

Revista Latinoamericana de  
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2013 • Volumen N°. 7





**Revista  
Latinoamericana  
de Política  
Comparada**

Volumen 7, julio 2013  
ISSN: 1390 - 4248

[www.politicacomparada.com](http://www.politicacomparada.com)  
[info@politicacomparada.com](mailto:info@politicacomparada.com)

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP y la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los respectivos autores, no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

**Editor de la Revista**

Sebastián Mantilla Baca, CELAEP (EC)

**Asistente Editorial**

Carolina Ponce

**Consejo de Redacción**

Javier Oliva-Posada, UNAM (MX)

Daniel Zovatto, IDEA (CR)

Simón Pachano, FLACSO (EC)

Andrés Mejía, IDS (UK)

Fernando Tuesta, PUCP (PE)

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca (ES)

**Consejo Editorial Internacional**

Klaus Bodemer, CEISAL / Universidad de Hamburgo (ALE)

John Carey, Dartmouth University (USA)

Josep M. Colomer, CSIC, (ES)  
Richard S. Conley, University of Florida – Gainesville (USA)  
Olivier Dabène, Sciences Po (FR)  
David Held, London School of Economics and Social Sciences (UK)  
Scott Mainwaring, Notre Dame University (USA)

Cynthia McClintock, George Washington University (USA)  
María Victoria Murillo, Columbia University (USA)

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg (ALE)

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Pittsburgh (USA)

Adam Przeworski, New York University (USA)

David Recondo, CERI / Sciences Po (FR)

David Scott Palmer, Boston University (USA)

Arturo Valenzuela, Georgetown University (USA)

Laurence Whitehead, Oxford University (UK)

Esta revista es una publicación del Centro Latinoamericano Estudios Políticos, CELAEP



**Centro Latinoamericano  
de Estudios Políticos**

Tamayo N24-283 y Lizardo García  
Edif. Matisse, Piso 8, Oficina 22  
Telefax: (593-2) 500-6189  
P.O. BOX: 17-07-9651  
Quito, Ecuador

Web: [www.celaep.org](http://www.celaep.org)

E-mail: [revista@celaep.org](mailto:revista@celaep.org)

# Índice

---

**Editorial** . . . . . 5-7

PARTE I:

PERSPECTIVAS TEÓRICAS:

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

**Los peligros del presidencialismo** . . . . . 11-31  
Juan J. Linz

**Juan J. Linz: presidencialismo y democracia.**

**Una revisión crítica.** . . . . . 33-60  
Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart

**Presidencialismo versus parlamentarismo.**

**Dos enfoques contrapuestos.** . . . . . 61-76  
Dieter Nohlen

PARTE 2:

ORÍGENES DEL PRESIDENCIALISMO

EN ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

**Elected Kings with the Name of Presidents.**

**On the Origins of Presidentialism in the  
United States and Latin America** . . . . . 79-97  
Josep M. Colomer

**American Kingship?**  
**Monarchical Origins of Modern Presidentialism** . . . . . 99-126  
William E. Scheuerman

**Los orígenes del presidencialismo en América Latina:**  
**un estudio sobre el proceso constituyente**  
**argentino (1853-1860)** . . . . . 127-168  
Gabriel L. Negretto

PARTE 3:  
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**La identidad en democracia** . . . . . 171-172  
Francisco Huerta M.

**Presidencialismo semi-soberano** . . . . . 173-174  
María Victoria Ramírez

**Nuevas instituciones de democracia participativa**  
**en América Latina: La voz y sus consecuencias** . . . . . 175-176  
Carol Landázuri

**La calidad de la democracia:**  
**perspectivas desde América Latina** . . . . . 177-179  
Estefanía Ortiz

# Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)

Gabriel L. Negretto\*

127

## Resumen:

El objetivo de este artículo es explicar el modelo particular de distribución de poderes que surgió del proceso constituyente de 1853-60 en Argentina. Me centraré en dos de las características centrales de este diseño: la estructura de poder presidencial y las instituciones que regularon las relaciones entre el gobierno central y las unidades regionales. En ambas dimensiones, mostraré que la constitución de 1853-60 representó una combinación inusual de elementos de presidencialismo dominante y centralismo, con principios de frenos y contrapesos y federalismo.

*Palabras Claves:* distribución de poderes, proceso constituyente, poder presidencial, instituciones, gobierno central, unidades regionales, Constitución, centralismo, frenos y contrapesos, federalismo.

## Abstract:

The purpose of this article is to explain the particular model of power distribution that emerged from the 1853-1860 constituent process in Argentina. I will focus on two central features of this design: the structure of presidential power and the institutions that governed the relations between the central government and regional units. I will show that in both dimensions of design the Constitution of 1853-1860 represented an unusual combination of elements of presidential dominance and centralism, with principles of checks and balances and federalism.

*Keywords:* power distribution, constitutional process, presidential power, institutions, central government, regional units, Constitution, centralism, checks and balances, federalism.

\* Profesor-investigador del CIDE, México

*No hay buena fe en América, ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las constituciones, libros; las elecciones, combates; la libertad, anarquía; y la vida, un tormento.*

Simón Bolívar

## Introducción

La historia de la mayor parte de los países latinoamericanos durante las primeras décadas del siglo XIX se caracteriza por el fracaso constante en crear un orden constitucional estable. La imagen típica del proceso posterior a la independencia de España es la de una feroz lucha entre facciones en la que liberales y conservadores, federalistas y centralistas, escriben y reescriben constituciones al compás del cambiante equilibrio de fuerzas. En medio de este conflicto, Hispanoamérica se tornó un campo fértil de experimentación institucional en casi todas las áreas de diseño constitucional. Se adoptaron monarquías y repúblicas, diversas variantes de centralismo y federalismo, ejecutivos unipersonales y colegiados, y legislaturas unicamerales y bicamerales. Sin embargo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, surgió un paradigma institucional más o menos dominante: el de una república presidencial basada en el principio de separación de poderes. Para explicar la adopción de este modelo general, convergen diferentes factores históricos comunes a la mayoría de los países de la región.

Después de la década de 1820, la república fue la opción preferida como forma de gobierno, exceptuando Brasil y, en cierto grado, México. Esta opción constreñía el rango de modelos constitucionales en los que los constituyentes podían inspirarse. Únicamente la Constitución americana proveía el ejemplo de una república próspera y políticamente estable. No existía un ejemplo paralelo en Francia, en donde la dictadura plebiscitaria de Napoleón, la restauración de la monarquía tradicional y la monarquía constitucional de Luis Felipe siguieron a la breve e infeliz experiencia de la república parlamentaria fundada en 1792. Al mismo tiempo, las condiciones locales y las experiencias institucionales previas apuntaban hacia la conveniencia de adoptar algunas de las características de la Constitución americana. Tal era el caso, por ejemplo, de un cargo ejecutivo unipersonal cuya elección y duración fuera independiente de la legislatura. En el contexto de pugnas internas permanentes y de conflicto externo, la mayoría de los países aprendió que los ejecutivos colegiados y los ejecutivos controlados por asambleas legislativas eran instrumentos inadecuados para proveer gobiernos fuertes y estables.

Sin duda alguna, la adopción de la constitución americana en Hispanoamérica fue selectiva desde el comienzo. La mayoría de las nuevas repúblicas crearon un cargo presidencial



mucho más poderoso que el de su contraparte en los Estados Unidos. En el área de gobierno, la mayoría de las constituciones concedía al presidente el poder de nombrar unilateralmente a los ministros del gabinete, altos funcionarios administrativos, y cargos ejecutivos a nivel local; así como le otorgaba iniciativa y control sobre la intervención del ejército en conflictos internos o externos. En materia de legislación, la mayoría de los presidentes recibió autoridad formal para presentar proyectos de ley en el congreso, además de la iniciativa exclusiva referente al presupuesto nacional, y la facultad de convocar al congreso a sesiones extraordinarias para deliberar sobre asuntos propuestos por el presidente. Por último, un presidente típico en Hispanoamérica disfrutaba de poderes de emergencia discrecionales.

Sin embargo, estas características generales son insuficientes para explicar las variaciones de diseños constitucionales durante este período fundacional. La regulación del poder ejecutivo varió ampliamente, desde la duración en el cargo y los límites a la reelección, pasando por los poderes de gobierno, legislación y emergencia. Aunado a esto, la mayoría de las constituciones adoptó versiones distintas de la separación de poderes y del modelo de frenos y contrapesos, así como diferentes marcos para organizar la relación entre el gobierno central y los poderes locales. Claramente, esta variación no puede explicarse por medio de una ideología común o por condiciones históricas compartidas, sino por la diversidad de condiciones políticas locales y por los intereses y recursos de poder de los actores que participaron en cada proceso constituyente.

El objetivo de este artículo es explicar el modelo particular de distribución de poderes que surgió del proceso constituyente de 1853-60 en Argentina. Me centraré en dos de las características centrales de este diseño: la estructura de poder presidencial y las instituciones que regularon las relaciones entre el gobierno central y las unidades regionales. En ambas dimensiones, mostraré que la constitución de 1853-60 representó una combinación inusual de elementos de presidencialismo dominante y centralismo, con principios de frenos y contrapesos y federalismo.

Argumentaré que los aspectos más generales de este diseño, reflejaron un entendimiento compartido entre los actores políticos acerca de las instituciones que mejor podían ajustarse a las condiciones históricas de la Argentina a mediados del siglo XIX. En este sentido, tanto el tipo de régimen, como algunas opciones básicas de diseño fueron en gran medida influenciados por una versión conservadora del liberalismo, preocupada fundamentalmente por construir un Estado y un orden político estable en un contexto de fragmentación territorial y conflicto permanente entre élites. Sin embargo, las cuestiones de detalle y los aspectos específicos de distribución de poder entre órganos de gobierno y niveles de autoridad estatal fueron determinados por una negociación auto-interesada entre actores con diferentes expectativas acerca del futuro y distintos niveles de poder de negociación para hacer prevalecer sus preferencias institucionales. Desde este punto de vista, argumentaré que los aspectos de





concentración de poder de la constitución surgieron como consecuencia de la influencia que el futuro presidente y su coalición tuvieron sobre la organización del proceso constituyente y el diseño de la nueva constitución. En cambio, los elementos de poder compartido que finalmente se adoptaron en la constitución surgieron de las concesiones necesarias hechas por el futuro presidente a sus bases de apoyo local, así como del poder de veto que tuvieron los líderes de Buenos Aires, quienes esperaban ser una minoría en el futuro gobierno.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera considera brevemente los conflictos institucionales que caracterizaron la interacción entre Buenos Aires y el resto de las provincias, de 1810 a 1852. Luego se analiza la organización del proceso constituyente de 1853. Una tercera sección identifica las ideas, las condiciones históricas, y los intereses políticos de corto plazo que moldearon la creación de una república presidencial durante la convención constituyente. Finalmente, se discuten los conflictos estratégicos que precedieron la integración final de Buenos Aires a la federación y cómo éstos explican el contenido de la reforma constitucional de 1860. El trabajo concluye con una recapitulación acerca de los factores que explican el original modelo de república presidencial creado en Argentina.

### 1. El empate entre Buenos Aires y las provincias (1810-1852)

La caída de la monarquía centralista española no dejó instituciones legítimas establecidas, ni nacionales ni locales, desde las cuales se pudieran comenzar a organizar las nuevas repúblicas. Al igual que en el resto de Iberoamérica, la independencia del Virreinato del Río de la Plata fue sucedida inmediatamente por una desintegración gradual de las grandes divisiones administrativas, las cuales se transformaron en nuevas entidades que reclamaban autonomía del anterior centro político y participación en la formación de las nuevas autoridades nacionales. Sin embargo, los grupos que habían tenido acceso a los principales centros de poder económico y político durante la colonia se resistieron a este proceso. Estos grupos querían mantener control sobre el gobierno central, y, por tanto, rechazaron las demandas locales de autonomía y representación a nivel nacional (Safford 1974: 102-111). A diferencia del proceso constituyente en Norteamérica, la lucha por la distribución de poder político en Hispanoamérica no se encontraba constreñida por formas de organización y representación previas (como legislaturas locales o autoridades constituidas) que pudieran tomarse como puntos iniciales de discusión o como puntos focales de acuerdo.<sup>1</sup>

1 Para un análisis en detalle de las dificultades que marcaron el proceso de organización nacional en Argentina, comparado con el proceso constituyente en los Estados Unidos, ver Saguir (2008).

Desde esta perspectiva, la forma final que adquiriría la organización del estado nacional en Hispanoamérica no se encontraba determinada por sus condiciones iniciales.<sup>2</sup>

Desde la revolución de 1810, la élite política de Buenos Aires –principal puerto internacional y centro del poder económico, administrativo y militar del Virreinato del Río de la Plata– intentó monopolizar la conducción de la política nacional. Aprovechando la ventaja que tenían en recursos administrativos y militares, y representando a la provincia con mayor población, los líderes de Buenos Aires se reservaron para sí una posición clave en todas las autoridades nacionales –provisionales– creadas.<sup>3</sup> En 1819, mientras que las fuerzas nacionales se encontraban aún en guerra con el ejército español, un congreso constituyente dominado por delegados de Buenos Aires creó un cargo ejecutivo nacional que sería elegido por una asamblea en la cual las provincias carecían de representación como unidades políticas independientes.<sup>4</sup> Aunque los líderes *porteños* (habitantes de la ciudad de Buenos Aires) obtuvieron cierto apoyo en el interior del país, las provincias del litoral, que no asistieron a las sesiones, rechazaron esta constitución y amenazaron con formar un estado independiente. Dos años más tarde, luego de la guerra civil que siguió a la caída de las autoridades nacionales, el intento de organizar un nuevo congreso constituyente con representación igualitaria de las provincias fracasó debido a la oposición de Buenos Aires.

En 1826, después de un periodo en el cual la mayoría de las provincias existían *de facto* como unidades políticas independientes, se formó un nuevo congreso constituyente para darle al país una constitución nacional. Este congreso, organizado y controlado por Buenos Aires, produjo una constitución que, aunque centralista, hacía importantes concesiones a las unidades políticas locales. En primer lugar, creó un ejecutivo nacional, elegido por electores de las provincias, y una legislatura bicameral con un senado con representación igualitaria para cada provincia. También federalizó la ciudad de Buenos Aires, que se convertiría en capital de la nación, y dividió a la provincia de Buenos Aires en dos provincias diferentes. Finalmente, y de manera crucial para los intereses económicos provinciales, la nueva constitución nacionalizó la aduana de Buenos Aires, la fuente de recursos más importante del país.

Sin embargo, la nueva constitución no reconoció el derecho de los habitantes de las provincias a elegir a sus propios gobernadores, que era el reclamo político clave de los caudillos locales.<sup>5</sup> Por esta razón, tanto las provincias del litoral como las del interior rechazaron la

2 Acerca de las particularidades del proceso de construcción de nación y creación constitucional de Hispanoamérica, ver North, Summerhill y Weingast (2000) y Negretto y Aguilar Rivera (2000).

3 Tal fue el caso de las primeras instituciones nacionales, como las juntas, triunviratos y directorios en donde Buenos Aires lograba la representación más numerosa por ser ésta proporcional a su poder económico y tamaño poblacional.

4 Las provincias recibieron únicamente una forma parcial de representación en el senado de una legislatura bicameral. Para más detalles acerca de este diseño, ver Sampay (1975).

5 Los gobernadores serían designados por el presidente, de una lista de candidatos propuestos por consejos provinciales de administración (Sampay 1975).



nueva constitución y, al igual que en 1819, todas las autoridades nacionales fueron suspendidas. La única diferencia con la situación anterior es que ahora uno de los principales centros de oposición a la constitución centralista se localizaba en la misma provincia de Buenos Aires. En reacción a la nacionalización de las rentas del puerto de Buenos Aires, los productores ganaderos bonaerenses se rebelaron contra el partido centralista y lograron elegir al estanciero Juan Manuel de Rosas como gobernador de Buenos Aires (Burgin 1960: 41).

Una vez en el poder, Rosas (1829-1832/1835-1852) inició una larga tregua en la lucha por la constitución al establecer una confederación informal en alianza con las provincias. En 1831, se firmó un pacto federal entre Buenos Aires y las provincias litorales, que posteriormente fue aceptado por el resto del país. El pacto creó una Comisión Representativa, que era una especie de cuerpo deliberativo compuesto por delegados de todas las provincias en igualdad de representación. También delegó provisionalmente la conducción de asuntos internacionales al gobernador de Buenos Aires, quien posteriormente se convirtió en la autoridad ejecutiva nacional *de facto*. El propósito central de este acuerdo era sellar el compromiso de todas las partes involucradas para llamar, lo antes posible, a un congreso constituyente que adoptara una constitución federal.

Con el tiempo, lo único que permaneció del acuerdo fue el poder delegado al gobernador de Buenos Aires. Al mismo tiempo que mantenía la retórica de la causa federal, Rosas desmanteló la Comisión Representativa y conscientemente abortó la creación de una constitución federal. Con el poder económico de la provincia intacto, para la década de 1840, Rosas fue capaz de construir un ejército importante y ganar gradualmente hegemonía política sobre el resto de las provincias mediante una combinación de pactos de protección mutua con los caudillos provinciales y de distribución de beneficios económicos entre sus seguidores. Los competidores más poderosos en las provincias desaparecían y diversas rebeliones en el interior y el litoral del país eran derrotadas una tras otra. Por primera vez, un gobierno nacional con control sobre las provincias parecía tomar forma (Linch 1985: 644). Pero el gobierno nacional *de facto* era más débil de lo que parecía. Rosas dependía del apoyo del gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, para mantener el control sobre las provincias del litoral, cuyos intereses económicos estaban en conflicto con los de Buenos Aires (Donghi, 1982: 394). Aunque Entre Ríos experimentaba por entonces un período de rápido crecimiento económico basado en la producción de ganado, su expansión económica futura dependía de la apertura del Río Paraná, cuya navegación y comercio habían sido restringidos por Rosas.

La oportunidad de alterar el equilibrio de fuerzas existente surgió durante la década de 1840, cuando Rosas intervino en la política interna de Uruguay para colocar un gobierno aliado en este país. Uruguay, al igual que Brasil, compartía con las provincias del litoral un interés por romper el bloqueo de Buenos Aires sobre la navegación del sistema del Río de



la Plata. Aunado a lo anterior, Brasil vio la intervención de Buenos Aires en Uruguay como una amenaza potencial a su influencia hegemónica tradicional en los asuntos internos de este país (Donghi, 1982: 398). Fue en este contexto que, después de una alianza con Uruguay y Brasil, en mayo de 1851, Urquiza suspendió la delegación efectuada en 1831 al gobernador de Buenos Aires para conducir las relaciones exteriores de su provincia. Poco después, Corrientes siguió el ejemplo y una coalición formada por Corrientes, Entre Ríos, Uruguay y Brasil declaró la guerra a Rosas. En febrero de 1852, las fuerzas aliadas derrotaron a Rosas en la batalla de Caseros.

## 2. La organización del proceso constituyente

Mientras que en el pasado Buenos Aires había fracasado en imponer una constitución nacional centralista, la derrota de Buenos Aires bajo el liderazgo de Urquiza creaba la oportunidad de crear una constitución federal aceptada por la mayoría de las provincias. Pero esta tarea enfrentaba importantes obstáculos. Por un lado, el uso de la fuerza militar sólo podía ser una solución temporal para doblegar a Buenos Aires. En el largo plazo, era preciso lograr la participación voluntaria de esta provincia en el nuevo Estado nacional. Por otro lado, la creación de una constitución federal también podía frustrarse por el surgimiento de conflictos al interior de la coalición federal. Buenos Aires podía utilizar potenciales divisiones internas entre las provincias, como en el pasado, para producir el colapso de la coalición.<sup>6</sup> Desde el punto de vista de Urquiza, entonces, la creación y sustentabilidad de la nueva constitución dependía de su éxito en dos procesos de negociación entrelazados: uno, al interior de la coalición federal, para mantener a sus partidarios unificados; otro, entre la coalición federal y Buenos Aires. Este éxito, a su vez, dependía de los poderes que él fuera capaz de obtener a cambio de ciertas concesiones a los líderes provinciales y de los recursos que la coalición misma pudiera utilizar para lograr que Buenos Aires aceptara un acuerdo.

En este contexto, el primer paso de Urquiza fue asegurar a los gobernadores provinciales que él respetaría sus posiciones de poder local siempre y cuando ellos le dieran su apoyo para institucionalizar un Estado federal. Como fruto de este pacto implícito, el 6 de abril, las provincias del litoral nombraron a Urquiza como director “provisional” de la confederación, y delegaron en él el poder de conducir las relaciones exteriores. Esta acción rompió con la tradición establecida de delegar dicha función en el gobernador de Buenos Aires. A principios de mayo, Urquiza utilizó su influencia para que Vicente López y Planes, un porteño partidario de la causa federalista, fuera elegido gobernador de Buenos Aires. Sin embargo, el

6 Es preciso notar que Urquiza no obtuvo un apoyo significativo de las provincias en la guerra contra Buenos Aires y que muchos líderes provinciales le fueron leales a Rosas hasta el fin.

apoyo más importante recibido por Urquiza ocurrió a finales de mayo, cuando éste reunió a todos los gobernadores provinciales en *San Nicolás de los Arroyos* para que firmaran el pacto que establecería los procedimientos básicos de la futura convención constituyente.

Este pacto fue el intento consciente de diseñar una convención constituyente en la que ni Buenos Aires pudiera hacer prevalecer sus preferencias ni las demandas de los delegados provinciales pusieran obstáculos a la rápida adopción de una nueva constitución. Las reglas más importantes de este diseño fueron las siguientes:

- Reglas de representación. Cada provincia elegiría a dos delegados, rompiendo así con la representación proporcional a la población o a la importancia económica de la provincia, que siempre favoreció a Buenos Aires. También significó la formación de una asamblea pequeña, con un máximo de 28 delegados.
- Selección de delegados. Los delegados serían elegidos de acuerdo con las reglas para la elección de representantes en las legislaturas provinciales. Aunque en principio esto significaba la elección directa de los representantes por la población de las provincias, en los hechos implicaba que los propios gobernadores intervendrían como electores. El mismo acuerdo autorizaba implícitamente esta intervención (utilizar su influencia “legítima”, decía el pacto), que era por otra parte la práctica usual en elecciones locales. A través de dicha intervención, los gobernadores (y por medio de ellos, Urquiza) podrían asegurar la elección de delegados leales a la causa federal.
- Prohibición de mandatos vinculantes. Los delegados a la convención no podían ser instruidos por sus provincias sobre cómo votar en la convención. Esta medida buscaba facilitar las negociaciones internas y evitar el uso de instrucciones como un instrumento dilatorio o de bloqueo.
- Procedimientos internos. La constitución se aprobaría por mayoría simple de votos, lo cual disminuiría el poder de negociación de cualquier minoría opositora (principalmente, aunque no de manera exclusiva, de los delegados de Buenos Aires) en la convención.
- Ausencia de ratificación. A diferencia de convenciones constituyentes pasadas, la ratificación de la nueva constitución por parte de asambleas locales fue eliminada como requisito de aprobación. Con esto se buscaba impedir cualquier forma de oposición proveniente de las provincias en general y de Buenos Aires en particular. Implicaba también que el titular del poder constituyente era la nación y no las provincias.

Urquiza poseía instrumentos importantes para proteger –y potencialmente influenciar– el trabajo de la asamblea. Recibió, por ejemplo, la autoridad para controlar el orden interno del país mientras que la asamblea cumplía su misión. Como comandante en jefe de todas



las milicias provinciales, Urquiza podía utilizar los medios necesarios para restaurar la paz en caso de conflictos armados o rebeliones. Y no sólo era Urquiza el protector militar de la asamblea. También estaba a cargo de su apoyo material, pues según el Acuerdo era el responsable de pagar el sueldo de los delegados y otros gastos relacionados al trabajo de la asamblea. Aunado a esto, Urquiza fue confirmado como director provisional de la confederación y responsable de la administración general del país. Esto incluía, por supuesto, la regulación del comercio y la navegación de los ríos internos. En ausencia de una legislatura ordinaria, Urquiza también asumió poderes legislativos.

Gracias al control *de facto* que los gobernadores tenían sobre las elecciones locales, Urquiza fue capaz de ejercer una influencia considerable en la selección de delegados a la convención. De acuerdo con algunas narraciones históricas, Urquiza indicó los nombres de la mitad de los delegados que debían ser elegidos y aprobó el nombramiento de la otra mitad (Rosa 1963: 37). Un criterio importante de selección fue la lealtad a la causa federal e incluso al propio Urquiza. Pero también jugaron un papel importante consideraciones intelectuales e ideológicas. La mayoría de los delegados pertenecía a una generación de liberales moderados y pragmáticos, que compartían la visión de transformar Argentina en un estado constitucional moderno capaz de crear orden político e incentivar el progreso económico. Dada la prioridad de estas consideraciones, muchos delegados no eran en realidad representantes de los intereses provinciales. Un número importante de delegados, por ejemplo, no pertenecían a la provincia a la que se suponía representaban. Tal fue el caso de Eduardo Lahitte y de Salvador María del Carril, delegados de Buenos Aires a pesar del hecho de que ninguno había nacido en esa provincia.<sup>7</sup>

A los ojos de la mayoría de los actores políticos en Buenos Aires, todo el proceso era una burda imposición. Las reglas fueron establecidas para crear una constitución sin consultar la opinión de las provincias en general, y la de Buenos Aires en particular. Más aun, Urquiza, candidato natural para dirigir el ejecutivo del futuro gobierno constitucional, tenía los medios de influencia suficientes para garantizarse a sí mismo una extensa lista de poderes en la nueva constitución.

En junio, cuando el acuerdo era revisado por la legislatura de Buenos Aires, Mitre, uno de los líderes más influyentes de la élite política porteña, argumentó en contra del pacto porque creaba en la figura de Urquiza una “dictadura irresponsable” (*Asambleas Constituyentes Argentinas* 4: 314).<sup>8</sup> En términos similares, pero observando el posible resultado de la futura asamblea constituyente, el diputado Vélez Sarsfield declaró que el acuerdo estaba creado para asegurar la elección de Urquiza como presidente, quizás con poderes dictatoriales (*Asambleas* 4:314). Aun-

7 En Buenos Aires estos delegados recibieron el término peyorativo de “alquilones” (gente que se alquila). Ver Rosas (1963: 16)

8 De aquí en adelante, *Asambleas*.





que estas críticas eran hechas en términos personales, revelaban un dilema permanente de los líderes de Buenos Aires. Dada la (al menos temporal) ventaja militar de la coalición federalista, Buenos Aires tenía que aceptar un Estado federal como punto de partida de las negociaciones. Sin embargo, esperando ser minoría en el futuro gobierno, los líderes de esta provincia querían proteger lo más posible sus intereses de intervenciones del gobierno central. Por eso tenían incentivos para oponerse a la creación de un poder ejecutivo nacional poderoso.

La legislatura de Buenos Aires rechazó el acuerdo de manera casi unánime, argumentando que no podía obligar a la provincia sin su consentimiento. Como respuesta, Urquiza disolvió la legislatura, asumiendo para sí el papel de gobernador *de facto* de Buenos Aires. Pero ante su ausencia para abrir las sesiones de la asamblea constituyente en Santa Fe, una rebelión apoyada por los líderes militares de la provincia de Buenos Aires forzó la renuncia del delegado de Urquiza, ratificó el rechazo del acuerdo de San Nicolás y revocó los poderes de los delegados que representarían a Buenos Aires en la convención.

Entre los rebeldes había dos grupos dominantes: un grupo de radicales, que querían una separación completa de Buenos Aires de la futura federación, y un grupo de moderados, que aceptarían la integración únicamente bajo procedimientos constituyentes más favorables a su provincia (Scobie 1964: 61). Cada grupo (conocidos respectivamente como “separatistas” y “nacionalistas”) tenía puntos de vista divergentes acerca de la estrategia que debería adoptar Buenos Aires en un futuro. Los radicales, integrados por partidarios del anterior régimen de Rosas, consideraban que Buenos Aires debía formar un estado independiente, incluso si esto significaba el riesgo de una confrontación abierta. Los moderados, integrados por ex unitarios (centralistas) y por una nueva generación de políticos porteños, consideraba que Buenos Aires debería ser parte de la federación, pero sólo si los miembros de su propia élite obtenían participación en el gobierno futuro (Saenz Quesada 1974: 42). A pesar de sus intereses potencialmente contrapuestos, ambos grupos acordaron momentáneamente en formar una alianza “negativa” para impedir la creación de una constitución de acuerdo con los mecanismos designados por Urquiza.

La rebelión en Buenos Aires y el intento de su nuevo gobernador, Valentín Alsina, de invadir Entre Ríos, retrasó la inauguración de la convención hasta el 20 de noviembre. Sin embargo, en la ceremonia de instalación Urquiza sugirió que la nueva constitución sería creada incluso sin la participación de Buenos Aires. En el discurso que dio en esa ocasión, aseguró que a pesar de la ausencia temporal de Buenos Aires, “la república podría y tendría todos los medios necesarios para otorgarse una constitución” (*Asambleas* 4: 413).

Esto genera la pregunta de cómo sería posible constituir una federación sin Buenos Aires, si esta provincia era crucial para la viabilidad económica del nuevo Estado. La integración de Buenos Aires en esa época hubiera requerido el uso de la fuerza o de la negociación. Pero, por el momento, ninguna de esas salidas era atractiva para Urquiza. El uso de la fuerza

militar directa hubiera significado grandes costos en términos de vidas y recursos, particularmente dado el amplio apoyo del que aparentemente gozaba la rebelión en Buenos Aires. Por otro lado, cualquier negociación con los rebeldes requeriría de concesiones que pondrían en riesgo la creación de una constitución favorable a los intereses provinciales. Una condición básica para negociar con Buenos Aires era cambiar las reglas de procedimiento de la futura convención, por ejemplo, permitiendo que Buenos Aires nombrara delegados de acuerdo con el tamaño de su población; pero esto era inadmisibles para Urquiza.

La decisión de concluir el proceso constituyente sin Buenos Aires presentaba claros beneficios de corto plazo. En primer lugar, permitiría a Urquiza consolidar su liderazgo dentro de la coalición federalista y aislar a Buenos Aires del resto de las provincias. Y si la apertura de los puertos litorales al comercio internacional funcionaba como se esperaba, el nuevo Estado podría quizás sostenerse sin Buenos Aires y eventualmente imponerle a esta provincia una nueva constitución como punto de partida de cualquier negociación. En el mismo discurso citado, Urquiza expresó su creencia de que la separación de Buenos Aires era sólo un “accidente temporal” (*Asambleas* 4:413). Esta creencia fue confirmada cuando, a principios de diciembre, un grupo de líderes militares en la provincia de Buenos Aires exigió la renuncia del Gobernador Valentín Alsina y la participación de Buenos Aires en la convención. Este evento probablemente fortaleció la decisión de Urquiza de continuar sin Buenos Aires. El movimiento en contra de la élite política de la ciudad de Buenos Aires podría ayudar a Urquiza a lograr su meta a un costo mínimo.

El 24 de diciembre, la asamblea constituyente creó la Comisión de Asuntos Constitucionales, cuerpo que centralizaría la preparación de la nueva constitución. Sería un cuerpo pequeño, de tan sólo cinco miembros: Juan María Gutiérrez, Benjamín Gorostiaga, Manuel Leiva, Pedro Ferré y Díaz Colodrero. Los dos primeros, cercanos al círculo íntimo de Urquiza, serían responsables de la redacción de la constitución, mientras que los otros tres únicamente tendrían a su cargo la revisión del proyecto (Martire 1982; Sagarna 1938) ¿Bajo qué bases trabajarían?

### 3. La creación de una república presidencial

Diversos estudios históricos y comparativos sobre la elaboración de constituciones sugieren que la elección de diseños constitucionales, sobre todo en momentos fundacionales, resulta de una compleja interacción entre consideraciones imparciales y conflictos estratégicos. Sin embargo, de acuerdo con Jillson y Eubanks (1984) y Jillson (1988), es posible determinar la importancia relativa de estos factores al diferenciar entre dos niveles de diseño: un nivel “superior”, que afecta las opciones básicas de un régimen constitucional, y un nivel “bajo”,



relativo a las reglas secundarias y operativas que determinan el funcionamiento concreto del régimen.<sup>9</sup>

Siguiendo esta perspectiva, Negretto (2011, 2013) argumenta que los lineamientos más generales de una constitución se hallan determinados por una combinación de ideas políticas, experiencia histórica, y preocupaciones imparciales compartidas respecto a la estabilidad, la eficiencia, y la legitimidad del nuevo orden jurídico. En cambio, en cuestiones de detalle y materias distributivas, los factores más importantes que moldean la elección constitucional son las expectativas de los actores acerca de sus posiciones futuras y los recursos de poder que tienen para hacer prevalecer sus preferencias.<sup>10</sup> Normalmente, opciones tales como las que se dan entre monarquía o república, presidencialismo o parlamentarismo, incorporar o no un control de constitucionalidad y de qué tipo, o la extensión de los derechos individuales, corresponden al nivel de decisiones que se toman de acuerdo con objetivos cooperativos compartidos. En cambio, las reglas de representación, las reglas electorales o las cuestiones que afectan la distribución del poder entre el gobierno y la oposición se seleccionan de acuerdo con intereses estratégicos. Estos intereses naturalmente dividen a los constituyentes y por tanto generan conflictos que sólo se pueden resolver por medio de la imposición o el poder de negociación de aquellos que cuentan con más recursos en una coyuntura histórica determinada. El diseño de una república presidencial en Argentina ofrece una buena muestra de cómo estos dos niveles de análisis se complementan entre sí para explicar el resultado final de la elección constitucional.

La creación de un estado federal y un ejecutivo relativamente poderoso eran resultados predecibles de un proceso dominado por los intereses provinciales y el líder más probable del futuro gobierno. Para los líderes provinciales, la federación implicaba, como mínimo, la elección de gobernadores por los habitantes de las provincias (en lugar de ser nombrados por el gobierno central), la libre navegación de los ríos internos y la nacionalización de las aduanas externas. También estaba claro que los representantes provinciales incorporarían a la idea federal alguna regla de representación igualitaria en el gobierno nacional para atemperar la influencia de Buenos Aires. El general Urquiza también podía esperar (aunque nunca hizo una declaración explícita al respecto) alguna forma de ejecutivo unipersonal con poderes independientes de gobierno. Esta era, después de todo, la forma de gobierno adoptada por las autoridades nacionales provisionales desde 1820.

9 Esta construcción se basa en la obra de Buchanan y Tullock (1962) y Ostrom (1979), que distinguen entre un nivel "constitucional" y un nivel "operativo" de elección, uno relacionado con la elección de reglas institucionales generales y el otro con la preferencia por determinados resultados. A diferencia de Jillson y Eubanks (1984), sin embargo, estos autores no consideran que los problemas de distribución también pueden jugar un papel en el nivel constitucional de elección. Sobre el tema, véase también Elster (1991a, 1991b, 1995a, 1995b, 1995c).

10 Para un análisis más detallado de la influencia de estos factores en diversos procesos de cambio constitucional, ver Negretto (2013).



En ambos aspectos, podría pensarse que adoptar el modelo de los federalistas americanos era una solución expedita al problema del diseño constitucional, particularmente dados los costos que un largo proceso de negociación implicaba para todos los actores.<sup>11</sup> Al mismo tiempo que una estructura presidencial de gobierno le serviría a Urquiza para consolidar su liderazgo nacional, una legislatura bicameral con representación igualitaria en el senado y representación proporcional de los estados en la Cámara de Diputados podría equilibrar los intereses de Buenos Aires con aquellos de las provincias menos pobladas.

Sin embargo, al igual que en otros procesos constituyentes en Hispanoamérica, la creación de una nueva república en Argentina requirió de soluciones hechas a la medida para resolver problemas históricos específicos. Uno de estos problemas era cómo crear una autoridad nacional en un contexto de fragmentación territorial y de conflicto persistente entre facciones a nivel local. Otro problema –interrelacionado– era el peso desproporcionado que tenía una de las provincias (Buenos Aires), que probablemente se resistiría a ser incorporada a una federación en igualdad de condiciones con el resto. Estas circunstancias históricas debían reflejarse en la constitución al momento de diseñar el balance de poder entre el gobierno central y las autoridades locales, y al definir el alcance de la autoridad presidencial. Pero no resultaba evidente desde el inicio qué formas específicas de diseño institucional harían asequible la consolidación de una autoridad nacional que fuera aceptable para todas las partes involucradas.

Urquiza encontró una posible solución a este problema en un proyecto de constitución que el 30 de mayo de 1852 le envió Juan Bautista Alberdi, un abogado e intelectual porteño exiliado en Chile desde el periodo de Rosas. El núcleo de la propuesta de Alberdi estaba basado en la idea de una federación centralizada, un sistema presidencial cuyo ejecutivo gozara de fuertes poderes de emergencia y un régimen generoso de derechos civiles tanto para nacionales como para extranjeros. En el mes de julio Urquiza respondió en una carta a Alberdi que su libro era “un medio muy importante de cooperación” y que “no podría estar escrito o publicado en una mejor oportunidad” (Cárcano 1938: 6). Desde junio hasta agosto de 1852, el libro de Alberdi fue ampliamente publicitado en la prensa de Buenos Aires y del interior, convirtiéndose en pocos meses en uno de los más vendidos en el país.<sup>12</sup>

Para finales de agosto, Alberdi preparó una segunda edición del libro, en la que incluyó (aparentemente por recomendación de Juan María Gutiérrez) un proyecto que pudiera ser utilizado como base por la futura convención constituyente (Pelliza 1923: 47).<sup>13</sup> Y efectiva-

11 Esta era, por ejemplo, la solución propuesta por Domingo F. Sarmiento en 1850, antes de la derrota de Rosas. Ver Sarmiento ([1852] 1996: 116) y los artículos publicados por Muñoz (1852).

12 La venta fue tan exitosa que Urquiza ordenó una nueva edición nacional para distribuirla en las provincias (Mayer 1963: 422).

13 El título del trabajo de Alberdi era *Bases y Puntos de Partida Para la Organización Nacional*. Las futuras referencias a este trabajo estarán basadas en la edición de Jorge Mayer (1969). Las citas en el texto serán hechas bajo el nombre de *Bases*, seguido del capítulo y la página.



mente, en diciembre de ese año la convención constituyente usaría el proyecto de Alberdi como anteproyecto de la futura constitución.

Al igual que el libro, el proyecto fue ampliamente comentado en la prensa. Dada esta amplia difusión, resulta interesante destacar que no surgió inicialmente ninguna oposición importante a las características básicas de la constitución futura esbozada por Alberdi. Por el contrario, muchas de sus ideas centrales fueron adoptadas por diversas propuestas que aparecieron al mismo tiempo, y sus puntos de vista fueron generalmente aceptados incluso por aquellos que, más tarde, se volverían opositores de la constitución. Esto muestra que el proyecto de Alberdi y su filosofía política subyacente reflejaban más un entendimiento compartido acerca de los rasgos generales de la futura constitución que la opinión aislada de un intelectual o los intereses de corto plazo de un actor partidista. Resulta necesario, entonces, analizar en detalle el contenido de este proyecto para intentar explicar su influencia.



### 3.1 *La perspectiva de Alberdi*

El liberalismo se define a menudo como una ideología política centrada en la limitación del poder político por medio de una constitución que consagra derechos intangibles de los individuos y las minorías, y establece múltiples controles con el fin de evitar la concentración de poder en cualquier órgano del estado.<sup>14</sup> Esta definición, sin embargo, tergiversa las contribuciones de importantes pensadores liberales que participaron en la fundación de nuevas repúblicas. En la América española, muchos pensadores liberales que redactaron constituciones o participaron en funciones de gobierno no estaban tan preocupados por la limitación, como por la creación de autoridad estatal. Este tipo de liberalismo, que podemos llamar “constructor del Estado”, para tomar una expresión de Merquior (1991), trató de fortalecer los poderes del ejecutivo y del gobierno nacional, al mismo tiempo que se opuso a la dictadura personal y al gobierno arbitrario. El proyecto constitucional de Alberdi es el mejor exponente de este pensamiento.

El proyecto de Alberdi siguió la premisa de que la futura constitución argentina no debería ser ni un trabajo de imitación ni una construcción teórica. Era su convicción que, para que pudiera durar, la constitución debía estar sólidamente asentada en la experiencia histórica. En este sentido, Alberdi asumió que en la Argentina pos-Rosas se debían dar por sentadas ciertas instituciones. Luego de décadas de conflictos sobre la organización del Estado, nadie debería cuestionar la necesidad de adoptar un modelo federativo. Por otra parte, la experiencia paralela de guerra civil y dictadura también había preparado el terreno para aceptar la

14 Ver, por ejemplo, Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución* (1982).

creación de una autoridad nacional fuerte, aunque sujeta a los límites generales de un Estado constitucional. El problema principal, sin embargo, era cómo formular estas instituciones de manera tal que pudieran amoldarse a las condiciones históricas particulares de Argentina y, al mismo tiempo, acomodarse a las conflictivas demandas de los actores políticos principales.

Alberdi pensó que la nueva constitución tenía que tener un motivo económico como su objetivo principal.<sup>15</sup> A pesar de la prosperidad de Buenos Aires, Argentina era un país atrasado, cuyos conflictos políticos reflejaban usualmente la lucha por la distribución de escasos recursos económicos. Mientras que Buenos Aires podía prosperar gracias a la expansión de la producción ganadera y de la apropiación exclusiva de las rentas de su puerto, el resto del país se encontraba en un estado de subdesarrollo o tenía una capacidad de crecimiento limitada. Para salir de este estado, Alberdi propuso una serie de transformaciones que eran parte del programa de la mayoría de los reformadores liberales de su época: libre comercio, libre navegación de los ríos internos, remoción de las barreras internas al comercio y nacionalización de las aduanas.<sup>16</sup> La meta final de estas medidas era hacer de Buenos Aires el modelo de desarrollo económico para todo el país.

De acuerdo con Alberdi, sin embargo, el progreso económico no surgiría únicamente de medidas económicas liberales. Primero, era necesaria la eliminación (o la contención, al menos) del permanente estado de anarquía que había afectado a Argentina desde 1810. Esto requería la construcción de un poder político efectivo. Alberdi entendía la relación entre desarrollo económico y conflicto político como una de mutua causalidad. Mientras que el conflicto político tenía a la pobreza y al rezago económico como su principal causa, éste último no podía evitarse sin alcanzar primero un mínimo de orden político. Este razonamiento hobbesiano llevó a Alberdi a buscar un conjunto específico de instituciones políticas cuyo propósito principal fuera impedir la guerra civil y las divisiones internas. Fue desde este punto de vista que Alberdi propuso que la constitución argentina debía ser, como la americana, federal y presidencialista. Pero su entendimiento de estas categorías era sustancialmente distinto del de los constituyentes americanos.<sup>17</sup>

El proyecto de Alberdi creó una doble esfera de autoridad política. En el nivel nacional, el poder se dividió entre un presidente, un congreso bicameral y una Corte Suprema, cabeza del poder judicial. Los gobernadores, legislaturas y cortes provinciales representaban, en cambio, al nivel local de autoridad. Alberdi, quien no era federalista por convicción,

15 "Ésta es la meta de las constituciones en nuestros días, ellas deben tender a organizar y constituir los grandes medios prácticos para sacar a nuestra América liberada de su oscura y subordinada situación actual." Ver *Bases* (11: 220)

16 Ver, en particular, los artículos 8 a 11 del proyecto. En *Bases*, (38: 464). Ver también propuestas similares hechas por Sarmiento [1852] (1996: Cap. 4), y por Mitre en el artículo "Profesión de Fe," publicado en *Los Debates*, 1 de Abril 1 de 1852.

17 Para una comparación general entre el diseño de Alberdi y el de los federalistas americanos, particularmente en relación al sistema presidencial, ver Erchemendy (1997).





consideró la autonomía provincial como una manera de reconocer el poder adquirido por los gobernadores. Su proyecto otorgaba a las provincias el derecho de elegir sus propias autoridades y crear sus propias instituciones. También les garantizaba la igualdad de representación en un senado que tendría los mismos poderes de legislación que la Cámara de Diputados. La diferencia entre ambas cámaras era que en tanto los diputados serían elegidos por los ciudadanos, el senado estaría conformado por dos senadores elegidos por cada legislatura provincial.

Al mismo tiempo, sin embargo, Alberdi buscó reducir al mínimo la esfera de la autonomía de las provincias. Por ejemplo, el gobierno central fue investido con el poder de “intervención federal,” que consistía en la autorización para tomar el control de los gobiernos locales (incluso sin petición expresa de la provincia) en casos de sedición. En la misma línea, se le otorgó al Congreso Nacional el poder de revisar las constituciones provinciales antes de su aprobación, y la Suprema Corte decidiría en controversias constitucionales entre una provincia y los habitantes de ella. Estas reglas contradecían la idea de federación surgida de la constitución americana. En lugar de una unión de estados independientes que delegaban parte de su soberanía al gobierno central, Alberdi pensó la federación como el margen de autoridad que el gobierno central estaba dispuesto a reconocer a las provincias (Botana 1983: 352).

Uno de los argumentos de Alberdi a favor de esta versión del federalismo era el camino casi opuesto que habían recorrido históricamente Argentina y Estados Unidos. Norteamérica transitó de un sistema de estados mutuamente independientes a una organización nacional después de la independencia. Argentina, como en casi toda Hispanoamérica, pasó de un sistema centralista a un sistema de estados independientes e incluso, cuasi anárquicos (*Bases* 25: 346-47). Más aún, las condiciones institucionales de los gobiernos locales eran completamente diferentes. Para Alberdi, la situación de Argentina en 1852 era más cercana a la de Francia en 1789, que a la de Estados Unidos en 1787. Mientras que las colonias americanas estaban constituidas antes de crear un gobierno nacional, en Argentina, como en Francia, las unidades regionales carecían de institucionalización. Esta es la razón por la cual, desde la perspectiva de Alberdi, la constitución federal tenía que preceder y prevalecer sobre las constituciones locales.<sup>18</sup> Esta es también la razón por la cual Alberdi nunca pensó en el federalismo como un límite al poder del gobierno nacional. Más que ser una parte del esquema de frenos y contrapesos, las autoridades provinciales eran simples delegadas del poder central.<sup>19</sup>

18 Ver la nota al pie de Alberdi al artículo 7 de su proyecto (revisión de las constituciones provinciales por el congreso nacional). *Bases* (38: 463-64)

19 Esta idea se indica en el artículo 107 del proyecto de Alberdi: “Los gobernadores provinciales y los oficiales públicos que dependen de ellos son *agentes naturales* del gobierno general, para lograr el cumplimiento de la constitución y de las leyes generales de la confederación.” Ver *Bases* (38: 483)

Además de este análisis histórico general, la idea de Alberdi de una federación “mixta” (parte federal, parte centralista) también se basaba en el modelo provisto por instituciones predecesoras. La confederación bajo Rosas era uno de esos modelos (Romero 1963: 147). A pesar de su rechazo al gobierno arbitrario de Rosas, Alberdi admiraba que este caudillo fuera el primer líder desde 1810 que logró crear un poder verdaderamente nacional. Alberdi creía que tal poder no debía ser eliminado, sino institucionalizado a través de una constitución.<sup>20</sup> El secreto del poder de Rosas era la centralización verdadera detrás de una fachada de confederación informal. Dada la debilidad de las bases institucionales del poder local y la amenaza permanente de invasión de otras provincias, los caudillos provinciales siempre estaban obligados a confiar en la protección y recursos que les proveía un poder más fuerte. La superioridad de Buenos Aires en fortaleza militar y poder económico ayudó a Rosas a jugar este papel de protector, y exigir obediencia a cambio.<sup>21</sup> Alberdi pensó que la nueva constitución necesitaba algo similar a dicho poder para mantener el orden y la unidad política. Por eso, su proyecto le otorgó al gobierno central recursos económicos, militares y legales suficientes para controlar a las provincias.

En esta línea de razonamiento, Alberdi propuso que el secreto “eficiente” de la nueva constitución se debía encontrar en la estructura y poderes de la presidencia. “No dudaría en decir”, confesaba Alberdi, “que el destino de los estados de América del Sur depende especialmente de la constitución del poder ejecutivo” (*Bases* 26: 351). Desde su perspectiva, la caída de la monarquía española creó un vacío de poder que no podía ser llenado por una república liberal con gobiernos de poderes limitados y fuertes libertades individuales. Hispanoamérica, pensaba Alberdi, no estaba preparada para un gobierno auténticamente republicano. Le faltaba tanto la experiencia como la predisposición cultural para ejercer la libertad política con un mínimo de orden. Haber hecho caso omiso a esta realidad era, en su opinión, el principal error de muchos liberales latinoamericanos. Querían crear un orden político basado en la doctrina de la soberanía popular, con ejecutivos débiles, y garantías individuales extensas. Pero despertaron, según Alberdi, en medio de la anarquía y el desorden. Hasta que los hábitos y las ideas de los hispanoamericanos cambiaran a través del efecto benéfico del progreso económico y cultural, coincidía con Bolívar en que la única forma posible de gobierno libre compatible con el orden era una república de “reyes con el nombre de presidentes” (*Bases* 13: 229).

20 Ver el ensayo de Alberdi “La República Argentina, 37 Años Después de su Revolución de Mayo,” en *Obras Completas* (1886: 221-242). Ver también “Compromisos y Deberes en que el Gobierno Absolutista de Buenos Aires se Halla de Seguir el Movimiento Político de Europa de Este Momento,” e “Importancia que para Chile tienen los Asuntos de Buenos Aires”. Estos artículos se reproducen en Barros (1997).

21 Incluso sin explicar el mecanismo de la autoridad de Rosas, Alberdi cita frecuentemente la capacidad de Rosas de lograr obediencia como uno de las principales, aunque no intencionales, contribuciones de su mandato a la causa de la unidad nacional. Ver *Bases*, Chap. 29.





Desde la propia perspectiva de Alberdi, era en el área de poderes presidenciales donde su proyecto se separaba más radicalmente del precedente americano (*Bases* 26: 349). El papel del presidente en la constitución americana era un elemento clave de la interpretación madisoniana de la separación de poderes como un sistema en el que cada rama de gobierno debería tener los medios y los motivos para preservar sus propios poderes y prevenir usurpaciones de las otras.<sup>22</sup> Para lograr este propósito, cada rama de gobierno debía participar en las funciones de las otras con el fin de crear un sistema de frenos y contrapesos mutuos. El presidente, por ejemplo, tendría derecho de veto sobre la legislación para impedir la expansión del poder legislativo, que según los federalistas americanos era la rama más inclinada al abuso del poder. Para hacer efectivo este control, el presidente debía elegirse y durar en el cargo en forma independiente de la legislatura, y tener poder autónomo sobre la formación del gobierno. Al mismo tiempo, sin embargo, el presidente dependía del congreso para pasar la mayor parte de la legislación, aprobar el presupuesto o, en el caso del senado, para obtener su ratificación en los nombramientos del gabinete o de los jueces federales. El presidente sólo podría vetar una ley en su totalidad y su veto podía ser revocado por una mayoría de dos tercios en la legislatura. No tenía poder legal para actuar por su cuenta en casos de emergencia, y se encontraba sujeto a juicio político en casos de violación a la constitución.

Alberdi vio la separación de poderes como un ingrediente esencial de una constitución liberal, y aceptó que ciertos elementos de la doctrina de frenos y contrapesos eran necesarios para prevenir el abuso y la concentración de poder. En su proyecto, por ejemplo, las facultades legislativas del presidente y del congreso permanecerían separadas y equilibradas. Mientras que el presidente podía introducir legislación, dependía del congreso para su aprobación final. De la misma manera que el presidente americano, su único medio para influenciar el proceso era un veto sujeto a revocación por dos terceras partes de la legislatura.<sup>23</sup> También similar al diseño de la constitución americana, estaba el hecho de que, mientras un colegio electoral elegía al presidente por un periodo fijo, el ejecutivo se encontraba sujeto a juicio político en el congreso en caso de mala conducta o violación a la constitución. A diferencia del presidente americano, el presidente de Alberdi no requería el consentimiento del senado para nombrar a los ministros del gabinete, hecho que le otorgaba mucha mayor autonomía en términos de formación de gobierno. Sin embargo, siguiendo la lógica de frenos y contrapesos, el nombramiento de jueces federales, incluyendo a los miembros de la Corte Suprema, sí estaba sujeto a ese requerimiento.

22 Ver los Federalistas 47 a 51 de Madison, en Madison, Hamilton and Jay [1788] (1987: 302-22)

23 En el proyecto de Alberdi, así como en el texto final de la Constitución, el presidente estaba autorizado a vetar la totalidad, así como partes de un proyecto de ley. Esta autorización, sin embargo, no invistió al presidente con el poder de promulgar las partes no observadas de un proyecto de ley. Todo el proyecto tenía que ser enviado de vuelta al congreso y correspondía a la Asamblea decidir si aprobaba o no el veto o insistía en el proyecto original.

A pesar de estas provisiones, Alberdi rechazó uno de los supuestos centrales de la doctrina de frenos y contrapesos: la idea de que la estabilidad constitucional debería ser producto de un equilibrio auto-sostenible entre las distintas ramas del gobierno (Manin 1995). Desde su punto de vista, en los países sin tradición constitucionalista y afectados por conflictos permanentes entre facciones, el cumplimiento de la constitución dependía de la existencia de un poder ejecutivo fuerte, capaz de actuar a discreción en circunstancias excepcionales. Era en este sentido que Alberdi creía (citando en su apoyo a Juan Egaña, el precursor intelectual de la constitución chilena) que “es una ilusión el equilibrio de poderes.” (*Bases* 26: 354). Para Alberdi, cuando la constitución se encuentra en peligro, el presidente es la única fuerza capaz de impedir la anarquía y la disolución. Las garantías individuales, escribió Alberdi, se volverían palabras vanas sin la existencia de garantías públicas, la primera de las cuales es “el gobierno, un poder ejecutivo con la capacidad de crear la paz y el orden constitucional efectivo...” (*Bases* 26: 353).

Esta perspectiva fue traducida en el diseño de poderes de emergencia. El proyecto introdujo la institución de estado de sitio, la suspensión temporal de las garantías individuales que el presidente podía declarar en casos de ataque externo o conmoción interna. Se requería del consentimiento del senado en caso de ataque externo y aprobación del congreso en casos de conflictos internos. El presidente, sin embargo, podía actuar por sí mismo en caso de que el congreso no se encontrara en sesiones, y no tenía la obligación de llamar al congreso a sesiones extraordinarias. Para ver el poder residual tan amplio que esta regla le otorgaba al presidente, uno debe considerar las disposiciones adicionales del proyecto de Alberdi, como la que establecía que el congreso permanecería en sesión únicamente por cinco meses al año, periodo que sólo podía ser extendido por el presidente.<sup>24</sup> Esta disposición significaba que, la mayor parte del tiempo, el presidente ejercería poderes de emergencia libre de control legislativo. La corta duración de las sesiones del congreso y la falta de poder del congreso para extenderlas también tenía un impacto en otras áreas relacionadas con poderes de excepción, como la institución de la intervención federal. Aunque el proyecto estableció que las intervenciones federales deberían ser declaradas por el gobierno nacional, la corta duración de las sesiones del congreso significaba que, en la práctica, el poder de la intervención federal permanecería, la mayor parte del tiempo, en manos del presidente.

Alberdi formó sus creencias acerca de los beneficios de este diseño durante su exilio en Chile. Desde inicios de 1830, el Partido Conservador de Chile creó un régimen político que, en contraste con las experiencias en la mayoría de los países latinoamericanos de esa época, logró asegurar un alto grado de estabilidad política, orden y progreso económico (Collier 1985: 583). Alberdi atribuyó este éxito a la constitución de 1833 y a los extensos poderes

<sup>24</sup> Descartó, entonces, la solución (adoptada por la constitución americana), de darle al congreso el poder de determinar la duración de sus sesiones.

que le otorgó al presidente, particularmente en materia de emergencias políticas.<sup>25</sup> Esta idea fue compartida por otros liberales argentinos exiliados en Chile durante la década de 1840. Al igual que Alberdi, por ejemplo, Sarmiento solía calificar peyorativamente como “doctrinarios” a los reclamos de los liberales chilenos que criticaban a la constitución conservadora por el predominio que le dio al presidente en el proceso político. Aunque eran partidarios de un gobierno con poderes legales definidos, tanto Sarmiento como Alberdi creían que sólo un presidente con poderes fuertes podía impedir la anarquía en países sin una tradición de gobierno representativo y plagados de conflictos internos.<sup>26</sup> El despotismo debería ser evitado, por supuesto, pero no a través de un debilitamiento de la autoridad estatal.

Dos elementos más del diseño de Alberdi merecen mención: el papel de las elecciones y la duración de los cargos representativos. El precedente de Rosas, que usó el voto popular para legitimar un régimen dictatorial, convenció a Alberdi y a muchos liberales de su generación que era preciso restringir la soberanía popular en su base, a través de requisitos de propiedad y de educación.<sup>27</sup> La estabilidad tan admirada de la constitución chilena de 1833, que adoptó esa solución, reforzó esta creencia. A pesar de esta opinión, Alberdi prefirió dejar la regulación de las elecciones de senadores y diputados a cada provincia, probablemente asumiendo que las constituciones provinciales y las leyes electorales eran los instrumentos adecuados para establecer requisitos de votación.<sup>28</sup> El proyecto incluyó restricciones a la expresión directa de la voluntad popular, como la elección del presidente por un colegio electoral o la elección de senadores por las legislaturas locales, ambas tomadas de la constitución americana. También introdujo restricciones para ser elegido, ausentes del modelo americano, como requisitos explícitos de propiedad para los senadores, representantes y presidente.

Con respecto a la duración del cargo presidencial, el proyecto de Alberdi incluyó una regla que luego se volvió típica en muchas de las constituciones hispanoamericanas de la segunda mitad del siglo XIX: la proscripción de la reelección presidencial inmediata. Mientras que los senadores y los representantes podían ser reelegidos, el proyecto otorgó al presidente esta posibilidad únicamente después de que hubiera pasado un período fuera del

25 Ver *Bases* (26: 354) y la nota al pie del artículo 85, párrafo 22 del proyecto (estado de sitio), en *Bases* (38: 479). Ver también los artículos publicados por Alberdi en *El Comercio de Valparaíso*: “Exige Reforma la Actual Constitución de Chile?” (06-14-48), “Compromisos y Deberes en que el Gobierno Absolutista de Buenos Aires se Halla de Seguir el Movimiento Político de Europa de este Momento” (07-3-48), “La Democracia en Sudamérica” (07-4-48), “Notable Diferencia entre los Agitadores y Conservadores de las Repúblicas, y los de las Monarquías” (08-22-48), y “Chile y Buenos Aires Comparados por la Reforma” (08-30-48). Ver Barros (1997)

26 Ver, por ejemplo, los artículos publicados por Sarmiento en *El Progreso* entre 1844 y 1845, reproducidos bajo el título de “Representación Nacional,” en *Obras Completas* ([1886] 1909: vol. IX)

27 El temor a la soberanía popular y la idea de que el gobierno representativo debía ser un gobierno de “la razón”, esto es, de una minoría ilustrada, fueron temas populares entre las nuevas generaciones de liberales formados durante el régimen de Rosas (la llamada “Generación del 37”). El mentor de Alberdi, Esteban Echeverría, era uno de los principales exponentes de esta perspectiva. Era también la postura de Sarmiento y de la mayoría de los exiliados en los cuarentas. Ver Romero (1963: 145).

28 Ver *Bases* (Cap. 13) y artículo 45 del proyecto.



cargo. Hay quienes han visto en esta regla una prevención contra el despotismo presidencial.<sup>29</sup> Pero no es claro que fuera propuesta por esta razón. Alberdi conocía probablemente el argumento de Hamilton en el *Federalista* # 72, según el cual era la reelección, y no la proscripción de la misma, la que podía actuar como un incentivo al buen comportamiento y por tanto evitar abusos del presidente.<sup>30</sup> El problema es que Alberdi asumía que dado el carácter poco competitivo de las elecciones y los enormes recursos políticos y económicos que manejaría un presidente, éste siempre se reelegiría. El presidente, decía, “siempre tiene los medios para reelegirse a sí mismo y pocas veces fracasaría en lograrlo.”<sup>31</sup> Debido a esto, Alberdi prefería una presidencia de 6 años sin reelección a una más corta (digamos, de 4 o 5 años) con esa posibilidad. La razón por la que probablemente eligió esta opción era para garantizar la rotación de elites en el cargo ejecutivo y evitar conflictos entre facciones. El ejemplo contrario lo ofrecía Chile hasta inicios de 1870.

Como señalé anteriormente, los aspectos generales de este diseño institucional reflejaban puntos de vista e ideas ampliamente compartidas por las elites políticas e intelectuales de la época acerca de las instituciones que mejor se ajustarían a las condiciones históricas de la Argentina para crear una república estable. Alberdi escribió como portavoz de una versión conservadora del liberalismo que se volvió predominante en Argentina e Hispanoamérica a mediados del siglo XIX. Al mismo tiempo, sin embargo, el proyecto tenía una dimensión política práctica: fue diseñado para funcionar como un compromiso entre los intereses en conflicto de tres actores diferentes: el futuro presidente, los gobernadores provinciales y los dirigentes de Buenos Aires. Como él mismo proponía, “la Constitución es un pacto político dictado por la necesidad de conciliar hechos, intereses y demandas de las circunstancias” (Bases 30: 401). Es en este sentido que el modelo de Alberdi finalmente se convirtió en parte de un complejo proceso de negociación en el que los intereses políticos de corto plazo y los recursos estratégicos jugaron un papel preponderante en la conformación del diseño final de la constitución.

Es evidente por qué Urquiza, el candidato más firme a la presidencia bajo la nueva constitución, le dio un apoyo entusiasta al proyecto de Alberdi. Una presidencia con fuertes poderes para suspender garantías constitucionales o tomar control de los gobiernos locales en caso de conflictos internos era fundamental para impedir desafíos a la autoridad central y evitar disputas al interior de la coalición federal. Urquiza sabía que los fracasos pasados del proyecto federalista no se debían simplemente a la hegemonía de Buenos Aires. Las rivalidades regionales económicas y políticas también crearon problemas de coordinación

29 Ver, por ejemplo, Kantor (1971)

30 La posición de Hamilton fue ya formulada durante los debates de la frustrada constitución de 1826. Ver *Asambleas* (3: 1159)

31 Ver *Bases* (38:475), nota al pie del artículo 79, p. 475.





entre los líderes locales para crear una coalición federalista estable. Ahora que esta coalición se había formado, era crucial para Urquiza tener la capacidad de impedir deserciones y contrarrestar posibles rebeliones internas. A este respecto, el instrumento de la intervención federal le daría al presidente una capacidad de amenaza creíble para inducir disciplina y colaboración entre los líderes provinciales. Y la posible resistencia armada de Buenos Aires añadía un motivo más para apoyar este diseño.<sup>32</sup>

Menos evidente, sin embargo, es por qué los líderes provinciales aceptarían un diseño institucional que diera a las provincias una autonomía política restringida y que proveyera al presidente de poderes tan importantes. Para expresarlo de otra forma, ¿por qué los federalistas argentinos, después de décadas de lucha contra el centralismo, aceptarían un sistema que le diera tanto poder al gobierno central en general y al presidente en particular? La respuesta, me parece, se encuentra en la dinámica interna de la coalición federal. Mientras que Urquiza dependía del apoyo de los gobernadores, también tenía influencia para inducir a los miembros de su coalición para sacrificar o moderar algunas demandas. Como organizador y representante de la coalición, Urquiza sabía que les estaba dando a sus partidarios beneficios que ninguno de ellos alcanzaría por su propia cuenta o en alianza con otros. Estos beneficios eran claramente una constitución que preservaría las elecciones locales, nacionalizaría las aduanas y abriría los ríos internos al comercio internacional. A cambio de reconocerles sus esferas locales de influencia y darles parte en la distribución de los recursos nacionales, Urquiza podía obtener de los líderes provinciales la aceptación de ciertas restricciones a la autonomía local que, desde su punto de vista, eran necesarias para consolidar su autoridad nacional.<sup>33</sup>

También hay que notar que ciertas restricciones a la autonomía local, como el poder de intervención federal, no eran necesariamente vistas por los líderes provinciales como contrarias a sus intereses políticos fundamentales. Dado que su poder local era constantemente amenazado por competidores internos y externos, el presidente podría utilizar el mecanismo de la intervención para ayudarlos a permanecer en el poder, al menos mientras el presidente también dependiera de ellos para gobernar. Después de todo, la relativa estabilidad del sistema confederado de Rosas se fundó en un intercambio similar. Por otra parte, el proyecto de Alberdi también otorgaba a los líderes provinciales varias garantías

32 De hecho, la correspondencia entre los intereses políticos de Urquiza y los poderes presidenciales propuestos por Alberdi era tan cercana que algunos historiadores vieron en el modelo "más una constitución para el vencedor de Rosas que para la nación argentina." Ver Pelliza (1923: 92). Este argumento es exagerado, pero que el modelo de Alberdi fuera también instrumental a los intereses de Urquiza, habla de la relación que normalmente existe entre ideas e intereses en la vida política. Aunque las ideas puedan, y en algunas ocasiones de hecho surjan independientemente de los intereses, raramente se vuelven influyentes sin el apoyo de actores dominantes que encuentran en esas ideas la traducción de sus intereses.

33 Para un análisis del diseño de Alberdi como un sistema de intercambios entre Urquiza y los líderes provinciales, ver Tonelli, (1995).

que podían ser usadas para controlar el poder del ejecutivo. Por ejemplo, la elección del presidente dependía de los electores de las provincias (en igual número a los diputados y senadores que cada provincia enviaba al congreso). Dado el control *de facto* que los gobernadores provinciales tenían sobre las elecciones locales, esta regla significaba que cualquier presidente tendría que obtener su aprobación (al menos, de una mayoría de ellos), para ser elegido. Los líderes provinciales también podrían confiar en que controlarían los niveles de apoyo al presidente en la legislatura, particularmente en el senado, donde todas provincias tenían igual representación. El senado tenía poderes legislativos importantes, debía aprobar el estado de sitio, participaba en el nombramiento de jueces federales y, de acuerdo con el proyecto, incluso tenía prerrogativa exclusiva para proponer enmiendas a la constitución.

Por todas estas razones, resulta evidente que el único actor que no estaría satisfecho con el proyecto de Alberdi era Buenos Aires. Esta provincia perdería su monopolio económico y sus ventajas políticas sin obtener ninguna concesión sustancial a cambio. No sólo se nacionalizarían las rentas del puerto, sino que la ciudad de Buenos Aires sería declarada la capital de la República. La mayoría del congreso, tanto en el senado como en la cámara de diputados estaría en manos de los intereses provinciales, y la Presidencia, con sus fuertes poderes de emergencia y de intervención sería controlada por el líder de esta mayoría. Una simple evaluación de su posición futura bajo la nueva constitución confirmaría la decisión inicial de los líderes de Buenos Aires de resistir la integración de la provincia en estos términos.

### 3. 2 *La perspectiva de los delegados*

Una explicación completa de la adopción del modelo de Alberdi, así como de las reformas introducidas a este proyecto en el diseño final requeriría un minucioso examen de las posturas que tomaron los delegados en los debates de la convención. Desafortunadamente, la evidencia de índole documental está fragmentada e incompleta. No existen registros del trabajo de la comisión de asuntos constitucionales que elaboró el borrador, y sólo existen unas pocas reproducciones completas de los debates en las sesiones plenarias. No obstante su escasez, la evidencia disponible es suficiente para argumentar que la mayoría de los delegados no eligió el modelo de Alberdi únicamente como un asunto de conveniencia, dada la falta de proyectos alternativos de constitución. Los fragmentos reproducidos de los debates y los eventos que rodearon al trabajo de la asamblea sugieren que la mayoría de los delegados compartía la idea de que el proyecto de Alberdi proporcionaba el mejor conjunto de instituciones, tanto para el país como para el contexto estratégico bajo el cual la constitución estaba siendo creada.





El proyecto oficial de constitución fue preparado por Benjamín Gorostiaga con la colaboración de Juan María Gutiérrez, ambos representantes de la mayoría liberal de la convención, y fuertes partidarios de Urquiza. Su proyecto confirmó los elementos principales del de Alberdi.<sup>34</sup> Se proclamó la libre navegación de los ríos internos, la eliminación de barreras internas al comercio y la nacionalización de las rentas de todas las aduanas exteriores. También declaró a Buenos Aires la capital de la República. Sin embargo, como compensación por separar la ciudad de la provincia, el proyecto establecía que la ciudad de Buenos Aires tenía derecho a elegir representantes, tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores.

En cuanto a la distribución de poderes entre el gobierno central y las provincias, el proyecto reprodujo el modelo de federación centralista por el que abogaba Alberdi. En este sentido, el gobierno central mantuvo el poder de intervenir en las provincias, incluso sin petición de las autoridades locales, y el congreso preservó el derecho de revisar las constituciones locales. Sin embargo, es interesante notar, que el proyecto de la comisión invistió al gobierno central con poderes *aún más fuertes* que aquellos que Alberdi le había otorgado. El poder judicial federal, por ejemplo, se encontraba a cargo de una nueva forma de control centralizado: el poder para decidir los conflictos entre diversas ramas de los gobiernos provinciales.

De la misma manera que en el modelo de Alberdi, las diferentes ramas del gobierno fueron separadas, y se introdujeron elementos de control mutuo para asegurar un cierto balance de poderes entre ejecutivo y legislativo. El presidente podía proponer leyes y vetar las mismas, sujeto a una revocación de dos terceras partes del congreso. Sin embargo, el poder de prerrogativa del presidente fue visiblemente aumentado por el proyecto de la comisión.

Mientras que en el esquema de Alberdi el presidente no podía declarar el estado de sitio por sí mismo cuando el congreso se encontraba en sesión, el proyecto de la Comisión le permitía evadir la autorización del congreso en casos de extrema urgencia. Al mismo tiempo, se incluyó una disposición general autorizando al presidente a que actuara por sí mismo en *todos* los casos en los que necesitara el consentimiento del senado pero que el congreso no estuviera en sesión. Aunado a la corta duración de las sesiones del congreso, estas nuevas reglas aumentaron los poderes residuales del presidente para actuar en circunstancias imprevistas. Quizás la única excepción parcial a esta acentuación de los poderes presidenciales fue la inclusión del derecho del congreso a pedir informes a los ministros del gabinete, y la proscripción de la delegación de poderes legislativos al presidente.

El esquema general para la elección de los representantes y la duración en el cargo propuestas por Alberdi se mantuvieron.<sup>35</sup> Aparentemente, sin embargo, los constituyentes

34 Además del proyecto de Alberdi, otras fuentes de la constitución incluyeron a la constitución centralista de 1826, la constitución americana de 1787, y la constitución de Cádiz de 1812. Ver Bacque (1915: 141-43). Ver también Vanossi (1976).

35 Con dos variantes. Por un lado, los requisitos de propiedad para diputados fueron eliminados, mientras que aquellos para ser elegido presidente fueron incrementados. Por otro lado, la duración de los senadores en el

no compartieron el rechazo de Alberdi respecto al sufragio universal. De acuerdo con esta nueva constitución, las leyes electorales serían reguladas por el gobierno nacional, y no por las provincias. Esta ley, que establecía el sufragio universal masculino, fue promulgada por el primer congreso nacional en 1857. Cuando algunas provincias intentaron imponer requisitos para votar, el congreso rechazó estas constituciones (Cantón 1973: 20).

Aunque el proyecto estaba listo para su discusión a mediados de febrero, no fue presentado a las sesiones plenarias sino hasta abril. Un obstáculo fue el surgimiento de conflictos internos en la comisión de asuntos constitucionales. Mientras que el proyecto preparado por Gorostiaga y Gutiérrez sintetizó el consenso existente entre la mayoría liberal, los miembros de la minoría conservadora en la convención (Colodrero, Ferré y Leiva) controlaban la comisión. Este grupo se oponía a los liberales en pocos pero importantes aspectos, tales como establecer la capital en Buenos Aires, la eliminación de las barreras internas al comercio, y sobre todo, el tema de la tolerancia religiosa.<sup>36</sup> Para poder eliminar este obstáculo, el 23 de febrero se añadieron dos nuevos miembros a la comisión, Derqui y Zapata; y Ferré, quien se encontraba participando en las negociaciones con Buenos Aires, fue reemplazado por Zavalía (Martire 1982: 8-10). Posteriormente a estos cambios, fue el conflicto con Buenos Aires lo que hizo imposible la discusión del proyecto.

A pesar de encontrarse sitiada, Buenos Aires mostró una capacidad extraordinaria para resistir, gracias a su ventajosa posición económica. En enero, la convención autorizó a Urquiza a utilizar los medios necesarios para terminar el conflicto, incluyendo implícitamente la fuerza (Scobie 1964: 81). Urquiza, sin embargo, decidió enviar una delegación para negociar, quizás esperando que la persistencia del conflicto y la amenaza del uso de la fuerza convencieran a los líderes de la ciudad de llegar a un acuerdo. Los delegados de Urquiza llegaron a un acuerdo, pero sus términos fueron completamente inaceptables para el líder federal: Buenos Aires pedía que el número de delegados designados se estableciera de acuerdo con la población y que se limitaran los poderes de Urquiza a la conducción de asuntos externos (Scobie 1964: 84).

Con la suspensión de las negociaciones en marzo, no sólo eran innecesarias más tardanzas, sino que incluso parecía haber una urgencia extrema para aprobar la constitución tan pronto como fuera posible. El proyecto fue finalmente presentado el 18 de abril, y la discusión en lo particular tuvo lugar entre el 21 y el 31 del mismo mes, esto es, en sólo diez días. A pesar de la brevedad de las discusiones, es posible reconstruir algunos de los mecanismos

---

cargo fue aumentada de 6 a 9 años, aparentemente para hacer de este cuerpo un elemento más conservador del sistema de gobierno.

36 De un promedio de 18 miembros que estuvieron presentes en la convención al momento de iniciar las discusiones del proyecto, alrededor de 10 eran parte del grupo liberal. El grupo conservador se encontraba compuesto por 6 delegados: Ferré, Díaz Colodrero, Zuviría, Pérez, Zenteno, y Leiva. En la jerga de la asamblea, el primer grupo era llamado el "círculo", y el segundo, "montonera." Ver Rosa (1963: 364).



que explican el diseño del poder ejecutivo y el esquema de distribución de poder entre el gobierno central y las provincias.

La mayoría de los argumentos a favor de una autoridad ejecutiva vigorosa fueron hechos en términos de la creencia de que el mayor de los males en Argentina no era tanto el abuso del poder por el gobierno como la ausencia de un poder efectivo que consolidara la unidad nacional. Del mismo modo que Alberdi, la mayoría de los delegados parecía percibir que sólo un poder fuerte, capaz de contrarrestar la inestabilidad política y el localismo extremo de las provincias, podría salvar al país de la anarquía. De esta manera, la mayoría de los delegados hizo eco del argumento vertido por Juan María Gutiérrez durante la discusión del Acuerdo de San Nicolás en la legislatura de Buenos Aires: “Todos nuestros males vienen de la ausencia de un poder, una fuerza para amarrar y dar consistencia a lo que, de otra manera, serían elementos separados” (*Asambleas* 4:322).<sup>37</sup>

Aunque probablemente se incluyeron consideraciones imparciales en estos puntos de vista, parece claro que la propuesta de un ejecutivo investido con fuertes poderes de emergencia también estaba fundada en una evaluación política concreta del contexto estratégico al que se enfrentaba Urquiza y la coalición federal. Sólo entre mayo y agosto de 1852, tres gobiernos provinciales fueron reemplazados por revueltas locales. En este contexto, no era infundado pensar que Buenos Aires podía frustrar la creación de la constitución explotando los conflictos internos entre los líderes provinciales. La propia provincia de Corrientes, ubicada en el corazón del área de influencia de Urquiza, dio apoyo a un intento frustrado de Buenos Aires para derrocar a Urquiza en octubre de 1852 (Minutolo 1985).

Estas preocupaciones estuvieron presentes en el debate sobre la oportunidad de aprobar la constitución mientras Buenos Aires no se sumara a la convención. En esa ocasión Zuviría, presidente de la convención y contrario a los puntos de vista institucionales y políticos de los seguidores de Urquiza, defendió la conveniencia de suspender la aprobación de la constitución hasta que se alcanzara la paz entre Buenos Aires y la federación. Zuviría presentó una paradoja: o la constitución crearía un poder tan limitado que sería imposible restaurar el orden, o tan fuerte que pondría en riesgo la existencia misma de un gobierno constitucional de poderes limitados. Implícitamente, estaba advirtiendo a los delegados que podrían estar diseñando los poderes del presidente con una visión de corto plazo, como era la incorporación de Buenos Aires en términos favorables a los federalistas.

En contra de esta opinión, el delegado Zavalía declaró que la mejor garantía del orden en el país era que “la constitución cree un tesoro público, un ejército, y *sobre todo*, un ma-

37 Ver, en particular, el discurso de Vicente Fidel López. Él argumentó, por ejemplo, que el deseo de organizar al país desde 1810 “nunca falló debido a la dictadura, sino a la anarquía”. Más tarde, especificó que por anarquía se refería al predominio de los intereses locales y el provincialismo sobre el bien colectivo. Ver *Asambleas* (Vol. 4, pp. 375-381).



gistrado supremo investido con precisos poderes legales.” (*Asambleas* 4: 481).<sup>38</sup> De igual manera, el delegado Huergo dijo que en su opinión, la constitución era el único medio eficiente para llevar paz al país. La República Argentina, dijo, citando a Alberdi, “necesita un gobierno fuerte y vigoroso, pero un gobierno nacido de la constitución.” (*Asambleas* 4: 483). Seguí, finalmente, argumentó que la rebelión de Buenos Aires hacía aún más necesaria la creación de una constitución para hacer “si no imposible, al menos más difícil la reproducción de eventos similares.” (*Asambleas* 4: 486).

Más desvinculados de los eventos políticos del momento fueron algunos de los argumentos presentados en la convención a favor de adoptar instituciones centralistas en el seno de un estado federal. Si bien se argumentó que Estados Unidos proveía el modelo de estado federal que la constitución estaba a punto de crear, sabemos que el modelo fue adaptado de manera significativa.<sup>39</sup> Algunas de estas adaptaciones, tales como los fuertes poderes de emergencia y los poderes de intervención federal en manos del presidente, se asociaban al interés inmediato de Urquiza y de la coalición por romper la resistencia de Buenos Aires. Sin embargo, se hicieron en la convención otras adaptaciones, como que el Congreso Nacional pudiera enjuiciar y destituir gobernadores provinciales, que no parecían reflejar los intereses partidarios de corto plazo de la mayoría de los representantes.

En la sesión del 26 de abril, Regis Martínez, delegado por La Rioja, sugirió la inclusión de gobernadores provinciales entre los funcionarios que podían ser enjuiciados por la Cámara de Diputados. Martínez justificó la adición argumentando que dada la extrema personalización del poder en las provincias, sería absurdo esperar la destitución de estos gobernadores por las legislaturas locales. La mayoría de estos cuerpos, argumentó, recibía su sueldo del gobernador o se encontraba bajo su influencia (*Asambleas* 4: 520). Viniendo de un delegado provincial, esta propuesta muestra un grado inesperado de independencia respecto del gobernador local. La propuesta fue apoyada por Zavalía, miembro de la comisión de asuntos constitucionales, quien argumentó que el juicio político de los gobernadores por el congreso, al igual que el derecho a la intervención federal, o la revisión de las constituciones locales, se ajustaba al modelo de federación centralizada, que era la única federación posible en un país como Argentina, sin tradición republicana (*Asambleas* 4: 522). A pesar de la oposición de Gorostiaga, los argumentos de Zavalía a favor de la provisión decidieron el voto de la mayoría.<sup>40</sup>

38 [énfasis añadido].

39 Más exactamente, dijo que la federación americana era “la única federación del mundo que merecía ser imitada”. Ver *Asambleas* (Vol. 4: 479).

40 El 30 de abril, esgrimiendo argumentos similares a los de Martínez y Zavalía, el delegado Zenteno propuso que ante la falta de independencia judicial en las provincias, los conflictos entre un gobernador y un ciudadano local se resolvieran en jurisdicción federal. Sin embargo, la propuesta fue derrotada por considerarse que implicaba una excesiva intrusión del gobierno central en los asuntos locales.





Parte de la razón para la celeridad de las discusiones, e incluso la falta de debate de algunos casos, fue la ausencia de divisiones fuertes en la asamblea. Se hicieron pocas adiciones o correcciones al texto original del proyecto, y muchos artículos, particularmente aquellos relacionados a la estructura y división de poderes, fueron aprobados por unanimidad. Existieron sí divisiones entre una minoría conservadora y la mayoría liberal. La minoría, por ejemplo, expresó su desacuerdo acerca de establecer la capital en Buenos Aires, la abolición de las aduanas internas entre las provincias y, especialmente, la tolerancia de cultos. La oposición, sin embargo, nunca amenazó la estabilidad de la asamblea, incluso a pesar del hecho de que la única concesión que obtuvieron de la mayoría fue la introducción del requisito de profesión de fe católica para poder ser presidente.

La otra razón para acortar el tiempo de las sesiones fue el acuerdo de la mayoría en evitar largos debates, lo cual tenía sentido en el contexto del conflicto con Buenos Aires.<sup>41</sup> La carrera para aprobar una nueva constitución comenzó pocos días después de que Urquiza abandonó la idea de incluir a Buenos Aires en la convención. En efecto, a mediados de abril Urquiza decidió tomar parte directamente en el sitio de la ciudad de Buenos Aires que los rebeldes de esa provincia mantenían desde inicios de diciembre (Scobie 1964: 86). En ese contexto, la rápida aprobación de la nueva constitución daba a los líderes de la ciudad la señal de que, a partir de ese momento, tendrían que aceptar la constitución en la forma en la que fue aprobada, o sufrir un estado de sitio indefinido que podría terminar en el uso directo de la fuerza.

La constitución fue aprobada el 1 de Mayo de 1853. Finalmente se había formado una federación, y Urquiza, candidato firme a la presidencia, recibiría poderes legales permanentes para mantener el apoyo de las provincias y para obligar a Buenos Aires a aceptar la nueva constitución como *fait accompli*. Para hacer más creíble el compromiso de imponer la nueva constitución, los constituyentes incluyeron una disposición según la cual no se podrían hacer reformas antes de que transcurrieran diez años. Esta cláusula, sin embargo, era imposible de cumplir si se pensaba integrar a Buenos Aires antes de ese plazo.

#### 4. La constitución incompleta: la federación entre 1853 y 1860

Al momento en el que la constitución fue aprobada, no había evidencia alguna de que Buenos Aires abandonaría su resistencia. Los recursos económicos que esta ciudad tenía para resistir el sitio eran significativamente mayores que los que Urquiza y sus aliados eran capaces de obtener juntos. En junio, el fracaso de un bloqueo al puerto de Buenos Aires llevó la estrategia de los federalistas a un callejón sin salida. Sin más recursos para mantener a sus propias fuerzas,

41 Probablemente por decisión de Urquiza, la constitución tenía que ser aprobada el primero de mayo, que era el segundo aniversario del manifiesto de Urquiza contra Rosas.

en julio de 1853, Urquiza aceptó una mediación para levantar el sitio de la ciudad.

Desde esa fecha hasta 1860, la federación de trece provincias y Buenos Aires se organizaron *de facto* como Estados separados. Esto, sin embargo, sólo significó una suspensión temporal de las negociaciones durante la cual ambos bandos lucharían para inducir al otro a un repliegue de sus respectivas posturas. Desde el punto de vista de los líderes de Buenos Aires (excepto para los más radicales que querían un Estado independiente), aceptar un Estado federal y un gobierno nacional con fuertes poderes era ineludible en cualquier forma de acuerdo. Sin embargo, podían especular con ofrecer la integración de la provincia a cambio de una reforma que diera mayor protección a sus intereses económicos y políticos. Los líderes porteños podían esperar, por ejemplo, concesiones en el diseño de las reglas de representación que le dieran a su provincia mayor peso en la toma de decisiones nacionales, la renuncia de Urquiza como presidente y/o la moderación de algunos de sus poderes “dictatoriales”.



#### 4.1 Entre la negociación y la fuerza

Mientras Urquiza se abocaba a la construcción del nuevo estado como presidente constitucional, los grupos políticos dominantes en Buenos Aires intentaban debilitar la posición de los federalistas.<sup>42</sup> Los más radicales (o “separatistas”), que ganaron control de la provincia después de 1853, buscaban mostrar a los federalistas que Buenos Aires tenía la capacidad y la disposición de crear un estado soberano y resistir por la fuerza su integración. Los moderados (o “nacionalistas”), en cambio, querían establecer que la independencia *de facto* de Buenos Aires era temporal, una suspensión en lugar de un quiebre de la negociación. Ambas estrategias no eran del todo incompatibles. Es significativo, por ejemplo, que los separatistas evitaron una declaración formal de independencia que hubiera causado una nueva guerra entre Buenos Aires y los federalistas.<sup>43</sup> De esta manera, incluso si a largo plazo era imposible la constitución de un Estado independiente, en el corto plazo ambos grupos podían esperar que ante la mayor capacidad económica de Buenos Aires, los federalistas se verían debilitados.<sup>44</sup> Y para acelerar ese debilitamiento, la mejor estrategia de los líderes de Buenos Aires era crear o explotar divisiones dentro de la coalición federal, eventualmente haciendo alianzas con los posibles desertores de la misma.

La estrategia de Urquiza, a su vez, tenía tres componentes principales. En primer lugar, intentó aislar a Buenos Aires del resto de las provincias para evitar cualquier forma de in-

42 Urquiza es nombrado presidente constitucional el 1 de Mayo de 1854.

43 Mientras que una convención constituyente, dominada por radicales, creó una nueva constitución para Buenos Aires en 1854, dejó indefinido el estatus político exacto de esta provincia. Ver Scobie (1964: 165)

44 Al igual que en las negociaciones en procesos de transición de régimen, los moderados podían utilizar a los radicales para reforzar su posición negociadora. Ver Przeworski (1991).



fluencia de la primera sobre las segundas. El éxito de esta estrategia dependía, por supuesto, del grado de control de Urquiza sobre las trece provincias bajo su liderazgo. Aparte de su influencia personal, Urquiza buscó acentuar ese control por medio de sus nuevos poderes institucionales: la intervención federal y el estado de sitio. Entre 1853 y 1858, el ejecutivo nacional tomó el control político directo de varias provincias afectadas por conflictos internos, tales como La Rioja, Santa Fe, Jujuy y San Juan. Otras provincias, como Corrientes, fueron declaradas en estado de sitio (Pelliza 1923: 199-201; Scobie 1964: 107-112). En todos estos casos, el presidente utilizó sus poderes constitucionales para contener las pugnas internas de la federación o para impedir que desafiaran su propia autoridad.

El segundo y crucial paso era incrementar la capacidad de la federación para sobrevivir sin Buenos Aires. La dependencia económica que tenía el Estado federal con Buenos Aires sólo podía superarse eliminando el monopolio de su puerto sobre el comercio internacional. Por medio de un decreto de 1852 Urquiza había establecido la libre navegación de los ríos internos y abierto los puertos de las provincias del litoral al comercio con naciones extranjeras. Ésta fue una de las motivaciones principales de la guerra contra Rosas, y un aspecto clave de la nueva constitución. De hecho, había tanta esperanza puesta en los beneficios económicos de la libre navegación que algunos, como el mismo Alberdi, pensaban que si la estrategia era exitosa, la federación podría incluso prescindir de Buenos Aires.<sup>45</sup>

Un elemento final para inducir a Buenos Aires a aceptar la constitución federal fue hacer creíble la amenaza de uso de la fuerza en caso de intransigencia de esta provincia. De alguna manera, esto dependía del éxito de las acciones previas. Mientras más cohesionada estuviera la coalición federal bajo el mando de Urquiza, y más capaz fuera la federación de mantenerse a sí misma económicamente, más creíble sería la amenaza del uso de fuerza como último recurso. Para fortalecer esta estrategia, Urquiza dio un paso más. Intentó obtener el reconocimiento de la federación como un nuevo Estado (haciendo parecer la separación de Buenos Aires como un simple caso de sedición interna) y revivir la alianza con Brasil y Uruguay que, en 1852, le había ayudado a ganar la guerra contra Buenos Aires.<sup>46</sup>

En resumen, la estrategia de Urquiza tenía un objetivo doble. Al hacer autosuficiente al Estado federal, buscaba fortalecer la capacidad del nuevo Estado de sostenerse mientras las negociaciones eran suspendidas e incluso generar una salida no negociada (prescindir de Buenos Aires) en caso de que el proceso colapsara. Por otro lado, al hacer creíble la amenaza

<sup>45</sup> Ver la carta de Alberdi a Urquiza del 21 de Octubre de 1852, en Cárcano (1938: 18-19)

<sup>46</sup> La participación de Uruguay y Brasil en 1852 estuvo motivada por el interés de estos países en romper el bloqueo impuesto por Buenos Aires a la navegación de barcos internacionales en el sistema del Río de la Plata. Con el levantamiento del bloqueo, la alianza fue desmantelada.

de usar la fuerza en caso de intransigencia de Buenos Aires, buscaba empeorar las alternativas de Buenos Aires fuera de un acuerdo negociado.<sup>47</sup>

Hasta el final de su periodo presidencial, en 1860, Urquiza pudo mantener cierta unidad en la federación. Sin embargo, fracasó en proveer al nuevo Estado con los suficientes recursos económicos para que sobreviviera por su cuenta. La apertura al comercio internacional de los ríos internos nunca rompió definitivamente el monopolio del puerto de Buenos Aires, más accesible y mucho mejor equipado para el comercio (Scobie 1964: 157-8). La disponibilidad del crédito extranjero fue demasiado escasa como para compensar la insuficiencia de fondos. Con el tiempo, esta situación debilitó la posición negociadora de Urquiza. A los ojos de la élite política de Buenos Aires (ya fueran nacionalistas moderados o separatistas radicales), era evidente que el resto de las provincias necesitaba a Buenos Aires mucho más de lo que esta provincia necesitaba a las demás. Los líderes de Buenos Aires no tenían prisa en llegar a un acuerdo y, de hecho, se dieron cuenta de que mientras más capaces fueran de esperar, más concesiones podían esperar obtener de los federalistas.

La estrategia de Buenos Aires tuvo a la postre un resultado mixto. La intransigencia de los líderes porteños llevó a una ruptura de las negociaciones. En 1859, Urquiza finalmente decidió iniciar una nueva guerra contra Buenos Aires, en la cual ésta fue derrotada.<sup>48</sup> La consecuencia inmediata de este resultado fue un acuerdo en el que Buenos Aires se integraría a la federación al igual que otras provincias. Al mismo tiempo, sin embargo, Buenos Aires obtuvo varias concesiones. A pesar de haber perdido la guerra, Buenos Aires no aceptó la constitución tal y como fue escrita en 1853 en todas sus partes. Una de las condiciones para su incorporación, como veremos, fue una reforma en la que Buenos Aires pudiera posponer la nacionalización inmediata de las rentas de su puerto, evitar la federalización de Buenos Aires como capital de la nación, reducir los poderes del gobierno central y eliminar algunos de los poderes discrecionales del presidente. En otras palabras, mientras que los federalistas obtuvieron la integración de Buenos Aires en una constitución que mantuvo elementos centrales de su diseño original, ninguno de los actores pudo, en última instancia, inducir a los otros a aceptar las instituciones de su preferencia.

#### 4.2 *Las reformas de 1860 y la integración de Buenos Aires*

En 1857, el Ministro del Interior envió una nota al gobernador de Buenos Aires invitando a esta provincia a que examinara la Constitución de 1853. Era una oferta implícita para ne-

47 Para un análisis de cómo las opciones internas y externas a la negociación determinan el poder de negociación de los actores, ver Elster (1989: 74-82). Para una aplicación de este esquema a la creación de instituciones en general y constituciones en particular, ver Elster (1991b) y Knight (1992: 100-36; 1995).

48 Haber llegado a una guerra es indicador de que la amenaza de Urquiza de lanzar un ataque militar exitoso puede no haber sido creíble a los ojos de los líderes de Buenos Aires. Como observa Jon Elster, la ejecución de una amenaza implica que no funcionó. Ver Elster (1995d)





gociar algunas reformas constitucionales, aunque se suponía que la Constitución no podía ser reformada sino hasta 1863. El gobierno de Buenos Aires, entonces en manos de Valentín Alsina, un opositor radical de Urquiza y los federalistas, rechazó la oferta.<sup>49</sup> Sabiendo de la posición económicamente débil de la federación, el gobernador especuló que no había en ese momento razón para ceder. Dada la prohibición de reelección presidencial consecutiva en la Constitución, Urquiza dejaría el cargo en 1859. Esto abría la posibilidad de que un nuevo presidente, probablemente más débil que Urquiza, pudiera ser forzado a hacer concesiones más sustanciales a cambio de la integración de Buenos Aires a la federación.

Dado este contexto, en los primeros meses de 1859, Urquiza tenía que tomar dos decisiones entrelazadas: si continuaría en el poder al terminar su mandato, y si atacaría militarmente a Buenos Aires. Finalizar la presidencia sin incorporar a Buenos Aires podía significar tanto el ocaso de su influencia política futura como el fracaso de su intento de alcanzar la unidad nacional en términos favorables a los intereses provinciales. Un plan posible, apoyado por algunos miembros del gobierno, era obtener la reelección de Urquiza en contra de la explícita prohibición constitucional.<sup>50</sup> Urquiza era capaz de hacer esto debido al apoyo que todavía podía obtener de la mayoría de los gobernadores provinciales. Esta opción eliminaría el problema inmediato de la sucesión presidencial, y quizás podría asegurar la supervivencia de la coalición federal. Sin embargo, la continuidad de Urquiza excluía la posibilidad de cualquier negociación futura con Buenos Aires. Con el gobierno de Buenos Aires bajo el control del grupo radical, este último no aceptaría jamás una negociación con los federalistas si Urquiza seguía siendo presidente. Esto significaba que la única opción que quedaba para lograr la integración de Buenos Aires era una guerra abierta.

Es necesario analizar lo que estaba en juego en caso de una guerra entre los federalistas y Buenos Aires. Si Urquiza consideraba que la probabilidad de éxito era alta, la guerra podía bien ser la mejor opción. La derrota de Buenos Aires obligaría al gobernador Valentín Alsina a renunciar, e induciría a un nuevo gobierno, probablemente más conciliador que el de Alsina, a negociar con Urquiza un acuerdo de incorporación. Sin embargo, la probabilidad de éxito era incierta. Urquiza pasó todo el año de 1858 intentando, desesperadamente, conseguir ayuda de Brasil o Uruguay en caso de una guerra contra Buenos Aires. Este apoyo era crucial para impedir la entrada de barcos al puerto de Buenos Aires y así romper la capacidad de la ciudad de resistir un sitio prolongado. Pero esta ayuda nunca llegó, con lo que a menos que se lograra una derrota rápida, el sitio sería muy costoso para el gobierno federal.

49 Valentín Alsina, líder de la rebelión de 1852 y gobernador de Buenos Aires por un breve periodo, fue elegido gobernador nuevamente ese año.

50 En relación a esta alternativa, ver la carta de Alberdi a Urquiza el 6 de Mayo de 1859, en Cárcano (1938: 523-33)

Entre abril y mayo de 1859, Urquiza finalmente decidió dejar la presidencia a una persona de su confianza con el fin de ejercer influencia sobre el futuro gobierno sin violar la prohibición constitucional de reelegirse.<sup>51</sup> Al mismo tiempo, poco después de proclamar a Santiago Derqui (su Ministro del Interior y asesor más cercano) como candidato presidencial, Urquiza decidió arriesgarse a una guerra con Buenos Aires.

El resultado de esta guerra ha sido un enigma en la historia argentina. Mientras que Urquiza logró obtener una victoria rápida sobre Buenos Aires, desistió de destruir las fuerzas armadas de esta provincia y de derrotarlos totalmente. Urquiza dejó que el líder del ejército porteño escapara con la mayor parte de sus fuerzas intactas y evitó entrar en la ciudad. También invitó a Buenos Aires a negociar las condiciones de su integración, más que dictarlas. ¿Por qué?

La lógica de esta acción se torna evidente si se analiza en el contexto de los juegos de negociación entrelazados que existían entre Urquiza y Buenos Aires, por un lado, y entre los distintos grupos locales que competían por dirigir a esta provincia, por otro. La defensa de Buenos Aires estaba a cargo de Mitre, un moderado que era, para ese entonces, uno de los candidatos más fuertes a la gobernación de Buenos Aires. Dado que era deseable alguna forma de acuerdo voluntario, Urquiza tenía que salvar la figura de Mitre si quería preservar a éste último como un sustituto potencial del actual gobernante, el separatista Valentín Alsina, en las negociaciones (Tonelli 1995: 22). Esta interpretación de los eventos puede explicar por qué Urquiza se limitó a exigir la renuncia de Alsina y a negociar un acuerdo de paz preparando la integración de Buenos Aires a la federación. También puede explicar por qué la parte vencida obtuvo concesiones: sólo haciendo algunas concesiones a los moderados de la ciudad podía mantener a raya a los radicales, y alcanzar un acuerdo rápido.

El 11 de noviembre, Urquiza y Buenos Aires firmaron un acuerdo estableciendo las condiciones para la incorporación de éste último al Estado federal. Buenos Aires fue obligada, por supuesto, a renunciar a su estatus de Estado independiente. Pero su incorporación estaba provista de ciertas garantías. En primer lugar, se le dio la opción a Buenos Aires entre aceptar la Constitución de 1853 tal y como estaba o proponer reformas. En esta última circunstancia, habría una convención nacional en la que Buenos Aires podría nombrar delegados de acuerdo con la población, y dicha convención estaría a cargo de aceptar o rechazar las propuestas. No habría requisitos de ratificación para las decisiones que tomara esta convención, pero Buenos Aires no estaría forzada a aceptar divisiones de su territorio sin su previo consentimiento. En particular, no podría ser forzada a aceptar la federalización de la ciudad o la división de la provincia. De acuerdo con el arreglo, la aduana de Buenos Aires sería nacionalizada. Sin embargo, Buenos Aires mantendría el mismo nivel de rentas de 1859 hasta cinco años después de su incorporación final (Sampay 1975: 381-84).

51 A este respecto, Urquiza parece haber seguido el consejo de Alberdi. Ver la carta enviada por Alberdi a Urquiza el 6 de mayo de 1859, en Cárcano (1938: 523).

Como era de esperar, Buenos Aires decidió llamar a una convención provincial, en febrero de 1860, y propuso varias reformas a la constitución. A pesar de la extensión de las reformas y del hecho de que algunas de ellas estaban claramente dirigidas a proteger los intereses políticos y económicos de Buenos Aires, tales reformas fueron aceptadas por una convención nacional formada en septiembre, sin que se presentara oposición relevante.

La lógica de la reforma se orientó a fortalecer la autonomía política de las provincias ante el gobierno central y a limitar los poderes del presidente. Los delegados en la convención de Buenos Aires hicieron público su desacuerdo con la representación igualitaria de los Estados en el senado, pero no insistieron en cambiar dicha regla. Sabían que tal reforma no sería aceptada jamás en la convención nacional. Por esta razón, la convención apuntó a eliminar algunos de los poderes del senado, tal como su iniciativa exclusiva para proponer enmiendas constitucionales. También eliminó el poder del Congreso Nacional de aprobar o rechazar las constituciones provinciales, el derecho de la Cámara de Diputados de iniciar juicio político a gobernadores y la facultad del poder judicial federal de intervenir en conflictos entre las diferentes ramas de gobiernos provinciales. Se mantuvo la intervención federal, pero se exigió que fuera a petición de las autoridades locales en casos de rebelión interna o de invasión de otra provincia. El gobierno federal sólo podía actuar por sí mismo en casos de ataque exterior o para defender la forma republicana de gobierno.

Con respecto a los poderes presidenciales, el objetivo de la reforma fue eliminar facultades discrecionales del ejecutivo. Por ejemplo, se preservó la institución del estado de sitio, pero se eliminó la posibilidad de que en casos urgentes el presidente pudiera suspender garantías estando el congreso en sesión. Siguiendo la misma lógica, Buenos Aires propuso que el presidente no pudiera hacer nombramientos permanentes que requirieran el consentimiento del senado cuando el congreso se encontrara en receso. En otras palabras, se mantuvo un presidente relativamente fuerte, pero estableciendo más límites a su autoridad.

Los delegados de la convención justificaron estas reformas argumentando que harían más compatible a la Constitución argentina con la lógica de la Constitución americana, el modelo en el que supuestamente se había basado. El delegado Sarmiento, pensador liberal que en la década de 1840 había celebrado con Alberdi las virtudes del centralismo y de la concentración de poderes en el ejecutivo, ahora se erigió en principal defensor de esta posición. De acuerdo con su nueva postura, la Constitución de 1853 (y su precedente, el proyecto de Alberdi) no era más que una mala imitación de la constitución americana. A juicio de Sarmiento, las “originalidades” de la Constitución, como la idea de una federación centralizada, o los fuertes poderes de emergencia del ejecutivo, eran desviaciones del modelo original que se explicaban por la ignorancia o la mala fe de sus diseñadores. En otras palabras, de acuerdo con Sarmiento, o los constituyentes de 1853 no sabían mucho de derecho constitucional o fabricaron conscientemente una constitución a medida de las



necesidades de Urquiza. En cualquier caso, Sarmiento veía a la Constitución como un texto incoherente que invitaba a las autoridades nacionales al abuso del poder.<sup>52</sup>

Siguiendo estas ideas, el reporte de la convención argumentó que el concepto de federación se pervirtió en 1853 con “la decepcionante excusa de la originalidad.” (*Asambleas* 4: 769). No podía haber originalidad en asuntos en los cuales Argentina no tenía experiencia. ¿Cómo podían los constituyentes argentinos—preguntaba el reporte—decidir el balance adecuado de poder entre el gobierno central y las provincias si la idea de ley federal no tenía precedentes en ese país? (*Asambleas* 4: 769). La federación argentina, argumentaba el delegado Vélez Sarsfield, fue siempre una invención tomada de los Estados Unidos (*Asambleas* 4: 791). Si los argentinos querían una federación, debían regresar a las fuentes originales.

Es claro el carácter estratégico de estas argumentaciones. Era un lugar común para las elites liberales de la época admirar el éxito económico y político de los federalistas americanos. Pero al igual que Sarmiento unos pocos años antes, muchos de los delegados porteños compartían el punto de vista de que el modelo institucional de la constitución americana no se ajustaba a las condiciones de un país como Argentina. Incluso algunos delegados eran conocidos simpatizantes de un estado centralista. El problema real para los delegados no era el gobierno centralizado ni una presidencia fuerte, sino un gobierno nacional controlado por intereses adversos a los de Buenos Aires. Esperando ser minoría en el nuevo Estado, los representantes de Buenos Aires trataron de eliminar aquellas instituciones que eran peligrosas para la autonomía de las provincias, pues afectaban ahora a su propia provincia.

El mismo análisis merecen las críticas al potencial despotismo presidencial que hacía posible la Constitución de 1853 y las reformas destinadas a restringir el poder del ejecutivo de actuar en casos de conflicto interno. Dado que la presidencia se encontraba en ese momento en manos de los federales y era imposible predecir quién la controlaría en el futuro, personas como Sarmiento, en otro momento defensores de un ejecutivo fuerte, abogaban ahora por una limitación de los poderes de emergencia y de los poderes de intervención federal.<sup>53</sup>

Tanto Urquiza, en ese entonces comandante en jefe del ejército nacional y gobernador de Entre Ríos, como Derqui, el nuevo presidente de la federación, apoyaron las reformas propuestas por Buenos Aires. Aparte de que hacer concesiones a Buenos Aires era la única forma de cerrar el conflicto, no estaba en el interés de ninguno de estos dos actores opo-

52 Esta visión de Sarmiento se dio a conocer en 1853, cuando después de hacer público su desacuerdo con el liderazgo de Urquiza, se enfrascó en una polémica con Alberdi acerca del significado e interpretación de la nueva constitución. Sarmiento argumentó que, siendo la constitución americana fuente de la argentina, esta última debería ser interpretada de acuerdo con la jurisprudencia de los Estados Unidos. Alberdi, a su vez, argumentaba que la constitución de 1853 era una creación original, y que debía ser interpretada y aplicada de acuerdo a los precedentes nacionales. Ver Sarmiento, *Obras Completas* (1909), Vol. VIII, y Alberdi, *Obras Selectas* (1920), Vol. X.

53 No resulta por eso de extrañar que pocos años después, cuando Sarmiento obtuvo la presidencia, renegara en la práctica los principios que en ese momento defendía en teoría. Ver Matienzo (1910).



nerse a las reformas. Urquiza quería ejercer influencia nacional desde Entre Ríos, que era el centro de poder militar y económico más importante de la federación, después de Buenos Aires. Por otro lado, Urquiza también quería mantener control personal sobre Derqui. En ambos aspectos, la atenuación de los poderes del gobierno central y del presidente no iba en contra de sus intereses políticos inmediatos. Derqui, por su parte, podía no estar de acuerdo con las reformas, pero al menos desde junio de 1860 quería independizarse de Urquiza. Y la única forma de hacerlo era obteniendo el apoyo de Buenos Aires. En este sentido, aceptar una disminución de sus futuros poderes puede ser considerado como el precio que Derqui tuvo que pagar para neutralizar la influencia de su propio creador.

El documento que resultó de las reformas de 1860 selló entonces un compromiso institucional en el cual los intereses de todos los actores políticos relevantes serían protegidos, o al menos no serían amenazados seriamente, en presencia de condiciones políticas cambiantes. Al igual que en el pacto original entre Urquiza y los líderes provinciales, los gobernadores mantendrían sus esferas locales de influencia a cambio de dar apoyo al gobierno nacional. El gobierno nacional, y particularmente el presidente, mantendrían instrumentos esenciales de control sobre las provincias, tales como el poder de intervención federal y el estado de sitio. La atenuación de las características más centralistas de la constitución de 1853 otorgó a los líderes de Buenos Aires y al líder de Entre Ríos, la segunda provincia más poderosa, garantías adicionales de que sus posiciones de poder no se verían alteradas por eventuales cambios en los intereses políticos que representaba la presidencia.

A pesar de las garantías mutuas que brindaba el compromiso, la aplicación efectiva de la nueva Constitución tomó dos años más y una nueva guerra en la cual Buenos Aires finalmente obtuvo el control del gobierno nacional. Justo antes de la incorporación final de Buenos Aires a la federación, los conflictos políticos entre Derqui y Urquiza propiciaron una situación que jugó favorablemente para Bartolomé Mitre, gobernador de Buenos Aires desde 1860. Para 1861, la cohesión de la coalición federal había desaparecido: las provincias se encontraban divididas entre partidarios de Mitre, Urquiza y Derqui. En septiembre de ese año, Mitre provocó una nueva guerra, la cual sabía que Urquiza no tenía ni el interés ni la capacidad clara para ganar. En la batalla de Pavón, después de una farsa de combate, Urquiza retiró a sus tropas y dejó que Mitre proclamara la victoria. En un año, previa renuncia de Derqui, Mitre fue elegido presidente de la federación.



## Conclusiones: los orígenes de una república presidencial

En este artículo he argumentado que la constitución de 1853-60 puede explicarse a través de dos niveles de análisis distintos, aunque complementarios. En los aspectos más generales de la organización política del Estado, tales como la forma de gobierno presidencial, el modelo de federación centralizada y los poderes de emergencia del ejecutivo, la constitución estuvo influenciada por el acervo de ideas de un liberalismo de carácter conservador, preocupado por la creación de orden político y la construcción de un poder estatal efectivo en un contexto de fragmentación territorial y conflictos entre facciones. Sin embargo, en los aspectos de detalle y de carácter distributivo, el diseño final de la Constitución fue moldeado por un prolongado proceso de negociación, ocasionalmente apuntalado por el recurso de la fuerza. En este sentido, las diferentes expectativas de los actores principales acerca de sus futuras posiciones políticas y sus distintos recursos de poder fueron cruciales en determinar el resultado final del proceso de creación constitucional.

Por más de cuatro décadas, el país vivió un empate de fuerzas entre los federalistas de las provincias del interior y del litoral, y los anti-federalistas de Buenos Aires. Como hemos visto, la situación sólo se pudo resolver en 1852, cuando el gobernador de Entre Ríos, en alianza con otros países, fue capaz de derrotar a Buenos Aires y crear una constitución federalista con el apoyo de líderes locales. La Constitución fue hecha bajo la influencia de Urquiza, líder militar de la coalición federal, y candidato seguro a la presidencia. Dado el interés primario de los gobernadores provinciales en incorporar a Buenos Aires, Urquiza fue capaz de demandar, y obtener de ellos, una amplia delegación de poderes para organizar un proceso constitucional que buscaba impedir la probable oposición de esta provincia.

Las mismas reglas que debilitarían el poder de bloqueo de Buenos Aires en la convención, también harían posible que Urquiza y sus seguidores adoptaran instituciones con un grado relativo de autonomía de los líderes provinciales. Esta autonomía se tradujo en la creación de un gobierno central, y particularmente un cargo presidencial, con importantes instrumentos de control sobre las provincias. Mientras que el congreso fue investido con la autoridad para revisar constituciones provinciales y para juzgar y destituir a los gobernadores, el presidente obtuvo importantes poderes discrecionales para actuar en caso de conflictos internos.

El poder de Urquiza sobre los líderes locales, sin embargo, nunca fue absoluto. Aunque la constitución no requería ratificación formal de las provincias, es claro que, para ser aceptada, debía contener algunas salvaguardas mínimas para proteger los intereses de los caudillos provinciales. Algunas de estas garantías eran la separación de poderes entre ejecutivo y legislativo, la elección indirecta del presidente por electores de las provincias, el bicameralismo, la regla de representación igualitaria en el senado y, sobre todo, la elección



local de los gobernadores. Es preciso notar, sin embargo, que el mecanismo más importante en manos de los gobernadores para controlar el poder del gobierno nacional residía en el control *de facto* que ejercían sobre las elecciones locales. Debido a este control, los gobernadores no sólo eran árbitros en la elección del presidente, sino también los que decidían el nivel de apoyo legislativo que, una vez electo, el presidente tendría en la Cámara de Diputados y Senadores.

Desde el punto de vista de los líderes de Buenos Aires, este tipo de arreglo constitucional resultaba inaceptable. Aunque no podían cuestionar la creación de un Estado federal, sí era razonable que los líderes porteños esperaran obtener una mayor protección a sus intereses. Esta fue la razón por la cual la provincia rechazó finalmente su participación en la convención, y se resistió a integrarse a la federación por siete años. Aunque las negociaciones que precedieron la integración de Buenos Aires otorgaron muchas concesiones a dicha provincia, finalmente ni Urquiza ni los líderes de Buenos Aires fueron capaces de inducir al otro a aceptar un acuerdo en sus propios términos. Aunque todas las fuerzas federales unidas tenían el potencial de derrotar militarmente a Buenos Aires, esa ventaja militar de los federalistas nunca fue tan grande como para imponer una derrota fácil o rápida a dicha provincia.

La posición financiera de los federalistas era débil y una guerra relativamente larga tenía grandes costos para ellos. Buenos Aires, en cambio, tenía los suficientes recursos materiales para sobrevivir mientras las negociaciones eran suspendidas, e incluso para resistir un ataque militar durante cierto tiempo, en caso de que las negociaciones fracasaran. Esta es la razón por la cual las estrategias de los radicales separatistas y los nacionalistas moderados en Buenos Aires convergieron eventualmente. Mientras que la intransigencia de los separatistas forzó a los federalistas a declarar una guerra contra Buenos Aires, la impaciencia de los federalistas por alcanzar un acuerdo llevó a un compromiso con los moderados, en el cual la provincia obtuvo satisfacción parcial de sus demandas. Los líderes de Buenos Aires no pudieron imponer reglas de representación proporcional a la población en el senado o eliminar todas las instituciones centralistas que amenazaban sus intereses. Tuvieron éxito, sin embargo, en poner varios límites al poder del gobierno central y al presidente, así como en retrasar la nacionalización inmediata y completa de las rentas del puerto.

El sistema de distribución del poder que emergió de este proceso, fue, como argumenté al comienzo, una mezcla original de elementos de concentración y de dispersión de poder marcadamente distinta del modelo de frenos y contrapesos de la Constitución americana. Aunque se creó un Estado federal, el gobierno central en general, y el presidente en particular, adquirieron poderes para controlar a los gobiernos locales a través de la institución de la intervención federal. Al mismo tiempo, mientras que las relaciones entre ejecutivo y legislativo seguían en parte la lógica de la separación y control mutuo entre poderes, el



presidente fue investido con fuertes poderes de emergencia que lo podían convertir en un actor hegemónico en situaciones de conflicto interno. Era poco probable que bajo condiciones de polarización política y competencia electoral abierta, este sistema de distribución de poderes hubiera podido consolidar la república. El costo de perder la presidencia hubiera sido potencialmente muy alto para un partido opositor. Sin embargo, dadas las condiciones de competencia limitada, control electoral y pactos de sucesión en el poder bajo las cuales la constitución fue creada, el diseño de la Constitución de 1853-60 se convirtió en una fuente de estabilidad política durante siete décadas en el país.

## Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista. 1969. "Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la Republica Argentina." En Jorge Mayer (ed.) *Las Bases de Alberdi*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Obras Selectas*. 1920. Buenos Aires: La Facultad.
- Obras Completas*. 1886. Buenos Aires: La Tribuna Nacional.
- Bacque, Santiago. 1915. *Influencia de Alberdi en la Organización Política del Estado Argentino*. Buenos Aires: Herrendo.
- Barros, Carolina (ed.). 1997. *Alberdi: Periodista en Chile*. Buenos Aires: Verlap.
- Botana, Natalio, 1993. "El Federalismo Liberal en la Argentina: 1853-1930." En Marcelo Cargmagnani (ed.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: El Colegio de México/ FCE.
- Botana, Natalio. 1985. *El Orden Conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Botana, Natalio. 1983. *La Tradición Republicana: Alberdi, Sarmiento y las Ideas Políticas de su Tiempo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Buchanan, J. M., and G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burgin, Miron. 1960. *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Hachette.
- Cantón, Darío. 1973. *Elecciones y Partidos Políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Collier, Simon. 1985. "Chile From Independence to the War of the Pacific." En Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. III.
- Donghi, Tulio Halperín. 1982. *Argentina: De la Revolución de la Independencia a la Confederación Rosista*. Buenos Aires: Paidós.
- Etchemendy, Sebastian. 1997. *Los Orígenes de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano desde la Teoría Política*. Manuscrito, Buenos Aires: Universidad Di Tella,.
- Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society*. Cambridge University Press.





- . 1991a. “Born to be Immortal: The Constitution-Making Process,” Cooley Lectures, University of Michigan Law School, April 15-17 (on file in University of Chicago Law Review).
- 1991b. *Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies*. Storr Lectures, Yale Law School.
- 1995a. “Strategic Uses of Argument.” In Kenneth Arrow et al (eds.) *Barriers to the Negotiated Resolution of Conflict Resolution*. New York: Norton, 236-57.
- 1995b. “Forces and Mechanisms in Constitution-Making.” In *Duke Law Review* 45: 364-96.
- 1995c. “Equal or Proportional? Arguing and Bargaining over the Senate at the Federal Convention.” In Jack Knight and Itaid Sened (eds), *Explaining Social Institutions*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 145-60.
- Jillson, Calvin. 1988. *Constitution-Making: Conflict and Consensus in the Federal Convention of 1787*. New York: Agathon Press.
- Jillson, Calvin C., and Cecil L. Eubanks. 1984. *The Political Structure of Constitution Making: The Federal Convention of 1787*. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 3 (Aug., 1984), pp. 435-458.
- Lynch, John. 1985. “The River Plate Republics from Independence to the Paraguayan War.” In *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol. III.
- Kantor, Harry. 1971. “Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President.” En Thomas Di Bacco (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*. New York: Praeger.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- . 1995. “Models, Interpretations and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change.” In Jack Knight and Itaid Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Madison, James, Hamilton, Alexander, and Jay, John. [1788] (1987). *The Federalist Papers*. New York: Penguin.
- Manin, Bernard. 1995. “Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787.” En Fontana, Bianca Maria (ed.). *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Martire, Eduardo. 1982. “Gorostiaga y la Constitucion de 1853” *Revista Historica*. Buenos Aires: Instituto Historico de la Organizacion Nacional, No. 11.
- Alberdi, Juan Bautista. 1969. “Noticia Preliminar.” En Jorge Mayer (ed.). *Bases y Puntos de Partida para la Organizacion Politica de la Republica Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mayer, Jorge. 1963. *Alberdi y su Tiempo*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Merquior, J. G. 1991. *Liberalism, Old and New*. Boston: Twayne Publishers.
- Minutolo, Cristina. 1985. *Revolucionarios a Sueldo*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Mitre, Bartolomé. 1852. "Profesión de Fe." *Los Debates*. 1 (April).
- Molinelli, Guillermo, *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano 1991)
- Muñoz, Juan R. *Plan de Organización Nacional para las Provincias Unidas del Río de la Plata* (Mendoza: Imprenta del Constitucional, 1852)
- Negretto, Gabriel. 2011. "Shifting Constitutional Designs in Latin America. A Two-Level Explanation," *Texas Law Review*, Vol. 89, No. 7, June 2011, pp. 1777-1805.
- . 2013. *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel y Aguilar, José Antonio. 2000. "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1912) and Mexico (1857-1910)," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, No. 2. pp. 361-97.
- North, D. C.; W. Summerhill y B. R. Weingast. 2000. "Order, Disorder and Economic Change: Latin America versus North America". En B. Bueno de Mesquita y H. Root, (eds.). *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press, pp.. 17-58.
- Ostrom, Vincent. 1979. *Constitutional level of analysis: Problems and prospects*. Convention paper delivered at the meetings of the Western Political Science Association in Portland, Ore., 22-24 March 1979.
- Pelliza, Mariano. 1923. *La Organización Nacional*. Buenos Aires: La Cultura Argentina.
- Asambleas Constituyentes Argentinas*. 1937. En Ravnigani, Emilio (ed.). Buenos Aires: Peuser, Vols. III and IV
- Romero, José Luis. 1963. *A History of Argentine Political Thought*. Standford: Standford University Press.
- Rosa, José María. 1963. *Nos los Representantes*. Buenos Aires: Editorial Huemul.
- Saenz Quesada, Maria. 1974. *La Republica Dividida*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Safford, Frank. 1974. "Bases of Political Alignment in Early Republican Spanish America". En Richard Graham y Peter H. Smith (editors). *New Approaches to Latin American History*. Austin: University of Texas Press.
- Sagarna, Antonio. 1938. *Juan Maria Gutierrez y la Organizacion Nacional*. Buenos Aires: Editorial.
- Saguir, Julio. 2008. *¿Unión o secesión? Los Procesos Constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sampay, Arturo Enrique (ed.). 1975. *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sarmiento, Domingo F. [1852] (1996) *Argirópolis*. Buenos Aires: AZ Editora.
- Sarmiento, Domingo F. 1909. *Obras Completas*. Paris: Belin. Vol. IX.



- Schmitt, Carl. 1982. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scobie, James. 1964. *La Lucha por la Consolidación de la Nacionalidad Argentina. 1852-1862*. Buenos Aires: Hachette.
- Tonelli, Luis. 1995. "El Diseño Intencional de Instituciones," ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Argentina de Análisis Político, Mendoza, Argentina.
- Vanossi, Jorge. 1976. "La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina." *Revista Jurídica de San Isidro*, Special edition. (December).

