucionalización que se lleva a cabo durante la primera década. Proponemos como hipótesis que este uso de los textos provisionales, en vez de reflejar una incapacidad política, se puede interpretar como un verdadero estilo de gobierno, que llamamos el «provisorio»<sup>2</sup>. Por otra parte, para

---

<sup>1</sup> Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne.

<sup>2</sup> Retomamos la expresión de Carlos SEGRETI, *El unitarismo argentino. Notas para su estudio en la etapa 1810-1819*, Buenos Aires, 1991.

explicar porqué se pospone tantas veces la Constitución, tenemos que estudiar la manera en qué los actores de la época la conciben: la cultura jurídica y política de los constituyentes es lo que nos permite entender, en buena medida, lo que se puede caracterizar como un fracaso constitucional.

En fin, lo que se intenta demostrar a través del análisis del texto constitucional de 1819 es que trata de hallar respuestas a los dilemas más agudos de la revolución rioplatense. El primero y más evidente de estos dilemas es poner término a la guerra y a la revolución, estableciendo un orden político y jurídico estable, no fundado en el proveniente del pasado, sino en los nuevos principios del liberalismo. Pero el segundo dilema, más profundo y decisivo aún, consiste en articular la soberanía moderna, abstracta, del pueblo, con la soberanía bien concreta de los pueblos, es decir, de las ciudades. Para terminar, analizaremos el proceso de recepción del texto constitucional con el fin de mostrar, en primer lugar, como fue aceptado, para tratar de entender a continuación porqué, a pesar de los esfuerzos de sus redactores, no correspondió con las expectativas de los pueblos.

## **I. El primer pacto y la cuestión del provisorio (1810-1815)**

### *A. La entrada en el provisorio*

#### **1. BUENOS AIRES, LA JUNTA Y LOS PUEBLOS**

A finales del siglo XVIII, el Río de la Plata, que había permanecido hasta entonces en el flanco débil del imperio español, sirve de terreno de experimentación para las reformas borbónicas, en relación con la consolidación de la frontera militar frente a las ambiciones portuguesas. A motivo de la creación del Virreinato en 1776, que incorpora a las antiguas gobernaciones y al Alto Perú, y la posterior implementación de las Intendencias en 1782-1783, se estructura una organización administrativa jerarquizada, que cuenta con tres niveles de obediencia. Buenos Aires, como capital, es la sede de todos los poderes: el político, con la presencia del Virrey; el jurídico, con la Audiencia; el eclesiástico con el obispado; y el económico, con la Superintendencia, la Aduana y el Consulado. Bajo el mando de Buenos Aires están las capitales de las Intendencias (como Córdoba o Salta) que mandan, a su vez, sobre las ciudades subalternas (como Mendoza, o Tucumán). La estructuración de la zona tiene de esta manera como resultado la consolidación de una pirámide de obediencias entre las ciudades, que lejos

de ser simples escalones en el aparato administrativo son, ante todo, comunidades jurídicas y cuerpos políticos<sup>3</sup>.

Esta pirámide se va a reforzar, a nivel simbólico, después de las invasiones inglesas de 1806 y 1807. En estas circunstancias, Buenos Aires asume la tarea de defender el Virreinato, organizando una fuerza militar considerable compuesta de varios batallones de milicias, mientras las demás ciudades participan del esfuerzo enviando a la capital tropas armadas y dinero<sup>4</sup>. Después de la victoria definitiva en julio de 1807, Buenos Aires se impone como baluarte del Virreinato, al mismo tiempo que se ha creado un vínculo muy fuerte entre ella y los demás pueblos del mismo, en torno a una idea de solidaridad y de «comunidad de destino». El vínculo administrativo se dota desde entonces de un vínculo simbólico: después de la victoria, el cabildo de Buenos Aires solicita al Rey el título de «defensor de la América del Sur y protector de los cabildos del Virreinato», lo cual, una vez concedido, le instala en el papel de cabeza del Reino y le reconoce la facultad de tomar decisiones para toda la jurisdicción.

Al desencadenarse en el año siguiente, la crisis de la Monarquía española pone a prueba este vínculo, así como las posiciones respectivas de las ciudades del Virreinato: como en las otras zonas del imperio, entre 1808 y 1810 el Virreinato reacciona con una perfecta lealtad con respecto al soberano, y si bien se plantean otras maneras de concebir el interregno (entre otras la idea de regencia de Carlota Joaquina de Borbón, que tiene ahí a muchos de sus aliados), las autoridades de Buenos Aires terminan por reconocer la Junta Suprema Central de gobierno en enero de 1809, después de haber fracasado el intento del cabildo de crear una junta autónoma<sup>5</sup>.

Al principio del año 1810, el Río de la Plata nada tiene todavía de revolucionario, pero todo cambia con el anuncio de la caída de Andalucía frente a los ejércitos franceses. Tal circunstancia hace pensar a los americanos que España está ya perdida. Como en los otros reinos y provincias del imperio, se organiza a partir de ese momento el gran movimiento de «conservación de los dominios de ultramar». Después de la creación el 24 de mayo de

---

<sup>3</sup> Sobre esta concepción de la ciudad como cuerpo político, ver François-Xavier GUERRA, *Modernidad e independencias. Ensayo sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, 1992.

<sup>4</sup> Cf. Tulio HALPERÍN DONGHI, «Militarización revolucionaria en Buenos Aires, 1806-1815», en *El ocaso del orden colonial en Hispanoamérica*, 1978, pp. 121-158 y *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, 1982.

<sup>5</sup> Ricardo LEVENE, «Asonada del 1° de enero de 1809», en Academia Nacional de la Historia, *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1936-1942, tomo V, vol. 1, pp. 469-488; Tulio HALPERÍN DONGHI, *Revolución y guerra. Formación de la élite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, 1972, pp. 147-161.

una primera junta de corte moderada, los elementos más radicales logran imponerse gracias al control de las milicias y crean, el día siguiente, una nueva junta, que se proclama «conservadora de los derechos de Fernando VII», pero que en realidad pretende llevar a cabo algunas reformas de corte liberal (algo similar ocurrió con la de Caracas en el mes de abril). Según la pauta que se estableció en España en 1808, la Junta porteña pretende reasumir la soberanía del Rey «en nombre del pueblo», sin consultar previamente a las demás ciudades. Buenos Aires se vale en esta circunstancia de su papel de cabeza, que decide sobre el conjunto, y de baluarte del Virreinato, en una situación de peligro.

Las demás ciudades se encuentran a partir de ese momento ante la necesidad de ratificar o rechazar la decisión de la capital. Para lograr su adhesión, la Junta usa varias herramientas. La más importante desde el punto de vista conceptual es la representación política, concedida a las ciudades a cambio de su adhesión al nuevo régimen. A los dos días de su instalación, la Junta anuncia la reunión de un congreso constituyente que conformaran los diputados elegidos por los pueblos<sup>6</sup>. Pero no, en todo este proceso, no se puede obviar el impacto que tiene el elemento militar: junto con las circulares que anuncian estas noticias, la Junta envía un ejército, llamado «auxiliar», a las ciudades del Interior. Este ejército, bajo el control de comisarios políticos, es el encargado de controlar el proceso de adhesión a la Junta, así como el proceso electoral. De hecho, se trata de un poderoso factor de control: en la ciudad de Córdoba, el ejército va a imponer el cambio de régimen por medio de la fuerza de las armas, llegando incluso a fusilar a las principales autoridades del lugar.

Al mismo tiempo, para matizar su carácter radical, la Junta se apoya sobre la lealtad tradicional de las demás autoridades, logrando que el Ayuntamiento y la Audiencia escriban a los cabildos del Interior. En su producción discursiva, la Junta se asimila a estas autoridades tradicionales, revistiéndose de la supremacía adquirida por Buenos Aires desde la fundación del Virreinato. A la vez, va desplegando poco a poco una estrategia que describe a los agentes de la Corona (a quienes llaman los «mandones») como antipolíticos y enemigos del bien común, en cuanto corrompidos, egoístas y responsables de todos los males que atraviese el Virreinato. De esta manera, termina por obtener la adhesión de las provincias del Litoral y del Interior, mientras las periféricas —el Alto Perú, el Paraguay y la Banda oriente— logran escapar, por razones diversas, al alcance de la revolución porteña.

---

<sup>6</sup> Oficio de la Junta a los cabildos, 27/05/1810, en R. J. FREYRE, Tucumán en 1810. Noticia histórica y documentos inéditos, Tucumán, 1909, pp. 67-69.

## 2. LA PALABRA CONSTITUCIÓN

La fórmula de gobierno inaugurada por la junta —la adhesión de las ciudades a cambio de la representación— es el «primer pacto» que va a ligar entre sí a los pueblos del Virreinato, durante los primeros cinco años de la revolución. Su formulación remite directamente al tema de la Constitución respecto a dos cuestiones centrales. En primer lugar, la idea de reunir un congreso tiene como meta explícita sancionar una Constitución de corte moderna, destinada a organizar los poderes políticos. En segundo lugar, el argumento por el cual se logra justificar el traspaso de la soberanía del Rey a la junta —la famosa teoría de la retroversión— implica que hay un conjunto de valores, compartidos por todos, que hace posible el consenso sobre quién tiene que asumir, o representar, la soberanía de los pueblos. En este sentido, hay que recalcar que la posibilidad de reconocer a Napoleón como soberano no despertó ningún interés en la zona: otro rasgo que prueba la existencia de lo que los textos llaman «la antigua constitución del reino», es decir, una idea compartida por todos los protagonistas de lo que parece justo y adecuado en una situación tan inédita, y de lo que, en cambio, no se puede admitir ni se debe considerar.

Para interpretar correctamente lo que está en juego en los textos y decisiones políticas de la época, es imprescindible tomar en cuenta este doble sentido que reviste la palabra «constitución»<sup>7</sup>. El uso antiguo del término es, sin duda, el más problemático. La expresión «antigua constitución del reino» pertenece al lenguaje del constitucionalismo histórico y, en el caso de España, alude muy claramente a las antiguas instituciones y los antiguos fueros de los diferentes territorios de la Monarquía, anteriores al periodo de centralización promovida por Felipe V y los Borbones que le sucedieron. En el caso de América, como señala José Carlos Chiaramonte<sup>8</sup>, el contenido del término no es tan claro, en la medida en que no existieron tales

---

<sup>7</sup> Tal consideración de orden metodológico puede ser aplicada a todos los términos clave del discurso político de la época, que siempre articulan el sentido antiguo con acepciones más nuevas. En este sentido han trabajado los historiadores que han renovado la historia política latinoamericana en estos últimos años. Para el caso argentino, ver, entre otros, a José Carlos CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, 1997; Noemí GOLDMAN, *Historia y Lenguaje. Los discursos de la Revolución de Mayo*, Buenos Aires, 1992; Noemí GOLDMAN y Nora SOUTO, «De los usos de los conceptos de «nación» y la formación del espacio político en el Río de la Plata (1810-1827)», *Secuencia*, n.º 37, 1997, p. 35-56; Gabriel ENTÍN, «En quête de république. Souveraineté, loi et liberté dans la révolution au Rio de la Plata (1810-1812)», *mémoire de DEA*, París, EHESS, septembre 2005.

<sup>8</sup> José Carlos CHIARAMONTE, «Acerca del origen del Estado en el Río de la Plata», *Anuario del IEHS*, n.º 10, 1995, pp. 27-50

instituciones propias de esos territorios. De esta manera, puede designar las «antiguas leyes» hispánicas, generalmente bien las leyes de Indias o bien, en el caso del Río de la Plata, la ordenanza de Intendentes de 1782 que bien puede ser considerado como la «constitución» del Virreinato, en cuanto otorga a esta zona del imperio su peculiaridad administrativa y su identidad política. Pero la misma expresión de «constitución» también puede remitir no a un texto específico, sino al conjunto de los «usos y costumbres» políticos vigentes, que si bien no se pueden enumerar con mucha precisión, no dejan de ser muy importantes para los actores, en cuanto definen su existencia política. Los «usos y costumbres», los «antiguos derechos», la «ley fundamental del reino», son expresiones similares se identifican con un conjunto de usos y valores compartidos por toda la sociedad, y que sirven para marcar la distinción entre «lo que se hace» y «lo que no se puede hacer» en el orden político.

Por último, junto a todos estos sentidos, encontramos ya el uso moderno de la palabra «Constitución», como conjunto de normas y leyes fundamentales que organizan un Estado, puesto por escrito, o bien formalizado de alguna manera. Basta referirse a los artículos suficientemente conocidos de Mariano Moreno, publicados en la *Gaceta de Buenos Aires* a finales de 1810, bajo el título «Sobre el Congreso convocado y Constitución del Estado», para encontrar esta definición precisa: Moreno habla claramente de un conjunto de normas fijadas por el congreso, «que deben reglar el estado político de estas provincias»<sup>9</sup>. De ahí la necesidad de estudiar cómo van evolucionando de manera paralela, durante los primeros años de la revolución, estas dos concepciones de la Constitución.

## B. *El proceso de institucionalización de 1811 a 1814*

Durante los primeros años de la revolución, existe una dinámica institucional que echa las bases para la conformación de un Estado moderno. Este esfuerzo camina en paralelo con la reunión de dos asambleas representativas que, a pesar de su vocación constituyente, no logran dictar un texto constitucional. La contradicción así revelada, entre la voluntad política por organizar los poderes bajo una nueva forma, y la imposibilidad de llevar a cabo tal proceso, constituye un fenómeno original que se puede denominar «provisorio», y que se erige en estos años como fórmula de gobierno.

---

<sup>9</sup> Mariano MORENO, «Sobre el Congreso convocado, y constitución del Estado», en *Gaceta de Buenos Aires*, 1, 6, 13, 15 de noviembre, y 6 de diciembre de 1810, Buenos Aires, éd. fac-sim., 1910, vol. 1.

## 1. LAS CREACIONES INSTITUCIONALES

A finales de 1810, los diputados electos en nombre de la convocatoria de Mayo llegan a Buenos Aires, donde en vez de formar un congreso separado, integran la junta de gobierno que toma desde entonces el nombre de «Junta Grande». Tal conformación señala la victoria de la facción moderada, liderada por Cornelio de Saavedra<sup>10</sup>: como señal de su derrota, su principal adversario, el secretario de la Junta Mariano Moreno, es depuesto y exiliado. Lo que separa a los «moderados» de los «radicales» es el problema clave de la definición del sujeto de la soberanía. Mientras los «moderados» apoyan una concepción plural de la soberanía, fundada en la representación efectiva de los pueblos, los radicales apuestan por una definición más abstracta y moderna de la soberanía, la del Pueblo, concedido éste como una entidad única, indivisible, y compuesta de individuos. Y dada la necesidad en que se encuentran de dar contenido a los conceptos abstractos deciden, en la práctica, que la representación de dicho Pueblo sea asumida por Buenos Aires, en nombre de las demás ciudades, en razón al papel preeminente que la capital ha adquirido desde la creación del Virreinato y, sobre todo, a raíz de las invasiones inglesas.

En los años siguientes, el problema clave es el de la definición y la consolidación de los organismos que ejercen el poder. En septiembre de 1811, la Junta Grande crea un Triunvirato para ejercer una función ejecutiva. Lo integran miembros de la facción radical, lo cual provoca entre ambos organismos una contienda que termina con la disolución de la Junta. El año siguiente, el Triunvirato intenta convocar una asamblea constituyente, pero pretende controlar estrechamente el proceso de representación, multiplicando los requisitos y obstáculos para que Buenos Aires ejerza efectivamente la representación; este intento también fracasa. En octubre de 1812, este primer Triunvirato es depuesto y reemplazado por un segundo, también compuesto por radicales, pero más decididos a abordar la representación de los pueblos. De hecho, éste lleva a cabo la convocación de una asamblea constituyente que se reúne en 1813, pero pronto recae en la misma lógica que el anterior y termina despojando la asamblea de su poder de decisión. Por último, en enero de 1814, el Triunvirato se transforma en poder unipersonal, con el nombre de Directorio. Desde entonces, el régimen parece equilibrarse: existe un Director Supremo, que es jefe del ejecutivo, y una asamblea supuestamente representativa. En realidad, se trata de un régimen

---

<sup>10</sup> En cuanto comandante de la plaza de armas en 1810, Cornelio de Saavedra preside la Junta del 25 de mayo, donde defiende la participación efectiva de las ciudades a nombre de la soberanía de los pueblos.

de corte cesarista, legitimado por la soberanía del pueblo por medio de la asamblea y, sobre todo, por la gloria de las armas. El titular de turno, Carlos de Alvear, es un joven general muy ambicioso que triunfó en la guerra contra los portugueses y los realistas de la Banda oriental.

Aunque el régimen no es plenamente representativo, el periodo conoce una serie de cambios institucionales de cierta importancia, que corresponden al proyecto de reforma que habían esgrimido los miembros de la Junta en 1810. Cabe recordar aquí que todavía se encuentran, formalmente, bajo la obediencia del Rey, en una situación de vasallaje que se intenta renovar conforme acontecen los sucesos. La lógica observada desde 1810 es la de una fidelidad hacia el Rey, junto con una voluntad declarada de «conservar sus derechos» tomando bajo su responsabilidad el gobierno del reino y adoptando las medidas que se juzgan necesarias. Con este pretexto, que posiblemente era también una convicción<sup>11</sup>, se dictan diversas reformas de inspiración liberal: en 1811 se adoptan dos decretos de corte constitucional, el «Reglamento de Poderes» dictado por la Junta Grande en octubre, y el «Estatuto Provisional» sancionado por el Triunvirato en el mes siguiente. En este último se insertan otros dos decretos de notable importancia, sobre la libertad de imprenta y la seguridad individual, que ponen las bases de la garantía, por parte del poder político, del libre uso de las libertades públicas. El mismo espíritu reformista se encuentra, en el año siguiente, en el «Reglamento sobre la administración de justicia», que si bien no modifica las fuentes del Derecho en vigor, reorganiza el aparato administrativo: reemplaza el real tribunal de la Audiencia por una Cámara de Apelaciones, modifica la jerarquía y las competencias de los tribunales, y crea una nueva institución para asegurar la justicia en las provincias, denominada el Tribunal de la Concordia. A su vez, el reglamento electoral del 24 de octubre introduce un cambio importante en el orden de la participación política, extendiendo el derecho de voto y la posibilidad de dictar instrucciones a todos los vecinos<sup>12</sup>. Por último, la Asamblea reunida en el año 1813 dicta una serie de leyes muy importantes que avalan la ruptura con el Antiguo Régimen, ponen las bases de un Estado moderno, y fundan la organización de la sociedad sobre los principios del liberalismo. Podemos destacar, entre otras, la creación de una bandera, de una moneda y de una fiesta nacionales, la definición de una ciudadanía argentina, la abolición de la esclavitud y

---

<sup>11</sup> La discusión en torno a la «máscara de Fernando VII», que hubieran usado los patriotas para imponer su programa liberal a cubierto de una supuesta lealtad, sigue siendo abierta entre los historiadores.

<sup>12</sup> Todos estos textos están reproducidos en A. E. SAMPAY, *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Buenos Aires, 1975, pp. 110-140.

de los antiguos estatutos, que van a la par con la proclamación de la igualdad, así como con una preocupación generalizada por «el fomento» de las provincias, que se desarrolla a través de varias leyes sobre el comercio, la educación pública, la higiene y la salud.

Este conjunto de reformas de los primeros años de la revolución verifican o suponen, ante todo, la apropiación de las regalías por parte del nuevo poder, que se está constituyendo en Estado. Sin embargo, pese a la posible caracterización de esta coyuntura como periodo de institucionalización, se trata en realidad de un proceso inacabado, en al medida en que ninguna Constitución lo viene a coronar. Ahí reside una paradoja que conviene esclarecer.

## 2. EL PROVISORIATO

En primer lugar, hay que recalcar que si ninguna fue promulgada durante estos años, no es por falta de necesidad, ni de inspiración. Más allá de lo que exponen los textos y de la retórica que están esgrimiendo, es evidente que los distintos gobiernos que surgen a partir de 1810 necesitan de una Constitución para legitimarse. Con la proclamación de la soberanía popular, el poder se ha vuelto, según la famosa expresión de Claude Lefort, un «lugar vacío»: nadie tiene ya la posibilidad de ejercerlo sin una delegación expresa por parte del nuevo soberano. Aunque en el periodo de la formación de la Junta, la legitimidad se basa en la teoría de la retroversión de la soberanía a los pueblos, en una segunda etapa resulta imperativo encontrar repuestas a las cuestiones fundamentales de la modernidad política, tales como: ¿qué es el pueblo y quién lo compone? ¿Cómo se debe representar? ¿Quién tiene derecho a ejercer la soberanía en su nombre? Son tantas las preguntas que éstas inducen la necesidad de fundar un nuevo orden político velado o protegido por un texto que garantice estos principios. Por tanto, la actividad constitucional —es decir, la reflexión sobre estas cuestiones y la manera de organizar los poderes públicos, así como de establecer los límites del poder— empieza al mismo tiempo que el proceso revolucionario. Los dos reglamentos sancionados en 1811 tienen ya el aspecto de textos constitucionales, y existen además varios proyectos de Constitución en el año 1813, sin duda ligados a la llegada en Buenos Aires del texto de la Constitución española de Cádiz. De los proyectos más conocidos, uno proviene de una comisión nombrada por la Asamblea, y otro emana de la Sociedad Patriótica, a la cual pertenecen varios representantes de la misma.

Sin embargo, a pesar de que la necesidad del proyecto coexiste con la urgencia de concretizarlo, no se logra sancionar ningún texto de manera definitiva. Existen diversos motivos para explicar esta circunstancia. Por

una parte, se podría invocar al peso del contexto, tal y como lo hacen los propios actores en sus escritos y manifiestos. El argumento de «las circunstancias» se transforma en *leitmotiv* durante estos años. Los dirigentes afirman que no es posible fijar una Constitución mientras el país esté en guerra y el panorama político no se haya esclarecido, alusión velada a la situación por la que atravesaba a España. Baste recordar que la guerra se persigue frente a las fuerzas realistas (o más bien lealistas) de la Banda oriental, del Alto Perú, conducidas y/o sostenidas por el Virrey Abascal.

En segundo lugar, es posible adoptar una actitud más pragmática que teórica, al considerar que la vigencia de las antiguas leyes españolas, combinadas con algunos reglamentos constitucionales, eran suficientes para gobernar. Quizás esta ausencia de Constitución formal resulte menos contradictoria al considerarla de manera positiva, es decir, no como una falta, sino como una manera de gobernar. Es posible designar esta manera de gobierno como «provisorio», dado el carácter eminentemente provisional de los textos que organizan los poderes en esta primera etapa de la revolución. Esta provisionalidad obviamente tiene que ser entendida en relación con el contexto inmediato: se adopta un reglamento provisional hasta que la situación con España se esclarezca, que el Rey regrese, se afiance la paz y, en suma, se logren las condiciones necesarias para elaborar una Constitución fija.

Pero, más aun, lo que realmente sustenta esta fórmula de gobierno es la vigencia del pacto de 1810 ya aludido que Buenos Aires ha logrado establecer con los pueblos. Ahora bien, la fórmula «adhesión contra representación» sufre en estos años algunas alteraciones: a pesar de que las ciudades mantienen su obediencia, los gobiernos que se suceden en Buenos Aires tardan en convocar una asamblea representativa. Cuando lo hacen, al inicio de 1813, se trata de una representación en buena parte ficticia, siendo la mayoría de los diputados oriundos de Buenos Aires y/o miembros de la Sociedad Patriótica, ligados a la facción radical que controla el poder. El poder revolucionario no permite que se ejerza verdaderamente la representación de los pueblos, pese a ser aquella la base de su legitimidad. En esta situación, la estabilidad del edificio político depende enteramente de los vínculos que se han creado entre las ciudades y la capital, que sean los vínculos simbólicos heredados de las invasiones inglesas, como los creados durante el conflicto bélico, cuando el patriotismo terminó transformándose en un sustituto de la representación. Asimismo, el vínculo permanece vivo gracias a la vigencia de la concepción antigua y organicista de la representación, según la cual la cabeza representa al cuerpo. Dentro de las elites del interior, la gran mayoría considera normal y legítimo que Buenos Aires represente al conjunto y tome decisiones que afecten a toda la jurisdicción del antiguo Virreinato.

Sin embargo, se trata de un equilibrio inestable, provisional, amenazado tanto por los progresos de las ideas modernas (por ejemplo, la individualización del sufragio), como por la dinámica misma que genera la soberanía de los pueblos. Por tanto, esta fórmula política se encuentra muy cuestionada en 1815, año en que se abre una nueva etapa constitucional.

## II. El segundo pacto y los debates en torno a la Constitución (1815-1817)

### A. *Las formulas constitucionales de los años 1815-1817*

#### 1. 1815: EL NUEVO PACTO

Al principio del año 1815, el régimen dirigido por Alvear se encuentra debilitado: su base de legitimidad es relativamente estrecha y su poderío militar, exiguo, esta vez debido al nuevo impulso que la vuelta al trono de Fernando VII, en España, da a las fuerzas realistas que combaten en América. Otro elemento decisivo es la extensión de la influencia de Artigas, el caudillo de la Banda oriental. Aunque él lucha desde 1811 contra los realistas, defiende una forma de gobierno distinta de la porteña —la de una confederación de provincias soberanas— y, por ello, representa el mayor rival del Directorio, unitario y centralizado. Cuando, en marzo de 1815, Artigas llega a la ciudad de Santa Fe y depone al gobernador, Alvear reacciona inmediatamente mandando sus tropas a Santa Fe para acabar con él. Pero poco después, los oficiales que dirigen la expedición se sublevan en el puesto de Fontezuelas y rechazan su obediencia al Director, a través de un manifiesto que va a circular pronto en todo el país. Así se produce el primer pronunciamiento del Río de la Plata: privado ya del sostén de su ejército, el régimen de Alvear se derrumba.

Mientras el cabildo de Buenos Aires se encarga de reconstituir un nuevo poder central, las provincias comienzan a tomar a su cargo sus propios destinos de tal modo que en la práctica, los pueblos reasumen su soberanía (Córdoba, entre otras, proclama su independencia bajo la presión de Artigas el 16 de abril). Sin embargo, Buenos Aires logra restablecer su dominio de una manera muy hábil. El 21 de abril, una asamblea elige, de manera provisional, a un nuevo Director, cuyo poder es limitado por una «Junta de observación», encargada a su vez de redactar un estatuto constitucional. En la circular que acompaña el texto, enviado a todas las provincias para que lo reconozcan, el cabildo se justifica en nombre de Buenos Aires, poniéndose al mismo nivel que las demás ciudades y jurando que no ha hecho otra cosa que «poner una cabeza en la cúpula del Estado para restablecer el orden de

manera provisional»<sup>13</sup>: todo está preparado para permitir que la capital tenga una vez más, por cuenta propia, la iniciativa del cambio político.

Partiendo de la condición de que el texto sea absolutamente provisional, y que se convoque ya una verdadera representación de los pueblos bajo la forma de un congreso constituyente, el Estatuto de 1815 aparece entonces como la reformulación del antiguo pacto entre Buenos Aires y las ciudades. El texto, que pese a su carácter provisional va a regir el país hasta 1819, no carece de interés, en la medida en que introduce varias innovaciones, sobre todo en el campo de la representación. El principio de la elección popular se impone por fin para la designación de todas las autoridades, ya sean el Director o los cabildos y gobernadores (que antes eran nombrados por el poder central). Tal disposición no hace sino avalar la práctica: durante la crisis de marzo y abril la elección popular de los gobernadores se había hecho de manera espontánea en varias ciudades. Asimismo, se concede el derecho de voto a los habitantes del campo, cuando antes sólo votaban los vecinos de la ciudad. El debate, que existía desde el año 1811<sup>14</sup> y encuentra ahí su resolución, traduce el peso creciente que tienen los habitantes de las zonas rurales en la movilización militar de las provincias, lo cual hace obligatoria su inclusión en el cuerpo político, según la lógica del soldado-ciudadano tan presente en otras partes de América, como Venezuela o Nueva Granada<sup>15</sup>. Por último, el texto propone una definición muy precisa tanto de la ciudadanía como de la organización de las elecciones. Esto es debido en parte a la concesión del voto a los campesinos, ya que la definición del ciudadano no se confunde más con la del vecino, como ocurría en los años anteriores<sup>16</sup>. Pero, al mismo tiempo, este hecho refleja una importante modernización de los principios, en cuanto que supone la uniformización de las condiciones jurídicas entre todos los habitantes del Estado, lo cual requiere la implementación de un sistema de normas fijas y válidas para todos ellos.

---

<sup>13</sup> *Circular del Excmo Ayuntamiento de Buenos Ayres a los cabildos*, 21/04/1815, Archivo Histórico de Mendoza, leg. 607, f° 130.

<sup>14</sup> Podemos citar entre otras las posiciones de Bernardo de Monteagudo, en sus artículos en la *Gazeta de Buenos Aires* de febrero de 1812. Véase José Carlos CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, 1997, pp. 356-359.

<sup>15</sup> Véase al respecto Véronique HÉBRARD, *Le Venezuela indépendant. Une nation par le discours, 1808-1830*, París, 1996 y Clément THIBAUD, *Repúblicas en armas. Los ejércitos bolivarianos en la guerra de Independencia en Colombia y Venezuela*, Bogotá, Planeta/IFEA, 2003.

<sup>16</sup> Cfr. José Carlos CHIARAMONTE, «Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino (1810-1852)», en H. SABATO (dir.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, 1999, pp. 94-116.

## 2. EL CONGRESO PROLONGA EL PROVISORIATO: DEL ESTATUTO AL REGLAMENTO DE 1818

En vez de cumplir con su tarea constitucional, el Congreso reunido en Tucumán en marzo de 1816 no hace sino prorrogar el provisoriato. Los diputados dedican varias sesiones a la revisión y reforma del Estatuto de 1815<sup>17</sup>, antes de promulgarlo por segunda vez el 22 de noviembre de 1816. Después de que el Director Juan Martín Pueyrredon haya rechazado el texto y rehusado aplicarlo, el Congreso revisa totalmente el texto siguiendo las observaciones del Director y lo promulga por tercera vez en julio de 1818. A través de estas discusiones y modificaciones se revela una contienda entre los dos organismos de poder: cada uno se esfuerza por ganarle al otro ámbitos de competencia y de acción.

También es importante destacar que los debates sobre el Reglamento, que se alargan más de dos años (desde abril de 1816 hasta julio de 1818), se hacen de manera paralela a las discusiones sobre la Constitución, que empiezan en noviembre de 1816 y prosiguen hasta abril de 1819. Es decir, el provisoriato como régimen político se prolonga alrededor de cuatro años, durante las cuales el problema constitucional se plantea una y otra vez. Tal prolongación tiene aún menos sentido que en la etapa anterior, en la medida en que ya existe un congreso representativo que había declarado la independencia, y que no hay que preocuparse tanto por la evolución de las relaciones con España. Pero, en cambio, se necesita aun más que antes una Constitución que ponga de manifiesto que la construcción de un Estado soberano ya está en marcha, y que la guerra que se está llevando a cabo es un verdadero conflicto internacional, y no un simple estado de rebelión contra el soberano.

Las reclamaciones que hacen algunos diputados en favor de una Constitución testimonian, de acuerdo con sus instrucciones, esta necesidad. Algunos de ellos insisten en que el congreso se ocupe de cumplir con su tarea principal: entre ellos figuran los diputados de Buenos Aires (José Darregueira, Juan José Paso y Pedro Medrano), pero también el representante de Mendoza (Juan Agustín Maza) y el de Jujuy (Teodoro Sánchez de Bustamante). Gracias a sus intervenciones, en noviembre de 1816 es creada una comisión constitucional. Un mes más tarde, el diputado Tomás Godoy Cruz presenta una moción para debatir sobre si es conveniente dar al país una Constitución permanente, teniendo presente la situación en que se en-

---

<sup>17</sup> El más importante es la revisión del procedimiento de elección de los gobernadores, repuesto bajo el control del Director, que los elige a partir de una lista de nombres propuesta por los cabildos.

cuentra<sup>18</sup>. La formulación misma de la moción indica cuál es el obstáculo principal que es percibido por los constituyentes: el estado del país, su situación de guerra y de inestabilidad política, es considerado incompatible con la idea de una Constitución fija y permanente. El mismo Godoy Cruz, en su discurso, se declara partidario del provisorio: según él, la situación de crisis que atravesase el país hace inevitable que haya cambios en la Constitución, de acuerdo con las circunstancias. Más vale, por lo tanto, continuar con un texto provisional, que permita preparar el terreno para elaborar una Constitución definitiva.

## B. *El imaginario constitucional de los congresales de Tucumán*

### 1. EL IMAGINARIO DE LA CONSTITUCIÓN

Para entender cuáles son los obstáculos mentales que frenan a los constituyentes, hay que volver sobre la concepción que tienen de lo que es una Constitución. Si se toma en cuenta que no tienen ningún problema en redactar ni en modificar reglamentos provisionales, se puede deducir que sus reparos tienen que ver con la temporalidad de un texto constitucional, y con la posibilidad de modificarlo o no.

Las dos declinaciones que hemos señalado en la concepción que los revolucionarios de 1810 tienen de la Constitución siguen coexistiendo a lo largo del periodo, conformando un imaginario constitucional parecido a una cara de Jano. Por un lado, la Constitución mira hacia atrás: debe reflejar un estado de la sociedad heredado del pasado, preservar los usos y costumbres que fundaban la constitución antigua. Pero, por el otro lado, mira hacia el provenir, en cuanto sirve para instituir un orden nuevo y abstracto, basado en la igualdad de las condiciones jurídicas. Esta contraposición va a la par con otra, que se encuentra en todos los preámbulos a los textos constitucionales, donde la historia humana, mezcla de decadencia, corrupción y pasiones, se contrapone al orden de la naturaleza y de la ley. El primer aspecto, el terrestre, tiene efectos disruptivos en cuanto tiende a destruir los lazos sociales, mientras el segundo, el trascendental, tiende a unir y a dar cohesión al cuerpo político y social.

Gracias a estas metáforas, se entiende mejor que el papel que se le otorga a una Constitución es el de recrear un orden en el caos de los eventos, el de frenar o evitar la desagregación del cuerpo social, el de contener y reforzar

---

<sup>18</sup> Sesión del 16 de diciembre de 1816, en *Asambleas constituyentes argentinas*, E. RAVIGNANI dir., Buenos Aires, 1937, t. 1, p. 282.

los vínculos entre la gente y las comunidades, con el fin de mantener vivo el organismo. En todo caso, es un obstáculo puesto contra las pasiones y los efectos devastadores del tiempo. La Constitución es vista como un ordenamiento fijo y definitivo de la sociedad, y por tanto no se puede modificar. Los diputados se encuentran entonces en una posición contradictoria que se plantea como un dilema. Por una parte, su obra constitucional debe ser inmutable para resistir y oponerse al desgaste de las cosas terrestres. Tiene que ser perfecta, para reflejar el estado de la naturaleza, tal como lo ha creado Dios. Pero si la Constitución, para ser perfecta, tiene que ser conforme a la naturaleza de la sociedad que la recibe, ¿cómo adaptarla a una coyuntura revolucionaria?, ¿cómo fijar un texto inmutable en un contexto marcado por la inestabilidad y el cambio? Tomando en cuenta estos requisitos, muchos diputados arguyen, en los debates, que antes de darle al país una Constitución, hay que terminar con la guerra y integrar en el conjunto las Provincias Unidas del Río de la Plata, la Banda oriental y el Alto Perú.

El debate revela una conciliación imposible: si bien todos anhelan una organización nacional, se supone que ésta resultaría de una unión previa entre las ciudades, unión que no existe en la realidad de los hechos. Pero es notable que nadie plantee la hipótesis de que la unión podría lograrse por el medio de la política, de manera voluntaria, ni asimismo de que la Constitución podría ser cambiada en función de las circunstancias. El el pensamiento iusnaturalista sigue siendo el marco en el cual se arraiga el imaginario constitucional, imponiendo a los constituyentes una exigencia imposible de cumplir: la de hacer una obra perfecta, válida para todos los tiempos, en una época de inestabilidad absoluta y de cambios profundos. Por contraste, los reglamentos y estatutos son admitidos en cuanto provisionales, y sujetos a modificaciones. Pertenecen al orden terrestre, son cambiantes de acuerdo con las contingencias, y por tanto caben perfectamente en el contexto o se adecuan perfectamente al contexto. Aquéllos son las verdaderas herramientas del gobierno y la fuente principal del ordenamiento constitucional del periodo.

Sin embargo, el tema constitucional surge de nuevo en las sesiones posteriores al traslado del Congreso a Buenos Aires, a lo largo del año 1817. El proyecto, preparado por una comisión nombrada en Agosto, es presentado a los diputados el 25 de Mayo de 1818, y su examen se demora durante nueve meses (desde el 31 de Julio hasta Abril del año siguiente). El resultado es exíguo: no existe unanimidad entre los diputados. Lo que más se discute es la naturaleza del poder legislativo, que nunca ha sido definido de una manera precisa, con lo cual se cuestiona el problema clave de la representación. Se trata de definir cuál es el sujeto de la soberanía —el pueblo concebido como un conjunto abstracto de individuos, o bien

los pueblos — y cómo éste se debe representar, si por diputados provinciales con mandato imperativo o por diputados elegidos por provincias, pero representando la nación de manera indistinta.

### El bicameralismo

Cuando, por fin, se sanciona la Constitución el 22 de Abril de 1819, se vislumbra el compromiso que han logrado construir los constituyentes. Éste reside esencialmente en el bicameralismo, que es la principal innovación introducida por el texto (en 1813 y en 1816 se habían reunido asambleas únicas, de acuerdo con la concepción de una soberanía única e indivisible). Con esta solución constitucional, los constituyentes piensan contener las fuerzas centrífugas que la revolución ha liberado. La palabra corresponde a la visión mecanicista, típica del Iluminismo, que los actores tienen de las instituciones. Como vimos, el problema para ellos consiste en oponer la fuerza de las Leyes a las pasiones humanas que producen choques y enfrentamientos entre los componentes del cuerpo social. Esta visión de la política tiene por tanto una orientación moral: las instituciones deben generar la estabilidad, la imparcialidad y la moderación de que los hombres carecen.

La mecánica constitucional que obra en el bicameralismo se puede, por tanto, entender de dos maneras distintas. A primera vista, la existencia de dos cámaras parece reflejar una distinción social: la Cámara de Representantes representa al común del pueblo, a la gente sin fueros, mientras el Senado representa a los cuerpos (provincias, ejército, clero, universidades) y a «la gente de bien», lográndose, de esta manera, que cada una concilie «el amor y el sostén de una parte de la nación»<sup>19</sup>. Ahora bien, dada la vigencia de una concepción antigua de la representación, según la cual las autoridades «naturales» se eligen de la comunidad, es inverosímil que los electos sean de orígenes sociales diversos, y, por tanto, que la diferencia entre las dos cámaras sea de índole sociológica. En realidad, se trata más bien de una oposición entre dos principios: la idea de los autores consiste en equilibrar, gracias a las dos cámaras, el «poder centrífugo de la multitud» y el poder unificador de las autoridades. La Cámara de Representantes se encuentra bajo el signo del pueblo y de la dispersión, mientras el Senado, como «conservatorio de la unidad», tiene que «preservar el carácter inalterable del orden público y de la Constitución». Ahí se revela la voluntad de los constituyentes de estabilizar las instituciones con el fin de poner el

---

<sup>19</sup> Sesión del 31 de agosto de 1818, *ibidem*, p. 376-377.

punto final a la revolución, buscando un compromiso aceptable entre las elites y el pueblo, entre el orden aristocrático y el democrático.

Por otra parte, el bicameralismo se concibe también como un contrapeso entre los pueblos y el poder central. La Cámara tiene como papel natural representar a los pueblos, mientras al Senado se le atribuye un papel transversal y unificador. Se supone que los senadores, por su pertenencia a los distintos cuerpos, tienen intereses comunes y una mirada más amplia sobre los problemas que poco a poco, se van a difundir en el conjunto de la sociedad. A través la institución del Senado se trata, de manera explícita, de crear una clase de representantes a la escala de las Provincias Unidas y de tener, frente a los diputados garantes del «espíritu de localidad», unos senadores garantes del «espíritu nacional». Y lo más paradójico, es que la tarea de crear una Nación supuestamente moderna se confía a representantes de los cuerpos tradicionales, electos según normas antiguas<sup>20</sup>.

Si bien ha sido desdeñada por la historiografía en razón a su impacto limitado, la Constitución del 1819 es por tanto una construcción original, que se esfuerza por resolver el problema clave de la soberanía popular en el Río de la Plata, conciliando las tendencias que están obrando desde el principio del proceso. Basta analizar las razones coyunturales que, a pesar de su necesidad política, explican su fracaso.

### III. La Constitución de 1819 y su fracaso

#### A. *El texto y su justificación*

##### 1. LA REORGANIZACIÓN DE LOS PODERES

La razón del fracaso constitucional no se debería atribuir al contenido mismo del texto: éste, si bien es de índole bastante conservador, no difiere mucho de las demás constituciones posrevolucionarias<sup>21</sup>. La primera sección, consagrada a la religión, muestra la nueva jerarquía de prioridades:

---

<sup>20</sup> Cada ciudad tendrá que elegir a un cabildante y a un rico propietario, quienes nombrarán a su vez a tres «sujetos de la clase civil, de los que uno al menos sea de fuera de la provincia». El Senado cooptará luego a los senadores provinciales dentro de las ternas así constituidas. Los demás senadores serán elegidos por su cuerpo de origen: los militares por el Director del Estado, el obispo por sus pares, los eclesiásticos por el clero secular (cabildos eclesiásticos, prebendados diocesanos, curas de las catedrales y rectores de los colegios) y los senadores de las universidades por los miembros de aquéllas (Constitución de 1819, art. 14-17, en A. E. SAMPAY, *Las constituciones de la Argentina, op. cit.*, p. 270).

<sup>21</sup> Se ha señalado muchas veces la influencia de los Ideólogos franceses, en particular de Daunou, en el pensamiento del Dean Funes, principal redactor del texto.

el texto precedente se abría con una declaración de los derechos, y de las libertades fundamentales, la cual figura en éste en la quinta sección. Empezar con la religión tiene como significado reafirmar la esencia del vínculo social, considerado como orden natural (de acuerdo con la concepción tomista), base sobre la cual se tiene que apoyar el orden político.

Tan importante es la segunda sección, en la que se define —por primera vez— el poder legislativo. Los textos anteriores, en cuanto provisionales, se limitaban a proclamar los principios y a organizar el poder ejecutivo, pero se suponía que le correspondía a la Constitución fijar la organización del legislativo, en razón al carácter central que se concede a la Ley, eje alrededor del cual debe girar todo el edificio político. Según las disposiciones del texto, los diputados son elegidos para dos años, en proporción de la población de su provincia<sup>22</sup> y tienen que pertenecer al fuero común, para distinguirlos así de los senadores. Por primera vez, se requieren condiciones de fortuna<sup>23</sup>, para imponer una barrera a las tendencias democráticas. Por su parte, los senadores son elegidos en el marco de los cuerpos de Antiguo Régimen (provincias, universidades, clero, ejército), y las condiciones son un poco más restrictivas<sup>24</sup>. Ambos gozan de una inmunidad parlamentaria, señal de una consideración nueva hacia el oficio de representantes políticos, considerado ya como una actividad de alcance nacional<sup>25</sup>.

El estatuto del resto de poderes —el ejecutivo y el judicial— no cambia mucho en comparación con el reglamento anterior. El ejecutivo es garante de los tres pilares del sistema: la Constitución, la religión, y la independencia del territorio; promulga las leyes, manda al ejército y dirige los asuntos exteriores. A nivel interior, es responsable del orden público, dirige a los ministros y los funcionarios públicos, controla la Hacienda y la emisión de moneda. El poder judicial, por su parte, conserva la organización fijada en 1812, según las pautas vigentes en el Derecho indiano. La única novedad que introduce la Constitución es la creación de una Alta Corte de Justicia, que controla el trabajo de los tribunales de primera instancia (cámaras de justicia), sirve de cámara de apelaciones, y se encarga de negocios más ge-

---

<sup>22</sup> Esta disposición novedosa, establecida por el Estatuto de 1815, es un rasgo de modernidad en cuanto reemplaza al antiguo principio cualitativo, que atribuía el número de representantes en función del rango de cada provincia en la jerarquía de las obediencias.

<sup>23</sup> En concreto, tener un bien raíz de 4000 pesos, o un oficio, o ejercer un arte o profesión útil, tener 26 años y 7 años de ciudadanía (Constitución de 1819, art. 5, en A. E. SAMPAY, *Las constituciones de la Argentina, op. cit.*, p. 269).

<sup>24</sup> 30 años, nueve años de ciudadanía y una renta de 8000 pesos al menos (*ibidem*, art. 11, p. 270).

<sup>25</sup> Hasta entonces, los diputados estaban pagados por sus ciudades, que les atribuían viáticos y dietas para cubrir sus gastos de representación.

nerales, como las relaciones con los emisarios extranjeros, la firma de los tratados, las desavenencias entre las ciudades o las provincias, los acuerdos entre el gobierno y los ciudadanos o los juicios de los funcionarios públicos. Viene, por tanto, a asumir varias funciones de índole político que antes correspondían al Congreso, y que se podrían caracterizar como «relaciones entre las distintas partes del cuerpo político». Hasta entonces, el Congreso actuaba como una convención revolucionaria y desempeñaba atribuciones muy diversas, mientras esta Constitución organiza, por primera vez, una verdadera división de los poderes y un equilibrio entre los distintos órganos de poder.

Completan el texto dos secciones sobre los derechos. En ellas se distinguen los derechos «particulares» o naturales (las libertades fundamentales, que existen desde el decreto de 1811 sobre la seguridad individual), y los derechos políticos, que se refieren a la soberanía de la nación, donde se reafirma la primacía absoluta de la Ley, y también los principios de la representación electoral y de la libertad de prensa. No queda duda de que estamos ante un texto de inspiración liberal, pero de corte conservador, tal como es el liberalismo de los doctrinarios franceses, que inspiraron mucho a sus autores. Pero en la medida en que fue elaborado por una comisión compuesta en mayor parte de porteños, y fue aprobado por un Congreso en que la representación de las provincias se había restringido drásticamente, se plantea el problema de su recepción por parte de algunos pueblos, que en realidad apenas participaron en su elaboración.

## 2. EL MANIFIESTO DEL DEÁN FUNES

La sanción de esta Constitución ocurre en un contexto muy peligroso para el poder central, cuya legitimidad se debilita día a día por la falta de prestigio militar (después del paso de los Andes en febrero de 1817, los laureles y la fama los tiene San Martín) y también por el estrechamiento de la representación. El Director y los diputados se esfuerzan por conferir a la ceremonia de la promulgación todo el lustre posible, afín de restaurar el prestigio de las instituciones y de lograr la adhesión de las ciudades, a pesar de la orientación centralista de la Constitución.

Ésta es precedida por un Manifiesto que la presenta y la justifica, obra del Deán Funes, considerado como el autor principal de la Constitución, y uno de los intelectuales más prestigiosos de la época. Este largo texto presenta un balance de los nueve años de revolución, para a continuación poner de relieve los puntos claves de la Constitución. Funes presenta ésta como el punto de llegada de la revolución, concebida como un proceso natural. Evocando el 25 de mayo de 1810, y luego la sucesión de los dis-

tintos gobiernos, opone a este «desorden generalizado» el proyecto de un Congreso concebido como «el centro de la unión», destinado a «destruir el germen diseminado de la discordia». Frente a la inestabilidad y a la versatilidad de los eventos, frutos de las pasiones humanas, dice (coma), en una fórmula extraordinaria (coma), que la reunión del Congreso, «a imitación de la naturaleza (...) (coma), se propuso establecer la libertad sobre bases inmóviles». Luego expone largamente la obra política abordada por el Congreso de Tucumán, hasta culminar en la Constitución, punto clave y auge de la obra revolucionaria de la cual no duda en afirmar que «es un estatuto que se acerca a la perfección: un estado medio entre la convulsión democrática, la injusticia aristocrática y el abuso del poder ilimitado», en una expresión acabada del ideal del gobierno mixto<sup>26</sup>.

A continuación, Funes presenta el contenido del texto como una clase de instrucción cívica, interpelando a sus lectores con expresiones didácticas, como «ved aquí con que ha asegurado el Congreso vuestra prosperidad», o «advertid aquí, ciudadanos, la sabiduría de esta medida». Explica las principales características de los distintos poderes, mostrando la manera en que cada uno contrabalancea el otro. En esta cuestión se percibe una vez más la concepción racional y mecanicista de las instituciones: el equilibrio de los poderes, garante de la moderación y del orden, es el principio clave del texto. Entre otros ejemplos, muestra cómo la rotación en los cargos públicos constituye un remedio preventivo contra el abuso del poder, mientras un ejecutivo fuerte y unipersonal es, a su vez, una garantía contra la anarquía. Explica también como los límites que se imponen al ejecutivo impiden su deslizamiento hacia la tiranía, mientras sus prerrogativas se equilibran con las del Congreso.

Con todo, la índole conservadora del texto se revela de manera particular en el comentario muy breve que hace Funes de las últimas secciones sobre las libertades fundamentales. No los considera derechos, sino concesiones del gobierno, y pilares de la nación, fuentes de su fuerza moral. Termina por revelarnos enteramente la esencia de este texto, dictado por un imperativo, el factor de la cohesión, de la unidad. Funes reconoce tranquilamente cuál fue la elección de los autores: sacrificar el requisito de adaptación a las circunstancias particulares, que llevaría a la dispersión, al beneficio del orden y de la justicia, sinónimos de centralismo y de autoridad ejercida desde la cúpula del poder, es decir, desde Buenos Aires.

---

<sup>26</sup> Sobre esta noción en otra parte de América, véase Federica Morelli, «La revolución en Quito : el camino hacia el gobierno mixto», *Revista de Indias*, vol. LXII, n. 225, 2002, pp. 335-356.

## B. *Recepción y aplicación de la Constitución*

En efecto, contra lo que suele afirmarse, la Constitución de 1819 no fue rechazada por las ciudades, salvo la de Santa Fe que se encontraba ya en una situación de casi secesión con respecto a Buenos Aires. En el resto del territorio de las Provincias Unidas, la Constitución fue aceptada y jurada, y se aplicó durante algunos meses.

La publicación del texto y su recepción por las ciudades dio lugar a ceremonias cívicas ordenadas por el poder central, que tenían como meta, al igual que el Manifiesto, dar lustre y solemnidad al evento, inscribirlo en la epopeya revolucionaria, incentivar, de esta manera, el prestigio del Directorio y estrechar los vínculos de los pueblos con él. La primera ceremonia tiene lugar en Buenos Aires, el 25 de Mayo, y el Congreso manda una circular a los gobernadores para que en las ciudades tenga lugar una celebración idéntica, pero también en todos los partidos y parroquias de la jurisdicción, con prescripciones muy precisas en cuanto a la organización de la misma. Los informes de las autoridades indican que todas estas prescripciones fueron cumplidas escrupulosamente, y no reflejan solamente la obediencia a las órdenes, sino una satisfacción de los vecinos para quienes la Constitución era, desde 1815, una promesa que era necesario satisfacer. Con lo cual se puede afirmar que la sanción de la Constitución tiene una importancia nuclear: el texto aparece como el cumplimiento de la revolución, en suma, como su broche final.

A lo largo del año 1819, el punto principal de su aplicación es la elección de los representantes y senadores. Los segundos, en razón de su novedad, son las que más tiempo requieren. Uno de los puntos que más resistencia suscita es que la elección (art. 14) debe practicarse «en un punto [ubicado] en el centro de la provincia, que designará el Poder Ejecutivo». Se trata seguramente de una tentativa por acabar con la jerarquía de las ciudades, pero tal requisito choca con el peso de las costumbres, y ninguno de los gobernadores piensa en aplicarlo. Todo lo contrario, parece que se aplica la regla de la representación proporcional al número de habitantes, mientras que en 1815 el principio no había sido respetado: en el caso de la provincia de Tucumán, las elecciones de la ciudad se hacen en un lugar único, como si fuera una circunscripción, y los distritos de menos de 5000 habitantes son reunidos con otros, con el fin de formar circunscripciones similares.

Los candidatos propuestos para las distintas corporaciones y las ternas que resultan muestran un proceso de selección social muy acabado. Además, cuando se toman en cuenta los nombres que aparecen en las ternas, algunos sobresalen de manera particular, siendo electos por varias provin-

cias: se trata muy nítidamente de personajes que por su origen, su carrera o su cargo en el momento, se colocan en una posición de intermediarios entre las ciudades y el poder central. Manuel Antonio de Castro, por ejemplo, es un jurista eminente (fundará luego la Academia de Jurisprudencia). Es oriundo de Córdoba pero ejerce en Buenos Aires, habiendo sido miembro de la Cámara de Apelaciones desde su creación en 1812, y después diputado al Congreso y gobernador de su ciudad natal. De esta manera, a las cualidades del jurista, añade su larga experiencia política. Es decir, la «nacionalización» de los senadores tal como la habían previsto los constituyentes, funcionó. No obstante, los diputados y los senadores electos nunca llegaron a reunirse, porque el régimen directorial se derrumbó antes. Sin embargo, vale la pena insistir sobre este punto: la Constitución no fue rechazada de entrada, y sí se aplicó. Queda por lo tanto por explicar porque, al final, no logro constituir el Estado tan largamente deseado.

### C. *¿Porqué el fracaso? Los límites del recurso constitucional*

A pesar del logro político que representa la aprobación de la Constitución, el régimen directorial venía atravesando, en 1819, una crisis profunda: financiera, en primer lugar, lo cual le impide seguir sosteniendo al esfuerzo bélico que soportan las ciudades del noroeste; de legitimidad, en segundo lugar, ligada entre otras cosas a su debilidad progresiva en los frentes de guerra. En las provincias crece la impopularidad del régimen, al tiempo que gana terreno la oposición federal bajo el mando de Artigas. Al principio del año 1820, Buenos Aires es invadido por las tropas de los «caudillos del Litoral», Artigas y los gobernadores de Corrientes y Santa Fe. La derrota de Cepeda, el 1 de Febrero, provoca la caída del Directorio y, con él, la del centralismo y la dominación de la capital. A partir de ese momento, Buenos Aires deja de ser la cabeza del reino, mientras las Provincias Unidas se reorganizan bajo el signo del «federalismo», es decir, de las soberanías provinciales, cada ciudad declarando su independencia.

Por supuesto, la hipótesis según la cual el fracaso del régimen y de la Constitución sería debido únicamente a los eventos, a los «tumultos» de la revolución, no es nada satisfactoria. Lo que realmente sucede en 1820 es la conclusión lógica de un fracaso anterior. El Directorio, como régimen, no logró afianzar por medio de la Constitución la unidad política que se había creado en torno a la guerra. Dicho de otra manera, la Constitución no logra imponerse como un nuevo pacto entre las provincias y entre éstas y Buenos Aires.

Así pues, nos hallamos ante los límites del recurso constitucional. Parece obvio, por una parte, que los constituyentes son concientes de los anhelos de las provincias (autonomía, gestión de sus propios negocios, facultad de decisión al nivel político) y los toman en cuenta en su construcción política. Desde el principio de la revolución, existió este esfuerzo por conciliar la soberanía moderna del pueblo (o de la nación) con la de los pueblos. Pero, lo hacen de un modo que no coincide con el ideal político de la mayor parte de los vecinos, ideal que se veía encarnado en las decisiones adoptadas en el Congreso durante los primeros meses de su establecimiento. La Constitución de 1819 propone el bicameralismo como solución «técnica» al problema de la representación de las provincias, pero la mayor parte del texto es de corte bastante conservador y centralista. A eso se añade que a lo largo de los años 1817 y 1818, el Congreso va perdiendo su «calidad representativa», debido a la renuncia de muchos diputados del interior. Los que hacen, discuten y sancionan el texto son, en mayor parte, diputados porteños y/o centralistas, con lo cual el texto no refleja la opinión común de los pueblos ni se beneficia de la legitimidad otorgada por una representación plena y entera, con mandato imperativo.

Así las cosas, el fracaso constitucional de la independencia rioplatense tiene dos aspectos: el provisorio que dura desde 1810 hasta 1819 y que ejemplariza perfectamente la imposibilidad por dar forma al proyecto constitucional, y el fracaso de la Constitución misma, que no logra restablecer la unión entre las ciudades y traducir constitucionalmente su ideal político. La debilidad política del texto va a la par con la del poder central, que con el paso del tiempo ve minada su legitimidad y que termina derrocado por las armas en 1820.

Con la proclamación de las independencias provinciales, se abre un tercer ciclo de la creación constitucional. Éste se caracteriza por la multiplicación de los reglamentos provinciales, que vuelven a afirmar los mismos principios dentro del marco de un nuevo ente soberano, el Estado provincial. Por otra parte, el Congreso general reunido en Buenos Aires promulga una nueva Constitución en diciembre de 1826, que a su vez será rechazada por las provincias debido a su carácter unitario.

El problema clave que se revela a través del tema que ha sido objeto de estas líneas es no solamente el del sujeto de la soberanía (provincias o nación) o el del tipo de régimen (unitario o federal), sino más bien el de la adaptación de los principios modernos (y entre otros la soberanía nacional) a un ideal político que proviene del iusnaturalismo, según el cual la comunidad antecede al ordenamiento político y, por tanto, el poder constituyente pierde su facultad de instituir, de modelar la realidad social. Todo lo contrario, es éste el que tiene que adaptarse, que reflejar y traducir en principios

políticos un estado previo de la sociedad. Con el fracaso de estas primeras constituciones, se van perfilando algunos de los principales escollos del Estado liberal en la América latina del siglo XIX, en posición a la tradición política arraigada en las comunidades, conservada y dinamizada por ellas hasta hoy en día.