

# Construir poder y dividir poderes: Buenos Aires durante la "felíz experiencia" rivadaviana

Autor:  
Ternavasio, Marcela

Revista  
Boletín del Institución de Historia Argentina y Americana

2004, N° 26, pp. 7-43



Artículo

## **Construir poder y dividir poderes. Buenos Aires durante la “feliz experiencia” rivadaviana**

**Marcela Ternavasio<sup>1</sup>**

En 1822, Bernardino Rivadavia recibía una carta desde Santiago de Chile en la que se describía la situación imperante en el país trasandino: “Hablando francamente, aquí sólo ha existido y existe un despotismo sin límites, y las instituciones coloniales se conservan con todos los defectos de que se resiente la legislación española y con la relajación que introduce toda revolución (...). En los últimos días se ha provisto un supremo Poder Judicial compuesto de los ministros del Estado, del plenipotenciario y de otros dos más. Así han quedado bien amalgamados todos los poderes porque el Legislativo ha residido de hecho en el Ejecutivo”. Párrafos más adelante, el autor de la carta contrastaba la realidad institucional chilena con la que se vivía en Buenos Aires por esos años: “La administración de Buenos Aires tiene un crédito extraordinario. Su mérito es reconocido por todos y no hay amante de la libertad que no se entusiasme al oír algo de Buenos Aires (...) El padre Camilo ha tenido la valentía de decir en un papel público y a la faz del gobierno, que mira con emulación al de Buenos Aires, de que ese pueblo trabaja con feliz actividad por ponerse al frente de la civilización americana”.<sup>2</sup> La *felicidad* alcanzada por la nueva administración porteña era atribuida –en este caso como en muchos otros, según revelan cartas similares a la citada, procedentes de publicistas y políticos locales y extranjeros- a la actividad desplegada por quien ocupaba en esos días el ministerio de gobierno.<sup>3</sup> Las representaciones que dichos personajes tenían de lo ocurrido en el territorio austral expresa la admiración hacia una gestión que, en muy corto tiempo, habría logra-

<sup>1</sup> CIUNR-CONICET-Instituto de Investigaciones “Dr. Emilio Ravignani”.

<sup>2</sup> Carta de D. Olivera a B. Rivadavia, Santiago de Chile, 14 de mayo de 1822. A.G.N., Sala 7, *Fondo Rivadavia*, Correspondencia 1812-1864, legajo 190.

<sup>3</sup> Se destacan las cartas enviadas a Rivadavia por Woodbine Parish, Alexander Von Humboldt, Destutt de Tracy, José J. de Mora, Jeremy Bentham, Dufressne Saint Leon, Dominique De Pradt.

do asegurar la tan proclamada libertad política a través de los dos pilares básicos sobre los cuales ésta debía asentarse: un régimen representativo y la división de poderes. Luego de una convulsionada década de revolución y guerra parecía consolidarse el camino *civilizatorio* que conduciría a la institucionalización definitiva del poder.

Con la caída del poder central en 1820, la elite bonaerense, encargada de dar forma al nuevo orden político provincial, además de discutir las bases de la nueva legitimidad, se abocó a debatir el problema de la distribución del poder entre las diferentes autoridades y órganos creados en el transcurso de la crisis. Abandonada la primigenia vocación monárquica de alguno de sus miembros y convencidos todos de la inevitabilidad en la aplicación de alguna variante del modelo republicano, estos personajes emprendieron la tarea de construir un régimen político para la provincia de Buenos Aires que fuera capaz de dar por tierra con los últimos resabios coloniales y de respetar los principios modernos de organización.<sup>4</sup> A partir de esa fecha, la cuestión de la división de poderes -con sus respectivas atribuciones, límites y funciones- pasó a ocupar un lugar central, tanto en el debate político-ideológico desplegado por políticos y publicistas porteños como en las prácticas que constituyeron ese régimen y que muchas veces cubrieron el vacío dejado por la ausencia de una constitución escrita a nivel provincial.

El objeto de este artículo es analizar tales debates y prácticas, teniendo en cuenta que su entrelazamiento fue configurando una trama en la que confluyeron diversas representaciones sobre la organización y distribución del poder. Aunque las imágenes elaboradas contemporáneamente al proceso aquí descrito, plasmadas en cartas como las ya citadas y escritos de muy diversa índole, expresan una visión simplificada de esa trama -al considerar que la voluntad reformista del llamado *grupo rivadaviano* habría sido suficiente

---

<sup>4</sup> Entiendo por *régimen político* lo que Natalio Botana define como "una estructura institucional de posiciones de poder, dispuestas en un orden jerárquico, desde donde se formulan decisiones autoritativas que comprometen a toda la población perteneciente a una unidad política" (*El orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, ed. Sudamericana, 1994, pg. 40). Siguiendo al mismo autor, un régimen político debe establecer, por un lado, un vínculo de subordinación entre el poder político y el resto de los sectores de poder presentes en la sociedad, lo que pone en juego la *organización y distribución del poder* y, por otro lado, las reglas que garanticen el acceso y el ejercicio del poder político por parte de los gobernantes, lo que pone en juego el *modo de elección de la autoridad* y los límites que se trazan entre gobernantes y gobernados. Dado que sobre el segundo aspecto mencionado ha estado centrada mi investigación en los últimos años (cuyos resultados se pueden consultar en: Marcela Ternavasio, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1850*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002), es mi intención analizar ahora la primera dimensión señalada -esto es, la organización y distribución del poder- teniendo en cuenta que ambos registros están inmersos en un sistema de relaciones en donde la modificación eventual del contenido de alguno de ellos influye necesariamente sobre los otros.

para reemplazar el viejo orden por una república con atributos modernos-, no son más sofisticadas aquellas visiones historiográficas que, en oposición a esas imágenes, han intentado devaluar la dimensión transformadora de la gestión política iniciada en Buenos Aires en 1821. No es el propósito de este artículo discutir sobre el grado de *éxito* de las reformas implementadas ni sobre la mayor o menor distancia existente entre los dispositivos políticos aplicados y una *realidad social* poco dispuesta a veces a actuar bajo los nuevos principios de distribución del poder. Sin duda, esos principios convivieron -no sin tensiones- con prácticas y disposiciones jurídicas heredadas del orden colonial. Pero reconocer esa obvia coexistencia -presente en todas las regiones que habían pasado por un proceso revolucionario- no explica el papel desarrollado por la nueva ingeniería política, más allá de admitir los naturales *desajustes* producidos entre las prácticas y las normas dictadas. Las experiencias vividas alrededor del intento de poner en acto la noción de división de poderes muestran hasta qué punto esa convivencia se dio en un marco profundamente transformado y bajo qué modalidades los miembros de la elite dirigente buscaron construir su poder, proponiendo diversas lecturas de una noción que nacía ambigua y con contornos indefinidos en su propio espacio de origen a nivel doctrinario. La mirada estará puesta, entonces, en las alternativas que se fueron desplegando alrededor de la construcción de los poderes ejecutivo y legislativo, respectivamente, durante el período rivadaviano, para observar -en los entresijos de los lenguajes políticos, normas institucionales y acciones de los hombres- cómo se tramaban los equilibrios de poder o, dicho de otra manera, cómo los mecanismos del poder fueron concretamente vividos.<sup>5</sup>

### **Reforma política sin constitución**

Durante la década revolucionaria, la noción de división de poderes emergió débil y atada a un problema que la precedía inevitablemente. La disputa por la definición de un nuevo sujeto de imputación soberana se constituyó en el eje de las discusiones de las asambleas constituyentes, centrándose más sus diputados en las alternativas que definían una determinada distribución del poder entre los territorios del ex virreinato que en las formas de

<sup>5</sup> Incorporo, en parte, la noción de "sistema de poder político" y las pistas para su abordaje de los análisis realizados por Antonio Manuel Hespanha en: *Visperas del Leviatán*, Madrid, Taurus, 1989; *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993. Dejo de lado, en esta oportunidad, los avatares que hacen a la redefinición de la esfera de la justicia en este período, en parte analizado en un trabajo anterior: Marcela Ternavasio, "Entre el cabildo colonial y el municipio moderno: los Juzgados de Paz en el Estado de Buenos Aires, 1821-1854", en Marco Bellingieri (coord), *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX*. Torino, Otto editore, 2000, pp. 295-336.

organizar dicho poder bajo un régimen político que estableciera las atribuciones y límites de los encargados de legislar, ejecutar las leyes y ejercer justicia. En todos los casos, los desacuerdos entre quienes pretendían erigir a los pueblos en sujetos soberanos, proponiendo formas de organización de tipo confederal, y quienes estimulaban una forma de gobierno centralizada, dotada de la unidad que confería el concepto de nación, contribuyeron a que la pregunta sobre el origen y funcionamiento de los poderes del Estado fuera una variable dependiente de aquéllos.<sup>6</sup> De hecho, durante la década de 1810, no existió un poder legislativo *strictu sensu* sino asambleas con atribuciones tanto legislativas como constituyentes y poderes creados *ad hoc* que asumían sus atribuciones en un marco donde la capacidad de legislar estaba escasamente deslindada de las autoridades ejecutivas –primero colegiadas y luego unipersonales- erigidas en el período.<sup>7</sup>

La superposición de jurisdicciones –que suponía la indiferenciación de funciones entre las autoridades surgidas después de la revolución y las que derivaban de la pervivencia de instituciones heredadas de la colonia fundadas en la unidad de las *cuatro causas* (policía, justicia, hacienda y guerra)- no implicó que la más moderna noción de división de poderes no haya circulado en el interior de la elite dirigente y de los publicistas más destacados del período. El efímero *Reglamento de División de Poderes* dictado por la Junta Conservadora en 1811, como asimismo los proyectos constitucionales presentados en la asamblea reunida en 1813 y lo discutido en el congreso constituyente de 1816 que dio como resultado la constitución de 1819, reflejan la presencia de dicho principio y los diversos sentidos que asumía para los actores encargados de elaborar una nueva ingeniería política, según se adaptara ésta a los modelos monárquicos constitucionales o republicanos que circulaban por aquellos años.<sup>8</sup> El prestigio del que gozaba el paradigma británico a través de la noción de

<sup>6</sup> Sobre el problema en torno a la definición del sujeto de imputación soberana pueden consultarse los siguientes trabajos de José Carlos Chiaramonte: "Acerca del origen del Estado", *Anuario IEHS*, n°10, 1995; *Ciudades, Provincias, Estados. Orígenes de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Ed. Ariel, 1997. Sobre el debate en torno a la soberanía y la representación, Darío Roldán ha aportado recientemente un análisis del caso rioplatense en clave comparativa en "La cuestión de la representación en el origen de la política moderna. Una perspectiva comparada (1770-1830)", en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comp), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires, FCE, 2003.

<sup>7</sup> Para una perspectiva jurídica sobre este tema se pueden consultar los siguientes artículos, incluidos en la *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo 5, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, Planeta, 2000: Dardo Pérez Ghilhou, "Pensamiento político y proyectos constitucionales (1810-1880)"; María Cristina Seghesso de López Aragón, "Los poderes públicos y su funcionamiento (1810-1853)"; José María Díaz Couselo, "Pensamiento jurídico y renovación legislativa"; María Rosa Pugliese, "La administración de justicia".

<sup>8</sup> Sobre este mismo problema, pero centrado en la figura del Poder Ejecutivo, Carlos Cansanello ha avanzado en un trabajo titulado "Concentración de poderes y derechos personales en Buenos Aires hasta el primer gobierno de Rosas", ponencia presentada a las *VII Jornadas Inter-Escuelas/Departamentos de Historia*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 1999.

*gobierno mixto* –presente en la constitución de 1819- no excluía la consideración del modelo constitucional norteamericano o los ensayos plasmados en la Francia posrevolucionaria.<sup>9</sup> Sin embargo, ninguno de estos modelos logró plasmarse en un poder efectivo capaz de ser materialmente aplicado en el ámbito del territorio del ex virreinato. Los reglamentos vigentes –el Estatuto Provisional de 1815 y el Reglamento Provisorio de 1817- aplazaban la definición de las atribuciones del futuro poder legislativo a la sanción de una constitución que nunca llegó a implementarse, mientras la autoridad ejecutiva intentaba, infructuosamente, imponer un orden al convulsionado ambiente político rioplatense.

En la nueva situación de vacancia producida en 1820, que no era precisamente la *vacatio regis* de 1810 sino la *vacatio legis* de un poder que había fracasado en el intento de reemplazar la legitimidad monárquica –al ser rechazada la carta dictada en 1819 y desmoronarse el poder central con la caída del Directorio y del Congreso-, se presentaba una nueva oportunidad para quienes consideraban necesario establecer una forma de gobierno legítima y estable, alejada tanto de la tradición política española como de las disputas que habían caracterizado a la década revolucionaria. La elite porteña hizo de esta crisis una ocasión para fundar sobre nuevos cimientos la estructura del poder político, al lanzarse decididamente a crear una forma de gobierno republicana –fundada en un régimen representativo y en la división de los tres poderes dentro de las fronteras de la provincia- y al desentenderse, al menos por un tiempo, de los lazos que podían unirla al resto del territorio del ex virreinato. Esta última idea parecía gozar de un consenso que se extendía no sólo a los sectores de la elite política sino también a publicistas de muy diverso origen y a los más reticentes grupos de la elite económico-social bonaerense, para quienes el caos desatado por la revolución junto con los costos de la guerra de independencia no hacían más que profundizar su sensación de que en ese nuevo orden de cosas tenían mucho que perder. En un impreso anónimo que circuló en Buenos Aires en los últimos meses de 1820 –y que justamente por su condición permitía expresar aquello que en los periódicos u otros papeles públicos sólo podía decirse a media voz- se planteaba sin rodeos la posición que, de hecho, asumió la elite porteña poco después:

---

<sup>9</sup> Sobre dichos modelos, véanse, entre otros, Natalio Botana, *La Tradición Republicana*. Buenos Aires, Sudamericana, 1984; Noemí Goldman, “Formas de gobierno y opinión pública, o la disputa por la acepción de las palabras, 1810-1827”, en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comp), *La vida política en la Argentina del siglo XIX*, op. cit.; Rubén Darío Salas, *Lenguaje, Estado y Poder en el Río de la Plata (1816-1827)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1998.

“Ha llegado el caso en que los hijos de Buenos Aires, cuando no impelidos por el deber que nos impone la patria, al menos escarmentados por la terrible experiencia de cinco años de tiranía congresal, debemos empeñar todos nuestros esfuerzos y nuestros conocimientos para fijar la suerte de esa provincia; y ponerla a cubierto de las invasiones exteriores, y de la envidia e ingratitud de las provincias interiores. Yo no puedo oír sin desagrado hablar públicamente de la necesidad de convocar un Congreso general de las provincias libres (...) Buenos Aires se ha empobrecido y debilitado por atender a todas partes a la defensa del Estado... (mientras) que las provincias quieren arruinar a Buenos Aires y un Congreso general lo único que haría es llevar a cabo ese fin (...) Debe pues separarse absolutamente de los pueblos, dejarlos que sigan sus extravagancias y caprichos, no mezclarse en sus disensiones. Debe declararse provincia soberana e independiente, darse una constitución permanente, prescindir del sistema de federación y guardar con todas paz y buena inteligencia...”<sup>10</sup>

Esta posición fue la asumida por la elite dirigente que se hizo cargo del gobierno de Buenos Aires luego de la pacificación de la provincia y del ascenso de Martín Rodríguez a la gobernación, frustrando la reunión del congreso proyectado en Córdoba y retirando sus diputados enviados a tal efecto. *El Argos* –periódico que comenzó a editarse en 1821- apoyaba esta medida, argumentando que “Buenos Aires, echando una ojeada detenida sobre la situación de todas las provincias, advirtiese que ni podía ni debía hacer más que despedirse por algún tiempo de ellas: clavar sus ojos en su mismo territorio y no separarlos de él...”<sup>11</sup>. La convicción de que la reunión de un congreso era prematura –ya que podía disparar los mismos conflictos de la década revolucionaria- se complementaba con otra de tono más optimista: si Buenos Aires aseguraba su organización interna bajo un régimen republicano moderno capaz de dar legitimidad y estabilidad a sus autoridades sería posible expandir su ejemplo más allá de las fronteras de la provincia en una suerte de pedagogía política difundida a través de los hechos.

Tal modelo político, sin embargo, no llegó a concretarse en una constitución escrita. A pesar de que la Junta de Representantes se declaró *extraordinaria y constituyente* el 3 de agosto de 1821 -dándose un año de plazo para dictar una Constitución-<sup>12</sup> y de nombrar una comisión de tres miembros (Bernardino Rivadavia, Manuel García y Juan José Paso) para elaborar un proyecto, lo cierto es que éste nunca fue presentado ni sancionada carta orgánica alguna en el ámbito provincial hasta 1854. Dato sorprendente para un escenario en el que la elite porteña pretendía erigir a Buenos Aires en el modelo ejemplar de institucionalización del

---

<sup>10</sup> “Breve examen del sistema que debe adoptar la provincia de Buenos Aires con respecto a los pueblos hermanos para conservar la libertad e independencia que ha proclamado, compendiada en dos cartas escritas desde la Colonia del Sacramento”, 22 de agosto de 1820. AGN, Sala 7, *Colección Celesia*, Impresos 1820, legajo 2472.

<sup>11</sup> “Sobre la constitución y Buenos Aires”, *El Argos*, nº 6, 16 de junio de 1821.

<sup>12</sup> *Registro Oficial de Buenos Aires*, Imprenta de la Independencia, Libro 1º, año 1821, pp. 10-11.

poder y si se contempla que en la mayoría de las provincias –aún con todas sus limitaciones jurídicas- se dictaron reglamentos o constituciones. ¿Cómo explicar esta llamativa ausencia?

Para el período que nos ocupa, la inexistencia de una constitución no parece responder a imposibilidades vinculadas a disputas por diferentes modelos de organización política en el interior de la elite; por el contrario, los diputados provinciales no manifestaron demasiado interés por discutir un modelo constitucional a nivel provincial, en gran parte porque dicho debate parecía depender de lo que se resolviera en torno a la posibilidad de dictar una constitución nacional. La centralidad que asumía Buenos Aires en el escenario global del ex virreinato la diferenciaba del resto de las provincias, para quienes dictar un reglamento constitucional significaba consolidar sus instituciones frente a cualquier intento de *nacionalización* del cuerpo político; Buenos Aires, en cambio, se sentía heredera del poder central caído a la vez que protagonista de cualquier emprendimiento constitucional a nivel nacional. Así lo dejaba expresado el Dr. Agüero en la Sala de Representantes cuando en la sesión del 25 de junio de 1821 señalaba que hacía más de dos meses que estaba pendiente una moción para que la provincia se diese una constitución y que la misma dependía de la reunión de un congreso general y de la forma de gobierno que tal congreso estipulara.<sup>13</sup> La escasa diferenciación entre una y otra cuestión refleja hasta qué punto la elite porteña se autopostulaba para liderar el proceso de institucionalización del poder político en uno y otro ámbito y la conciencia que tenía de poder manipular el momento y la forma bajo la cual se reuniría el congreso. Así lo demostró Buenos Aires al retirar sus diputados de Córdoba y así lo hará en los años sucesivos hasta la reunión del congreso de 1824.

Pero además de esta razón práctica, vinculada al papel de Buenos Aires en el concierto nacional, había otra de naturaleza teórica que no merece desdeñarse al buscar una explicación coherente sobre la inexistencia de una constitución provincial. La idea de que se podía marchar progresivamente en el proceso de institucionalización política, sin necesidad de fijar una carta orgánica, tal como expresaban algunos diputados al aludir que "...la marcha general que se sigue es el no constituir de golpe la provincia, sino ir la organizando gradualmente, llenando los vacíos que las mismas oportunidades presentasen"<sup>14</sup>, no era una novedad

<sup>13</sup> *Acuerdos de la Honorable Junta Representativa de la provincia de Buenos Aires*, año 1821.

<sup>14</sup> Expresión del Dip. Valentín Gómez en ocasión de la discusión en la Sala del proyecto de ley presentado por el Dip. Agüero para reglamentar el mecanismo de clasificación de las actas de los representantes electos y de la presentación del mensaje del PE en la apertura de las sesiones de la Sala. Reproducido en *El Centinela*, nº40, Buenos Aires, Jueves 1 de mayo de 1823.



rioplatense. El ejemplo inglés venía en auxilio de una alternativa que ponderaba la lógica del *ensayo y el error* frente a la opción de dictar una constitución del tipo "*ready made*" – siguiendo la definición utilizada por Woodbine Parish- en la que todo se estipulaba de manera *standard* y definitiva.<sup>15</sup> *El Argos* recomendaba, en este sentido, que "en el orden político, para remover obstáculos, preocupaciones y hábitos contrarios a la felicidad pública, se necesita tiempo, ensayos, proyectos, tentativas hasta el punto de dejar correr algunos males, para curar otros y todos radicalmente".<sup>16</sup> No era ajena a esta recomendación la realizada por Jeremy Bentham en su *Tratado de Legislación Civil y Penal*, de cuya lectura eran tributarios muchos de los miembros de la elite dirigente a través de los contactos generados por Bernardino Rivadavia cuando fuera enviado como diplomático a Londres; intercambios ya destacados por la historiografía y que condujeron a incorporar varios de los principios del mayor exponente del utilitarismo inglés en el diseño político bonaerense.<sup>17</sup> En el plano constitucional, no resulta descabellado pensar –tal como plantea Beatriz Dávila- que el postulado benthamiano, que otorgaba escasa importancia a la constitución como pieza jurídica fundante de un determinado régimen político para privilegiar la propuesta de una legislación minuciosa tendiente a establecer una grilla clasificatoria capaz de encuadrar de manera racional cualquier conducta humana, haya sido más permeable que la alternativa de dictar una constitución luego de los fracasos vividos en la década revolucionaria.<sup>18</sup> La idea de cubrir el vacío de una carta orgánica a través de una legislación detallada que abarcara todos los ámbitos de la sociedad fue, de hecho, la opción seleccionada por la elite política porteña en el momento constitutivo del Estado provincial.

---

<sup>15</sup> Woodbine Parish le expresaba en una carta a Bernardino Rivadavia –refiriéndose a la futura marcha del Congreso reunido en 1824- que "el dictado de leyes se hará a medida que vayan siendo necesarias y, por tanto un código se irá estableciendo gradualmente y que se adaptará a las necesidades y circunstancias de la población...Yo soy un enemigo de las Constituciones 'listas'. Su perfección es ideal por cuanto nunca, creo yo, han dado resultado al ser aplicadas. Tenemos bastantes ejemplos de su falencia en Francia, España, Nápoles y otras partes de Europa". Buenos Aires, 20 de diciembre de 1824. Reproducida en Ricardo Picirilli, *Rivadavia y su tiempo*, Buenos Aires, Peuser 1942, Tomo 2, Apéndice documental, p.561.

<sup>16</sup> *El Argos de Buenos Aires*, nº 14, 28 de julio de 1821.

<sup>17</sup> De Klaus Gallo se puede consultar "Un caso de utilitarismo rioplatense: la influencia del pensamiento de Bentham en Rivadavia", Working Papers, Universidad Torcuato Di Tella, 1998, y "Jeremy Bentham y la 'feliz experiencia': presencia del utilitarismo en Buenos Aires, 1821-1824", en *Prismas*, Universidad Nacional de Quilmes, nº 6, 2002.. De Fernando Aliatta, "El Teatro de la Opinión. Proyecto político y formalización arquitectónica. La Sala de Representantes de Buenos Aires", ponencia presentada en las Terceras Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia realizadas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA entre el 11 y el 13 de setiembre de 1991.

<sup>18</sup> Beatriz Dávila, "Moral, política y legislación: una propuesta utilitarista en busca de ejecutores. Jeremy Bentham e Hispanomaérica (1805-1825)", en Battock, Dávila, Germain, Gotta, Manavella, Múgica (ccords), *Espacio, Memoria e Identidad*, U.N.R editora, 2002.

Ahora bien, esta alternativa no estuvo exenta de discusiones. El propósito de dictar una constitución provincial circulaba entre muchos publicistas y miembros de la elite política en los meses que siguieron a la crisis del año '20, quienes a pesar de manifestar su acuerdo por establecer una forma republicana de gobierno con división de poderes y un régimen representativo, no acertaban a definir los mecanismos bajo los cuales debían funcionar tales poderes. El hecho de que la nueva Junta de Representantes –surgida de un cabildo abierto- no tuviera en su origen el propósito de constituirse en poder legislativo sino en junta electoral de segundo grado con el objeto de designar al gobernador de la provincia, llevó a confundir sus funciones y la forma bajo la cual se concebía su emplazamiento. Así, por ejemplo, cuando en mayo de 1820 la Villa del Luján eligió su representante a la Junta no dudó en conferirle instrucciones –en sintonía con la teoría del mandato imperativo vigente durante la década revolucionaria para las asambleas constituyentes- a los efectos de garantizar que cualquier constitución que se dictara “no sea monárquica, ni aristocrática, sino cuanto más pueda ser democrática, consultando todas las leyes la mayor libertad y seguridad del ciudadano, tanto en su persona, cuanto en sus intereses y que no haya clase alguna privilegiada en el Estado...”<sup>19</sup> A pesar de que dicha Junta no admitió instrucciones –tal como pretendían los poderdantes de Luján-, no faltaron quienes siguieron bregando por establecer dichos poderes, aún cuando la tercera Junta formada en el transcurso de la crisis de 1820 ya asumía el perfil de una legislatura, cuyos atributos la alejaban de la tradicional teoría del mandato al establecer de manera informal el presupuesto de que la misma representaba al pueblo de Buenos Aires y que sus diputados -en tal condición- gozarían de libertad e independencia de opinión. El hecho de que todos estos cambios se dieran en un contexto de no formalización jurídica, casi al calor de los acontecimientos mismos -según lo ha destacado ya Tulio Halperín Donghi-,<sup>20</sup> hacía que algunos publicistas se quejaran del carácter asumido por la Junta a fines de 1820, reflejando el estado de confusión que aún reinaba:

“No hablo yo con respecto a la última forma que se ha adoptado por tercera vez, cuyo resultado ha sido la reunión de una gran asamblea constituyente, sin poderes, ni instrucciones especiales de sus comitentes; sin saber cuál es el objeto de su reunión, ni cuáles sus facultades; pues aunque otra junta de la misma naturaleza en su origen se las señaló, no tuvo poder especial para dar reglas y poner límite a ésta”.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> “Acta, poder e instrucciones del ilustre Cabildo de la Villa del Luján a su representante”, 9 de mayo de 1820, AGN, Colección Celesia, Sala 7, Impresos 1820, legajo 2472.

<sup>20</sup> Tulio Halperín Donghi, *Revolución y Guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, México, siglo XXI, 1979.

<sup>21</sup> “Proyecto de instrucción para el nombramiento de representantes de la provincia publicada por un ciudadano celoso del bien público”, Buenos Aires, Imprenta de Phocion, 1820, AGN, Colección Celesia, Sala 7, Impresos 1820-1821, legajo 2473.

En tal estado de confusión, no sólo la Junta se fue convirtiendo, casi sin advertirlo, en una legislatura -cuyos miembros eran elegidos de manera directa a través de mecanismos de sufragio que si bien recogían algunos principios puestos en práctica en la década del '10 innovaban en otros, sin que ello se plasmara aún en un reglamento electoral- sino que además se fue dando forma al poder ejecutivo a partir de una legislación dictada *ad hoc*, en la cual se establecía su forma de elección indirecta (al ser la Sala la que designaba al gobernador) y las dependencias que estarían bajo su jurisdicción.<sup>22</sup> La reducción de la escala territorial sobre la que debía ejercer su potestad el nuevo gobierno de Buenos Aires, sumado al aplazamiento del debate por la organización nacional, permitió a la elite porteña discutir por primera vez una dimensión del concepto de soberanía escasamente explorada hasta ese momento. La pregunta acerca de dónde residía la soberanía se trasladaba al interior mismo de los poderes ejecutivo y legislativo recientemente creados, dejando de lado -momentáneamente- la dimensión territorial del problema sobre la definición del sujeto de imputación soberana.<sup>23</sup>

### **Entre la separación y la cooperación de los poderes**

Cuando la Junta de Representantes, formada en setiembre de 1820, designó gobernador a Martín Rodríguez dio comienzo el proceso de gradual institucionalización de los poderes ejecutivo y legislativo -con sus respectivas facultades y límites- en un contexto en el que tal institucionalización operó a partir de las prácticas desplegadas en esa coyuntura, de las cuales sólo algunas alcanzaron el *status* de leyes o reglamentos. La actividad que, en este

---

<sup>22</sup> Aunque la ley para la elección de Gobernador se dictó recién el 23 de diciembre de 1823, en ella se ratificó lo que de manera informal se había establecido en 1821 y sancionado luego, provisoriamente, por la Junta en sesión del 31 de marzo de 1821. Se institucionalizaba, así, el voto indirecto para designar gobernador, desarrollando la Sala el papel de junta electoral cada tres años; papel con el que, por otro lado, había nacido en 1820 (Art.1: "El Gobernador de la provincia será elegido por la Sala de Representantes de ella"). El mecanismo para la elección de gobernador se estipulaba en los siguientes artículos: Art.3: "La Sala deberá reunirse 3 días antes del en que expira el Gobierno, y dentro de ellos deberá precisamente hacer la elección". Art.4: "La elección se hará a pluralidad absoluta de sufragios". Art.10: "La duración del gobierno será por tres años, que deberán contarse desde el día en que tome posesión del mando". En *Recopilación de las Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta fin de diciembre de 1835*, Buenos Aires, 1836.

<sup>23</sup> En parte como consecuencia de esta reducción de escala que aplazaba el problema en torno a la soberanía en su dimensión territorial, y en parte por las características ya señaladas que asume el proceso de construcción de poderes -en ausencia de un debate sobre proyectos constitucionales para la provincia-, el desdoblamiento del órgano legislativo no formó parte de la agenda política de la elite porteña en este tramo inicial. A pesar de que dicho desdoblamiento estuvo presente en los ensayos constitucionales de 1819 y 1826 -precisamente porque la presencia del Senado debía responder al problema de la soberanía en su dimensión territorial a nivel nacional- y aún cuando fue objeto de discusión en el ámbito provincial años más tarde, no constituyó en el período formativo de los poderes bonaerenses un problema al que los legisladores le prestaran atención. Agradezco, en este punto, la observación realizada por el evaluador de este artículo a quien le debo la incorporación de este breve comentario.

sentido, se desarrolló en el período formativo de ambos poderes encontró un nuevo impulso en julio de 1821, cuando Bernardino Rivadavia asumió el ministerio de gobierno, pocos meses después de su arribo a Buenos Aires luego de una prolongada estadía en Europa con diversas misiones diplomáticas. La figura de Rivadavia es central para entender el derrotero del debate suscitado sobre división de poderes, no sólo por las ideas de las que era portador luego de su experiencia en el viejo mundo sino además por el papel que intentó imprimirle a su propio cargo de ministro en el seno del nuevo régimen político.

El 18 de julio el ministerio de gobierno y hacienda se dividía en dos departamentos diferentes: el gobernador nombró a Rivadavia como titular del primero y a Manuel García del segundo.<sup>24</sup> Inmediatamente, la Sala de Representantes resolvió que los ministros "pueden concurrir a la Sala de sesiones de esta Honorable Junta, cuando y cada vez que lo consideren conveniente para ilustrar e ilustrarse sobre los negocios de interés público de que están encargados"<sup>25</sup>, aprobando pocos días después el *gobierno provisional de los ministros*. Esto significaba que, en ausencia del gobernador, se dejaba "provisto suficientemente el despacho al cargo de los señores ministros secretarios de gobierno y hacienda"<sup>26</sup>, derogándose la subsistencia de las facultades extraordinarias concedidas a aquél en plena crisis del año '20.

Con estas primeras reglamentaciones se aseguraba a los ministros un lugar central en el ejercicio del gobierno, sobre todo si se tiene en cuenta que el gobernador, además de mantener un perfil bajo y de dejar de gozar de las facultades extraordinarias, se ausentó por largos períodos del ejercicio del gobierno al pasar gran parte de su mandato en campaña procurando defender la frontera indígena. Los ministros utilizaron al máximo la prerrogativa otorgada por la Sala de tener asiento y voz en las sesiones, presentándose con mucha frecuencia —especialmente Rivadavia— a exponer los fundamentos de los proyectos de ley

---

<sup>24</sup> Ambos ministros fueron dotados de un sueldo anual de 3000\$, respectivamente, de igual manera que el ministro de guerra. La reestructuración de todas las oficinas dependientes de los tres ministerios expresa el intento de racionalizar tanto la administración heredada de la colonia y como el aparato montado durante la guerra de independencia, redefiniéndose las dependencias según el esquema siguiente: 1) Del ministerio de gobierno y relaciones exteriores dependían sus empleados inmediatos, el archivo general, la administración de justicia, la beneficencia pública, la instrucción, el departamento de policía, el departamento de ingenieros, los empleados del Tribunal de Comercio, correos y culto. 2) Del ministerio de guerra dependían sus empleados inmediatos, la comandancia general de armas, batallón de artillería, de infantería, de caballería, milicia provincial de infantería y de caballería, milicia urbana de infantería, parque de artillería y marina. 3) Del ministerio de hacienda dependían sus empleados inmediatos, la comisión de cuentas, la contaduría y tesorería general, la colecturía general y resguardo, comisaría e inspección de almacenes, contaduría y tesorería de Patagones y caja de amortización. *Registro Oficial de Buenos Aires*, op. cit., libro 1º año 1821, libro 2º año 1822, libro 3º año 1823.

<sup>25</sup> *Registro Oficial de Buenos Aires*, op. cit., libro 1º, año 1821, pp.6-7.

<sup>26</sup> *Registro Oficial...*, op. cit., libro 1º, año 1821, 14 de agosto de 1821, p.15.

elaborados por el ejecutivo e incluso para participar –casi en la misma magnitud con que lo hacían los diputados- en los debates suscitados en ella. El mismo día en que se aprobó la presencia de los ministros en la legislatura, Rivadavia ingresó a ella para ocupar “uno de los asientos entre los representantes del pueblo”, permaneciendo en silencio hasta que luego de un descanso tomó la palabra para exponer un pliego de intenciones: restablecer las leyes de seguridad individual y de las propiedades, crear una moneda de cobre, promover la inmigración europea, formar un puerto, traer ingenieros y asegurar “la disposición del gobierno a cooperar con la representación en pos de la felicidad pública”.<sup>27</sup> Desde el comienzo de su gestión, Rivadavia asumía un papel protagónico, ensombreciendo así la figura del gobernador –al hacerse cargo, entre otras cosas, de la novedosa práctica de leer el mensaje de apertura de las sesiones de la Sala en representación del poder ejecutivo-<sup>28</sup> y apelando a que su intervención debía ser leída en clave de *cooperación* de los dos poderes.<sup>29</sup> Cooperación que en un comienzo pareció ser aceptada por los diputados de la Sala -quienes en algunas oportunidades postergaron los debates previstos en las sesiones para escuchar la palabra de los ministros- sin contemplar los alcances que podían tener los escuetos reglamentos recientemente aprobados.

La ausencia de discusión en el momento de establecer la presencia de los ministros en la legislatura y la inexistencia de una constitución o reglamento general que estableciera las atribuciones de cada uno de los poderes, enfrentó a los diputados a resolver sobre la marcha cuestiones que tal indefinición planteaba. Tal fue el caso, por ejemplo, del conflicto suscitado con los diputados de Buenos Aires en Córdoba, quienes se sintieron injuriados porque el ministro de gobierno los habría llamado “indignos” de obtener su confianza. Este cambio de palabras generó un problema institucional, puesto que la Sala discutió si el haber permitido que los ministros asistieran a la legislatura les confería, *ipso facto*, la misma inviolabilidad en sus opiniones de la que gozaban los representantes. El punto era complejo ya que debía definirse si la opinión vertida provenía del ministerio como órgano

---

<sup>27</sup> *El Argos*, n° 15, 31 de julio de 1821.

<sup>28</sup> En la apertura de las sesiones de 1822, Rivadavia inauguraba la lectura de los mensajes del PE, destinados a informar a la legislatura sobre el desarrollo de la acción de gobierno, destacando en esa oportunidad las ventajas que implicaba dicha práctica (inexistente en los estados monárquicos, según subrayaba Rivadavia) para estados democráticos que se vindicaban defensores de la publicidad de los actos administrativos. Agregaba, además, haber sido comisionado por todos los departamentos del Estado para informar sobre la conducción del gobierno (*Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes de Buenos Aires*, sesión del 1° de mayo de 1822, publicada por el Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 1981, p. 12). En 1823 fue nuevamente Rivadavia quien se hizo cargo del Mensaje de apertura de la legislatura.

<sup>29</sup> Rivadavia le expresaba a la Sala apenas asumió su cargo “la disposición del gobierno a cooperar con la representación en pos de la felicidad pública”. *El Argos*, n° 15, 31 de julio de 1821.

de gobierno o si el hecho de que el ministro la hubiese expresado en el seno de la Sala la convertía inmediatamente en una opinión inviolable. La ausencia de un reglamento que estipulase el significado de la presencia de los ministros en el poder legislativo imposibilitó los acuerdos ante posturas enfrentadas, expresadas por algunos de los diputados más activos como Zavaleta, Gómez y Agüero.<sup>30</sup>

Tal contexto de indefinición no impidió que los dos poderes avanzaran en la tarea gubernativa; por el contrario, durante la segunda mitad del año 1821 se produjo una intensa actividad en la Sala –la que llegó a sesionar en algunas oportunidades hasta dos veces por día– alentada por los proyectos de reforma presentados por los ministros y por las propias iniciativas generadas en su seno: la reforma del departamento de hacienda –tendiente a “concentrar y simplificar” la gestión en ese ramo, según argumentaba el ministro García-<sup>31</sup>, la ley de elecciones que estableció el voto directo para los miembros de la Junta, la creación de un Archivo General capaz de concentrar en su seno todos los papeles públicos dispersos en otros organismos, la supresión de los dos cabildos existentes en la provincia, y las reformas de justicia y policía, fueron algunas de las leyes más importantes dictadas en ese corto lapso. Por otro lado, comenzaban a esbozarse algunas de las reformas concretadas en los dos años siguientes, como la reforma militar y la reforma eclesiástica.

La figura de Rivadavia se proyectaba cada vez con mayor fuerza en el concierto político de la provincia, hasta tal punto que la opinión pública comenzaba a denominar *ministerial* a esa gestión de gobierno, en alusión al impulso que aquél le daba a los proyectos de reforma. *El Argos* se ufana de decir que “ministerialismo en el día equivale a liberalismo en el sentir más general”.<sup>32</sup> Los diputados de la Sala, aún cuando acompañaron el debate de los proyectos presentados por el ejecutivo y aprobaron casi todos ellos en un tiempo record, no dejaron de presentar sus disidencias, discutiendo e incluso modificando algunas cláusulas de los mismos. El consenso del que gozaba el gobierno –especialmente por haber logrado mantener el orden luego de la crisis de 1820– no significó el acuerdo unánime de todo aquello que bajara del ejecutivo. Por el contrario, los representantes se mostraron desde un comienzo

<sup>30</sup> Debate reproducido *in-extenso* en *El Argos*, n° 29, 27 de octubre de 1821.

<sup>31</sup> La reestructuración del departamento de hacienda se basó en la creación de tres oficinas generales (contaduría, tesorería y receptoría) con el objeto de “eliminar la multitud de cuerpos privilegiados que se movían separadamente dentro del mismo Estado” y de desalentar la idea de que el empleo público constituyera una alternativa atrayente “para nuestra preciosa juventud, que empezaba desde temprano a hacerse impotente para todo otro trabajo y a formarse una raza de hombres que habituados a su sueldo fijo, temblaban de verse solos en el camino de la vida”. Manuel García, *Registro Oficial...*, libro 1°, 4 de setiembre de 1821, pp. 54-56.

<sup>32</sup> *El Argos*, n° 26, 6 de octubre de 1821.

muy participativos en la deliberación que generaban los proyectos, percibiéndose cada vez más —a medida que la práctica deliberativa se iba arraigando en la legislatura— las reticencias de los diputados frente a la vocación hegemónica que el poder ejecutivo ejercía a través de sus ministros. Luego del arduo trabajo desarrollado en la segunda mitad del año, las sesiones de la Junta se suspendieron el 28 de diciembre de 1821 con el firme propósito de reabrir las el 1º de mayo del año siguiente.

Cuando la Sala reabrió sus puertas en 1822, lo hizo en un nuevo edificio construido en el período de receso estival. La construcción del nuevo recinto refleja en el plano material los cambios que comenzarían a producirse en la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. La centralidad otorgada al nuevo edificio era casi un emblema de la que habría de adquirir la legislatura en la etapa siguiente. La prensa de aquellos días afirmaba que se trataba del primer edificio construido para tal objeto "entre todos los pueblos de América que habían luchado por su emancipación"<sup>33</sup>, discutiéndose en sus páginas las formas arquitectónicas que debería asumir en consonancia con los nuevos valores republicanos y liberales encarnados por la elite dirigente. *El Argos* reflexionaba en enero de 1822 sobre uno de los posibles proyectos de construcción:

"...en el semicírculo principal que forma el límite de Sala, están colocados los aposentos altos y bajos sostenidos por un orden sucesivo de pilares. Estos últimos en forma de galería con la puerta y asientos necesarios, serán ocupados por toda clase de personas. Los aposentos altos servirán para los generales, jefes de corporaciones, y demás ciudadanos de representación pública"<sup>34</sup>.

Pocos días después, el mismo diario debió publicar lo siguiente:

"Se nos ha hecho observar que en la descripción que hicimos de la Sala de Representantes, asignamos lugar diferente a las corporaciones y jefes del que se destina a la clase común de ciudadanos; y que no estando este punto decidido por la representación de la provincia, aquella noticia no debía tener sino el carácter de una opinión privada. Por esta ocasión tenemos la ingenuidad de confesar que ella fue dada, entre otras cosas cual las pudo adquirir, y que ciertamente conoce que, cualquiera sea el proyecto, sería sensible se introdujese una distinción tan contradictoria con los principios que publicamos. Esta práctica sería además opuesta a la que se observa en las Cámaras de Londres y Norte América, Cortes de España y otros establecimientos populares donde no deben respirarse ideas que desdigan de la soberanía que el pueblo tan solemnemente ejerce. Lejos de adoptarla, creemos que el público sentiría un placer y miraría con ojos de particular estimación a los representantes que, a imitación de los primeros países, se honrasen con presentarse en aquel acto con el traje de meros particulares, como el mas propicio para manifestar que allí sólo se versan los intereses de la nación"<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *El Centinela*, nº 13, Buenos Aires, Domingo 20 de octubre de 1822.

<sup>34</sup> *El Argos de Buenos Aires*, Nº 4, Buenos Aires, tomo 1, 30 de enero de 1822.

<sup>35</sup> *El Argos de Buenos Aires*, Nº 9, Buenos Aires, tomo 1, 16 de febrero de 1822.

El espacio físico debía seguir los parámetros del nuevo principio de representación y suprimir todo tipo de privilegios de carácter corporativo, haciendo visible en el espacio político que la igualdad jurídica de los ciudadanos borraba aquellas desigualdades que, aunque existentes, pertenecían a la esfera social. Esto debía regir en todo proyecto urbano, pero con mayor razón en aquél que alojaba a la principal institución del Estado. Tal como demuestra Fernando Aliatta en un sugerente trabajo sobre la Sala de Representantes, la modestia y falta de presencia urbana del nuevo edificio, como asimismo la negación de su fachada a enunciar valores celebratorios, lejos de representar una contradicción, reflejaba la nueva condición del régimen político.<sup>36</sup> En este sentido, el diseño de construcción de la Sala –según lo demuestra el autor citado– siguió el modelo propuesto por Jeremy Bentham en su *Táctica de las Asambleas Representativas*, quien le dedica un capítulo particular de su libro a establecer las características más convenientes para alojar a una asamblea numerosa. El autor inglés afirmaba que “la magnificencia de la arquitectura en un edificio destinado a una grande asamblea política, sería perjudicial casi siempre bajo el aspecto de la utilidad”<sup>37</sup>, y que los puntos esenciales a considerar eran que sus miembros tuvieran la facilidad de oír, el presidente la de ver, la comodidad de los individuos y la presencia de tribunas para los espectadores. Dicho modelo buscaba la publicidad de los debates parlamentarios para asegurar con ello la supervisión casi natural del público y difundir al resto de la sociedad el espíritu de discusión propio de la legislatura.

Pero no fue sólo la arquitectura del edificio lo que el nuevo gobierno adoptó de la *Táctica de las Asambleas Legislativas*; el Reglamento Interno de la Sala de Representantes, aprobado en 1822, también estuvo inspirado en dicha obra según el mismo Rivadavia le confesaba en una carta a Bentham:

"Verá Ud. Sr., que el reglamento que le adjunto de nuestra Junta de Representantes, que he tenido el honor de proponerle y ha sancionado en una de sus sesiones, está enteramente basado sobre sus irrecusables e inconcusas verdades, contenidas en vuestra obra sobre la *Táctica de las Asambleas Legislativas*; y en la *Cátedra de Derecho Civil*, que he hecho instituir, se profesan esos principios eternos demostrados tan sabiamente en vuestro curso de Legislación (publicado por Mr. Dumont), obra destinada a hacer marchar a paso de gigante la civilización de los pueblos bastante dichosos para saberlos apreciar"<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Fernando Aliatta. "El Teatro de la opinión...", op. cit.

<sup>37</sup> Jeremy Bentham, *Táctica de las Asambleas Legislativas*, París, Imprenta Pillet Ainé, 1838, p. 335.

<sup>38</sup> Carta de Bernardino Rivadavia a Jeremy Bentham, Buenos Aires, 26 de agosto de 1822, reproducida en Ricardo Piccirilli, *Rivadavia y su Tiempo*, op. cit., tomo II, Apéndice Documental, pág. 474-475.



Dicho reglamento, siguiendo la orientación de Bentham, estaba constituido por un conjunto de normas minuciosamente detalladas que intentaban asegurar el desarrollo ordenado y racional de la práctica legislativa a la vez que la transparencia de los debates parlamentarios con el objeto de evitar las asambleas tumultuosas, tan temidas en aquellos años<sup>39</sup>. Si bien su reglamentación buscaba delimitar un espacio privilegiado para el poder encargado de elaborar y sancionar las leyes, su discusión en el interior de la Junta de Representantes de Buenos Aires reflejó las tensiones que se venían planteando desde el año anterior entre el ejecutivo y el legislativo. Si en un primer momento, la escueta reglamentación dictada en julio de 1821 que admitía la presencia de los ministros en la Sala no levantó resquemores, a muy corto andar los diputados comenzaron a preguntarse sobre los alcances de esos principios. La ocasión de discutirlo fue la presentación del proyecto de reglamento interno, cuyo primer artículo contenía el punto más problemático: la referencia a la composición de la legislatura y a que ésta estaría integrada por los representantes de la provincia y los ministros del gobierno que concurriesen a sus sesiones disparó un debate sobre la noción de división de poderes sin precedentes en el Río de la Plata.

¿Cuáles fueron los argumentos esgrimidos en este debate? Los diputados que se oponían a que los ministros integraran la legislatura -entre los que se encontraban Valentín Gómez, Juan José Paso y Julián Segundo de Agüero- apelaron a que en un "sistema republicano" la base de la administración pública era el "deslinde de los poderes y su respectiva independencia" y que el "equilibrio" en sus funciones garantizaba la libertad pública e individual. Para ellos, la integración de los ministros a la Sala implicaría una "mezcla" de los dos poderes con la consiguiente "confusión" de atribuciones y el camino seguro hacia el "despotismo". En esta dirección, se citaban ejemplos de otras naciones "celosas de su libertad a favor del cuerpo legislativo", centrándose en el caso inglés donde la iniciativa de la ley era peculiar de una y otra cámara, y no del rey o sus ministros, recordándose a tal efecto que todos los "desastres" ocurridos después de la revolución en el Río de la Plata "era causado porque los encargados de la pública administración no habían correspondido a los principios de los respectivos poderes que ejercían"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> "Reglamento y Policía de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires", en Carlos A. Silva, *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, tomo 1, 1937, pp. 508-516.

<sup>40</sup> *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, 1822, op. cit. Sesión del 14 de junio de 1822, pp 50-51.

Rivadavia fue quien asumió la defensa del artículo en cuestión, intentando convencer a los diputados de que el hecho de aceptar que los ministros tuvieran asiento y voz informativa en la Sala –careciendo de la facultad deliberativa que la ley otorgaba a la asamblea– no implicaba una intromisión en las funciones privativas del legislativo. Volvía sobre los ejemplos de otras naciones para argumentar que los casos citados eran precisamente aquellos que no tenían una “emanación legítima que es la voluntad de los pueblos” y que dado el derecho hereditario de sucesión de la monarquía, lo que la división de poderes procuraba equilibrar era la “continuada insidia” entre el poder del rey y el poder representativo de las cámaras al intentar avanzar cada uno “sobre la esfera de actividad de otro”. A diferencia de estos casos –básicamente el inglés– el Río de la Plata “no conocía esta clasificación de clases, capaz de radicar intereses opuestos; que los miembros del Poder Ejecutivo y los del Poder Legislativo, eran unos; por consiguiente, eran inaplicables esas austeras precauciones contra las usurpaciones del poder; que si contra alguno debía precaverse el país tal cual era el nuestro, no era contra el despotismo, que nunca podía temerse, y era imposible entre nosotros, sino contra el despotismo de muchos que es la anarquía, que había causado todos los males que se lamentaban”.<sup>41</sup> A contrapelo de sus oponentes en el debate, fundados en las teorías e ingenierías políticas aplicadas en otros países –para quienes “la división de poderes no estaba limitada a las circunstancias de ningún país, sino que estaba en la naturaleza de las cosas; y que por lo tanto ya era un dogma en política”-<sup>42</sup> el ministro volvía sobre la experiencia local para recordar las diferencias que la separaban a ésta de otras sociedades y subrayar que el punto en discusión no era más que la cláusula establecida en julio de 1821, aplicada de manera armónica desde varios meses atrás. Una vez más, apelaba a la *cooperación* de los poderes en contraposición a la idea de dividirlos o separarlos en compartimentos estancos, cada uno encerrado en sus esferas respectivas.

Ahora bien, en todos los argumentos vertidos flotaban teorías, doctrinas y modelos de organización a los que se apelaba fragmentariamente, sin señalar explícitamente su procedencia, excepto en el único caso citado con nombre propio como era el de Inglaterra. Las lecturas que se hacían de dicho caso eran, sin duda, muy diferentes. Mientras muchos miembros de la Sala destacaban el monopolio normativo ejercido por el poder legislativo en el sistema constitucional inglés, Rivadavia parecía estar en sintonía con el tránsito que estaba

---

<sup>41</sup> *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, 1822, op. cit. Sesión del 14 de junio de 1822, p 52.

<sup>42</sup> *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, 1822, op. cit. Sesión del 14 de junio de 1822, p 53.

sufriendo dicho sistema hacia un régimen parlamentario, al proponer en los hechos una estructura que realizaba la función ministerial y desterraba cualquier intento de asociar la cooperación de poderes con la vieja teoría (ya herida de muerte en la propia Inglaterra) de gobierno mixto. A diferencia de los publicistas y políticos de la década revolucionaria, quienes invocaban la noción de gobierno mixto como el más alto logro en materia constitucional, Rivadavia venía a recordar que esta noción se sustentaba en una "clasificación de clases" ausente en el Río de la Plata. Cabe destacar, en este punto, que su familiaridad con Jeremy Bentham, un crítico importante del gobierno mixto inglés, y su experiencia como observador del funcionamiento de las cámaras en Londres durante su estadía en Europa, pudieron contribuir a esta visión menos atada al modelo dogmático defendido por sus interlocutores, quienes llegaron al extremo de considerar a la división de poderes inscripta en la naturaleza misma de las cosas.<sup>43</sup>

A tal efecto, Bentham afirmaba en la obra utilizada como fuente inspiradora del reglamento interno de la Sala que si no insistía en la necesidad de la presencia de los ministros en la asamblea legislativa era porque la suponía una regla admitida y necesaria "con arreglo a la práctica inmutable del parlamento británico, en el que a nadie se le ocurrió nunca excluirlos".<sup>44</sup> Contraponía el caso francés, para decir que allí había prevalecido la "idea anárquica" de la época de los Estados Generales, en la que los ministros encargados de convocarlos abandonaron la asamblea a sí misma al no contemplar siquiera la posibilidad de tomar asiento en ellos; situación criticada muy tempranamente por Mirabeau al proponer en el *Correo de Provenza* en 1787 la necesidad de dar voz consultiva a los ministros en las asambleas. La asamblea francesa declaró finalmente la exclusión de los ministros, plasmándose constitucionalmente la noción de *separación de poderes* en contraposición a la idea de colaboración adoptada tanto en Inglaterra, a través del gobierno mixto primero y del sistema parlamentario después, como en Estados Unidos, a través de la doctrina de "*checks and balances*".<sup>45</sup> Bentham criticaba duramente la concepción francesa de separación de los poderes al decir que "los hombres juiciosos, cuyo número era grande en esa asamblea, aunque

---

<sup>43</sup> Sobre el caso inglés se puede consultar Vile, M.J.C. *Constitutionalism and the separation of powers*, Indianápolis, Liberty Fund, 2º edición, 1998; Varela Suanzes, Joaquín. "Sistema de Gobierno y partidos políticos en el pensamiento constitucional británico durante el último tercio del siglo XVIII (de Blacstone a Paley)", Revista electrónica de Historia Constitucional, n° 2, junio 2001.

<sup>44</sup> Jeremy Bentham, *Táctica de las Asambleas Representativas*. París, 2º edición, Imprenta de Pillet Ainé, 1838, p. 118.

<sup>45</sup> Sobre división de poderes en la revolución norteamericana, véase de Bernard Manin, "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", in Biancamaría Fontana (Ed), *The invention of the modern republic*, Cambridge University Press.

no tenían la pluralidad, echaron de ver brevemente los inconvenientes de esta falta de conexión entre el cuerpo legislativo y el poder ejecutivo".<sup>46</sup>

Se confrontaban, entonces, dos formas de interpretar la noción de división de poderes: por un lado, se recuperaba la idea de articulación y cooperación entre ellos – aunque no se recurría para su defensa al sistema de balances y contrapesos impuesto en la Constitución de Filadelfia sino a una recortada lectura del sistema que paulatinamente iba imponiéndose en Inglaterra con el gobierno de gabinete-; por otro lado, se impulsaba la división en clave de *separación*, siguiendo la ruta francesa. El rechazo que, en este sentido, mostraron los revolucionarios de 1789 hacia Montesquieu y la noción de gobierno mixto, no partía exclusivamente de la transferencia realizada de los poderes absolutos del monarca a la soberanía de la nación, sino de los temores que les engendraba una institución del antiguo régimen: los parlamentos judiciales. El recelo que aquellos sintieron hacia los antiguos parlamentos, reductos cerrados de la nobleza que mediante sus facultades habían intentado beneficiarse de la tesis de Montesquieu para reforzar su labor de resistencia al rey, condujo a que la idea de división de poderes en Francia adoptara la forma de la *separación*. De esta manera se procuraba evitar el riesgo notorio, tanto de un predominio político del estamento nobiliario –identificado con los parlamentos judiciales- como de un condicionamiento substancial por parte de los jueces al poder central, ahora en manos de los revolucionarios. El poder legislativo se fue afirmando desde un primer momento en la medida que pasó a ser árbitro de sí mismo, emprendiendo la tarea de fundar y organizar todo el sistema jurídico. La justicia quedó subordinada a la asamblea legislativa – representante de la soberanía de la nación- en tanto ésta pasó a ejercer el control sobre la aplicación judicial de sus leyes, ocupándose de la interpretación e incluso –en algunos casos- de la anulación de sentencias.<sup>47</sup>

El conocimiento indudablemente fragmentario que de tales teorías y realidades institucionales tenía la elite dirigente local –conocidas muchas veces, en el caso de las teorías, a través de traducciones o divulgaciones de segunda mano, y en el de las realidades

<sup>46</sup> Jeremy Bentham, *Táctica de las asambleas...*, op. cit., p. 130.

<sup>47</sup> Sobre la división de poderes en Francia se puede consultar: Eduardo García de Entrerria, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981; Bartolomé Clavero, *Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales*, Valladolid, Ed. Trotta, 1997; del mismo autor, *Institución histórica del Derecho*, en Clavero, B., Hespanha, A., Petit, C., Vallejo, J. *Curso General de Historia del Derecho*. Madrid, Marcial Pons, Ediciones jurídicas, 1992; Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, FCE, 1998; Michel Troper, *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973.

institucionales, por el conducto de la prensa periódica local o extranjera- conducía a que los mejor dotados para hacer suyos los principios en disputa monopolizaran el debate.<sup>48</sup> Las diferentes posiciones respondían, en parte, a convicciones ideológicas, según las cuales los actores esperaban que ciertos principios generaran efectos vinculados al bien común y la *felicidad de todos*, a la vez que expresaban cierta puja por reforzar el lugar ocupado por cada grupo o individuo en la distribución del poder resultante. Tal era la *personificación* que asumía muchas veces la deliberación sobre este asunto que cuando el Deán Gregorio Funes tradujo el *Ensayo sobre las garantías individuales* de Daunou, no se privó de denunciar la vocación “tiránica” del ministro de gobierno, a pesar de haber sido éste quien le encargara la traducción y el responsable de hacérsela llegar luego al propio Daunou a través del conducto de Destutt de Tracy.<sup>49</sup> Funes afirmaba en el prólogo que “por desgracia, una inclinación natural lleva comúnmente a los que gobiernan al engrandecimiento de su poder, y los ciudadanos encuentran enemigos y opresores en aquellos mismos que hicieron depositarios de su felicidad”. Inmediatamente aclaraba, en una nota a pie de página, que “con tanto mayor desembarazo hago esta censura general, cuanto es visto que encomendándome el actual ministerio esta traducción, no puede comprenderle; no hay tirano tan incauto que abra los ojos de aquellos a quienes tiraniza y les ponga las armas en las manos con que lo deban combatir”.<sup>50</sup> Cabe destacar que la edición del *Ensayo* de Daunou aparecía a comienzos de 1822, poco tiempo antes de comenzar el debate sobre el proyecto de reglamento interno de la Sala de Representantes, y que en él se desaconsejaba –en sintonía con la clave francesa de separación de los poderes- la presencia de los ministros en las asambleas legislativas para prevenir que “dominasen” en ella.

El problema de la presencia de los ministros en la legislatura se cruzaba con otro aún más relevante –por las consecuencias que su definición traía consigo respecto a la dinámica de funcionamiento del régimen político- como era la *responsabilidad ministerial*. Aunque en el reglamento de la Sala no aparece formulado el concepto ni se discute explícitamente en la Junta de Representantes, su consideración se hallaba implícita si se contempla que la prensa

---

<sup>48</sup> Noemí Goldman, “Libertad de imprenta, opinión pública y debate constitucional en el Río de la Plata (1810-1827)”, *Prismas*, Revista de Historia Intelectual, n° 4, 2000.

<sup>49</sup> En una carta de Tracy a Rivadavia fechada en París el 10 de marzo de 1823, aquel le agradece “infinitamente el haberme enviado un ejemplar de la traducción de la obra del Sr. Daunou... He remitido, enseguida, al Sr. Daunou, el ejemplar que Ud. le enviaba y la carta que le dirigía...”, reproducida en Ricardo Picirilli, *Rivadavia y su tiempo*, op. cit., tomo 1, Apéndice documental, p. 482.

<sup>50</sup> Daunou, P.C.F. *Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad*, traducido del francés al castellano por el Dr. D. Gregorio Funes, Deán de la Santa Iglesia Catedral de Córdoba, Buenos Aires, Imprenta de Expósitos, 1822.

periódica interpretó la resolución de julio de 1821 -que admitía la presencia de los ministros en la legislatura- como la institucionalización de la "responsabilidad ministerial".<sup>51</sup> La responsabilidad de los ministros ante el parlamento, propia del paradigma británico y del modelo teórico cada vez más afianzado en el liberalismo francés, en el que el rey representaba un poder *neutro* frente a un primer ministro que asumía de lleno la *responsabilidad* del gobierno, flotaba en la discusión por la atribución de los poderes en el momento en que éstos se estaban conformando entre 1821 y 1823.<sup>52</sup> Mientras algunos periódicos aventaban la idea de un ministerio responsable -intentando con ello parangonar la oscura figura del gobernador Rodríguez con la de un monarca neutro y la de Rivadavia con la de un primer ministro con todas las capacidades de dirección que requería un gobierno-, otros órganos de prensa cuestionaban la fórmula en nombre de la forzada adaptación que se procuraba hacer de las monarquías constitucionales europeas a un sistema republicano. En sintonía con la recomendación de Benjamín Constant, que desaconsejaba la fórmula de un poder neutro frente a un ministerio responsable para un régimen republicano en el que la autoridad ejecutiva era electiva, quienes se oponían a este tipo de ingeniería apelaban justamente al carácter popular de la autoridad ejecutiva bonaerense en contraposición al derecho de sucesión vigente en las monarquías.

De hecho, este problema discutido en la prensa periódica nunca fue planteado explícitamente -a modo de proyecto- en la legislatura; para el ministro de gobierno parecía ser suficiente asegurar su presencia en la Sala a los efectos de conducir y monitorear personalmente el proceso de reforma abierto en 1821, sin que ello implicara trasponer el modelo británico a un sistema republicano de alcance limitado como era el de la provincia de Buenos Aires. La intención que aparentemente guiaba el accionar del ministerio era la de fomentar la deliberación del poder legislativo, guardándose en sus manos la capacidad de fundamentar cada uno de los proyectos presentados por el ejecutivo -generando esto, según lo acusaban algunos diputados, una peligrosa "influencia" en la "libertad de opinión de los representantes"- y reservándose un resorte nada desdeñable como era el de *reglamentar* de manera autónoma la ejecución de las leyes elaboradas por el legislativo.

---

<sup>51</sup> *El Argos* afirmaba en su n° 15 del 31 de julio de 1821 que en la sesión del 28 de julio la legislatura "estableció por una ley terminante la responsabilidad de los ministros; y además que éstos pudiesen concurrir a las discusiones de la Sala con voto consultivo todas las veces que lo creyesen conveniente a los intereses generales".

<sup>52</sup> Benjamín Constant (cuyas obras circulaban en el interior de la elite) dividía al poder ejecutivo entre el poder del rey -de carácter neutro, equilibrador y exento de toda responsabilidad política- del poder de los ministros, responsable del gobierno.

En este punto, Rivadavia, fiel a su capacidad de seleccionar y adaptar principios constitucionales de muy diversa procedencia (y en algunos casos hasta contradictorios entre sí), apeló a la experiencia francesa. Allí, la clave de la separación no sólo había afectado a la relación de la rama legislativa y judicial –según se explicitó anteriormente- sino también a la que vinculaba a ambas con la ejecutiva. Los revolucionarios franceses, además de separar de manera plena la justicia de la administración,<sup>53</sup> separaron las incumbencias de las ramas legislativa y ejecutiva, fortaleciendo a esta última al otorgarle el *poder reglamentario*<sup>54</sup>. Esto significaba que el Gobierno proponía las leyes y hacía los reglamentos necesarios para asegurar su ejecución. Una misión que, al no remitir a una ley concreta sino al bloque entero de la legalidad, proporcionaba a la rama ejecutiva una autonomía que estaba en las antípodas del principio de división de poderes procedente del constitucionalismo anglosajón, en el que se imponía el monopolio normativo del poder legislativo.<sup>55</sup>

Inmediatamente después de aprobarse el reglamento interno de la Sala, en cuya redacción final se omitió el conflictivo artículo sobre si los ministros formaban parte de ella (postergando el asunto a la redacción de una futura constitución) para dejar sólo aquel que admitía su asistencia a las sesiones “siempre que lo consideren oportuno, o cuando la Sala lo juzgue necesario”,<sup>56</sup> se pasó a discutir el poder reglamentario del ejecutivo. El asunto se planteó en ocasión de un recurso presentado por los panaderos de la ciudad de Buenos Aires en el que se solicitaba a la Junta el examen de un decreto del poder ejecutivo, expedido en setiembre del año anterior, por el cual se mandaba sacar a una legua de la Plaza de la Victoria las tahonas de panadería, perjudicando así al gremio al desconocer el derecho de usar sus propiedades para tal uso. La comisión de peticiones no dio lugar al recurso, argumentando que el decreto impugnado había sido expedido por el poder ejecutivo en ejercicio de sus peculiares atribuciones y que revisarlo implicaba ir en contra de la “independencia de los poderes”. Este dictamen generó un intenso debate entre quienes lo apoyaban y quienes, en oposición al mismo, apelaban a que esa independencia no debía ser ilimitada hasta el extremo de que el poder legislativo no pudiese reformar las disposiciones que consideraba abusivas

<sup>53</sup> Tal como lo proclamó la Asamblea en 1790, al plantear que “las funciones judiciales están completamente separadas de las funciones administrativas”. El Código Penal de 1791 dio a este principio garantía penal al tipificar como delito la inmisión de los jueces en la acción administrativa. El sistema pasó a la Constitución de 1791 y de allí a las constituciones posteriores, recibiendo cuño definitivo en la Constitución napoleónica del año VIII.

<sup>54</sup> Presente en la Constitución de 1791 y consagrado de manera definitiva en la Constitución del año VIII.

<sup>55</sup> Eduardo García de Entrerria, *Revolución francesa y administración contemporánea*, op. cit.

<sup>56</sup> “Reglamento y Policía...”, op. cit., art. 113, p. 515.

por parte del ejecutivo en su poder de reglamentación. A tal efecto, el diputado Saturnino Planes presentó un proyecto para revisar *todos* los actos similares del gobierno pasando revista por el Registro Oficial desde el momento en que aquél había asumido, a los fines de "enmendar o corregir" aquello que la Sala considerara pertinente. El diputado Valentín Gómez, consecuente con la posición adoptada en el debate del reglamento interno, se opuso al proyecto de Planes. Apelando también a la noción de independencia de los poderes, su argumento apuntaba a que la legislatura no podía revocar aquello que el ejecutivo o judicial habían decidido en ejercicio de las atribuciones que les eran propias y que las disposiciones reglamentarias del poder ejecutivo sólo tenían por objeto la correcta aplicación de la ley, "no estando en las facultades del gobierno el deliberar sobre los contenidos de ésta, ni en los de la Sala aprobar esos reglamentos".<sup>57</sup> Gómez volvía a separar el terreno, al recordar que si la Sala no tenía ingerencia en la reglamentación de las leyes, el ejecutivo no tenía derecho a deliberar en el legislativo. Juan José Paso opinaba que la atribución del poder ejecutivo de reglamentar las leyes podía llegar a ocasionar, en algunos casos, graves prejuicios a la sociedad y que, en consecuencia, la legislatura no debía permanecer indiferente ante este género de decisiones del gobierno.

En el curso de estos debates, aún cuando todos coincidían en los objetivos comunes de establecer un gobierno limitado, garantizar la libertad y evitar el despotismo, cada grupo o individuo definía su propio fantasma respecto a la *fente* que lo provocaba. Una definición que no era ajena al lugar que cada uno ocupaba en esa constelación de poder y que partía de amenazas y temores divergentes, procedentes ya no sólo de doctrinas o modelos constitucionales, sino de la propia experiencia que estaban viviendo. Así, pues, el fantasma del despotismo asumía un rostro bifronte: mientras algunos temían el despotismo unipersonal del ejecutivo –buscando atenuar su poder en orden a reforzar la centralidad de la Sala de Representantes–, otros temían el despotismo de muchos –como en el caso de Rivadavia– intentando resguardar la unidad del ejecutivo y su capacidad de ejecución y reglamentación. La disputa por la acepción de las palabras –según lo ha destacado Noemí Goldman– y el entrecruzamiento de principios doctrinarios muy diversos para dar contenido a una noción que, como la división de poderes, nacía con contornos ambiguos en su propio espacio de origen teórico según demostraban las diferentes traducciones institucionales obtenidas en otras latitudes, reflejan la puja entre quienes conformaban ambos poderes y los equilibrios

---

<sup>57</sup> *Acuerdos de la Junta de Representantes*, 1822, op. cit. Sesión del 3 de julio de 1822.



inestables logrados entre sus miembros. Las posiciones adoptadas se resisten a ser ordenadas según una grilla clasificatoria, puesto que quienes las encarnaban apelaron a distintas variantes del principio de división de poderes, según el proyecto en discusión. Sin duda, en el comportamiento de estos actores incidía el hecho de estar llamados a actuar como *hacedores* de un nuevo orden jurídico a la vez que como miembros de una legislatura o de un poder ejecutivo en pleno proceso de configuración. Había un inevitable conflicto entre las ideas que, con mayor o menor rigor doctrinario, cada uno enarbolaba –al tener que pensar en abstracto sobre la “mejor constitución”-, las presiones recibidas en cada ámbito (o poder) al tener que sujetar sus decisiones a consideraciones concretas e inmediatas, y las acciones desplegadas por cada grupo o individuo en orden a ganar ventajas tácticas en la construcción de su capital político.

### **El arte de debatir**

La creciente centralidad que fue adquiriendo la Sala de Representantes, a medida que se convertía en poder legislativo, estuvo acompañada –e incluso reforzada- por dos movimientos simultáneos: la comprensión alcanzada por sus diputados –a través del aprendizaje cotidiano que les proporcionaba tener un asiento en ella- sobre la importancia de la deliberación de los asuntos públicos y el ideario compartido con los miembros del poder ejecutivo y los publicistas más destacados del período de que debatir públicamente era un valor positivo. Dada la inexperiencia de los habitantes rioplatenses en prácticas de ese tipo, la elite consideraba que debían hacerse todos los esfuerzos por sentar las bases de la libre deliberación. Así, mientras los representantes defendían sus prerrogativas frente a los avances procedentes del ejecutivo, procuraban incentivar -e incluso reglamentar hasta en sus más mínimos detalles- todos los resortes que estimulaban el debate público. En sintonía con lo que ocurría en otros espacios –la libre deliberación de las candidaturas para las elecciones de diputados, la explosión de la prensa periódica o la emergencia de una nueva sociabilidad política fundada en la idea de que el debate público era la base de un régimen republicano-<sup>58</sup> la Sala retomó el principio de la *pública deliberación* para hacer de él un catecismo que no quedó planteado sólo en el plano retórico sino que se tradujo en disposiciones tendientes a

---

<sup>58</sup> Véanse al respecto los siguientes trabajos: Pilar González Bernaldo, *Civilité et politique aux origines de la nation argentine*, Publications de la Sorbonne, 1999. Sobre espacio público y prensa en este período, véase de Jorge Myers, *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*, Universidad de Quilmes, 1995; Noemí Goldman, “Libertad de imprenta, opinión pública y debate constitucional en el Río de la Plata (1810-1827)”, op. cit.

alentarlo en el interior de su recinto.<sup>59</sup> Una vez más, no era ajeno al impulso demostrado por la elite lo recomendado por Jeremy Bentham en su *Táctica de las Asambleas Legislativas* si se atienden los argumentos vertidos por los representantes y su vocación por reglamentar las formas del debate para que éste fuera ordenado, racional y efectivo.<sup>60</sup> Bentham consideraba que toda asamblea legislativa tenía “la necesidad de conocer el arte de deliberar” y que dicho arte debía someterse a reglas para que fuera posible expandir sus beneficios; a tal efecto, contraponía el ejemplo francés –cuyas asambleas carecieron de una “buena forma de deliberar”- al parlamento inglés, sobre cuya tradición y modelo de debate basaba su obra.<sup>61</sup> Los beneficios de la “publicidad” a los que aludía el autor eran los siguientes: contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación; someterse los diputados al tribunal de la opinión pública; asegurar la confianza del pueblo en las resoluciones legislativas; expandir en todas las clases de la sociedad el hábito de la razón y discusión; proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa; y conocer si los diputados asumían sus obligaciones de asistencia, voto y discusión de las leyes. Los medios utilizados para alcanzar dicha publicidad eran muy diversos: poner “a la vista” de toda la asamblea las materias sobre las que habría de discutir (en un “apresto mecánico”, especie de letrero gigante); el uso de taquígrafos para los discursos y los interrogatorios; la publicación oficial de los debates; tolerar la existencia de otras publicaciones no auténticas sobre la materia (como los diarios no oficiales); y la admisión de extraños a las sesiones. Si para Bentham, la deliberación – especialmente la que refería a la desplegada en las asambleas legislativas- constituía un arte, era posible y necesario construir y aprender ese arte.

Y así lo hicieron los diputados bonaerenses, convencidos que a través de normas internas como de pequeñas reglamentaciones que articularan su relación con el *público* podrían legitimar y consolidar su poder en el nuevo sistema republicano creado en 1821. Entre las reglas internas cabe destacar, además de las ya citadas, las que afectaban directamente al orden del debate. Se estipulaba, así, la forma de designación del presidente, secretario y prosecretario de la Junta; el funcionamiento de cuatro comisiones permanentes (de legislación, hacienda, milicia y peticiones); la forma en que debía introducirse todo asunto o moción; la redacción de los proyectos y los trámites que éstos debían seguir para ser

---

<sup>59</sup> Sobre el dispositivo de la deliberación en los planos antes indicados puede consultarse: Marcela Ternavasio, “La visibilidad del consenso. Representaciones en torno al sufragio en la primera mitad del siglo XIX”, en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (Comp), *La política argentina en el siglo XIX...*, op. Cit.

<sup>60</sup> Argumentos compartidos por Benjamín Constant en sus *Principios de Política*.

<sup>61</sup> Jeremy Bentham, *Tácticas de las asambleas...*, op. cit., p. 6-7.

presentados a la sanción de la legislatura; el orden de la palabra y de la discusión; la forma de votar los proyectos; y las funciones de la policía de la Sala. Además de estas normas, la Junta estableció por ley en 1823 lo que de hecho venía practicando parcialmente desde 1821: abrir sus sesiones ordinarias el día 1º de mayo de cada año para cerrarlas el último día de agosto. Sólo en caso grave o urgente sería convocada extraordinariamente fuera de ese período, quedando como atribución de la Sala –a través de una comisión permanente compuesta por el presidente, vicepresidente y dos de sus miembros- decidir sobre la gravedad de los asuntos y la posibilidad de hacer una convocatoria a sesiones extraordinarias.<sup>62</sup>

Por otro lado, entre las medidas que afectaban la relación de la legislatura con el público cabe destacar la vocación por incentivar la asistencia de los ciudadanos a las sesiones y el interés por difundir los debates. Para reemplazar la ausencia "de taquígrafos para comunicar los debates palabra por palabra, y no por la memoria como ahora se ejecuta", según se lamentaba *El Centinela* en 1822, se proponía crear una academia de taquígrafos y publicar los debates parlamentarios a través de la prensa periódica.<sup>63</sup> *El Argos* sostenía, en junio de 1821, que "no basta con que sean públicos los debates, sino que es menester que todos se instruyan... de todos los caminos que siguen sus representantes para llegar al término que se les ha prescripto".<sup>64</sup> A tal efecto, al no existir aún las publicaciones de las actas y acuerdos de la Sala –tema sobre el cual el diputado Valentín Gómez insistirá en las sesiones de 1822 y 1823, presentando diversas mociones al respecto- *El Argos* propuso publicar una síntesis de los debates en sus páginas. A su vez, en la sesión del 11 de julio de 1821 el diputado Pinto presentó una moción para que ésta sesionara de noche "atendida la imposibilidad de que el pueblo concurriese a la barra en las horas del día"; que se le diese a la barra mayor amplitud –dada la escasez de espacio antes de la construcción del nuevo edificio- dejando sólo para la Sala "lo muy preciso para los asientos de los representantes"; que se colocasen asientos en el lugar que ocupaba el público "para que la asistencia le fuese más llevadera"; que se nombrase un individuo para redactar las discusiones y resoluciones de la Junta; y que se "ordenase" al gobernador se publique semanalmente un periódico con el título de *Registro Oficial*, que de hecho fue el que dos meses después comenzó a editarse reemplazando en tal sentido a *La Gaceta* del gobierno, que dejó de publicarse ese mismo

---

<sup>62</sup> *Registro Oficial...*, op. cit. Libro 3º, 18 de diciembre de 1823, p.196.

<sup>63</sup> *El Centinela*, n° 14, Buenos Aires, 27 de octubre de 1822.

<sup>64</sup> *El Argos*, n° 8, 25 de junio de 1821.

mes.<sup>65</sup> La conveniencia de sesionar de noche no incluía sólo al público potencial de las sesiones, sino a los propios diputados que, al no percibir sueldo alguno –según lo estipulado por la propia Junta al declararse extraordinaria y constituyente- podían dedicarse durante el día a atender sus asuntos privados. La intensa actividad desplegada durante el año 1821 obligó, sin embargo, a sesionar en horarios más extendidos y mucho más aún en los años subsiguientes, cuando la tarea se multiplicó al calor de las reformas implementadas y de la centralidad que fue adquiriendo la legislatura en el ámbito de las decisiones públicas.

La presión ejercida por los diputados y publicistas para que se construyera el nuevo edificio de la Sala se vinculaba a la extendida convicción de que fomentar la asistencia del público era la mejor manera de trasladar el arte deliberativo al conjunto de la sociedad. Las quejas permanentes de que la “concurancia no entra en la Sala y se ubica en las ventanas para presenciar la sesión”<sup>66</sup> -lo que bien pudo haber sido una perspectiva exagerada de periódicos interesados en llevar adelante el catecismo de la pública deliberación o la real muestra de entusiasmo por parte de ciertos grupos de la población- fue atendida rápidamente al incorporarse las galerías destinadas a alojar al público en el nuevo recinto.

Ahora bien, volviendo al planteo inicial centrado en el hecho de que la creciente importancia asumida por la legislatura de Buenos Aires se dio en el marco de un doble movimiento, teórico y práctico a la vez, es preciso aclarar que en el primer plano, la *importación* del principio de la deliberación como un valor positivo se desplegó en un escenario en el que no la precedía la existencia de un espacio público consolidado. Por el contrario, dicho espacio aparecía también como una aspiración a construir. Jorge Myers ha señalado al respecto la fragilidad de ese espacio público y la imposibilidad de crear desde el propio Estado aquello que la sociedad civil rioplatense era incapaz de generar por sí misma.<sup>67</sup> Tal debilidad, aunque limitó los alcances de las iniciativas puestas en marcha por la elite dirigente, no obtuvo la posibilidad de que en el plano de la práctica política la deliberación fuera *aprehendida* e incorporada por parte de los representantes –siguiendo para ello los pasos que el *arte* de debatir indicaba- y que a muy corto andar se erigiera para aquéllos en un derecho conquistado frente a la alternativa de ver colonizadas sus prerrogativas legislativas.

---

<sup>65</sup> *Acuerdos de la H. Junta...*, año 1821, op. cit.

<sup>66</sup> *El Argos*, n° 10, 14 de julio de 1821.

<sup>67</sup> Jorge Myers, “Una revolución en las costumbres: las nuevas formas de sociabilidad de la elite porteña, 1800-1860”, en Fernando Devoto y Marta Madero (dir), *Historia de la vida privada en la Argentina. País antiguo: de la colonia a 1870*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

Pero, como era previsible en un contexto tan novedoso, dicho aprendizaje realizado sobre la marcha misma del debate parlamentario, disparó efectos no previstos.

Así, por ejemplo, *El Argos* advertía en agosto de 1821 que las sesiones de la Sala desarrolladas durante ese mes habían sido fructíferas en un sentido, pero inconvenientes en otro, porque "se le ha notado envolverse y complicarse en sus discusiones de manera que si así se sigue hará inverificable ver el fin de las altas tareas a que ha protestado consagrarse".<sup>68</sup> La eficacia legislativa se veía afectada, en esta percepción, por el hecho de llevar la deliberación hasta sus últimas consecuencias, planteándose como alternativa la posibilidad de crear una "policía práctica o disciplina interior en la Sala" que ordenase la discusión de los proyectos. Policía que al año siguiente fue reglamentada, pero que aún en ese caso no resolvía todos los problemas. En primer lugar, porque la adecuación del debate a las normas impuestas en el reglamento implicó la reiterada discusión acerca de si las prácticas estaban en consonancia con aquél –deteniéndose los diputados en varias oportunidades a deliberar largamente sobre los alcances de algunas de sus cláusulas-, y en segundo lugar, porque no todo podía quedar allí contemplado, a pesar de los intentos realizados en tal dirección por su inspirador, Jeremy Bentham, quien creía posible establecer una grilla lo suficientemente exhaustiva como para no dejar fuera ninguna situación perturbadora del debate.

La relación de la Sala con el público asistente a sus sesiones fue también otro foco de discusión en esos años. A pesar de la insistencia de los propios diputados y publicistas para que los ciudadanos asistieran a las sesiones de la legislatura, muchas veces no acertaban a definir cuán tolerables podían ser ciertas conductas emanadas de ese público. En setiembre de 1821, en ocasión de discutirse sobre la conveniencia de un congreso general, los representantes manifestaron su aprobación al discurso emitido por el Dr. Agüero a través de las voces "bravo, bien, bueno", repitiéndose las mismas exclamaciones en la barra además de "palmoteos venerables".<sup>69</sup> Tales expresiones, al no ser reconocidas formalmente como parte de la práctica legislativa, generaban dudas entre los propios diputados. Mientras algunos consideraban que debía reprobarse una conducta semejante por parte del público, otros sostenían que era una práctica aceptada en varias cámaras europeas. El debate se concentró entre aquellos que invocaron haber sido testigos presenciales del funcionamiento de algunas cámaras en el viejo mundo, enfrentándose Valentín Gómez a la opinión vertida por

<sup>68</sup> *El Argos*, n° 18, 11 de agosto de 1821.

<sup>69</sup> *El Argos*, n° 24, 15 de setiembre de 1821.

Bernardino Rivadavia, asistente a la sesión como era ya su costumbre. Gómez negó el hecho de que fueran aceptadas manifestaciones de aprobación o rechazo desde las galerías, citando a tal efecto la cámara de diputados de París donde existían agentes encargados de reprobando tales conductas; Rivadavia, por su lado, destacó que si bien estaba prohibido, la práctica desarrollada no se ajustaba a las normas establecidas, citando los ejemplos de las cámaras de París, Londres e incluso las Cortes españolas, en donde regularmente las demostraciones de aprobación o rechazo en la barra no se reparaban si primero existía una señal por parte de los mismos miembros de la legislatura tendiente a incentivar esa participación del público. El ministro procuraba con esto "disculpar al pueblo" al estar precedido en su entusiasmo por los propios diputados del recinto. La *experiencia ocular* invocada como criterio de autoridad se oponía, en este caso como en muchos otros, al desconocimiento casi absoluto de algunos diputados sobre la práctica legislativa o al conocimiento parcial de otros, basado en lecturas de primera o segunda mano acerca de lo que ocurría en ensayos similares en otros países. Tales lecturas habilitaban a confrontar con quienes pretendían imponer su verdad por asumir la condición de *testigos presenciales*, como fue el caso del diputado Medrano, quien demostró conocer los diarios de debates de algunas cámaras europeas al afirmar que en ellos "se leía siempre *aplausos, murmullo*", por lo que tales expresiones parecían reflejar una práctica habitual en aquellos países. Las posiciones adoptadas en este debate dejaban al desnudo la falta de experiencia local en asuntos de esta especie y los efectos desconocidos que podían disparar las disposiciones puestas en marcha. Gómez advertía, finalmente, que las "circunstancias del país" hacían difícilmente comparable su situación con la de países europeos, dado "que la marcha del día era muy nueva" y que por no existir aún "solidez en las cosas" había que ir "a tiento" hasta tanto la legislatura se hallara realmente consolidada en su posición y en el ejercicio de sus libertades.<sup>70</sup>

De hecho, la estrategia de marchar gradualmente hacia la consolidación de las instituciones creadas en ese período reforzó el papel asumido por la legislatura. Los miembros de la Sala se manifestaron cada vez más celosos de la libertad de opinión y de acción que los asistía como de su capacidad para marcar el rumbo político de la provincia. Los posicionamientos asumidos frente a los proyectos presentados por el ejecutivo expresan la resistencia a aceptar —al menos en el período formativo del régimen— liderazgos de carácter unipersonal o agrupamientos de tipo faccioso nucleados en polos de agregación más o menos

---

<sup>70</sup> *Ibidem.*

permanentes. Los liderazgos eran compartidos -sin llegar a producirse todavía alineamientos o divisiones claras dentro de la elite- como lo era la posibilidad de decidir sobre los asuntos de interés general.<sup>71</sup> La figura de Rivadavia, aunque se destacó sobre el resto al tener la iniciativa de varias de las reformas implementadas y al dotar a su cargo de un poder institucional relevante, no se ajusta a la realidad asumir acríticamente la prominencia otorgada al ministro por los observadores contemporáneos al régimen cuando acreditaban en su persona todos los logros obtenidos. El liderazgo de Rivadavia fue compartido con otros personajes, cuya experiencia y saber en el manejo de la cosa pública los ubicó en un lugar tan expectante como el de aquel.<sup>72</sup> Estos hombres marcaron las líneas del debate en la legislatura al mostrar una mayor capacidad que el resto para imponer proyectos y dominar las técnicas y líneas de la argumentación.<sup>73</sup> El valor que asumía la posesión de recursos intelectuales -en un escenario en el que la indigencia de ilustración y experiencia en los asuntos públicos era lo que predominaba- se expresó en una dimensión fundamental: en el uso de la retórica. En ese espacio tan particular como era la legislatura, los mejor dotados para su ejercicio tendían a silenciar a los menos capacitados en el uso de la palabra, como ilustra una anécdota ocurrida en la Sala en 1821.<sup>74</sup> El señor Cascallares, electo diputado por el partido de Lobos (poblado de campaña del que era oriundo el nuevo representante) no se había hecho cargo de su asiento en la Sala por considerar que "carecía de abundancia de palabras" y "que no estaba iniciado en el arte de la oratoria". Cohibido por su "sencillez natural" -según relata el acuerdo respectivo- manifestó "que la falta de conocimientos y lo quebrantado de su salud le hacían inútil a la patria en un lugar en que eran tan necesarias como brillantes las luces de los doctores". Luego de tan conmovedora confesión, fue justamente un "doctor" -y de hecho uno de los más destacados de la Sala, el diputado Agüero- quien llamó la atención sobre el mérito del representante electo para proponer el rechazo unánime de su renuncia al cargo.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Marcela Ternavasio, *La revolución del voto...*, op. cit.

<sup>72</sup> Sobre los rasgos que caracterizaron al llamado *grupo rivadaviano*, Jorge Myers "La cultura literaria del período rivadaviano: saber ilustrado y discurso republicano", en Aliata, F. Y Munilla Lacasa, L. (comp), *Carlo Zucchi y el neoclasicismo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

<sup>73</sup> Cabe destacar la participación (no sólo cualitativa sino además cuantitativa si se atiende al número de sus intervenciones en la Sala) de Manuel García, Juan José Paso, Valentín Gómez, Julián Segundo de Agüero o Diego E. Zavaleta,

<sup>74</sup> El uso de la retórica era contemplado por Jeremy Betham y Benjamín Constant como un elemento fundamental en una asamblea legislativa. Bentham le dedica un capítulo aparte en su *Táctica de las asambleas legislativas* a la exclusión de los discursos escritos en los debates parlamentarios, argumentando que la lectura distrae la atención de los diputados como del público asistente a la vez que obtura la libre deliberación de los asuntos públicos. Constant, por su parte, al condenar la práctica de la lectura buscaba suprimir de las asambleas a los mediocres para privilegiar la presencia de los más capaces en términos de la posesión de un talento particular para argumentar con la razón oralmente.

<sup>75</sup> *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, op. cit., 10 de julio de 1821.

El ejemplo es sólo un pequeño indicio de un proceso mucho más general, vinculado a los rasgos peculiares que asumió la constitución de la elite dirigente bonaerense. Jorge Myers ya ha señalado que la prominencia de la mayoría de sus miembros no derivaba del lugar social ocupado sino del papel asumido en la carrera política abierta por la revolución.<sup>76</sup> Aún cuando en la década de 1820, la Sala vio ingresar a sus asientos a muchos miembros de la elite económica social –especialmente a algunos hacendados de la campaña, reticentes hasta ese momento a participar de la cosa pública- lo cierto es que no fueron ellos quienes guiaron el rumbo de las reformas implementadas. Su escasa participación en los debates de la legislatura refleja su falta de experiencia política y la tácita aceptación de que la nueva actividad que había inaugurado la revolución implicaba la posesión de un arte –el de dirigir y administrar un Estado- que difería bastante del aplicado por ellos en sus empresas privadas, por cierto bastante poco sofisticadas en aquella época.<sup>77</sup> En tal contexto, la Junta de Representantes se convirtió en un espacio en el que se expresaron nuevas jerarquías, asociadas al papel más o menos relevante desempeñado por los diputados electos y por los ministros asistentes a sus sesiones, y nuevas formas de decidir el rumbo político de la provincia.

La aprobación, entonces, de las reformas propuestas por Rivadavia, no significó un apoyo incondicional al ministro ni la ausencia de discusión respecto de cada uno de los proyectos presentados. Los representantes se agrupaban u oponían entre sí según el proyecto en discusión, no asumiendo, por lo general, decisiones en bloque. Lo que muestran los extensos debates de la legislatura es la presencia de grandes o pequeñas disidencias – expresadas tanto en la discusión de los proyectos de ley como en los dictámenes de las comisiones respectivas- que obligaba a los representantes a redefinir la redacción original o a modificar aspectos sustanciales de aquéllos. Un ejemplo de este tipo de prácticas se expresa en la actitud asumida por Juan José Paso en el debate ya citado para legislar el reglamento interno de la Sala de Representantes. Durante la deliberación, Paso se opuso al artículo del proyecto original que proponía la integración de los ministros a la legislatura; pero es preciso consignar que el citado diputado había formado parte de la comisión redactora de dicho reglamento junto con Bernardino Rivadavia y Manuel García. Esta postura, aparentemente contradictoria, puede tener dos explicaciones posibles: o bien Juan José Paso firmó el

---

<sup>76</sup> Jorge Myers, "Una revolución en las costumbres...", op. cit.

<sup>77</sup> Sobre los vínculos entre elite política y elite económico social, véase Tulio Halperín Donghi, *Revolución y guerra...*, op. cit.



dictamen de la comisión sin prestar atención a dicho artículo (teniendo en cuenta que los tres miembros firmantes constituían una especie de "elenco estable" encargado de confeccionar otros proyectos fundamentales como la nunca elaborada constitución provincial o la ley electoral aprobada en agosto de 1821), o que bien pudo haber cambiado de posición en el transcurso mismo del debate del proyecto. Si fuera esta última la explicación de su repentino viraje, estaríamos frente a una manifestación clara de lo que los propios contemporáneos consideraban debía ser una verdadera deliberación, al contemplar la posibilidad de que los interlocutores pudieran modificar sus opiniones al calor de un "debate racional" que develara las "verdades" muchas veces ocultas para quienes participaban de él. En cualquier hipótesis, lo cierto es que Paso no se sintió "atado" a ningún mandato y pudo –como tantas otras veces en su vida política- conducirse de manera independiente respecto al propio grupo de referencia en el que se hallaba inserto.<sup>78</sup>

Prácticas similares a la recién descrita se desplegaron durante todo ese año de 1822, cuando se discutieron las leyes más polémicas del período: la ley de olvido, de imprenta, la reforma eclesiástica, la reforma militar, la creación del Banco de la Provincia y el reglamento interno ya citado. La Sala desarrolló una intensa actividad legislativa durante ese año, sesionando desde el 1º de mayo hasta el 23 de diciembre durante ciento cuatro sesiones. La disputa por equilibrar la balanza de los poderes entre un ejecutivo que procuraba muchas veces avanzar sobre las prerrogativas del legislativo y una Sala que buscaba consolidar su lugar en el régimen, se manifestó a cada momento, aún en cuestiones menores que no ponían en juego el contenido de un proyecto sino los procedimientos utilizados para introducir su consideración. Un ejemplo de ello fue el que disparó la reforma eclesiástica, en ocasión de la nota presentada a la Junta de Representantes por parte del Provisor del Obispado, Mariano Medrano, en la que se oponía a la actitud del ministro de gobierno de poner en marcha los primeros decretos de dicha reforma sin contemplar la opinión de la autoridad eclesiástica. Los diputados miembros de la comisión de peticiones dieron curso a la presentación, al promover la suspensión parcial de los decretos en nombre de la "independencia de poderes". Quienes asumieron la defensa del Provisor en esa oportunidad –básicamente los canónigos Gómez y Agüero- no lo hicieron por solidaridad personal o corporativa con Medrano ni por oponerse a la reforma del clero, a la que en términos generales apoyaron (sin por ello dejar de hacerle modificaciones al proyecto original); lo hicieron en nombre

---

<sup>78</sup> Agradezco, en este punto, la sugerencia del evaluador de este artículo al impulsarme a intentar una explicación de la postura aparentemente contradictoria que Juan José Paso expresara en esta oportunidad.

de la independencia de los poderes, argumentando –en un tono por momentos poco amigable hacia el ministro- que el ejecutivo había invadido las atribuciones del legislativo. De hecho, una vez encauzado el procedimiento institucional, Gómez y Agüero se convirtieron en bastiones fundamentales de apoyo a la reforma, patrocinando ambos la destitución del provisor Medrano cuando poco después presentó una segunda representación a la Sala oponiéndose a la misma.<sup>79</sup>

Ejemplos como los citados se suceden en todo el período aquí trabajado. La Sala de Representantes de Buenos Aires se fue convirtiendo, al calor de los acontecimientos y sin que mediara constitución alguna, en una institución clave para la gobernabilidad política al instituirse en el principal espacio público de negociación de las decisiones políticas adoptadas por el gobierno. Consolidada a través de prácticas que reflejan la fuerte voluntad de algunos de sus miembros de reservar al legislativo un poder capaz de frenar cualquier tipo de amenaza de despotismo unipersonal, la Sala se ganó un prestigio institucional reconocido por propios y ajenos.

### **Conclusión**

¿Cuáles fueron los efectos en el corto y mediano plazo del proceso aquí analizado? En primer lugar, es preciso consignar que a nivel de la dinámica de funcionamiento del sistema político, la estabilidad lograda en el período que abarca el gobierno de Martín Rodríguez fue producto, en parte, de la capacidad que tuvieron los miembros que conformaron los poderes ejecutivo y legislativo, respectivamente, de mantener la puja institucional dentro de parámetros que admitían siempre la negociación y la deliberación. El bajo perfil asumido por el gobernador –cuya figura se acercaba más, según la imagen descrita por Carlos Cansanello, a la de un jefe militar y caudillo fundador al estilo de los adelantados de la conquista que a la de un funcionario político-, sumado a la presencia de ministros que, además de adoptar el rol de *dirección* de los asuntos públicos, eran permanentemente monitoreados y controlados por un grupo selecto de la elite instalado en la legislatura, hizo posible que el sistema político funcionara sin mayores tropiezos hasta 1824. La estabilidad lograda no era ajena al hecho de haber cerrado las fronteras de la gobernabilidad a una escala reducida –la provincia de Buenos Aires- y al apoyo implícito que obtuvo la elite letrada por parte de los grupos

---

<sup>79</sup> *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes*, 1822, op. cit.

económicamente dominantes para llevar adelante sus reformas, al estar interesados éstos en restaurar un orden que creían definitivamente perdido luego de la revolución. Pero la dinámica aquí descripta, de hecho exitosa para manejar los asuntos propios de Buenos Aires, no resultó tan funcional para la estabilidad del sistema, cuando éste intentó abrir nuevamente sus fronteras y debatir la cuestión nacional. Si hasta 1824 fue posible tolerar las disidencias dentro de una elite que deliberaba abiertamente en la legislatura provincial poniéndole frenos a la vocación protagónica de un personaje que, como Rivadavia, aspiraba sin dudas a asumir de manera informal el papel de un primer ministro, no ocurrió lo mismo en ocasión de la reunión del congreso constituyente convocado ese año. La elite bonaerense debía negociar en ese foro, con los representantes de las otras provincias, la forma de gobierno a adoptar para todo el territorio y decidir qué papel asumiría la "república de Buenos Aires" en el nuevo concierto nacional. La apertura de las fronteras de la gobernabilidad significó la pérdida de la unidad lograda por la elite bonaerense durante la *feliz experiencia rivadaviana*, exacerbándose la lógica deliberativa ensayada en los años anteriores. Tal exacerbación obturó la posibilidad de negociar internamente posiciones homogéneas respecto a la organización nacional, tal como queda expresado en la carta que le enviara Ignacio Núñez a Bernardino Rivadavia, residente momentáneamente en Londres luego de haber abandonado el cargo de ministro de gobierno:

"Hablabamos del Congreso...La cuestión sobre las formas permanentes o provisorias siguió agitándose en los círculos privados: se tuvo una reunión en casa del señor Gómez, a que asistieron los señores García, Agüero, Zavaleta y Castro para organizar una opinión; ella se decidió unánimemente por las formas provisorias, y bajo de este concepto marcharon dentro y fuera de la casa... la razón para la adopción de las formas provisorias es personalísima, o como aquí se llama, de partido: se teme perder las elecciones para la quinta legislatura, y se espera tener un recurso nacional contra la preponderancia de la opinión local, dando dirección al Congreso según se pierda o se gane en estas elecciones. Lo más gracioso es que ni aún los señores que se combinaron previamente para marchar en este sentido, lo hacen aisladamente; el señor García conversa mucho sobre la necesidad de volver al plan antiguo de Ud, de incorporación gradual a la representación de Buenos Aires; el Sr. Agüero cree que ni esto puede hacerse; el Sr. Gómez firmemente quiere nacionalizar, y envueltos todos en este laberinto han llegado a la discusión de una Ley, que ha costado a la Comisión sudores y por poco sangre. El señor Funes está marcado en su comportamiento en el Congreso como verdadero cordobés: el pertenece a la Comisión y tanto en ésta como en aquél ha hecho todo lo posible por anarquizar del modo más espantoso... La Comisión se dividió al instante sobre esta ley: mas al cabo de tres o cuatro reuniones, y a costa de muchos gritos y de la algaraza más escandalosa, la ley quedó a un lado, y se entró a combinar otra; produjo por fin la que en esta discusión, pero con la particularidad de que ella ha sido formada con la expresión de cada uno de los comisionados; quiero decir no pudiendo convenirse ni dos de los seis en una misma opinión, se redactó la opinión de cada uno y salió la ley... Después de tres sesiones puede decirse que nada han adelantado...una sola vez han asistido los señores Cruz y García, de modo que de nada sirven en el Congreso... Del Congreso no hay quien tome la voz para dirigir, como sería preciso para andar consecuente en una marcha... Se habla de Ud. mucho: se pregunta si vendría

siendo llamado...Dejo que dure por mucho tiempo más esta borrasca: que naveguen sin brújula, como que ninguna tienen, y que así aprendan entre los mismos peligros a ser cautos y caballeros... Quisieran que al menos Ud. dirigiese desde Londres: que escribiese, encomendando la ejecución de sus ideas al Sr. García: esto es porque ellos no reflexionan sino sobre su situación relativa...".<sup>80</sup>

La extensa cita amerita un comentario final. La noción de división de poderes y su puesta en práctica en el espacio provincial había consolidado determinados comportamientos en el seno de la elite dirigente, que hizo de la libre deliberación de los asuntos públicos y la consiguiente independencia de opinión de los representantes un principio de acción. La transferencia de esta lógica al espacio nacional que se procuraba construir condujo gradualmente a borrar aquello que los diputados bonaerenses habían asumido casi como un derecho conquistado, al intentar evitar la emergencia de una *superautoridad* –ejecutiva y unipersonal- que reuniera en sus manos la capacidad de dirigir las acciones de la clase política. La figura de Rivadavia comenzó a crecer junto con la percepción de que era necesario dotar de unidad –una unidad encarnada en su persona- al proceso abierto con la apertura del congreso; su ausencia, sumada a las desavenencias producidas en el interior del mismo sector que se identificaba más linealmente con el ex ministro, alentó la posibilidad de que su regreso pudiera conferir homogeneidad a un grupo que sólo se podía definir como tal si se prescindía completamente de la resistencia que manifestaban tener los individuos que lo conformaban a unificar alguna propuesta consensuada. El descarnado relato de Núñez deja al desnudo, justamente, la alternativa de presentar a Rivadavia como *salvador* del país y erigirlo en el líder indiscutido del proceso de constitucionalización.

De hecho, su regreso para asumir ese rol reclamado por muchos, representó el comienzo del fin. La unidad que aportó Rivadavia a través del prestigio de su figura personal, terminó quebrando internamente a la elite bonaerense y la posibilidad de consensuar un modelo de organización para el Estado que se procuraba construir. El ascenso del ex ministro a la presidencia de la república marcó el cambio de rumbo del congreso al cerrar filas los diputados de Buenos Aires tras las directivas emanadas de aquél, renunciando con ello a la tan proclamada independencia de opinión puesta en práctica durante su ausencia. La marcha gradual propuesta al comienzo –y de hecho consolidada en sus primeros pasos por la propia lógica deliberativa ya señalada en la que

---

<sup>80</sup> Carta de Ignacio Núñez a Bernardino Rivadavia, Buenos Aires, 21 de enero de 1825. Reproducida en Ricardo Picirilli, *Rivadavia y su tiempo*, op. cit., Tomo 2, Apéndice Documental, pp. 562-563.

era difícil trazar acuerdos- fue reemplazada por una estrategia del "todo o nada", responsable, en parte, del fracaso del congreso.

Pero si ante ese fracaso, la inestabilidad volvía a instalarse en el sistema político provincial, una vez restauradas sus instituciones suprimidas en ocasión de la ley de capitalización, es preciso destacar que, a nivel del régimen político, la ingeniería rivadaviana iba a revelarse mucho más perdurable que la posibilidad de que sus autores más encumbrados continuaran *dirigiendo* los destinos del Estado de Buenos Aires. Tal perdurabilidad se expresa no sólo en el plano legal, sino además en el de aquellas prácticas no formalizadas que dieron centralidad a la Sala frente al ejecutivo. Aún con el ascenso de Rosas a su primera gobernación y la delegación temporaria de las facultades extraordinarias en sus manos, los miembros de la legislatura se mantuvieron muy reticentes a otorgar carta blanca al gobernador, defendiendo permanentemente sus atribuciones frente a un ejecutivo que no hacía más que avasallarlas a cada paso. Aunque los personajes habían cambiado, puesto que los principales protagonistas de la deliberación legislativa del primer quinquenio de la década del '20 habían emprendido el camino del exilio o adoptado el retiro silencioso de la vida política, la lógica instaurada por ellos perdurará como forma de comportamiento de la elite dirigente, provocando efectos devastadores dentro del partido federal. El conflictivo período abierto en 1829 refleja una puja entre los poderes legislativo y ejecutivo que, en parte, reproduce la desplegada en la etapa constitutiva del régimen político, pero que se aleja de ella en un aspecto fundamental: Rosas no era Rivadavia. Si la unidad que este último procuró conferir al gobierno provincial a través de la figura rectora de un *super* ministro asumía la forma de una *cooperación* con el legislativo, en el caso de Rosas la unidad perseguida era la que podía proceder de la *subordinación* lisa y llana de la Sala a los designios del gobernador. Pero dado que esto constituye un capítulo aparte de la historia aquí relatada, sólo basta concluir con una reflexión muy general sobre la que será preciso volver en futuros trabajos sobre el tema: la instauración de un régimen unanimista, basado en el terror a la vez que en el mantenimiento de la ingeniería política rivadaviana, fue producto del arraigo que había adquirido en el interior de la elite un comportamiento político fundado en la libre deliberación e independencia de opinión de sus miembros.

### **Resumen**

El presente artículo analiza el debate desarrollado en el estado de Buenos Aires entre 1821 y 1825 en torno al principio de división de poderes. Las alternativas que se fueron desplegando alrededor de la construcción de los poderes ejecutivo y legislativo durante el período permiten observar cómo se tramaban los equilibrios de poder y el papel que jugaron los nuevos dispositivos políticos en dichas tramas. Este estudio toma como punto de observación los entresijos de los lenguajes políticos, normas institucionales y acciones de los hombres.

**Palabras clave:** Régimen político- División de poderes- Ejecutivo- Legislativo- Deliberación

### **Abstract**

This article deals with the debate on the division of powers that took place in the State of Buenos Aires between 1821 and 1825. The alternatives that arose around the construction of the executive and legislative powers respectively during this period enable the analysis of how the balances of power were planned and the role the new political mechanisms played in them. This study is based on the interrelation of political languages, institutional norms and human actions.

**Keywords:** Political regime – Division of powers – Executive power – Legislative power - Deliberation