

V. Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente (1820-1827)

por MARCELA TERNAVASIO

La victoria de los caudillos del litoral sobre las fuerzas directoriales acaecida en Cepeda el 1° de febrero de 1820, terminó de sellar la suerte del ya muy debilitado poder central. La disolución del Congreso primero –responsable de promulgar la resistida Constitución unitaria de 1819– y del Directorio después, abrieron un proceso de transformación política general, cuyo rasgo más sobresaliente fue, en el largo plazo, la formación de los Estados provinciales autónomos.

En el corto plazo, la derrota del poder central frente a López y Ramírez, gobernadores de Santa Fe y Entre Ríos respectivamente, generó en Buenos Aires una crisis política sin precedentes, agudizada después de la firma del Tratado del Pilar el 23 de febrero de 1820, en el que se buscó sellar la paz definitiva entre las fuerzas enfrentadas. Entre sus cláusulas se afirmaba que la futura organización del país seguiría el modelo de la "federación", y que en el término de sesenta días debería reunirse un congreso en San Lorenzo para concretarla.

Aunque la reunión no se realizó nunca, los términos del tratado despertaron resquemores en algunos grupos de la elite porteña que se sintieron agraviados frente al avance de los caudillos del litoral. Lejos de aquietar los ánimos, el pacto excitó aún más el clima de agitación en la antigua capital del ex Virreinato. La lucha abierta por imponer un poder que aún no estaba definido territorial ni institucionalmente, enfrentó a los ex directoriales con los disidentes del litoral vencedores en Cepeda y la oposición popular urbana ya presente en Buenos Aires. Ciudad y campaña fueron escenarios de una disputa que, en el transcurso del año '20, vio sucederse hasta una decena de gobernadores elegidos de las más diversas maneras: cabildos abiertos, elecciones indirectas y asambleas populares se combinaron con asonadas y revueltas para destituir o designar autoridades. La lucha entre centralistas y confederacionistas se entrecruzó con una fuerte división facciosa y con un nuevo foco de conflicto no menos importante: el que enfrentó a ciudad y campo en la configuración del nuevo poder provincial.

La disputa entre centralistas y confederacionistas culminó en octubre de 1820 con la derrota militar de una de las facciones del confederacionismo porteño -apoyada por los tercios cívicos del Cabildo- frente a las milicias de campaña dirigidas por el general Martín Rodríguez. El enfrentamiento entre ciudad y campaña -centrado en el debate sobre la representación de cada espacio en la definición del futuro régimen político provincial- se definió primero en el campo de batalla al ser derrotados los líderes del movimiento que, bajo la influencia de Estanislao López, buscaban imponer una mayoría de representantes del campo en detrimento de la ciudad y, luego, en la negociación que dio por resultado la nueva representación política plasmada en la ley electoral de 1821.

Finalmente, la encarnizada lucha facciosa que caracterizó al "fatídico año '20" -como solían llamarlo los contemporáneos- cedió el paso a una suerte de depuración de la elite, cuyo resultado fue la constitución de un grupo dirigente, heterogéneo en su origen, pero unido en un común objetivo: ordenar el "caos" producido luego de la caída del poder central. Un orden que ya no buscaba colocar

a Buenos Aires en el centro de un poder nacional, sino que pretendía volver "fronteras adentro" para reflotar la desquiciada economía provincial, organizar la indisciplinada sociedad movilizadora al calor de la guerra de independencia e imponer un nuevo principio de autoridad.

El grupo dirigente que orientó la administración provincial en los primeros años de la década incluyó, entonces, a muchos personajes que luego de la Revolución hicieron de la política su principal actividad, como asimismo a algunos miembros de los grupos económicamente dominantes con intereses en el comercio y en la expansiva economía rural, los que hasta la crisis del año '20 habían mantenido una actitud reticente respecto de la intervención directa en el poder político. El apoyo que este último sector brindó al gobierno encabezado por Martín Rodríguez -nombrado titular del Poder Ejecutivo poco antes de su exitosa campaña de pacificación al mando de las milicias rurales-, estuvo vinculado al orden impuesto en la provincia por la nueva administración. La iniciativa atribuida a los ministros nombrados por Rodríguez -Bernardino Rivadavia en la cartera de Gobierno y Manuel García en la de Hacienda- estuvo acompañada por el no menos importante papel desarrollado por algunos miembros de la Sala de Representantes. El entonces llamado Partido del Orden reunió en su seno a un heterogéneo grupo de la elite bonaerense empeñado en un plan de reformas tendientes a modernizar la estructura administrativa heredada de la Colonia y a ordenar la sociedad surgida de la Revolución en sus más diversos aspectos: económicos, sociales, políticos, culturales, urbanos. Para ello poseía los recursos necesarios, antes absorbidos por la guerra de independencia y por el reparto del principal ingreso fiscal obtenido a través de los derechos de aduana. El nuevo Estado-provincia pudo utilizar en su beneficio las rentas liberadas por la caída del poder central e inaugurar una etapa de reconstrucción y transformación en todos los niveles de la realidad social.

La "feliz experiencia de Buenos Aires" -denominación que los contemporáneos utilizaron para destacar el clima de "paz y progreso" al que las reformas condujeron- no estaba, sin embargo, destinada a perdurar. El debilitamiento de la lucha facciosa durante los primeros años de la década fue posible gracias al acuerdo tácito que llevó a los diversos grupos de la elite bonaerense a replegarse tras sus propias fronteras y apoyar las transformaciones internas producidas con la nueva administración.

Pero apenas emergieron las propuestas de convocar a un congreso constituyente para intentar, una vez más, organizar el país bajo un Estado unificado, las controversias y los desacuerdos reaparecieron en escena. La disputa en torno a la definición de a quién correspondía la soberanía que ponía en juego toda la estructura organizativa del futuro Estado, sumada a la precaria situación internacional suscitada por la incorporación de la Banda Oriental al recién conformado imperio del Brasil y a la inestable situación interprovincial, terminaron de sellar la suerte de la "feliz experiencia". El elenco que dirigió la política provincial primero, y la del congreso después, cayó preso de las divisiones y disputas, debiendo enfrentar, además, la guerra en el exterior contra el Brasil y la guerra civil en el interior.

Fracasaba así el último intento de constituir el país realizado en la primera mitad del siglo XIX, y con él la "feliz experiencia" iniciada pocos años antes. Su efímera duración no debe ocultar, sin embargo, la importancia y continuidad de algunas de las transformaciones emprendidas en esta etapa: el posterior gobierno de Rosas se apoyará, en gran parte, en las instituciones fundadas en 1821.

Un Nuevo Régimen Representativo Para Buenos Aires

Todo el impulso reformista liderado por el nuevo gobierno bonaerense no estuvo acompañado por la sanción de una constitución provincial, a pesar de la intención inicial que había fijado el carácter de constituyente a la Junta de Representantes reunida en 1821, otorgándole el plazo máximo de un año para dictar una constitución. A diferencia de los otros Estados provinciales, Buenos Aires no tuvo una carta orgánica que delimitara sus poderes hasta 1854.

El poder político provincial se organizó, por un lado, a través de un conjunto de leyes fundamentales encargadas de regir y regular el funcionamiento de las instituciones de la provincia –la mayoría dictadas entre 1821 y 1831- y, por otro, a través de un conjunto de prácticas que, aunque no contenidas explícitamente en la letra de la ley, se erigieron en principios constitutivos del nuevo régimen político. En cuanto al primer aspecto; se destacan la ley electoral de 1821 y la ley que establecía la forma para designar gobernador. El Poder Ejecutivo de la provincia debía ser elegido por la Junta de Representantes y esta designación se haría cada tres años. Respecto de las prácticas no formalizadas, merece una consideración especial el problema de la división de poderes tradicionalmente establecido en las cartas orgánicas y el papel fundamental que adquirió en esos años la Sala de Representantes, encargada del Poder Legislativo.

Para la elite gobernante de la provincia, la división de poderes representó el principio sobre el cual se debía construir el nuevo andamiaje político y el horizonte al que no podía dejar de mirarse si se pretendía establecer definitivamente la república tantas veces proclamada. Una aspiración que, aunque en el plano de lo real obtuvo resultados precarios, excedió el mero discurso retórico; la difusión del ideario republicano consolidó una práctica que dio la iniciativa a la legislatura de Buenos Aires.

La Sala de Representantes fue creada en plena crisis del año '20, primero como junta electoral para designar gobernador, y luego se transformó –sin que mediara para ello ninguna ley que así lo prescribiera– en Poder Legislativo. Los acontecimientos la ubicaron rápidamente en el centro del poder político provincial, asumiendo en los años de la "feliz experiencia" un rol preponderante: además de elegir al gobernador, debía discutir y aprobar el plan de reformas, votar el presupuesto de gastos anual, aceptar la creación de todo nuevo impuesto, evaluar lo actuado por el Ejecutivo a partir del mensaje que el gobernador comenzó a presentar anualmente a la Sala y fijar el período de sesiones.

Estas funciones, aunque carecieron de un marco constitucional, estuvieron delimitadas a partir de leyes dictadas ad hoc, de prácticas crecientemente formalizadas, y de una organización interna a la legislatura prescripta por el Reglamento Interno de la Sala de Representantes. Dicho reglamento era una réplica casi exacta del elaborado por Jeremías Bentham en su Táctica de las Asambleas Legislativas e intentó suplir algunos aspectos que debería haber cubierto la carta orgánica, al dar un conjunto de normas minuciosamente detalladas que intentaban asegurar el desarrollo ordenado y racional de la práctica legislativa.

La elección de los miembros de la Sala de Representantes se hizo siguiendo las pautas del nuevo régimen representativo instaurado a nivel provincial al dictarse la ley de sufragio de 1821, que

regularía el sistema electoral bonaerense durante más de tres décadas. Entre sus disposiciones más importantes, aparecen el sufragio amplio -al otorgarse el voto activo a "todo hombre libre" mayor de 20 años- y el voto directo. La ausencia de restricciones legales al ejercicio del voto activo condujo a la historiografía posterior a identificar la ley electoral de 1821 con el sufragio universal. En verdad, éste era un concepto que aún no circulaba en el vocabulario político rioplatense durante aquellos años; tal denominación ingresa más tarde a Buenos Aires de la mano de la generación del '37 bajo la influencia del pensamiento doctrinario francés, crítico del sufragio universal. La universalidad del sufragio asumía, en este caso, el sentido convencional que desde la Revolución Francesa se le otorgaba al término: su único significado residía en la inexistencia de una exclusión social legal del derecho de voto y en la ausencia de criterios vinculados a la riqueza, la instrucción o la profesión.

En esta perspectiva, la sanción de la ley electoral de 1821 fue interpretada posteriormente siguiendo, en algunos casos, la crítica que muy tempranamente realizó Esteban Echeverría, quien la vio como el gesto extemporáneo de una elite que al legislar miraba más las doctrinas y teorías que la calidad en la que estaba inmersa. Desde otra perspectiva, se la identificó con el intento más avanzado del continente de implantar una democracia *avant la lettre* —en retroceso durante esos años en toda Europa—. En la realidad fue una respuesta pragmática a una situación política local que requería de un nuevo régimen representativo para legitimar el poder surgido de la crisis del año '20.

En esta dirección, era preciso combinar los valores consagrados por la Revolución -libertad e igualdad- con respuestas concretas a problemas pendientes de la década anterior, entre ellos, resolver la inestabilidad política -atribuida al alto grado de división en el interior de la elite- y el desorden provocado por las asambleas populares, generalmente convocadas a partir de un cabildo abierto. El régimen representativo basado en un sufragio amplio y directo buscaba crear una participación más vasta del electorado potencial para evitar, por un lado, el triunfo de facciones minoritarias que con menos de un centenar de votos asumieran el poder tal como había sucedido en la década precedente, y por otro, la realización de asambleas que cuestionaran la legitimidad de las elecciones por el escaso número de votantes presentes en ellas. La prescripción del voto activo sin restricciones tendió, entonces, a ampliar la participación en el sufragio para disciplinar a través del canal electoral la movilización iniciada con la Revolución y legitimar con este gesto al nuevo poder provincial creado en 1821.

A la ausencia de restricciones legales respecto del voto activo se le contrapuso la limitación del voto pasivo. Seguía en este punto las recomendaciones de Benjamín Constant en sus Principios de política; la propiedad era condición suficiente para que los representantes pudieran adquirir "ilustración y rectitud de juicio". La calidad del electo se limitó a "todo ciudadano mayor de 25 años, que posea alguna propiedad inmueble, o industrial", según prescribía el artículo tercero de la ley electoral de 1821. Aunque tal restricción no especificaba la cantidad de capital o renta que debía reunir un ciudadano para asumir la condición de elegible, la cláusula apuntaba a incluir en la Sala de Representantes a aquellos sectores que poseían en sus manos los principales resortes de la economía provincial.

La crítica de la que fueron objeto los grupos que en la década revolucionaria hicieron de la política una profesión -militares, clérigos o miembros del foro- se basaba, justamente, en los principios

enunciados por Constant. Para desempeñar cargos representativos es preciso poseer independencia económica -lo que significaba no depender de un sueldo del Estado-, porque era la única garantía para emitir un juicio libre y autónomo. A la luz de este pensamiento, la prensa local aplaudió durante esos años la incorporación de comerciantes y hacendados en las listas de elegibles, los que compartieron los asientos de la Sala con personajes ya iniciados en la carrera política en la década revolucionaria. El papel dirigente, sin embargo, lo asumieron estos últimos, más experimentados en el arte de gobernar. Los representantes de los grupos económicos dominantes ocuparon un discreto segundo plano en la Junta de Representantes, brindando con su presencia un apoyo que era muy positivamente valorado en el espacio público porteño.

Los principios de Constant fueron también atendidos al incorporar a la ley electoral uno de sus elementos más novedosos: el voto directo. En verdad, a diferencia de lo que ocurría en Estados Unidos, Inglaterra o Francia -en este último caso después de 1817-, en donde el sufragio directo se combinó con el voto censitario, la gran novedad del régimen representativo implantado en Buenos Aires fue que combinaba el sufragio directo y el voto activo sin restricciones. Ambos principios transformaron radicalmente la práctica político-electoral. Por un lado, los reducidos grupos de sufragantes fueron reemplazados por contingentes que superaron en algunas elecciones los tres millares de votantes en la ciudad; por el otro, se generaron nuevas prácticas en el interior de la elite, que buscaron sortear la eliminación de los colegios electorales para discutir y negociar listas de candidatos.

Esta transformación en el plano de las prácticas no derivó exclusivamente del cambio producido en la norma electoral, también fue el resultado de la explícita voluntad política encarnada por los hombres que conformaron el Partido del Orden. La acción que desplegaron para encontrar en la aplicación del nuevo régimen representativo un marco de legitimación capaz de reemplazar la ya caduca legitimidad monárquica, obtuvo éxitos innegables en los primeros años de la "feliz experiencia". Aunque agitadas, las elecciones se cumplimentaron siguiendo las reglas de juego establecidas por la ley y los diputados de la Sala se renovaron anualmente en un clima de paz antes desconocido.

Los diputados representaban, ahora, de manera desigual, a la ciudad y la campaña, correspondiéndole a la primera doce representantes y once a la segunda en el seno de la Junta de Representantes. Aunque poco después de dictada la ley se duplicó el número de diputados de la Sala, durante toda la década del '20 se mantuvo la desigualdad señalada entre ciudad y campo. De esta manera, el nuevo régimen electoral logró consolidar la tendencia abierta en 1515, al dictarse el Estatuto Provisorio, de incluir a la campaña en la representación política, dando así una respuesta parcial a la disputa entre ciudad y campo desarrollada en plena crisis del año '20.

Esta había estado en gran parte centrada en el problema de la representación política: algunos grupos de la campaña influenciados por Estanislao López y acantonados en el Cabildo de Luján cuestionaron la superioridad numérica de la representación de la ciudad en la Sala de Representantes recientemente creada y demandaron una mayor representación del campo en el órgano encargado de designar al gobernador. La petición se hizo en nombre del "derecho de los pueblos" y apelando a las pautas de un tipo de representación tradicional. Cada pueblo era considerado soberano y con el derecho a tener un representante en calidad de apoderado en la entidad representativa. La ciudad, en

cambio, pretendía basar su predominio representativo no en el más moderno criterio de la representación proporcional -porque a esa altura la campaña superaba en número de habitantes al espacio urbano- sino en una solución intermedia que dejaba en manos de la Sala la decisión de designar el número de representantes que le correspondería a cada espacio. El debate culminó con el triunfo de este segundo criterio, al mantener la ley electoral de 1821 la desigualdad numérica ya señalada, previamente establecida en el Estatuto Provisional de 1815.

El centro de la política seguía estando, entonces, en el ámbito urbano. Los candidatos para representar a la campaña -uno por cada sección electoral- eran discutidos y designados generalmente en la ciudad y los electores sufragaban unánimemente por el candidato oficial propagandizado en el distrito por el juez de paz local. En la ciudad, en cambio, las elecciones eran mucho más agitadas y discutidas. Los diversos grupos de la elite disputaban por la formación de listas -ya que en cada parroquia cada sufragante debía votar por doce candidatos- y los electores se distribuían, -según los liderazgos que los movilizaban al voto- por algunas de las listas circulantes. Dichas listas mostraban una compleja estructura en la que diversos personajes se cruzaban, repetían y alternaban como candidatos, sin seguir en estos primeros años una división facciosa claramente delimitada. Las listas no respondían estrictamente a divisiones como las que posteriormente se darían entre unitarios y federales. Aunque la hegemonía del grupo gobernante comenzó a ser jaqueada en 1823 por listas que se definían como "de oposición", tal denominación no expresaba ni una fractura ideológica que destacara los puntos de divergencia con el oficialismo ni una división tajante en el interior de la elite dirigente. Se incluía a personajes de la tradicional oposición popular urbana, como Dorrego o Moreno, que habían apoyado al gobierno inspirado en el ministro Rivadavia y a personajes que indistintamente engrosaban las listas del oficialismo.

El mayor peso que la ciudad mantuvo tanto en el ámbito representativo como en el plano de la dinámica política, no debe ocultar el significado que asumió la inclusión definitiva de la campaña al régimen representativo. Por un lado, permitió delinear el nuevo espacio político provincial, articulando las viejas divisiones territoriales del ámbito rural con las nuevas jurisdicciones administrativas y político-electorales. En este sentido, la tradicional división de la campaña bonaerense en "partidos", heredada de la Colonia, fue retomada por las reformas rivadavianas como unidad territorial con jurisdicción civil y política. En segundo lugar, contribuyó a acelerar la crisis final del espacio urbano colonial con base en los cabildos. La convivencia entre las dos instituciones vigentes en la provincia, el Cabildo y la Junta de Representantes, no estaba destinada a perdurar. La primera encarnaba un tipo de representación tradicional basada en los antiguos privilegios de ciudad, mientras que la segunda asumía la nueva representación provincial eliminando los vestigios de antiguas jerarquías y privilegios.

Las Reformas Rivadavianas

Estrechamente vinculada al proceso de formación del Estado provincial y a la implantación del nuevo régimen representativo, se concretó una de las más discutidas reformas encaradas por Rivadavia: la supresión de los dos cabildos existentes en la provincia de Buenos Aires. Discusión asumida más tarde por la historiografía al tomar posición -a favor o en contra- de tal disposición, pero que de ninguna manera formó parte del debate público porteño en aquellos años.

El Cabildo de Luján y el de la "antigua capital virreinal" fueron suprimidos en diciembre de 1821 -a propuesta del ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia-, sin que se manifestara una oposición por parte de los propios cabildantes y sin que se expresaran voces en contra en la prensa local. La debilidad en la que había quedado el Cabildo de Buenos Aires luego de la derrota sufrida por los amotinados contra el poder provincial en octubre de 1820, es una de las razones de este desinterés por defender una institución ya muy desprestigiada. Sólo algunos cuestionamientos en el interior de la Junta intentaron evitar una medida tan drástica: el diputado Anchorena procuró mantener en pie el Cabildo de Buenos Aires, aunque sólo fuera como figura simbólica, mientras que el diputado Valentín Gómez propuso reformar el antiguo ayuntamiento al modo de una municipalidad moderna. Su moción consistió en redistribuir las funciones del nuevo Estado provincial y la municipalidad por crearse, siguiendo para ello el modelo norteamericano de instituciones locales. El rechazo que recibieron ambas propuestas no se fundamentó, sin embargo, en el plano de la redefinición de funciones, la argumentación se centró en la cuestión de la representación política.

Dos aspectos de este problema fueron destacados: el filosófico-político y el de la realidad histórica precedente. En el primer caso, la contraposición entre vieja y nueva representación se erigió en el supuesto teórico básico para fundamentar la incompatibilidad entre el espacio político tradicional con base en el Cabildo y el nuevo espacio estatal provincial.

La representación antigua, derivada de la teoría monárquica en la que los cuerpos y estamentos representaban a sus mandantes frente al rey, en el caso de la monarquía española reconocía a los cabildos como los únicos cuerpos a través de los cuales se había ejercido este tipo de representación en América. En cambio, la nueva representación, a la que Rivadavia denominaba lisa y llanamente "liberal", era aquella que había comenzado a plasmarse luego de la Revolución, momento en el que "la autoridad suprema retrovertió a la sociedad", y que intentaba consolidarse con la ley electoral dictada en agosto de ese mismo año. En la perspectiva de Rivadavia y sus seguidores, la convivencia entre ambas formas de representación sólo podía conducir a un estado de permanente conflicto, que se vería agravado por el segundo aspecto del problema en cuestión: la realidad política que precedió al debate sobre la supresión.

Los ayuntamientos se habían constituido durante la década revolucionaria en el símbolo de la tan amenazante práctica assembleísta. Los cabildos abiertos, o las asambleas populares que contaron con la anuencia de aquéllos, no desaparecerían del escenario bonaerense si no se suprimía la institución que les había dado origen.

Parecía no alcanzar con fundar un régimen representativo con voto directo para contrarrestar lo que el propio Rivadavia reconocía: "... que el poder de los Cabildos, funesto a todos los gobiernos anteriores, siempre sería azaroso a la representación de la Provincia por esa parte de popularidad que le usurpaba" ¹. Una popularidad que había puesto en jaque a todos los gobiernos que se sucedieron durante aquellos diez años. Si no se tomaban medidas drásticas, los futuros gobiernos provinciales podrían correr igual suerte. En esta perspectiva, cualquier tipo de reforma que tendiera a redistribuir funciones entre el Cabildo y el poder provincial, dejaba latente la amenaza de nuevas revueltas, asonadas o asambleas devenidas en cabildos abiertos que podrían cuestionar a la autoridad legítimamente constituida. Era preciso hacer una cirugía mayor.

Los cabildos, entonces, fueron abolidos en el espacio provincial bonaerense –luego siguieron el ejemplo las demás provincias del territorio– con la promesa de dictar en un breve plazo una ley de municipalidades. Esto se hizo esperar por más de tres décadas: la primera ley de municipios de la provincia de Buenos Aires se dictó recién en 1854. Se cumplía así el doble objetivo trazado por el plan reformista encarnado por el gobierno de Rodríguez: modernizar el aparato político institucional heredado de la colonia y centralizar la estructura administrativa del Estado-Provincia. En esta dirección, la supresión de los ayuntamientos estuvo acompañada por la eliminación del Consulado de Comercio –otro símbolo de la dominación española en América– y por el intento de redistribuir funciones en el marco del nuevo ordenamiento político que presuponía la división de poderes. A la antigua absorción de las diferentes causas coloniales –hacienda, guerra, policía y justicia– en entes descentralizados como eran los cabildos, le sucedió una reforma administrativa que deslindó atribuciones en los diferentes órganos estatales creados a tal efecto. Dependientes del Poder Ejecutivo, se conformaron los ministerios de Gobierno, de Hacienda y de Guerra, y se dictó una ley de retiro para empleados civiles en pos de racionalizar la administración pública, exigiendo al nuevo personal capacitación para cumplir sus tareas de manera eficiente. En el ramo de hacienda se crearon tres oficinas –la Contaduría, la Receptoría y la Tesorería General– desde las cuales se centralizó toda la actividad financiera del Estado.

Reproducción de los fundamentos expresados por el Ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia, en la Sala de Representantes, para suprimir los cabildos de la provincia

“... cuanto en España era el reynado de Carlos III y Felipe V, y habiendo marcado el carácter, facultades y modificaciones de los Cabildos de América establecidos por el Gobierno Peninsular dijo que tan necesarios eran los Cabildos en aquel orden, como innecesarios al presente; que en un Gobierno Monárquico absoluto era el que la soberanía nacional estaba personificada al individuo que la ejercía por título de sucesión, era indispensable reservarse un resto de autoridad para los Pueblos depositándola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación, pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y exerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación los Pueblos confusiones reales que les ha circunscrito la naturaleza del Gobierno actual y los pactos sociales; que en ese estado aparecen los Cabildos sin una atribución real, y útil al público...”.

Extraído de: Acuerdos de la H. Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires (1520-1821). Publicaciones del Archivo histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1932, vol. I, sesión del 5 de diciembre de 1821.

La reforma de la administración de justicia se plasmó en el marco descrito, dando lugar a un régimen mixto: justicia de primera instancia, letrada y rentada, y justicia de paz, lega y gratuita. La primera fue encomendada a cinco jueces, dos de los cuales ejercerían sus funciones en la capital y los restantes en la campaña. La segunda quedaba a cargo de los jueces de paz, los que la

ejercerían en cada parroquia de la ciudad y en los respectivos partidos de campaña. La reforma del régimen de justicia intentaba separar las dos esferas que desde el período colonial se hallaban monopolizadas por los cabildos –cuyos delegados en la campaña eran los alcaldes de hermandad–: la justicia de menor cuantía y la de policía. Los jueces de paz, dependientes ahora del Poder Ejecutivo provincial, debían reducirse a la primera función, creándose a su vez el departamento de Policía, del cual pasaban a depender los comisarios, alcaldes y tenientes alcalde de ciudad y campaña. Ambas autoridades litigarán a lo largo de toda la década del '20 –fundamentalmente en el campo– por algo que la reforma rivadaviana había querido superar: la superposición de atribuciones y funciones.

La racionalización alcanzó también a dos sectores de la sociedad, cuyo poder e influencia se fundaban en antiguos privilegios: los militares y el clero. La reforma militar, aprobada por ley de la legislatura en noviembre de 1821, redujo drásticamente el aparato militar heredado de la década revolucionaria. El objetivo que se perseguía era doble: reducir los gastos del fisco frente a un ejército que resultaba muy oneroso de mantener una vez terminada la guerra de independencia y reorientar las fuerzas militares hacia nuevas metas.

En esta dirección, se pasó a retiro a los oficiales que tuvieran entre cuatro y veinte años de servicio con la tercera parte de su sueldo, a los que tuvieran entre veinte y cuarenta años de antigüedad con la mitad de su sueldo y a los que contaran con más de cuarenta años se les concedió el derecho a percibir la totalidad del sueldo. En virtud de esta ley fueron retirados más de doscientos oficiales, quedando reducido el ejército a unos 2500 hombres y 135 oficiales.

Aunque el proyecto original preveía que una parte significativa de ese ejército estaría constituida por soldados contratados y el resto por reclutados, rápidamente se manifestó la dificultad para cubrir las plazas previstas. Se recurrió, entonces, al creciente reclutamiento de "vagos y mal entretenidos" –sectores a los que también intentaba disciplinar el gobierno– y al necesario complemento de las milicias, que fueron reorganizadas según una ley dictada en 1823. Se creó, así, un nuevo ejército regular que acompañado por las fuerzas milicianas, se orientó hacia la frontera y la campaña, pasando a ser la defensa de los ataques indígenas una de sus tareas fundamentales. Entre otras cuestiones, la razón que motivó el apoyo de los sectores dominantes de la campaña al gobierno surgido de la crisis del año '20, fue su firme propósito de defender la frontera y, con ella, la expansión ganadera que comenzaba a darse en el campo bonaerense.

La reforma eclesiástica se enmarcaba también en el intento de control que el nuevo Estado provincial desplegaba. La supresión de algunas órdenes religiosas cuyos bienes pasaron al Estado, la prescripción de normas rígidas para el ingreso a la vida conventual, la supresión de los diezmos –el Estado pasó a sostener el culto– y el sometimiento de todo el personal eclesiástico a las leyes de la magistratura civil, buscaban no sólo atenuar la progresiva relajación de la vida conventual –acentuada con la politización que impuso la Revolución en el interior del clero–, sino además centralizar el poder político ejerciendo un mayor control sobre los diversos grupos y estamentos de la sociedad.

En este sentido, aunque el gobierno seguía una tendencia ya presente en el regalismo borbónico y en la política aplicada por los gobiernos de la Revolución, tanto la reforma eclesiástica como la

militar generaron cierto descontento en algunos de los personajes desplazados. El doctor Tagle, ex secretario de Estado de Pueyrredón, seguido de algunos militares reformados, protagonizó a comienzos de 1823 un motín en contra del gobierno en nombre de la defensa de la religión. Apoyado por algunos curas de la campaña que se encargaron de agitar a su feligresía en contra del gobierno y por un grupo de políticos que no habían encontrado un lugar en la nueva configuración del poder provincial, el motín fue reprimido, lo cual afianzó en parte al gobierno, y abrió por otro lado un nuevo clima de debate público que hasta ese momento parecía estar adormilado.

Este nuevo clima, alimentado por la tendencia secularizadora presente en cada una de las reformas y por los valores que el gobierno intentaba plasmar, se expresó a través de un significativo cambio en el espacio público porteño. Aunque frágil en su constitución desde el momento mismo de su aparición con la Revolución de Mayo y, en verdad, precario durante toda la primera mitad del siglo XIX, adquirió un impulso desconocido durante la experiencia rivadaviana. La explosión de nuevos periódicos protegidos por la ley de prensa de 1821, que otorgaba un amplio margen de libertad al periodismo local, como la creación de asociaciones en la esfera de la sociedad civil, entre las cuales se destacaron la Sociedad Literaria o la Sociedad de Beneficencia, fueron las manifestaciones más elocuentes del cambio producido.

La expansión de un debate público, hasta ese momento reducido a grupos minoritarios de la elite, y la creación de una nueva sociabilidad política en el interior de las asociaciones acompañaron el proceso de transformación general iniciado en esos años, que la elite gobernante procuraba hacer visible en todos los ámbitos de la realidad. Los nuevos valores proclamados por la Revolución debían tener su traducción en la prensa, en las prácticas, en las leyes e incluso en el ámbito urbano. Las nociones de libertad e igualdad, además de garantizarse mediante leyes tan elocuentes como la que abolió los fueros y privilegios existentes durante la colonia, debían hacerse visibles en las construcciones públicas, como la nueva Sala de Representantes, la que no podría tener asientos de privilegio para ningún estamento, en las fiestas cívicas o en las elecciones de representantes.. Debían inculcarse, además, en las nuevas instituciones culturales creadas al calor de la "feliz experiencia". La reforma atendió a todos los niveles de la educación y la cultura y fue tan importante como las hasta aquí mencionadas.

La fundación de la Universidad de Buenos Aires en 1821, el impulso otorgado a la Biblioteca Pública abierta en los primeros años de la Revolución y dirigida luego por Manuel Moreno, la creación de las academias de Medicina, Ciencias Físicas y Matemáticas, Jurisprudencia y Música, tendían en su conjunto, a conformar un nuevo clima cultural, más acorde con los tiempos que se vivían que con las viejas tradiciones de origen colonial.

Fragmento del acta de la primera reunión de la Sociedad Literaria realizada en Buenos Aires el 1° de enero de 1822

"A las doce de este día hallándose reunidos en casa del Sr. Dr. D. Julián Segundo de Agüero, a saber, D. Esteban Luca, D. Vicente López, D. Antonio Saenz, D. Felipe Senillosa, D. Manuel Moreno, D. Juana Antonio Fernández, D. Cosme Argerich, D. Ignacio Núñez, D. Julián S. de Agüero, sin embargo de no haber asistido D. José Severo Malabia, y el P. Fray Juan Antonio Acevedo, los señores Agüero y Núñez a su vez pusieron a la consideración de los concurrentes, que esta reunión tenía por objeto proponer a dichos señores el establecimiento de una sociedad de amigos de la Provincia, que volviese por el crédito de ésta, harto comprometido, a causa de no existir o de no publicarse ningún periódico, que diese a las naciones extranjeras, un conocimiento del estado del país y sus adelantamientos, y que fomentase la ilustración, organizase la opinión, satisfaciendo el interés que justamente desplegaban todos los ciudadanos, porque se crease y sostuviese un periódico instructivo y noticioso en Buenos Aires.

Después que dichos señores terminaron su exposición, previas algunas explicaciones que se exigieron por los demás señores concurrentes, cada uno expresó su opinión respecto al punto principal de si se conformaban o no en reunirse en Sociedad para fomentar la ilustración pública. El resultado de todas fue, convenirse en el establecimiento de la Sociedad, demostrando cada individuo en los términos más expresivos, todo el interés que les inspiraba un pensamiento del que era natural esperar los resultados más felices para el país, para el orden público y para la ilustración. En su virtud todos y cada uno se comprometieron, bajo la palabra de hombres de bien y caballeros, a sacrificar a este objeto importante las horas destinadas al descanso, después de llenar las obligaciones públicas a que se hallaban ligados, o a que se ligasen en adelante"

extraído de: Rodríguez, Gregorio, Contribución histórica y documental, tomo 1, Peuser, Buenos Aires, 1921, págs. 288-289.

Para ello era necesario también atender a la enseñanza primaria y media. El gobierno encargó por unos años la enseñanza primaria a la Universidad, al suprimirse los cabildos, responsables hasta ese momento de la instrucción elemental. A través de su Departamento de Primeras Letras, la Universidad centralizó el control de las escuelas que se multiplicaron en estos años –tanto en la ciudad como en la campaña– y coordinó el sistema lancasteriano aplicado, a través del cual los alumnos más adelantados enseñaban a los iniciados en los conocimientos elementales. La enseñanza media también quedó bajo la órbita de la Universidad, transformándose el colegio de la Unión del Sur en el colegio de Ciencias Morales, abriéndose sus puertas a los jóvenes de las provincias a través de becas que permitirían a los más capaces ingresar en sus aulas.

Dominado por el estímulo transformador del Estado provincial, ¿cuál fue el grado de éxito efectivo de las reformas aplicadas? Es indudable que la fuerte voluntad política del gobierno no fue un

impulso suficiente para motorizar el cambio que se esperaba en la sociedad. Las tradicionales jerarquías sociales siguieron estando vigentes aunque se proclamaran los nuevos valores de libertad e igualdad. El espacio público que pretendía crearse alentando la naciente prensa periódica y la formación de asociaciones de la sociedad civil, no logró separarse lo suficiente de la elite gobernante ni del Estado. La intención de modernizar el aparato político-administrativo deslindando esferas en diferentes órganos de gobierno, chocó muchas veces con antiguas prácticas que se resistían a reconocer a las nuevas instituciones.

No obstante, aunque el impacto del proyecto rivadaviano fue limitado y la desproporción entre los objetivos de máxima propuestos por la elite y los cambios realmente producidos fue amplia, la transformación que en menos de un quinquenio afectó al Estado bonaerense no dejó de ser notable. Especialmente visibles fueron los cambios en la esfera política: no sólo se fundaron las principales instituciones que rigieron el orden político provincial hasta la década del '50, sino que además se renovaron profundamente las prácticas y experiencias en este plano. La difusión del debate público en los diversos espacios creados en esos años, la mayor participación de los diferentes grupos sociales en los procesos electorales, o la consolidación del papel de la legislatura, fueron algunos de los signos más elocuentes de la transformación producida.

En esta perspectiva, los diversos grupos de la elite coincidieron en estos primeros años con los objetivos trazados por el Partido del Orden. Las disputas con la vieja oposición popular urbana, aunque no desaparecieron –de hecho, en 1824 ganó las elecciones en la ciudad una lista de oposición al gobierno conformada por viejos militantes de dicha facción–, conservaron las reglas de juego institucionalizadas en 1821. Sin embargo, esta aparente concurrencia de intereses no estaba destinada a perdurar. Mientras la elite gobernante se mantuvo replegada en el interior del Estado provincial propendiendo a su consolidación y despegue, las diferencias pudieron atenuarse en pos del objetivo común; pero cuando dicha elite decidió lanzarse, una vez más, a intentar liderar el proceso de unificación nacional colocando a Buenos Aires en el centro del nuevo proyecto, las divisiones afloraron rápidamente. La convocatoria del Congreso Constituyente de 1824 representó el comienzo del fin de la efímera experiencia iniciada tres años antes.

EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE DE 1824-1827

En mayo de 1824 concluyó el período para el cual había sido electo el gobernador Rodríguez. La designación de su sucesor, el general Las Heras, mostró las primeras fisuras dentro del elenco gobernante: Rivadavia se negó a seguir colaborando con el nuevo gobierno y emprendió un viaje a Londres, mientras García procuró reemplazarlo en su función tutelar.

Cuadros que expresan la cantidad de publicaciones periódicas en las décadas de 1810-1820 y de 1820-1830

Resumen numérico de las publicaciones periódicas entre 1810 y 1819

Año	Existen	Aparecen	Desaparecen	Total de publicaciones
1810	1	2	1	3
1811	2	-	1	2
1812	1	3	1	4
1813	2	1	1	3
1814	2	1	-	3
1815	3	5	3	8
1816	5	6	4	11
1817	6	1	4	7
1818	3	5	4	8
1819	3	3	3	6
Totales	28	27	22	55

Resumen numérico de las publicaciones periódicas de Buenos Aires entre 1820 y 1829

Año	Existen	Aparecen	Desaparecen	Total de publicaciones
1820	2	15	8	17
1821	9	10	9	19
Año	Existen	Aparecen	Desaparecen	Total de publicaciones
1822	9	16	16	25
1823	8	12	12	20
1824	8	6	6	14
1825	8	9	9	17
1826	7	17	12	24
1827	11	13	19	24
1828	5	11	9	16
1829	7	10	9	17
Totales	74	119	109	193

Extraído de: Galván Moreno, C., El periodismo argentino. Amplia y documentada Historia desde sus orígenes hasta el presente, Claridad, Buenos Aires, 1944.

Ese mismo año llegaba a Buenos Aires el cónsul británico Woodbine Parish, quien se proponía firmar un tratado de reconocimiento de la independencia rioplatense simultáneamente a un tratado de amistad y comercio. Pero la realidad política local distaba mucho de las condiciones que requería la firma de un acuerdo de tal naturaleza: ¿en nombre de quién se haría, si las provincias se habían erigido en Estados soberanos y autónomos? Se imponía, entonces, la necesidad de

reflotar la iniciativa de reunir un Congreso Constituyente que Córdoba había tenido en 1820, y que los porteños se habían encargado de frustrar. Según las cláusulas del Tratado de Benegas, que había sellado la paz entre Santa Fe y Buenos Aires bajo la mediación del gobernador cordobés, ambas provincias se comprometían a asistir a dicho Congreso. Sin embargo, la dilación en la elección de los diputados por Buenos Aires primero, y la firma del Tratado de Cuadrilátero después (1822) —entre Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes que aseguraba la alianza entre las provincias litorales, terminó de frustrar las aspiraciones cordobesas. En 1824, la iniciativa la tendría Buenos Aires, la que invocó como razón de urgencia la situación de la Banda Oriental. Ocupada por las tropas portuguesas desde 1817, e incorporada en 1821 al reino de Portugal como Provincia Cisplatina, la Banda Oriental pasó en 1822 a formar parte del nuevo Imperio del Brasil, separado ahora de Portugal luego de la pugna que enfrentó al rey con su hijo Pedro, nuevo emperador del Brasil. Esta situación, unida a la pasividad del gobierno bonaerense, comenzó a dividir a la opinión pública local según se estuviese a favor o en contra de una intervención más directa en los asuntos de Montevideo.

En la base de la convocatoria al Congreso de 1824 se hallaba, entonces, este doble problema que afectaba a la definición de la soberanía. En el caso de la Banda Oriental, involucraba la defensa de la soberanía exterior frente al avance de otro país en una provincia que se consideraba parte del ex Virreinato del Río de la Plata; en el caso del tratado con Inglaterra, que finalmente fue firmado a mediados de 1825, una vez reunido el Congreso, involucraba un problema aún más complicado: el de la definición del sujeto de la soberanía. Esta cuestión constituyó, en verdad, el centro de los debates en el seno del Congreso y, al mismo tiempo, la razón de su propio fracaso. Los representantes allí reunidos no lograron acordar en un punto clave, a saber: la soberanía residía en la "nación" o en las provincias.

El Congreso estuvo formado por diputados elegidos por las provincias en número proporcional a su población —aunque los cálculos no se ajustaron demasiado bien a la realidad demográfica que se pretendía representar—, manifestándose desde el inicio una mayor gravitación de la delegación porteña.

Entre las primeras disposiciones tomadas, se destaca la Ley Fundamental. Su promulgación expresa la actitud pragmática y expectante de los miembros del Congreso sostenida en esta primera etapa, la que luego dará lugar a una creciente radicalización de posiciones.

La Ley Fundamental, que delegaba el Ejecutivo Nacional provisorio en la provincia de Buenos Aires —al quedar ésta encargada de la guerra y relaciones exteriores— fue muy cautelosa frente a las situaciones políticas provinciales. Renunciaba a toda intervención del poder nacional frente a ellas, postergándose así la promulgación de una constitución —a la espera de un momento más favorable para lograr el consenso requerido—, la que debería, una vez dictada, proponerse a los gobiernos provinciales, que podrían rechazarla y permanecer al margen de la unión perseguida. Producto también de esta actitud aún cautelosa fue la promulgación, a comienzos de 1825, de la ley que creaba un Ejército Nacional. Aunque la misma fue aprobada despojada de las cláusulas más sujetas a controversias, el debate suscitado en torno a dicha ley expresa uno de los problemas claves que enfrentará a los miembros del Congreso: el problema de la soberanía. La iniciativa había partido del sector unitario, cuyo portavoz, fue el diputado por Buenos Aires Julián Segundo de

Agüero, a quien se le opuso tenazmente el diputado del Interior, Juan Ignacio Gorriti. El primero defendía la moción de crear un Ejército Nacional antes de promulgar la Constitución, basándose en el supuesto de que existía una "voluntad nacional" como fundamento de la constitución del gobierno. El segundo argumentaba que "la nación" era inexistente en tanto no se rigiera por "una misma ley y un mismo gobierno". En la base de la discusión se enfrentaban dos concepciones diferentes de sobre quién recaía la soberanía, aunque se coincidía en un punto nodal: el origen pactado de la nación. Esta sería el producto de la voluntad de sus asociados -y no de un pasado histórico ni de una pertenencia étnica- asociada a la noción de Estado y de poder constituyente.

A la primera etapa, signada por la moderación y la prudencia, le sucedió otra caracterizada por la toma de posiciones más radicales por parte de quienes dominaban el Congreso. La creación de un Banco Nacional, la sanción de la Ley de Presidencia que instauraba un Ejecutivo Nacional -para cuyo ejercicio fue llamado Bernardino Rivadavia, ausente hasta ese momento en el Viejo Mundo-, la Ley de Capitalización y, finalmente, la promulgación de la Constitución de 1826, fueron las medidas que jalonaron el segundo momento del Congreso, y que por su carácter impolítico llevaron a la creciente división, ya no sólo entre unitarios y federales -facciones que contaban, indistintamente, con diputados en el Interior como en Buenos Aires-, sino también en el interior mismo del Partido del Orden. A fines de 1825, el Congreso había dispuesto doblar el número de sus miembros -buscando reforzar la representación de Buenos Aires-, pero permitía de esta manera el ingreso de los principales líderes de la ya conformada oposición porteña que había ganado al oficialismo en las elecciones de la ciudad en 1824, entre quienes se destacaron el coronel Dorrego y Manuel Moreno.

El debate en torno a la Ley de Presidencia -finalmente promulgada en febrero de 1826- despertó la oposición del sector identificado, ahora sí, con la facción federal, cuyo principal vocero fue el recién integrado Manuel Moreno. El argumento esgrimido por éste se centró en la violación de la Ley Fundamental dictada poco tiempo atrás, a través de la cual se habían limitado las atribuciones del Congreso. La presidencia de la nación ya no nacía como una autoridad provisoria, sino como una magistratura destinada a perdurar en el futuro ordenamiento constitucional. A tal efecto Rivadavia fue designado presidente de la nación.

Pero lo que causó aun mayores divisiones en el seno del Congreso fue la discusión de la Ley de Capitalización, propuesta por el sector unitario liderado por Rivadavia a comienzos de 1826. El controvertido proyecto declaraba a Buenos Aires capital del poder nacional recientemente creado, a la que se le subordinaba un territorio federal que iba desde el puerto de Las Conchas (Tigre) hasta el puente de Márquez y desde éste hasta Ensenada en línea paralela al Río de la Plata. La provincia de Buenos Aires perdía con la federalización del territorio capitalino la principal franja para el comercio ultramarino, y con ella la principal fuente de sus recursos fiscales, al quedar ésta en manos de las autoridades nacionales, y se reorganizaba en dos nuevos distritos: la provincia del Salado con capital en Chascomús y la del Paraná con capital en San Nicolás. Se suprimían así las instituciones de la provincia de Buenos Aires creadas en 1821 -fue disuelta la Sala de Representantes y quedó cesante el Ejecutivo provincial encarnado por el gobernador Las Heras-, y la unidad del espacio político provincial, tan caro a los intereses dominantes bonaerenses.

El debate desarrollado en el interior del congreso enfrentó a los impulsores del proyecto con la facción federal -representada por Moreno, Gorriti y Funes- y con los nuevos disidentes del Partido

del Orden que no podían hacer suya una política que destruía sus instituciones e intereses en la provincia, en pos de una tendencia nacionalizadora encarnada por sus anteriores aliados.

La cohesión de la elite dirigente porteña se vio completamente resquebrajada, quedando los diputados por Buenos Aires en el seno del Congreso cada vez más aislados de sus anteriores apoyos. Los sectores dominantes, que veían perder con la aventura rivadaviana su posibilidad de expansión, se sumaron a los resquemores del grupo que rodeaba a Las Heras y García –quienes ya habían expresado sus disidencias respecto de la política del Congreso– al advertir las consecuencias que podían derivar de la separación de Buenos Aires de su jurisdicción rural. En pleno proceso de ocupación y explotación del territorio, la decapitación de la provincia más importante no podía más que afectar a los intereses urbanos y rurales bonaerenses, crecientemente entrecruzados al calor de la reconversión económica iniciada al comienzo de la década.

Los federales, en cambio, se opusieron al proyecto de capitalización, acercando argumentos doctrinarios que apelaban al modelo federal norteamericano y al ejemplo de Washington como paradigma de ciudad nueva. Moreno destacó las dificultades que podrían derivar de designar a una ciudad como Buenos Aires capital de un Estado, por la presión que ejercería a la opinión pública allí presente en las acciones de Gobierno. Era preciso seguir el modelo de Washington y estudiar, para cuando fuese oportuno, la más conveniente ubicación de la futura capital del país.

En este marco de creciente oposición, el sector unitario que dominaba el Congreso -empeinado más que nunca en cumplir con su aventura nacionalizadora- aprobó la Ley de Capitalización y se lanzó, definitivamente, a elaborar una carta orgánica. La Constitución de 1826 fue presentada al Congreso por la Comisión de Negocios Constitucionales en setiembre de ese mismo año.

Aunque sus miembros afirmaban haber tomado como base la Constitución de 1819, el unitarismo de aquélla fue atenuado en el nuevo texto, al crear en las provincias Consejos de Administración electivos con derecho a proponer ternas de candidatos para la designación de los gobernadores por parte de las autoridades nacionales. Por otro lado, la nueva Constitución establecía el voto directo para la elección de representantes a la Cámara de Diputados -aduciendo que ésta era el órgano de la opinión pública y el sufragio indirecto para la constitución del Senado y la elección del presidente, abandonando los resabios corporativos y aristocráticos presentes en la carta de 1819. El régimen electoral abandonó también parte de los principios legislados para Buenos Aires en 1821 –especialmente al suspender el derecho de voto a criados, peones, jornaleros, soldados de línea, y a aquellos considerados vagos–, aunque los que dominaban el Congreso eran casi los mismos personajes responsables de la ley electoral bonaerense. Los opositores federales no perdieron la oportunidad de debatir este punto: Dorrego denunció la restricción del sufragio como una expresión más de lo que él llamaba "la aristocracia del dinero". Luego de casi tres meses de discusión, la Constitución fue aprobada en diciembre de 1826.

La nueva carta orgánica, sin embargo, estaba destinada a fracasar de la misma manera que su antecesora. La imposibilidad de acordar en el tema de la soberanía fue una de las claves de dicho fracaso. Todos los debates a que dieron lugar los proyectos presentados -desde la Ley Fundamental hasta la misma Constitución- revelaron el enfrentamiento entre dos formas muy diversas de definir la soberanía: la de la soberanía nacional y la de la soberanía de las provincias.

Aunque ambas aparecieron entrecruzadas en las expresiones de unitarios y federales, coincidiendo los diputados, en general, en que la nueva nación tenía su origen en un pacto concertado entre los pueblos que la conformaban, unos y otros se enfrentaron por la preeminencia de la soberanía nacional por sobre la de las provincias.

Los unitarios consideraban que la creación de un gobierno central en 1810 era la base de una soberanía nacional, mientras que los federales argumentaban que la caída del poder central en 1820 había significado la recuperación por parte de cada una de las provincias del uso completo de su soberanía. En esta perspectiva, el Estado futuro debía partir de este reconocimiento, y no pretender, tal como lo intentaron en algunas oportunidades los unitarios, imponer una concepción de soberanía basada en la noción abstracta de nación como producto de la asociación de individuos libres.

Por otro lado, la tentativa constitucional quedaba frustrada por el desfavorable contexto internacional e interprovincial. La guerra contra el Brasil desatada en pleno desarrollo del Congreso, sumada a la conflictiva situación interprovincial que condujo a la guerra civil en el Interior, terminaron de sellar la suerte de la asamblea.

Guerra Contra El Brasil Y Caída Del Gobierno Central

La anexión de la Banda Oriental al reino de Portugal primero, y al Imperio del Brasil luego de concluida la pugna entablada entre el rey Juan de Portugal y su hijo Pedro, flamante emperador del Brasil, aunque fue rechazada a través de declaraciones firmes por parte del gobierno bonaerense –en aquel momento a cargo del general Rodríguez–, no se tradujo en acciones directas e inmediatas. La opinión pública porteña comenzó a dividirse frente al problema de la Banda Oriental entre quienes sostenían una posición prudente que privilegiaba la vía diplomática para resolver el conflicto y quienes presionaban al gobierno a iniciar acciones directas que, sin ninguna duda, conducirían a un enfrentamiento bélico. Hacia 1824, la vía diplomática parecía estar estancada: la misión enviada desde Buenos Aires recibió como respuesta la rotunda negativa del emperador a retirarse de la Banda Oriental. El endurecimiento de la posición brasileña no hizo más que alentar la agitación entre quienes esperaban posiciones más duras por parte del gobierno bonaerense, encabezados especialmente por los líderes de la oposición que a través de la prensa fustigaban la tibieza del oficialismo, sobre todo después de la asunción del general Las Heras, quien ubicó a García en el Ministerio de Guerra, un pacifista a ultranza de quien se sospechaba amistades con los brasileños.

En este contexto, se convocó al Congreso de 1824 y se emprendió pocos meses después –en abril de 1825– la expedición de los 33 orientales. Dirigida por Juan Antonio Lavalleja, un hacendado de la campaña oriental, antiguo seguidor de Artigas y luego emigrado a Buenos Aires, la expedición obtuvo rápidos éxitos al sumarse el apoyo de Fructuoso Rivera y la campaña oriental. En setiembre de ese mismo año se reunía un Congreso en la Florida que declarada la reincorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas del Río de la Plata que, por otro lado, se hallaban en pleno proceso de debate en torno a su futura organización.

La incursión de Lavalleja no hizo más que alentar las posiciones belicistas ya presentes en Buenos Aires y dejar cada vez más aislados los intentos diplomáticos del ministro García. Para entonces, la Ley Fundamental había creado un poder nacional provisorio y delegado en el gobierno de Buenos Aires la guerra y las relaciones exteriores. Se trataba, sin duda, de una situación sumamente delicada que conducía al gobierno a un conflicto bélico que no buscaba y del que no esperaba más que resultados funestos. Finalmente, en octubre de 1825, el Congreso resolvió la incorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas, decisión que García debió comunicar al emperador del Brasil, aclarando que la misma estaría respaldada por la fuerza. Esto significó el inicio de la guerra, que quedó formalmente declarada a principios de 1826.

El ejército dirigido por el general Alvear, aunque obtuvo un importante triunfo en febrero de 1827 al vencer a las tropas imperiales en Ituzaingó, no pudo mantener el terreno conquistado. En parte por los propios errores estratégicos cometidos por Alvear, y en parte también por las deserciones sufridas en el seno de un ejército aún muy indisciplinado. Esto dio lugar a una larga guerra de desgaste en el plano terrestre que, al combinarse con el bloqueo del río por parte de la flota brasileña, sometió a las Provincias Unidas a un creciente deterioro económico y político. La superioridad naval de Brasil hizo posible bloquear la orilla derecha del río de la Plata obstaculizando el normal desarrollo del comercio ultramarino, y demostrando, de este modo, que la posibilidad de una guerra prolongada perjudicaría enormemente a los intereses locales dominantes.

Aunque el gobierno de Buenos Aires decidió organizar una fuerza naval a cargo del almirante Brown –destinando para ello barcos mercantes que el bloqueo había inmovilizado en el puerto– y a pesar de los inesperados triunfos obtenidos por ella, no fue posible romper la línea de bloqueo. La flota organizada por Brown de manera precaria fue finalmente vencida, consolidándose no sólo la posición de Brasil, sino también la potencial prolongación del conflicto. El ahogo financiero al que el bloqueo conducía, no afectaba solamente a los intereses dominantes locales sino también a los intereses comerciales ingleses.

Durante el año 1827, mientras en el Congreso Constituyente se desmoronaba el intento de crear un poder central acosado por el desgaste provocado por la guerra, las presiones ejercidas por el gobierno británico a través de Lord Ponsonby, su enviado especial en Buenos Aires y Río de Janeiro para lograr un acuerdo entre las fuerzas beligerantes, condujeron a las primeras tratativas de paz. Frente a la posición más dura mantenida por el emperador de Brasil, que se negaba a las soluciones propuestas por Gran Bretaña: abandonar el territorio oriental bajo pago de indemnización o constituir un Estado independiente, Lord Ponsonby encontró en el debilitado gobierno aún dirigido por Rivadavia, el interés por hallar una paz rápida y duradera.

Las vicisitudes de las tratativas de paz que llevaron primero a García a excederse en sus instrucciones y admitir la devolución de la Banda Oriental al Imperio –cuando sólo le era permitido aceptar la alternativa de constituir allí un Estado independiente–, y la negativa posterior del Congreso y el presidente a aceptar una paz tan deshonrosa, no hicieron más que sellar la suerte del gobierno. Rivadavia renunció a su cargo y el Congreso, luego de restaurar la provincia de Buenos Aires a su anterior situación institucional –abolida por la tan resistida Ley de Capitalización– nombró a Vicente López y Planes presidente provisional. Su autoridad, sin embargo, ya no parecía ser acatada por nadie.

La restitución de la provincia de Buenos Aires y la convocatoria a elecciones para formar nueva Legislatura, dio el triunfo a la vieja oposición popular que hacia 1824 disputó los asientos de la Sala al oficialismo rivadaviano, ahora engrosada por muchos disidentes del Partido del Orden. La política del Congreso había resquebrajado definitivamente la unidad lograda por los grupos de la elite bonaerense luego de la crisis del año '20, condenando ahora a través del nuevo gobernador electo –Manuel Dorrego– y de una Sala cada vez más identificada con la facción federal, las "traiciones" de los diputados al Congreso que habían violado la Ley Fundamental y decapitado a la provincia al votar favorablemente la Ley de Capitalización.

La autoridad del presidente provisional tampoco parecía gozar del consenso en el resto de las provincias. Las tensiones que en el Interior se fueron sumando durante las sesiones del Congreso habían llevado, a esa altura, a una guerra civil que el frágil poder central no podía evitar ni encauzar. En este contexto, López renunció a su cargo y el Congreso se disolvió, encomendando a la provincia de Buenos Aires el manejo de la guerra y las relaciones exteriores.

De esta manera, el gobernador Dorrego recibía la pesada herencia de resolver definitivamente –frente al ahogo financiero al que el bloqueo del Imperio seguía sometiendo a la economía local la paz con el Brasil. Una paz que contradecía todos los principios sostenidos por el nuevo gobernador en su larga trayectoria política, iniciada con la Revolución, y que lo había convertido en uno de los principales líderes de la postura belicista en la guerra brasileña. Las presiones, sin embargo, fueron más fuertes que sus principios: las tratativas culminaron con la proclamación de un Estado independiente en la antigua provincia oriental. La República Oriental del Uruguay, producto entonces de las presiones británicas y de un complicado itinerario político que en el Río de la Plata se inició en el momento mismo de la Revolución frente a la disidencia artiguista comenzó formalmente su vida política independiente, lo que no significó que se desvinculase de la trama y conflictos que durante toda la primera mitad del siglo XIX mantuvieron unidas a ambas márgenes del río de la Plata.

La Situación Interprovincial

La situación conflictiva desatada en el Interior del país al promediar la década del '20 contribuyó también a la crisis definitiva del Congreso. La conformación de Estados provinciales autónomos luego de la disolución del poder central en 1820 había generado un proceso de creciente afirmación de soberanías independientes, consolidadas -de manera desigual en cada caso- a través de la sanción de cartas orgánicas o leyes fundamentales tendientes a crear instituciones autónomas en el campo judicial, financiero, político, educacional y religioso. El debate en torno a la soberanía, presente desde el momento mismo de la Revolución, se agudizó a partir de la conformación de soberanías provinciales luego de la crisis del año '20.

¿Cómo quedaron, entonces, las situaciones interprovinciales en los años que mediaron entre la disolución del Congreso en 1819 y la tentativa de la nueva Asamblea Constituyente reunida en 1824-1827?

El Litoral, exhausto después de la devastadora guerra de independencia y de las guerras civiles que asolaron sus provincias en la década revolucionaria, adoptó una actitud más prudente y conciliadora, especialmente a partir de la firma del Tratado de Cuadrilátero que aseguraba una alianza de paz, amistad y defensa mutua entre las provincias del Litoral y Buenos Aires. Estanislao López, el gobernador de Santa Fe quien ejercía sobre Entre Ríos una suerte de discreta tutela, mientras Corrientes se mantenía más aislada, procuró sostener relaciones armoniosas con Buenos Aires.

Córdoba, en cambio, gobernada por Bustos, se erigió desde un principio en una resistente opositora a Buenos Aires y a la política liderada por sus representantes en el seno del Congreso Constituyente. Las tentativas hegemónicas de la provincia mediterránea, sin embargo, quedaron neutralizadas en los primeros años de la década, al no encontrar apoyo en las provincias del interior para constituir un bloque opositor a la política porteña.

La debilidad de las situaciones políticas provinciales, sumada al creciente poderío del comandante de armas de La Rioja, Facundo Quiroga, habían creado un equilibrio favorable a Buenos Aires.

El alineamiento de las provincias andinas en torno al caudillo riojano quien aún a comienzos de 1826 se pronunciaba a favor de la solución unitaria propuesta por la mayoría de los diputados representados en el Congreso dio un cierto oxígeno al ya muy disputado proyecto constitucional.

Este apoyo, no obstante, como todos los que se esbozaron en el transcurso de aquellos conflictivos años, no estaba destinado a perdurar. Entre 1825 y 1826 comenzó a producirse un viraje significativo en las coaliciones interprovinciales, que no fueron ajenas a las tensiones engendradas por la reunión del Congreso. Las situaciones de Catamarca y San Juan, inmersas en fuertes rencillas internas por la sucesión de sus respectivos gobernadores, constituyeron el comienzo de un conflicto que iniciado en el espacio estrictamente local se expandió al ámbito regional. Las facciones que en cada una de dichas provincias disputaron el poder, buscaron alianzas fuera de sus propios límites: La Rioja y Mendoza participaron activamente en las disputas catamarqueñas y sanjuaninas. La guerra civil derivada de estos sucesos se desató, finalmente, a raíz de la evolución sufrida por la situación política catamarqueña. El gobernador de Catamarca, Manuel Antonio Gutiérrez, luego de ser derrocado por las fuerzas de Quiroga, se alió con el gobernador de Tucumán, Gregorio Aráoz de Lamadrid, para reconquistar el poder y desplazar a Figueroa, gobernador colocado por el caudillo riojano. Figueroa fue no sólo depuesto sino además fusilado por su rival.

La guerra civil en el Interior ofreció a Quiroga la posibilidad de consolidar su hegemonía a través de una serie ininterrumpida de victorias militares y de realinear sus fuerzas buscando nuevos aliados. El cambio de frente que el caudillo manifestó respecto de Buenos Aires -al pasar de un apoyo explícito en los primeros años de la década a una paulatina oposición- se complementó con un acercamiento a Córdoba -tradicional enemiga de la política porteña- y la conformación de un bloque que reunió en su seno a las provincias centrales: Cuyo, La Rioja, Córdoba y Santiago del Estero. El Litoral, por otro lado, se reacomodó también al nuevo contexto interprovincial. Santa Fe, gobernada por Estanislao López, abandonó el apoyo brindado a Buenos Aires cuando la solución unitaria del Congreso dividió al Partido del Orden y encontró serias resistencias en Corrientes y Entre Ríos.

Se arribó así a la crisis final del poder nacional. A la disolución del Congreso y la renuncia del presidente provisorio –Vicente López y Planes–, les sucedió la tentativa de convocar a una Convención Nacional para discutir una vez más la futura organización del país, la que ya no se reuniría en Buenos Aires, sino en Santa Fe. Dicha Convención, sin embargo, se habría de frustrar mucho más rápidamente que su antecesora: a la compleja y conflictiva situación interprovincial se le sumó un nuevo factor de discordia procedente, en este caso, de Buenos Aires. El gobierno de Dorrego, electo en 1827 al restituirse las instituciones provinciales, fue depuesto el 1° de diciembre de 1828 por una revolución armada dirigida por el general Lavalle y apoyada por algunos sectores del partido unitario de Buenos Aires. Dicha revolución precipitó los hechos, haciendo fracasar, por un lado, la Convención reunida en Santa Fe y originando, por otro, una guerra civil en el interior del Estado bonaerense que contribuyó no sólo a transformar el espectro político provincial, sino además a consolidar un nuevo realineamiento interprovincial. El antagonismo entre unitarios y federales fue llevado a su máxima expresión en estos conflictivos años y dividió a las elites políticas provinciales y al país entero en dos bloques que durante más de dos décadas se mostraron irreconciliables.

Bibliografía

Aliata, Fernando, "Edilicia privada y crecimiento urbano en el Buenos Aires posrevolucionario, 1824-1827", Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", Facultad de Filosofía y Letras (UBA), 3ª Serie, N° 7, 1° semestre de 1993, págs. 59-92.

"La Ciudad Regular. Arquitectura edilicia e instituciones durante la época rivadaviana", en La memoria del futuro. Carlo Zucchi, Archivio di Stato di Reggio Emilia, 1996.

"Buenos Aires Capital. Proyectos y debates en el origen de la metrópoli bonaerense", parte de la tesis doctoral del autor.

Annino, Antonio, Historia de las elecciones en Iberoamérica en el siglo XIX, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995.

Bagú, Sergio, El plan económico del grupo rivadaviano (1811-1827), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 1966.

Botana, Natalio, La tradición republicana, Sudamericana, Buenos Aires, 1951.

La libertad política y su historia, Sudamericana, Buenos Aires, 1991.

C'nsanello, Carlos, "Domiciliados y Transeúntes en el proceso de formación estatal bonaerense (1820-1852)", Entrepassados, año IV, N° 6, 1994, págs. 7-22.

"De súbditos a ciudadanos. Los pobladores rurales bonaerenses entre el Antiguo Régimen y la Modernidad", Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", N° 11. 3ª serie. 1° semestre de 1995. págs. 113-139.

Chiaromonte, José Carlos. "Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX", Desarrollo Económico, vol. 26, N° 102, Buenos Aires, julio-setiembre, 1986, págs. 175-196.

"Acerca del origen del Estado", Anuario IEHS, N° 10, págs. 27-50.

Ciudades, provincias, estados: orígenes de la nación argentina, Ariel, Buenos Aires, 1997.

Díaz, Benito, Juzgados de Paz de Campaña de la provincia de Buenos Aires (1821-1854), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Historia, 1952.

Goldman, Noemí, "Legalidad y legitimidad en el caudillismo. Juan Facundo Quiroga y La Rioja en el interior de las Provincias Unidas del Río de la Plata (1810-1835)", Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", Facultad de Filosofía y Letras (UBA), N° 7, 3ª serie, 1º semestre de 1993, págs. 31-58.

Goldman, Noemí, y Souto, Nora, "De los usos a los conceptos de 'nación' y la formación del espacio político en el Río de la Plata (1810-1827)" Secuencia, N° 37, 1º cuatrimestre de 1997.

González Bernaldo, Pilar, "Pedagogía societaria y aprendizaje de la Nación en el Río de la Plata", en Annino, Antonio, Castro Leiva, Luis, y Guerra, François: De los imperios a las naciones: Iberoamérica, Ibercaja, Zaragoza 1993.

Halperin Donghi, Tulio, Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla, Siglo XXI, México, 1979.

De la revolución de independencia a la confederación rosista, Paidós, Buenos Aires, 1980.

"Clase terrateniente y poder político en Buenos Aires (1820-1930)", Cuadernos de Historia Regional, Segunda etapa, N° 15, Vol. V, Universidad Nacional de Luján, 2do. semestre 1992.

Heras, Carlos, La supresión del Cabildo de Buenos Aires, tomo XI, Ed. Coni, Buenos Aires, 1925.

Herrero, Fabián, "Mil ochocientos veinte: una revolución en Buenos Aires", parte de su tesis doctoral en curso "Los federalistas de Buenos Aires, 1810-1820"

Levene, Ricardo, Historia de la Nación Argentina, Academia Nacional de la Historia, Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1950.

Myers, Jorge, Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista, Universidad de Quilmes, 1995.

Piccirilli, Ricardo, Rivadavia y su tiempo, Peuser, Buenos Aires, 1943.

Romero, Luis Alberto, La feliz experiencia: 1820-1824, La Bastilla, Buenos Aires, 1976.

Nota

1 Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires (1820-1821). Publicaciones del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 1932, vol. 1, sesión del 19 de diciembre de 1821.