

ACADEMIA NACIONAL
DE LA HISTORIA



NUEVA
HISTORIA
de la
NACIÓN
ARGENTINA

5 • LA CONFIGURACIÓN DE LA REPÚBLICA
INDEPENDIENTE (1810-c.1914)

PLANETA

La Academia Nacional de la Historia –sucesora de la Junta de Historia y Numismática Americana que fundaron en 1893 Bartolomé Mitre y otros destacados estudiosos–, decidida a emprender en los años finales del siglo XX un amplio esfuerzo de renovación historiográfica que continuase los realizados en la *Historia de la Nación Argentina* (14 volúmenes publicados entre 1936 y 1950) y en la *Historia Argentina Contemporánea* (7 volúmenes, entre 1965 y 1967), dispuso en 1997 editar una obra orgánica y colectiva, de alta divulgación: la *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Una comisión de académicos, encabezada por el presidente de la entidad, elaboró el plan general que abarca, en diez tomos, el proceso histórico desde los tiempos prehispánicos hasta nuestros días.

En ellos tienen cabida relevantes especialistas, procedentes de distintos ámbitos y corrientes historiográficas, con el propósito de realizar una obra integral, no sólo en el sentido temático sino también con la idea de alcanzar un conjunto coherente que supere la simple reunión de monografías sobre diversas áreas. En cada parte se estudian el territorio y la población, la dinámica de las sociedades, las instituciones, la economía, la vida cotidiana y la cultura en sus más diversas vertientes. Un tomo final, de gran valor instrumental y didáctico, contendrá los índices generales.

Con el prestigio que le otorga su trayectoria de institución señera en su disciplina, la Academia ofrece al lector este nuevo y notable aporte que se diferencia de los dos anteriores por los enfoques y aspectos que sugiere el actual movimiento historiográfico, circunstancia que, sin embargo, no les resta vigencia como referentes en cuestiones que no se tratan aquí desde la misma óptica.

**NUEVA HISTORIA
DE LA NACIÓN ARGENTINA**

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA

NUEVA HISTORIA
DE LA NACIÓN ARGENTINA

TOMO V

PLANETA

**COMISIÓN ACADÉMICA ENCARGADA
DE LA DIRECCIÓN DE LA OBRA**

DOCTOR VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI (PRESIDENTE)

DOCTORA DAISY RÍPODAS ARDANAZ

DOCTOR ERNESTO J. A. MAEDER

DOCTOR ROBERTO CORTÉS CONDE

DOCTOR CÉSAR A. GARCÍA BELSUNCE

DOCTOR DARDO PÉREZ GUILHOU

DOCTOR EZEQUIEL GALLO

COORDINACIÓN EDITORIAL

DOCTOR MIGUEL ÁNGEL DE MARCO

Editorial Planeta Argentina S.A.I.C.

DIRECCIÓN EDITORIAL: Leandro de Sagastizábal

COORDINACIÓN: Alejandro Ulloa

EDICIÓN DE TEXTOS: Diego Arguindeguy

DISEÑO Y MAQUETA DE INTERIORES: Osvaldo Gallese

COMPAGINACIÓN Y ARMADO: Adriana Martínez

CARTOGRAFÍA: Susana Mingolo

IMÁGENES Y FOTOGRAFÍA: Marisel Flores / Beatriz Cabot

7

Derechos exclusivos de edición en castellano
reservados para todo el mundo:

© 2000, Academia Nacional de la Historia
Balcarce 139, Buenos Aires

© 2000, Editorial Planeta Argentina S.A.I.C.
Independencia 1668, 1100 Buenos Aires
Grupo Planeta

ISBN de la Obra Completa 950-49-0214-6

ISBN del Tomo V 950-49-0249-9

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Impreso en la Argentina

*Los originales de las ilustraciones son de la
colección de la Academia Nacional de la
Historia o reproducciones de las
publicaciones que se indican.*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la
cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en
manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico,
mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso
previo del editor.

TERCERA PARTE

LA CONFIGURACIÓN
DE LA REPÚBLICA INDEPENDIENTE
1810-1914

(Continuación)

II. LA DIMENSIÓN POLÍTICA

(CONTINUACIÓN)

17. PENSAMIENTO POLÍTICO Y PROYECTOS CONSTITUCIONALES (1810-1880)

Dardo Pérez Guilhou

IDEAS POLÍTICAS Y CONSTITUCIÓN

El extenso período que se trata, referido a la historia del pensamiento y proyectos constitucionales argentinos, abarca prácticamente la mayor parte del siglo XIX.

Siglo este que tiene su singularidad en esta materia y que asienta su característica principal en la acentuación de ciertas notas. Así como se ha dicho que el siglo XVIII es el del pensamiento político, se ha afirmado acertadamente que el XIX es el del constitucionalismo. Si bien éste es heredero directo de aquél, por recibir la inquietud de confrontar las distintas ideas entre sí y con la realidad, es cierto que, ahora, el propósito de dictar normas racionalizadoras del orden social y político, tanto para modelarlo como para captarlo, se traduce en una riquísima gama de proyectos constitucionales.

La respuesta normativa es inescindible del pensamiento político argentino. Pero ambos aspectos se desarrollan en un marco mucho más amplio, dado por las distintas circunstancias de lugar y tiempo que acompañan a los actores del proceso.

Es por ello que, atendiendo al plan general de la obra, este capítulo no debe leerse ignorando los antecedentes dados por el contenido de otros.

1810. EL AMBIENTE IDEOLÓGICO EN MAYO Y SUS DISTINTAS MANIFESTACIONES

Es importante para la comprensión aproximada de las ideas que acompañan a la revolución de 1810, tener en cuenta la importancia de ciertos antecedentes políticos internacionales como locales. También es fundamental ubicarse en el ambiente ideológico que comprometía e impulsaba las decisiones del momento.

Sin lugar a dudas, no puede negarse que tanto la revolución e independencia de los Estados Unidos de Norteamérica como la fuerte conmoción que suscitó la Revolución Francesa sacudieron los espíritus de todo el imperio en general, y del Río de la Plata en particular. No siempre con versión unívoca y simple. La presencia, por un lado, de la instalación de una república en el mundo contemporáneo, que discute los cimientos de la legitimidad anterior, que proclama su independencia, que dicta una constitución y se lanza a la guerra con decisión, es trascendente.

Por otro lado, el derrocamiento de la familia real más antigua de Europa y su posterior aniquilamiento, fundándose en principios totalmente opuestos a los del Antiguo Régimen, con postulados llevados en las bayonetas de Napoleón, jaquean todas las monarquías continentales, y finalmente, la invasión a España de

esos ejércitos imperiales que conmueven y humillan a la familia real decadente y cuestionada por su corrupción, creándose a la par, por la resistencia peninsular, el sistema de juntas populares, constituyen antecedentes que pesan.

El lenguaje de los dirigentes peninsulares desde 1808 hasta 1814 está impregnado de la prédica sobre los derechos naturales, la libertad e igualdad de los americanos. Pero esto mismo se convierte en una pródiga fuente de pensamientos que alimenta y exalta las pretensiones de los hombres de ultramar. Al margen de las diferencias entre afrancesados, liberales exaltados, moderados y reformistas, toda la polémica sobre los principios que deben manejarse en el trato con los americanos, no hace otra cosa que exacerbar los ánimos de éstos y suministrarles fuertes argumentos a sus quejas. Se transforma, así, la Península en una de las principales generadoras de las nuevas ideas.

Los hechos políticos del Virreinato son varios, y algunos de notable significación para el futuro.

Las invasiones inglesas de 1806 y 1807 trajeron una gama de nuevos pensamientos. La importancia de hacer tomar conciencia a los criollos de su valor, la creación de un ejército superior al de los invasores, con su correspondiente cuerpo de oficiales, elegidos por subordinados, colocó —caso único en América en ese momento— prácticamente de facto, el poder en sus manos, asumiendo Buenos Aires el liderazgo para resolver los problemas urgentes del país.

Los frustrados levantamientos de Chuquisaca y La Paz y a su vez, la resistencia a ello al crearse en Montevideo un gobierno de junta independiente del cabildo porteño, acentuaban la rebeldía.

El movimiento del 1° de enero de 1809, en el que el ejército criollo sostuvo la autoridad

del virrey Liniers frente a los reclamos justistas de un grupo destacado de peninsulares, consolidó a los militares criollos como árbitros de la situación política, abriendo huellas para futuras decisiones.

A la par de los hechos políticos referidos, el mundo de las ideas de principios del siglo XIX se había ido tornando propicio para que se produjera un cambio importante en el Río de la Plata. Gorriti, en su autobiografía, expresa: "La revolución de América no fue un suceso repentino que debía sorprender a un sujeto medianamente pensador".

En efecto, desde el siglo XVIII habían penetrado un sinnúmero de libros de los más variados autores, hijos del pensamiento ilustrado, que venían a sumarse a la literatura tradicional ya conocida, no dejando, aquéllos, de atraer a muchos eclesiásticos.

Los escritos de Belgrano, en los que desfilaban Campomanes, Jovellanos, Galiani, Genovesi, Quesnay, Adam Smith así como la presencia de los primeros periódicos tales como *El Telégrafo Mercantil*, *El Semanario de Agricultura y El Correo del Comercio*, abrieron entonces brechas significativas. Ya en 1801, el primero de éstos decía: "Fúndense aquí nuevas escuelas, donde para siempre, cesen aquellas voces bárbaras del escolasticismo".

Si bien estas publicaciones estuvieron, en el principio, dedicadas al propósito de transformar la estructura económica y educativa ya anticipaban, sin embargo, el avance decidido de un cambio de mentalidad. En los años 1808 y 1809, Belgrano, junto a sus amigos Castelli, Vieytes, Beruti y Rodríguez Peña, había participado en la correspondencia a la princesa Carlota Joaquina, en donde se traslucía una definida redacción exaltatoria de "la Ilustración" y la defensa de "libertad, propiedad y se-

guridad". Esta actitud reformista, por supuesto no se adecuaba a las ideas tradicionales ni a las situaciones existentes, pero aspiraba a modificar el sistema social y la organización política vigentes.

Se conocían las doctrinas jusracionalistas que defendían los derechos naturales y el principio de control de poderes, exaltado por Montesquieu y muy difundido en el Río de la Plata desde la lectura de Filangeri y Foronda.

Por cierto no hay que olvidar la supervivencia paralela de un pensamiento fidelista inspirado en el despotismo ilustrado que se robustece desde principios del siglo XVIII y que se traduce, ya maduro, en el rey Carlos III, de mediados del siglo. Este reaccionarismo se expresará con el obispo Lue y más adelante con Elío, cuando éste vuelve al Río de la Plata luego del retorno de Fernando VII, una vez vencido Napoleón.

De todas maneras, no caben dudas de que tan fuerte como la corriente moderna marca-da, también predominaba aquí una corriente tradicionalista.

Halperin Donghi ha estudiado ésta detenidamente, remontándose para ello hasta la Edad Media y rastreado su camino a través de Vitoria y Suárez. Destaca este autor cuán difundida estaba esta doctrina de la importancia del pacto creador de la sociedad política. En ella, el poder proviene de Dios y éste lo transfiere a la sociedad, la cual mediante un pacto lo deposita en el gobierno. La conclusión, muy sintéticamente, es que el pueblo reunido en comunidad es titular del poder, aunque no emane de él. El poder puede ser transmitido al gobernante que se elige, pero faltando éste, debe retornar a la comunidad.

La línea tradicional también cuenta con el apoyo de Jovellanos, que si bien absorbe una

serie de notas liberales, a la vez es cierto que arrastra componentes del antiguo pensamiento, entre los que se destacan su respeto por la monarquía y la religión católica.

Es evidente que, hasta que acontece el cabildo abierto del 22 de mayo de 1810, no hay elementos que orienten definitivamente sobre los fundamentos jurídico-políticos que fundan la Revolución del día 25.

Los importantes estudios de Halperin Donghi y Zorraquín Becú han realizado el mayor y más serio esfuerzo interpretativo, analizando los votos aislados y breves que constan en el acta de dicha asamblea. No obstante ello, las manifestaciones de los oradores, apuntadas en los testimonios de la época, no son lo suficientemente explícitas como para dar una respuesta inapelable sobre la doctrina que predominó.

Sin dudas, estuvieron "en el ambiente", por un lado, el espíritu conservador; por el otro, los fundamentos, el lenguaje moderno, y las más de las veces, la poca claridad que llama a confusión a los que pretendemos rotundidad. Predomina, determinadamente, la frase final de Saavedra que fue la que más votos arrastró: "Y no quede duda de que el Pueblo es el que confiere la autoridad o mando".

Por ello, luego de leer atentamente la polémica entre Marfany y Zorraquín, nos quedamos con el más ajustado juicio de éste, cuando llega a la conclusión de que "el *substratum* —más conocido por nosotros— de esas teorías que fundamentaron la posición revolucionaria, debe buscarse no tanto en la adhesión exclusiva a ciertas escuelas de derecho político, sino más bien en una combinación de todas las influencias que podían gravitar entonces sobre el pensamiento rioplatense, con una acentuada inclinación modernista".

REVOLUCIÓN E INDEPENDENCIA. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

Producido el hecho revolucionario de mayo de 1810, supo el proceso posterior perfilar mejor las ideas. Si bien los primeros acontecimientos transcurrieron en un ambiente ideológico poco claro, no sucedió lo mismo con lo ocurrido una vez que la Revolución se puso en marcha. Lentamente, en un principio; y con mayor decisión, después, ésta habría de plegarse a las ideas liberales, democráticas e independentistas.

Dado el modo aparentemente pacífico con que se inició el proceso y ante ciertos detalles que lo acompañaron, tales como la petición del cambio de autoridades por parte del pueblo, el 25 de mayo, se hiciera por escrito y en papel sellado y, además, se jurara por Fernando VII, no han faltado quienes hayan interpretado el acontecimiento como un simple golpe de Estado reducido a la sustitución del virrey por la Junta.

Grave error. Se está en presencia de una verdadera revolución si se entiende a ésta por la realización de cambios políticos que embisten a las formas institucionales tradicionales, cambios jurídicos, cuando se produce una fractura de la lógica de los antecedentes, y cambios sociales, cuando se atacan las estructuras en que se asienta el antiguo orden comunitario. La invocación de la soberanía del pueblo atenta muy hondo contra el principio de legitimidad; el dictado de un reglamento propio, aunque rudimentario, rompe con el sistema jurídico existente, máxime si se sustituye un virrey del antiguo régimen por una Junta de origen popular y en pocos días se expulsa a los oidores de la Audiencia, se destituye y sustituye a los cabildantes y se embarca al virrey rumbo a la Península; y socialmente, el despla-

zamiento de los peninsulares del poder, que al ser entregado a los criollos, altera un orden afirmado en el "vecino", por otro que es protagonizado por el "ciudadano".

No tiene mayor relevancia plantearse si los acontecimientos decisivos contaron o no con el calor popular. Es indudable asimismo que se debieron a la decisión de unos pocos civiles que pudieron actuar cuando el grupo militar criollo los apoyó transformándose éste también en actor fundamental. La afirmación posterior de Saavedra de que fueron unos pocos los decididos no invalida el mérito de la Revolución ni tampoco prueba que haya sido impopular. No caben dudas de que existieron asenso y consenso: de lo contrario no podrían haberse llevado adelante las inmediatas acciones militares ni se hubiera contado con el apoyo del interior del país con la sola excepción de Córdoba. Dada la gran cantidad de firmas militares en el petitorio del 25, la forma como se reclutaba la tropa y se elegían los jefes de los regimientos, se puede decir que, inequívocamente, estuvo presente el pueblo en armas. Por último, en una sociedad estructurada jerárquicamente como la de entonces no se puede aplicar la categoría de "popular" a tono con el significado que la expresión tiene en el siglo XX.

La invocación de Fernando VII ha hecho pensar que no se aspiraba a la independencia. Se sabe que tal requisitoria fue utilizada como "máscara". Por un lado, por exigencia de la diplomacia inglesa para poder prestar ayuda (o al menos no participar en contra del movimiento) bajo el pretexto de que no debía intervenir en un litigio civil entre bandos que respondían a la misma autoridad del rey. Por el otro, para engañar a los pocos disidentes que dudaban sobre la conveniencia de pronunciarse a favor.

Hay múltiples antecedentes que demuestran inequívocamente que el propósito de la independencia estaba presente entre las cabezas de la Revolución. Ya el virrey de Avilés, en 1799, alertaba sobre “señales de espíritu de independencia”. Lord Strangford en su informe a Inglaterra, la *Gaceta de Salem* de Estados Unidos, el virrey Cisneros y los oidores en sus informes llaman la atención sobre la “uniformidad con que se hablaba de independencia” antes del 25 de mayo.

Además, no se debe olvidar que la misma España no fue tomada de sorpresa. La monarquía española había recibido múltiples recomendaciones de sus funcionarios para promover la emancipación de las colonias americanas. Verbigracia, la representación de José de Ábalos en 1781; el plan de Aranda de 1783; el del favorito Godoy en 1803; Escoiquis en su diálogo con Napoleón.

En 1808, se difunde un folleto editado en Valencia titulado “Manifestación política sobre las actuales circunstancias”. En él, refiriéndose premonitoriamente a la ambición de Napoleón de apoderarse de España, se dice: “No creemos que deje de penetrar el mismo que persistiendo en su plan, es inevitable la pérdida absoluta de nuestro patrimonio y del de la Europa toda, que son las Américas; que se levantarán en ellas diferentes dinastías, que harán independientes y formidables estas mismas colonias a sus antiguas metrópolis; que la Gran Bretaña adquirirá una preponderancia que jamás habrá tenido”.

La declaración de la independencia en 1816 es el corolario necesario de un proceso que duraría demasiado por imposición de la política internacional: ya en marcha el curso revolucionario aparecieron inmediatamente manifestaciones de las intenciones independi-

zantes. Los escritos de Moreno y Monteagudo, las declaraciones de la Asamblea del año XIII y la ferocidad de la guerra, no dejaron dudas.

Aclarada la naturaleza revolucionaria y el propósito independizante, cabe señalar los carriles por los que transitó el pensamiento rioplatense hasta 1832.

Los presupuestos generales del liberalismo juegan un papel muy importante en todo el ideario del siglo XIX. Sus principios jurídico-políticos —derechos naturales, división del gobierno en tres poderes y constitución escrita— se incorporan de tal manera en la historia argentina, que todo proyecto de organización que se conciba lo hará siguiéndolos. No serán siempre similares las respuestas pero, en rigor, consistirán en variaciones sobre un mismo fondo. Por ello, aunque tal afirmación no resulte simpática para algunos espíritus revolucionarios o reaccionarios, conviene desde ya dejar sentado que, salvo el período de la dictadura rosista, el pensamiento político y constitucional marchó sin traicionar tales premisas.

Desde los primeros artículos de la *Gazeta*, así los de Moreno como los del deán Funes, se hizo hincapié en la importancia de los derechos individuales. Antes de la Revolución, el tema había sido tratado para luego transformarse en materia fundamental de la prédica de los hombres de Mayo.

Desde Locke hasta las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, se habían cristalizado los postulados del jusnaturalismo racionalista de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, incorporada a la Constitución gala de 1791. Los derechos naturales dejan de ser entonces normas objetivas inscriptas en el corazón humano que indicaban la ruta del bien en un diálogo directo con Dios y pasan ahora a ser una serie de atribu-



El deán de Córdoba, doctor Gregorio Funes. Litografía de Simplicio aparecida en la primera edición de la *Historia Civil*.

ciones de carácter subjetivo que cada miembro de la comunidad tiene por el solo hecho de ser hombre. La razón los descubre y los pone en vigencia. Son anteriores al Estado y, en rigor, éste se configura para ser garante del goce de ellos. Son los principales del derecho a la vida, al honor, a la libertad, a la propiedad, a la igualdad, a la seguridad y a la resistencia a la opresión.

Todos los textos de carácter supremo desde 1811 consagran estos derechos y los demás, vinculados o nacidos del de la libertad. Las libertades de prensa, de tránsito, de enseñanza, de comercio, de industria forman parte ineludible del nuevo credo político y constitucional, desde el Estatuto de noviembre de 1811 hasta la Constitución de 1853, pasando por los otros reglamentos y constituciones.

En verdad, los decretos de libertad de imprenta y de seguridad individual, del año 1811, abrieron esta marcha hacia las garantías.

El espíritu liberal predominante se transformó en celoso defensor de ellos.

La concepción de la sociedad como suma de individuos, no de familias o grupos, ayudó a exaltar un fuerte individualismo, base de la pretensión del ejercicio de las libertades. Esta misma característica hizo que en los primeros pasos no se hablara de la libertad de asociación, pues ésta podría traer el retorno a la existencia de las viejas corporaciones identificadas con el antiguo y opresor régimen colonial.

La igualdad —también reconocida— será tema de especial preocupación en los escritos de Moreno. Estridente documento en este sentido es el decreto de supresión de honores del 6 de diciembre de 1810, fundado en que “si deseamos que los pueblos sean libres, observemos religiosamente el sagrado dogma de la igualdad”.

Esta manifestación se desarrollará y alcanzará definitiva consagración en los decretos, declaraciones y proyectos constitucionales emitidos por la Asamblea del año XIII. La sanción de la libertad de vientres, la abolición de los títulos de nobleza y de los tributos de los indios acercaron a una sociedad igualitaria que despreciaba los privilegios. La superioridad que se admitía, en todo caso, era la de los talentos.

Aparece, pues, el ciudadano reemplazando al vecino. Éste había logrado su participación calificada por ser jefe de familia y poseedor de bienes; aquél, por el contrario, se destaca ahora por su virtud republicana, la que fundaba los méritos, como decía Montesquieu, en el amor a la patria y a la ley. Este nuevo “hombre ideal” recordaba la afirmación de Rousseau sobre la bondad natural que igualaba (y solamente por el camino de la posesión de esa pasión podía lograrse la libertad).

Moreno es el que incitará al hombre sencillo al logro de esta virtud, quien para lograrla deberá renunciar al amor propio para fundirse con los intereses de la patria. Esta exaltada prédica llevó a la contraposición con el interés individualista del racionalismo liberal y así, ya en los primeros pasos de la historia patria, el igualitarismo democrático comenzó a limar la libertad individualista.

Por ello, no debe sorprender que el reconocimiento de los derechos individuales, proclamado de forma abstracta por los ilustrados porteños, en el momento de las realizaciones tornara en los hombres de bajo nivel económico social, y en los del Interior, en una confusa y muchas veces incomprensible expresión.

Lo cierto es que esa nota igualitaria del demócratismo de Moreno y Monteagudo vino a interferir en las acciones de los liberales talentosos que pretendían conducir la historia. Ya se verán, más adelante, las consecuencias de ello.

También estuvo presente en todos los textos otra premisa propia del pensamiento liberal: la división del gobierno en tres poderes independientes, con funciones propias aunque no excluyentes.

Es fácil imaginar a un viejo cabildante o vecino quedar perplejo frente a esta racional división para controlar el despotismo. Heredero de un sistema que por siglos había vivido gobernado por una pluralidad de órganos en la que todos participaban en el ejercicio de las cuatro causas —Gobierno, Hacienda, Guerra y Justicia—, le costará mucho adaptar su mentalidad a la nueva estructura e inclusive al lenguaje que la expresa. Por eso no debe sorprender en el futuro que un gobernador de provincia se sintiera de buena fe llamado a decidir ejerciendo no solamente el Ejecutivo limi-

tado, sino a la vez las cuatro causas. Ello lo pondría muy cerca del autoritarismo.

El juego de los tres poderes tuvo varias alternativas. En las dos primeras décadas —1810-1830— su aplicación, estuvo influenciada por la manifiesta actitud imitativa de los primeros revolucionarios con respecto a los modelos que se le ofrecían en el escenario universal.

Como primer paso, dirigieron las miradas hacia lo más inmediato, que era el camino de crear Juntas como en la Península; y a poco andar, se mezclaron, o alternaron, los optimistas y no pocas veces desesperados intentos de seguir los modelos que brindaban las utopías de Rousseau, las Cortes de Cádiz, la versión exagerada de los éxitos norteamericanos, las primeras constituciones francesas de 1791 y 1793, la revolución de Caracas, los directorios napoleónicos y las monarquías constitucionales o parlamentarias europeas.

Se tenía noticia de todo pero imprecisamente, sin haberse meditado de modo debido sobre ello. De lo que sí se tenía idea clara era de que no se quería retornar a la monarquía absoluta. La solución estaba en la división del poder pero no faltaron quienes pensaron que había que buscar el régimen de acuerdo con las circunstancias, aunque los intentos de originalidad fueran muy aislados. Es explicable que, como hijos de la Ilustración, quisieran imitar los presumibles mejores resultados de las inteligencias foráneas. El lema era imitar, no arriesgarse en creaciones propias e inseguras. Es así como se fue desde el Reglamento Provisorio, de octubre de 1811, que entregaba el mayor poder a la Junta Conservadora, que sería el órgano legislativo, sojuzgando a ella el Ejecutivo encarnado por el Triunvirato, hasta el Ejecutivo fuerte del Directorio consagrado por la Constitución de 1819.

El primer texto citado es muy importante. Con él se inicia la consagración explícita de la división de poderes. Es el único, en el siglo XIX argentino, que consagra el *democratismo de asamblea* al ponerla abiertamente por encima del Ejecutivo. Es posible que este predominio de la Junta Conservadora sobre el Ejecutivo también encontrara su explicación en que aquella estaba integrada por la mayoría provinciana que buscaba fortalecerse frente al triunvirato de excluyente accionar porteño. Se da también una nueva definición de nación. Ésta no es más un conjunto de asociaciones y estamentos, sino "una asociación de hombres", "una multitud que busca seguridad". Se sustituye la nación orgánica histórica por una concepción sociológica fundada en el número de los iguales. La presencia radical revolucionaria es evidente. El espíritu de Sieyès, interpretando a Rousseau, es aceptado en más de un párrafo.

La Constitución de 1819, en cambio, es un exponente claro del liberalismo conservador. En ella, preocupa más el orden que la libertad anárquica y la igualdad niveladora. Se prevé el Ejecutivo predominante, siguiendo la tradición hispánica y las recientes ideas europeas que, luego de la derrota de Napoleón, se abren hacia los gobiernos monárquicos constitucionales. Se ha culminado de superar las etapas de la Primera Junta, la Junta Grande, la Conservadora y el Triunvirato. Se sanciona, además, dentro del Legislativo bicameral, la creación de un Senado funcional o corporativo, integrado por representantes de las provincias, de las universidades, por militares, eclesiásticos y los directores salientes. No puede ser elegido diputado quien no posea un capital de cuatro mil pesos, y para ser miembro de la Corte Suprema es necesario tener ocho años de ejercicio de la profesión de abogado. Se

acerca así al poder el novísimo ciudadano que asienta su prestigio, no en la virtud sino en el "saber liberal y en el desahogo económico", el burgués.

El tercer elemento que redondea los presupuestos jurídico-políticos del Estado liberal es el concepto racional normativo de constitución. Es indispensable la ley formal escrita para dar estabilidad e inalterabilidad a los derechos individuales y a la división de poderes. A este elemento se lo suele designar como el primado del principio de legalidad dentro del Estado de derecho; con ello no se refiere a la pura ley positiva sino que vale en la medida que está éticamente comprometido con el sostén de los derechos naturales. Moreno destaca en sus escritos la necesidad de dictar la constitución consagrando el acatamiento al nuevo emperador, que es la ley sustitutiva del monarca absoluto.

Se incorpora de tal manera este principio en las ideas políticas argentinas, que llega a alcanzar nivel de mito. Es interesante destacar que cuanto alzamiento se produce contra la autoridad, se efectúa invocando el propósito de retornar a la legalidad avasallada. Tampoco conviene olvidar que cuando se arriba al dictado de la Constitución Nacional de 1853, todas las provincias, a excepción de Buenos Aires y Mendoza, ya han dictado sus textos formales.

REPÚBLICA Y MONARQUÍA

La nación, desde 1810, venía siendo gobernada bajo el sistema republicano. En ese momento, "república" era, en general, sinónimo del gobierno que contara con legitimidad legal y popular, al estilo norteamericano; si-

nónimo también de rechazo a la monarquía absoluta. En el peor de los casos, para ciertos ideólogos, república era el gobierno moderado, mixto, tal como lo habían concebido los clásicos romanos, que contenía notas de la democracia, de la aristocracia pero siempre sujetas al imperio de la ley. En definitiva, era un gobierno antimonárquico absoluto.

Es cierto que se nace a la vida independiente bajo la invocación de Fernando VII y es cierto que desde los inicios se hicieron gestiones, por correspondencia y por misiones diplomáticas, abiertas o disimuladas, para intentar lograr la emancipación bajo la protección de un príncipe europeo. Pero también lo es, como ha demostrado Carlos Segreti, que la *máscara monárquica* fue fundamentalmente eso, una simulación para ganar tiempo a los efectos de consolidar la marcha de la revolución independentista. Así se ve hasta 1815, año en que las circunstancias cambian de tal manera que inducen a la mayoría de las cabezas dirigentes, militares y civiles a pensar honestamente en el proyecto monárquico y exponerlo decididamente en el Congreso de Tucumán. Ricardo Caillet Bois pinta, en una magnífica síntesis, las circunstancias críticas en que se reúnen los congresistas de Tucumán. Dice que "pocas veces hubo una asamblea que diera comienzo a su labor teniendo un horizonte menos propicio y más cargado de amenazas".

En Europa, la derrota de Napoleón trajo como consecuencia el nacimiento de la Santa Alianza que apoyó a Fernando VII. Esto se tradujo en la amenaza de futuras expediciones militares para sofocar la revolución americana, habiendo ya desembarcado los ejércitos de Morillo en Venezuela.

En América, el único reducto que quedaba de la lucha contra España eran las Provin-

cias del Río de la Plata. El sacerdote José María Morelos había sido derrotado en 1815 por los realistas, apagándose con él la revolución mexicana. Morillo triunfaba sobre los patriotas de Venezuela y del Virreinato de Nueva Granada, y Bolívar se vio obligado a refugiarse en Jamaica. En Chile, las luchas internas facilitaron el triunfo de los realistas en Rancagua en 1814, con lo que apareció la amenaza de una posible invasión a través de los Andes. La Banda Oriental era acechada por los portugueses que nunca renunciaban a sus pretensiones ilegítimas. Finalmente, el Alto Perú, luego de la victoria de Pezuela sobre Rondeau en Sipe Sipe, quedó a merced de los españoles, abriendo las puertas para la invasión del norte argentino.

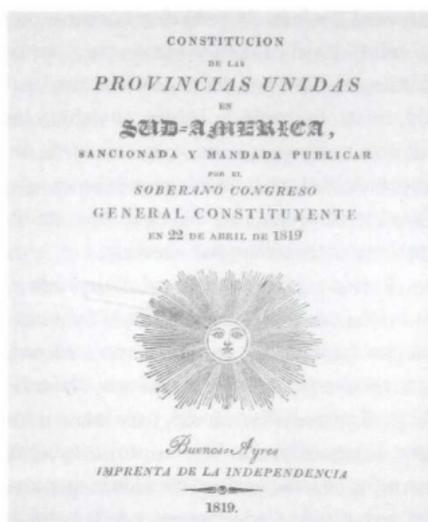
No menos desolador era el panorama que ofrecían en el orden interno las Provincias Unidas. El desacierto político con que Buenos Aires había conducido la revolución hasta el momento había creado resistencias en el Interior. Allí, Artigas dirigía gran parte del país bajo las banderas federales que amenazaban ponerlo al borde de la anarquía.

Son múltiples las causas que provocan la aparición cierta del ideario monárquico. San Martín es quien mejor las sintetiza en carta a Godoy Cruz del 24 de mayo de 1816. En ella valoraba, en primer término, la necesidad de afianzar la independencia; asimismo anticipaba con sus expresiones la imposibilidad de entendimiento con los españoles. En segundo lugar, justificaba la monarquía por la presencia del Imperio del Brasil, que no vería con buenos ojos un vecino republicano; y además, subrayaba que nuestra carencia de elementos culturales notables y la exigua población en tan vasto territorio harían imposible prestigiar una república. En tercer lugar, atribuía a la

educación heredada de España la dificultad de realizar un gobierno popular señalando, por otra parte, que tal gobierno, con tales vicios, llevaría a destruir nuestra religión. En cuarto término, sostenía la necesidad de una monarquía para imponer orden y terminar así con el choque de partidos y las mezquinas rivalidades. Y, finalmente, señalaba la presencia del elemento económico social al hacer ver que, si la violencia de la independencia no se llevaba adelante bajo el signo monárquico, contrastaría con los intereses de los pudientes. De dársele a la revolución un tinte democrático, no se contaría con el apoyo de los grupos sociales dominantes, indispensables para llevar a buen puerto la causa americana.

Su liberalismo es acompañado por un fuerte tinte conservador que propicia garantizar la libertad individual y comunitaria por el seguro camino del orden. El éxito se lograría por la monarquía constitucional, o limitada, o temperada, o moderada. En la misma línea estuvieron Belgrano, Güemes, Pueyrredón, Rivadavia y los congresales de Tucumán. Pero nadie dudó que el futuro monarca no recibiría su investidura del derecho divino sino de la ley.

Los proyectos fracasaron por múltiples e importantes razones. Quizá la más decisiva fue la que invocó Manuel Moreno desde las páginas de *El Independiente*. Haciendo un estudio de nuestra sociedad, arribaba a la conclusión de que en ella no existían nobles ni personas que pudieran entender serlo. Porque la monarquía moderna, como lo aclaró Montesquieu, es inseparable de la nobleza de sangre, clase socialmente superior. Decía también que en nuestro país, el estado social era de una medianía general y sólo se ha podido formar una pequeña burguesía comercial pero no hay grandes fortunas. La Revolución, pues, había legalizado e ins-



Portada de la Constitución de 1819. Academia Nacional de la Historia.

tucionalizado esa realidad social innegable: la igualdad social ya existente. Por ello, se inclinaba decididamente por el sistema democrático en el que existía la igualdad como condición básica —al estilo de Tocqueville—. Ésta era la circunstancia de la que debía partirse para elegir la mejor forma y no extraviarse.

LAS IDEAS FEDERALES

La singularidad de nuestro proceso político embarga también al nacimiento de las ideas federales. Ricardo Zorraquín Becú, en su clásica tesis, ha desarrollado, explicitándolas, las diferentes causas de nuestro federalismo. Cita la configuración geográfica, los distintos precedentes etnográficos, las diferentes corrientes colonizadoras en tan vasto territorio, las disimilitudes ideológicas y culturales, las prácticas religiosas, las diferentes economías, las distin-

tas maneras de tratar las finanzas, las diferencias institucionales con la organización de cabildos e intendencias.

Sin embargo, si bien estas causas existían, individual o solidariamente, en rigor, ellas tomaron relevancia y se exacerbaron por una razón principal y determinante que obligó a la comunidad a buscar la respuesta a través del sistema federal. Esta causa fue política. Actuó como desencadenante de las otras diferenciaciones que también podrían existir y existen en países unitarios. Los motivos hay que rastrearlos en la mala y monopólica conducción política de la Revolución llevada a cabo por los hombres de Buenos Aires.

José Luis Romero, sintetizando la situación, dice: "Europeizante e ilustrado, el grupo criollo de Buenos Aires constituía una minoría de considerable influencia; en el comercio y en las profesiones liberales, sobre todo, habían logrado sus miembros cierto bienestar económico que les permitía fundamentar con solidez su prestigio, y algunos de ellos habían llegado a tener funciones de importancia en la administración colonial [...] Cuajó en el grupo ilustrado porteño una doctrina liberal de caracteres *sui generis*, pero tan profundamente arraigada que se manifestó desde el primer momento como un sistema político institucional irreductible que traía consigo, por obra de las circunstancias, la convicción de la necesaria hegemonía de Buenos Aires, hogar propicio de ese pensamiento regenerador; de aquí su posterior choque con los grupos criollos del Interior, con los que coincidió la minoría porteña en cuanto al ideal emancipador y los impulsos de transformación social, pero de los que se separará en el campo de las realizaciones políticas".

En efecto, a los hombres del Interior no les quedó otro recurso que buscar una fórmula

política institucional que les permitiera integrarse en la conducción de la empresa nacional con la cuota que le retaceaban los porteños y, por otro lado, gozar prácticamente del ideario en que los había encaminado la Revolución. La libertad e igualdad declamadas, pero no practicadas por Buenos Aires, las aceptaban pero las trasladaron del plano individual al público institucional, reclamando igualdad con Buenos Aires y libertad frente a ella.

Este camino fue la elección del sistema federal que tuvo, en un principio, notas más ideológicas y de imitación que prácticas, pero luego, en el transcurso del duro enfrentamiento de las provincias con el puerto, los reclamos se fueron concretando y buscando vías para un entendimiento.

Hay dos notas significativas que marcan el desarrollo de este ideario federal. Una de ellas es que muy pocas veces se tuvo clara la conceptualización de lo que era una federación. Las más de las oportunidades se la exponía confusamente sin distinguirla de la confederación. No se tenía conciencia de hasta dónde se defendía la autonomía de las provincias con sus facultades para dictarse sus propias constituciones, elegir sus propias autoridades y buscar las vías para, en definitiva, aceptar un gobierno central nacional que las respetara.

La otra nota es el hecho de que estas banderas descentralizadoras se encarnaron en caudillos, quienes como tales, tuvieron verdadero ascendiente sobre las masas gauchas a las que rudimentariamente, más por sentimientos que por normas, inorgánicamente las hicieron partícipes de las consignas revolucionarias, prendiendo en sus pechos la bandera nacional que ahora, para ellos, significaba igualdad, liberación, república, democracia e independencia.

Lo que empezó siendo un proceso desatacado por Artigas, quien lo materializó en las instrucciones dadas a los diputados orientales en la Asamblea del año XIII, continuó expandiéndose a costa del olvido hacia el Interior, motivó, ya en el año 1816, que varias provincias no participaran en el Congreso de Tucumán y culminó en 1820 en la batalla de Cepeda, luego de la cual desapareció el Directorio como autoridad nacional y Buenos Aires pasó a ser una provincia más.

Se inició así el período de pactos que se extendió por toda la geografía nacional. El del Pilar, que fue el primero, sirvió de semilla institucional moviendo a las demás provincias a imitarlo para entenderse entre ellas, ya sea para solucionar problemas regionales, o fuere para, empíricamente, aproximarse a una nueva solución que superara las fracasadas fórmulas de la primera década. Por decenas, las convenciones fueron similares, asegurando las autonomías provinciales. Este aspecto fue clave y, con la sangre de Cepeda, quedó escrito para siempre en la historia constitucional argentina, aunque frecuentemente los hechos lo desmintieran. El otro principio importantísimo que contienen estas convenciones es que todas manifiestan, sin excepción, el propósito de “consolidar la unión nacional”, a la cual originariamente pertenecían y pretendían continuar reforzando.

Nuestro federalismo no es de nulificación ni de secesión. Es propio de aquellos estados que previamente han integrado uno mayor nacional y que se han visto distanciados, más que separados, por causas políticas. En los tratados interprovinciales argentinos no existió nunca el propósito de segregación. Por el contrario, fueron una forma de afirmar la nacionalidad al aspirar que las provincias siguieran integrándose y participando en su conducción.

La fuente de este pensamiento federal fue, principalmente, el sistema norteamericano que, por el Acta de Confederación y luego por la Constitución de Filadelfia, impresionó a muchos espíritus intelectuales y políticos de América que creyeron que imitándolas, acortarían las etapas de la organización definitiva. Ya los oidores, en 1810, en su informe a la Corona, hablan del “anhelo con que se busca y estudia la Constitución de los Estados Unidos”.

En 1811, en Filadelfia, se edita en castellano la obra de Manuel García de Sena, *La Independencia de Costa Firme, justificada por Thomas Paine treinta años ha*, que contenía los textos más importantes de la revolución e independencia norteamericanas. Alcanza gran difusión y su conocimiento llega al Río de la Plata, en el momento justamente propicio, ya que la Revolución iniciaba su marcha arrastrando, entre otras cosas, una exaltación del sentimiento localista de los distintos pueblos del Interior.

Héctor Gros Espiell señala que al investigar la formación del ideario artiguista, “es evidente que hasta el momento en que se estudian y asimilan los precedentes norteamericanos, el problema no se ve claramente en el Río de la Plata”. Este autor analiza los diferentes textos políticos emanados desde la acción inicial de Artigas desde 1812 hasta su exilio en 1820, pasando por las instrucciones a los diputados orientales en 1813, y luego de compararlos con los precedentes de Estados Unidos, arriba a la conclusión de la indudable filiación con respecto a éstos.

Los autores uruguayos han discutido si el sistema artiguista es el de la confederación de estados, unidos por pactos, o el de la federación en que se buscaba esa unión, aceptando una soberanía nacional superior. No han llegado a una respuesta pacífica.

Recientemente, Segreti ha dado con los elementos suficientes para entender, ordenadamente, el federalismo rioplatense y argentino. Su meditado estudio diferencia el exaltado autonomismo independentista paraguayo del autonomismo confederado oriental litoraleño y del autonomismo del interior de la Argentina, liderado por Córdoba, el que si bien respeta la irrevocable existencia de las provincias, no duda en la supremacía de la Nación sobre ellas, canalizadas en un texto superior.

Las ideas norteamericanas se expanden en todo el hemisferio sur, pero en lo que hace a la Argentina, la cruenta lucha civil, plena de desconciertos ideológicos, evidencia que en definitiva, la solución federal surge, crece y se consolida en un complejo y laborioso proceso, en el cual el empirismo y el pragmatismo tienen mucho que ver. Es el gobernador cordobés, Juan Bautista Bustos, quien con su Reglamento Provisorio de 1821 aporta la cuota de originalidad que mitiga la pura imitación abriendo camino a lo que será treinta años después la unidad federativa alberdiana. Da la versión más idónea para conciliar localismo con nacionalismo, sin imaginar, seguramente, los debates que originaría en el futuro la búsqueda de este equilibrio.

Por cierto, no debe desconocerse que la expresión de *federal* no fue solamente ideológica, sino que sirvió, en muchas oportunidades, para disfrazar movimientos o partidos que nada tenían que ver con el concepto, o para apañar las ambiciones mezquinas y fuertemente individualistas de algunos caudillos locales, y también, muy importante, para encauzar las diferencias entre provincianos y porteños.

LOS IDEÓLOGOS UNITARIOS. LA CONSTITUCIÓN DE 1826

Luego de la fracasada vigencia nacional de la Constitución unitaria de 1819, y de la crisis política que sobrevino disgregando institucionalmente a la República, hubo varios intentos de organizar un congreso a los efectos de recuperar el afianzamiento de la unidad y el dictado de una nueva constitución. El proceso culminó con la convocatoria por parte de Buenos Aires, en 1824. La provincia, que se venía gobernando exitosamente desde la firma del Tratado del Pilar, se sentía con autoridad y confianza para encauzar a las otras provincias hacia el destino de la Nación.

Contaba con un importante grupo dirigente liderado por Rivadavia, al que integraban prestigiosas personalidades de la vieja guardia de la década anterior, tales como Funes, Paso, Laprida, Gómez, Castro, Gorriti, y nuevas inteligencias, entre las que tendrían un papel descollante, Agüero, Vélez Sarsfield, Dorego, Mansilla, Carriego, Frías, Zavaleta, Manuel Moreno.

Lo interesante es que ahora existe un nuevo ambiente ideológico, estimulado por un iluminismo renovado a imitación del que impulsa la Ideología francesa dirigida por Destutt de Tracy junto con Cabanis, quienes se sentían herederos adelantados de Locke y Condillac. En el Río de la Plata, este nuevo movimiento de ideas se preparó principalmente en la cátedra y en la prensa, donde alcanzó amplia repercusión.

La notoriedad en los círculos cultos se logró por los cursos de Filosofía que dictaron Lafinur y Fernández de Agüero. En rigor, esta Ideología promovía una especie de simbiosis del racionalismo ilustrado francés con el em-

pirismo inglés. Este movimiento tuvo sus lazos más importantes en el campo del pensamiento político con Bentham, quien se escribía con Rivadavia, y con Benjamin Constant, el que más incidió para que se desarrollara una suerte de "liberalismo puro" que proyectó al máximo ideal a Locke, Montesquieu y Filangeri, perfeccionados por una mayor inflexión racional que concebía el ejercicio del poder en manos de los más inteligentes, y ahora además, con una manifiesta influencia del sistema norteamericano.

Por cierto, este nuevo mundo intelectual también encontró eco en los ámbitos provinciales, donde actuaba una minoría culta que pretendía ser el parámetro para la conducción. Minoría que como tal, las más de las veces, se detenía poco en la observación de la realidad y en todo caso, si la consideraba, era para sentirse con fe ciega para dominarla y elevarla culturalmente. Los caudillos locales eran vistos como una manifestación bárbara que sería superada por la organización jurídica.

El Congreso Constituyente estuvo dominado por este clima y, no obstante las preveniones de los políticos federales asistentes, que invitaban permanentemente a los afanes racionalistas unificadores a respetar la realidad rebelde, dictó una constitución muy elaborada. Ésta, aparentemente, aseguraba las libertades individuales, la separación de poderes y la consideración, más administrativa que política, de las provincias pero que, porfiadamente, sancionó el sistema político unitario. Grave error que produjo el rechazo por parte de la mayoría de las provincias y trajo como inmediata consecuencia la violenta caída de este intento de gobierno nacional.

Fue el más estrepitoso fracaso de una inteligencia renuente ante los requerimientos de la

realidad. La crisis que se desató tuvo tal profundidad que motivó que las miradas se dirigieran hacia otro norte que pacificara al país y, a la par, considerara las preocupaciones del Interior.

EL ANTILIBERALISMO Y LA AUTOCRACIA PATERNALISTA

Así se preparó el clima político apto para abrir paso a la dictadura, que a fuerza de invocar un método más pragmático que empírico, despreciativo del doctrinarismo liberal, enseña un modelo que se presume original y nacional; promete ser la solución transitoria, y termina aspirando a la perpetuidad.

Las atribuciones, legales o tácitas, que poco a poco fue asumiendo Rosas en busca de la centralización unificadora que superase los peligros ciertos primero, e imaginarios después de la anarquía, le dieron un formidable poder de tipo autocrático paternalista como era su ideal ya proclamado desde 1820.

En rigor, las ideas políticas de Rosas son alimentadas en el tradicionalismo de Maistre y, sobre todo, en su "autor predilecto", Real de Curban, quien, a mediados del siglo XVIII saca el núcleo esencial de su pensamiento del de Bossuet que sintetiza los fundamentos del absolutismo real.

Ello llevó a Rosas, en actitud claramente preterizante, a añorar como modelo la monarquía nacional absoluta del antiguo régimen, a la que hace descender al virreinato rioplatense.

Durante su extenso período de gobierno, el dictador manifestó su pensamiento a través de múltiples documentos públicos y privados. Ese abultado bagaje ha sido analizado detenidamente por Julio Irazusta y Enrique Barba,



El general Juan Facundo Quiroga. Litografía de Hipólito Bacle.

quienes difieren en la interpretación: el primero, ponderándolo al hacer inflexión en el empirismo ordenador y en la defensa de la soberanía nacional; el segundo, criticándolo desde la perspectiva del valor de la libertad y de los intereses provinciales avasallados en beneficio de Buenos Aires.

Pero hay dos textos significativos para conocer sus ideas políticas. Ellos son la *Carta de la Hacienda de Figueroa* de 1834 y el *Discurso del 25 de Mayo de 1836*.

El primero de ellos es un extenso documento con reflexiones e instrucciones enviado a Facundo Quiroga, quien marcha al norte para hacer de mediador y pacificador de los litigios suscitados entre los gobernadores Alejandro Heredia, de Tucumán y Pablo Latorre, de Salta. Aquí expone su convicción de la imposibilidad y el error de trabajar por la organización constitucional inmediata. “Los hechos, los escándalos que se han sucedido y el estado verdaderamente peligroso en que hoy se encuentra la República –le dice– crean un cua-

dro lúgubre que nos aleja de toda esperanza de remedio.”

Recurre a la demostración de que la desorganización de los estados locales, la agitación en que se encuentran los pueblos, la pobreza existente y, sobre todo, la falta de hombres para el gobierno de las provincias, no permiten concebir que “pueda allanar tanta dificultad ni llegarse al fin de una empresa tan grande y ardua”. Es necesario dejar tal tarea organizativa para “tiempos más tranquilos”.

“Entre nosotros –insiste– no hay otro arbitrio que el de dar tiempo a que se destruyan en los pueblos los elementos de discordia promoviendo cada gobierno por sí el espíritu de paz y tranquilidad.”

El documento, convincente en el momento en que lo emite por la descripción sociológica de las circunstancias, se transforma en un recurso dilatorio y hasta utópico en cuanto al arribo de una posible solución, ya que en el mismo no se la consigna. Estos mismos argumentos se reiteraron porfiadamente para aludir a la organización constitucional durante los diecisiete años de la dictadura, llegándose al recurso de contestar la proclama de la iniciación del levantamiento de Urquiza en 1851, con una nueva edición de la mencionada *Carta*. Para su autor no variaron las circunstancias en tan dilatado tiempo.

El segundo de los documentos, el *Discurso del 25 de Mayo de 1836*, pronunciado en el Fuerte ante las autoridades y delegaciones extranjeras con motivo del aniversario de la Revolución de 1810, es más clarificador del pensamiento de Rosas. Refiriéndose a los acontecimientos de la histórica semana, explica que fueron: “No para sublevarnos contra las autoridades legítimamente constituidas, sino para suplir la falta de las que acéfala la Nación habían

caducado de hecho y de derecho. No para rebelarnos contra nuestro soberano, sino para conservarle la posesión de su autoridad de que había sido despojado por un acto de perfidia. No para romper los vínculos que nos obligaban los españoles, sino para fortalecerlos más por el amor y la gratitud poniéndonos en disposición de auxiliarlos con mejor éxito en su desgracia. No para introducir la anarquía, sino para preservarnos de ella, y no ser arrastrados al abismo de males en que se hallaba sumida la España”.

El texto es revelador del espíritu de la repugnancia de siempre, por parte de Rosas, frente a la Revolución, tanto universal como local. Irazusta explica su juvenil actitud de no participación en los hechos de mayo de 1810. Dice: “Significará espíritu colonial, en el sentido de respeto por la autoridad, amor al orden y horror a la rebeldía, sentimientos que [...] exhibirá muy pronto en su carrera pública y que lo acompañarán a la tumba. Significará desconfianza por los hombres de Mayo, ejecutores de su admirado amigo Liniers”.

Se explica el sentimiento que inspira el tono de lamento por la Revolución patria en su discurso de 1836.

No es la de Rosas la originalidad creadora sino la imitación anacrónica y paralizante de un sistema irretornable que, si bien en un principio, garantizaba el orden y la unidad nacional, luego condenaba a la parálisis institucional o a la rebelión permanente. Es el esclerosamiento político. Su reaccionarismo es ajeno al pensamiento conservador, actualizante, que pisa firme en lo positivo del pasado y se abre al futuro perfeccionador mediante la reforma y evolución.

Mantuvo al país unido y cohesionado pero no por obra de los pactos sino como conse-

cuencia de la delegación de poderes, en un principio, y luego, por su innegable habilidad política “que supo imponer su férrea voluntad sobre todo el territorio y eliminó las tendencias levantiscas que pretendían desconocer su autoridad”.

Al no abrir Rosas posibilidades para el futuro, dejaba al país anclado en su paternalismo discrecional, el que si bien cumplió su misión, la que debió ser transitoria, en cambio, le impidió dar el paso que la madurez de la sociedad política requería. No se percató de la necesidad de ofrecer, por lo menos, algunas de las garantías mínimas que exigía el Estado contemporáneo en el siglo XIX.

La ausencia manifiesta de pretensiones de escribir un texto constitucional ordenador no puso a la Nación en presencia de un puro historicista empírico como Burke, sino de un razonador frío y pragmático, a quien, cual Lasalle invocando la pura realidad contrapuesta al texto formal, su cálculo sutil le indicaba otro modelo para afirmar el poder nacional con bases en su persona y en Buenos Aires.

Por otro lado, su celo virreinal triunfó al imponer sus ideas americanistas, logrando atraer la atención y el respeto de Europa hacia las Provincias Unidas del Río de la Plata. Como afirma Ravignani, dio a la República “personalidad internacional”.

EL LIBERALISMO CONSTRUCTOR Y ORGANIZADOR

La generación de 1837, liderada por Echeverría, recibe la influencia de la anterior de 1821, pero a diferencia de ella se enriquece, además, en las múltiples líneas del pensamiento que acompañan o integran el movimiento

romántico europeo contemporáneo de la revolución francesa de 1830.

Es difícil estrechar en una fórmula simple este movimiento del viejo continente porque la realidad lo mueve a dar muy variadas respuestas según los temas, las circunstancias de tiempo y las “diversidades” nacionales. Con esta imagen compleja, llega el romanticismo al Río de la Plata; de ahí que el perfil intelectual de los jóvenes de la generación no fuera homogéneo. Están presentes, en esta generación, las ideas del saint-simonismo, del liberalismo católico de Lamennais, del nacionalismo republicano democrático de Mazzini, del historicismo de Lermínier, de la regeneración social de Fourier y su discípulo Considérant y del eclecticismo de Cousin.

Tampoco se puede silenciar al asociacionismo de Considérant y la forma personal e individual en que se van canalizando, sobre todo a partir de 1840, otras diferentes influencias definitivas de algunas personalidades del grupo; son los tradicionalistas como de Maistre, de Bonald, Donoso Cortés, y los historicistas conservadores como Herder, Savigny, y los liberales conservadores como Tocqueville y Rossi. Además, no se puede olvidar a los conservadores norteamericanos como Adams, Madison, Hamilton, Story, Marshall y Webster. Todo este último pensamiento se ha ido concretando desde el *Federalista*, pasando por los fallos de la Corte Suprema de los Estados Unidos, sobre todo cuando estuvo presidida por Marshall.

A fines de la década del cuarenta, los conocimientos intelectuales son acompañados por la madurez personal de los pensadores, a la que no son ajenas la observación de la importante trayectoria exitosa del régimen chileno, nacido en 1833, el fracaso de la revolución socialista francesa de 1848, Pellegrino Rossi y sus escritos para Suiza, el firme ejemplo de avan-

ce que brindaba el empirismo republicano norteamericano, y el contraste con él de las múltiples e inseguras vicisitudes que había vivido Francia desde 1789.

Además, la consideración de la realidad social del país y la singularidad de su proceso histórico—luego de cuarenta años, ya se podía hacer un balance de tal naturaleza—imprime en el espíritu e inteligencia de los hombres de esta generación la convicción de su misión regeneradora, guiados en un principio por Echeverría.

Luego de pasar por los primeros pasos del *Fragmento Preliminar* de Alberdi, el *Credo* de Echeverría y el *Facundo* de Sarmiento, se va afirmando con insistencia en la necesidad de desprenderse de las recetas que habían fracasado.

Si bien Echeverría, en la *Ojeada Retrospectiva* de 1846, insiste en la temática del *Credo*, siete años después disminuye su referencia a la literatura extranjera y plantea a sus lectores un desafiante interrogatorio: “¿Qué nos importan—dice— las soluciones de la filosofía y política europeas que no tiendan al fin que nosotros buscamos?”. Y sigue: “¿Acaso vivimos en aquel mundo? ¿Sería un buen ministro Guizot sentado en el fuerte de Buenos Aires, ni podría Leroux con toda su facultad metafísica explicar nuestros fenómenos sociales? ¿No es gastar la vida y el vigor de las facultades estérilmente, empeñarse en seguir el vuelo de esas especulaciones audaces? ¿No sería absurdo que cada uno de los utopistas europeos tuviese un representante entre nosotros? ¿Podríamos entonces entendernos mejor que lo que lo hemos hecho hasta aquí? ¿Se entendían en el Congreso, los unitarios a nombre de los publicistas de la Restauración francesa, y Dorrego y su séquito a nombre de los Estados Unidos, mientras el pueblo embobado oía automáticamente sus brillantes y sofisticadas discusiones, y el tigre

de la pampa cebaba con carne sus plebeyos cachorros? ¿Queda algo útil para el país, para la enseñanza del pueblo de todas esas teorías que no tienen raíz alguna en su vida? Si mañana cayese Rosas y nos llevase al poder, ¿podríamos desenvolvernos con ellas, y ver claro en el caso nuestras cosas? ¿Qué programa de porvenir presentaríamos, que satisficiera las necesidades del país, sin un conocimiento completo de su modo de ser como pueblo?”

Está claro el firme propósito de descalificar el ensayo de la generación anterior, fundamentalmente porque su actitud imitativa le había hecho ignorar la realidad. Además, dentro de ésta, surge el arquetipo humano autóctono encarnado en el “tigre de la pampa”: Facundo Quiroga. También es evidente que Echeverría todavía no tiene un proyecto político concreto para ofrecer. Tanto es así que ante su potencial incapacidad, escribe meses más tarde, su famosa carta a Gutiérrez y Alberdi, “legando a este último su pensamiento dado que le falta vida para elaborarlo”.

ALBERDI Y LAS BASES

Alberdi es el que va a realizar “el esfuerzo ciclópeo para hallar las fórmulas jurídicas que respondieran a la realidad y posibilidades precarias de una acción viable”.

Las *Bases* y el “Proyecto de Constitución Nacional” que acompaña su segunda edición, son el gran esfuerzo previo a la Convención Constituyente de 1853. En ellos está lo fundamental de la respuesta que la generación del ‘37 debía al país.

No obstante, el tucumano logra expresar un pensamiento de perfiles personales ya que en él se escalonan aportes que, sin negar las



Juan Bautista Alberdi en su juventud. Retrato de Ernesto Charton realizado en Valparaíso. Archivo General de la Nación.

viejas raíces juveniles comprometidas con la Ideología, acumulan elementos románticos para una mutación clara hacia un pensamiento conservador con notas nacionalistas, que reconociendo el pasado arraiga en la realidad y mira con optimismo el futuro. La influencia historicista le hace pensar que el Derecho es una producción inconsciente de la conciencia jurídica de cada pueblo. Que son inútiles los intentos de aplicación universal de cuerpos legales, fruto de la pura razón o de la creación de otras entidades distintas. De ahí el desarrollo de la idea de defender y fortalecer la conservación de la peculiaridad nacional, que hace nacer en cada pueblo un derecho a disponer de su destino mediante su proyecto propio.

Es necesario empezar reconociendo las raíces hispánicas, aceptar el proceso institucional desde mayo de 1810, no ignorar la lucha fratricida entre unitarios y federales, considerar al hombre argentino con su ignorancia, estado semisalvaje, religiosidad y predisposición a levantar y seguir caudillos. De una vez, encontrar un régimen político garantido por una constitución escrita que registre esas circunstancias, dando estabilidad a las instituciones y poder así producir los cambios benefactores que impulsarán al país hacia un futuro mejor.

En Alberdi, por lo tanto, la originalidad no está en captar solamente las distintas circunstancias nacionales como lo habían expresado los intentos anteriores. Ahora, se sustituye el concepto normativo-sociológico de constitución por un concepto más rico, que concilia razón, historia y realidad, en donde la historia juega un papel importantísimo y enriquecedor de las otras notas.

La generación que acompaña al tucumano tiene, además, hombres destacados que maduran sus ideas en el exilio a que los había forzado la dictadura. Juan María Gutiérrez, Vicente Fidel López, Domingo Faustino Sarmiento, Mariano Fraguero, Bartolomé Mitre, Félix Frías y muchos más, estaban enrolados en sus filas. Varios de ellos esbozan o intentan un programa escrito: Sarmiento escribe *Argirópolis*; Juan Ramón Muñoz, el *Plan de organización Nacional*; Juan Llerena, *El Problema Constitucional*; Mariano Fraguero, *Las Cuestiones Argentinas*, y Mitre, *La Profesión de Fe*. Programas que comparten los problemas alberdianos pero que no siempre coinciden en sus soluciones. Pero el estudio detenido del "Proyecto de Constitución" de Alberdi pone en presencia del esfuerzo mayor realizado para dar la respuesta propia que requería el orden argen-

tino para transformarse en organización constitucional.

En breves palabras se pueden señalar la originalidad de la sistematización de los derechos naturales, de las garantías de seguridad, libertad y progreso, de la recepción histórica de la estructura del poder con el Ejecutivo fuerte pero controlado por la ley; de la concreción del régimen político de la unidad federativa como balance ineludible de nuestro largo y cruento proceso desde 1810, que, garantizando notas autonómicas a las provincias, sin embargo, las subordina al orden nacional anterior y superior.

La obra recién aparecida es aplaudida sin retaceos e incluso mandada a editar para ilustración de los pueblos. El alegato alberdiano tiene tanta fuerza que, de ahí en adelante, los contradictores que, de una u otra manera, ataquen al texto supremo, tendrán que refutar también a aquél.

LA CONSTITUCIÓN DE 1853

La actuación de la Convención Constituyente de Santa Fe está en la misma línea de pensamiento y propuesta de solución de Alberdi, sin perjuicio de que en varios aspectos no lo sigue a pie juntillas. Inclusive lo supera.

Lo cierto es que la Constitución, producto de ella, responde al ideario generacional interpretado y sustentado por Alberdi. No caben dudas. La referencia de Gorostiaga, en la Convención, al modelo de los Estados Unidos ha hecho pensar que ella significaba un renunciamiento a la originalidad buscada; sin embargo, al margen de que el mismo Gorostiaga aclarará con posterioridad que tal manifestación había ido más allá de su pensamiento, están los excelentes y poco conocidos discursos de Zavala, Zapata, Huergo

y Seguí. Éstos invocan la importancia de la cuota genuina del texto subrayando la distancia que lo separa de la solución del país del norte.

El texto constituyó, por fin, la concreción del tan ansiado proyecto político argentino. En el futuro surgirán diversas interpretaciones sobre cómo deberá cumplirse, pero en definitiva, no pasarán de ser programas que busquen la mejor materialización del gran proyecto político argentino.

Se ajustó a las ya fundamentales premisas del naciente pensamiento liberal argentino, de reconocer y garantizar los derechos individuales, de dividir el poder en tres órganos para su mejor control, y de dictar el texto supremo rígido que garantizara todo.

Pero esas categorías del pensamiento liberal cobijaron notas peculiares debido a la influencia de las ideas conservadoras, bajo cuya luz se dio la síntesis requerida, analizando el pasado positivamente y observando la realidad geográfica, social, económica y política heredada luego de un cruento proceso.

Así se consagró un régimen unitario federal en el cual los caracteres centralizadores son tan o más fuertes que los federales. Se reconoció la histórica autonomía de las provincias pero, para garantizarla, se las obligó a sujetarse al texto nacional que tenía, como resortes de orden, las intervenciones federales y el estado de sitio.

Se aceptaron los tres poderes pero se estableció un Ejecutivo, que si bien estaba sujeto a la ley, ejercía las jefaturas de Estado, administración, ejército, capital federal y gobierno, consagrándolo así al estilo conservador hispánico, mucho más poderoso que el norteamericano, y siempre, recordando los antecedentes nacionales rosistas, se prohibió la delegación de poderes y la concesión de facultades extraordinarias. Se reconocieron los derechos y garantías

pero se ampliaron generosamente a todos los habitantes para mejor tentar a los inmigrantes. Se plasmó, en el primitivo artículo 64 inciso 16, una cláusula única hasta ese momento en el constitucionalismo argentino y comparado. Es atribución del Congreso "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración [...] y promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional". Con razón, la teoría política constitucional calificó a esta cláusula como "programática". En su contenido total estaba la síntesis de lo ansiado por la clase dirigente argentina. No había ni en la Constitución norteamericana, ni en la argentina de 1826, ni en la chilena de 1833, un postulado similar. A las "garantías individuales" se sumaba esta "garantía de progreso" que sería bandera futura de todos los movimientos políticos, tanto porteños como provincianos. Además, no era la actitud del Estado puramente liberal abstencionista sino que ahora, con gran visión realista, éste se comprometía a "proveer" y a "promover" toda una política. Había que vencer el desierto, el analfabetismo y la pobreza, y el gobierno asumía la cuota de responsabilidad que le cabía. No es la búsqueda del progreso universal abstracto sino que, tal como ya lo había señalado el liberalismo doctrinario francés, la Argentina asumía su propia fórmula, sin ir más lejos, verbigracia, con el tema de la inmigración.

Por último, el proyecto en su totalidad estaba impregnado del fervor patriótico propio del historicismo romántico, matizado por un progresismo pragmático.

A diferencia de 1826, juega un papel muy importante en ese momento la conformidad y acatamiento prestados por los gobernadores

Constitución

de la

Confederación Argentina.

Nos los Representantes del Pueblo de la Confederación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente, por voluntad y elección de las Provincias y la confederación, en cumplimiento de pacto preconstituido, con el objeto de contribuir la unión nacional, afirmar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino, invocando la protección de Dios, fuente de toda verdad y justicia — ordenamos, decretamos y establecimos esta Constitución para la Confederación Argentina.

Preámbulo de la Constitución de 1853. Manuscrito existente en el Senado de la Nación.

provinciales, gran número de ellos viejos caudillos anteriores a Caseros. La Argentina del Interior, la del viejo federalismo, se plegaba al orden nacional y al nuevo partido federal conducido por Urquiza. Se intentan amalgamar las viejas tradiciones con los postulados de “regeneración”.

En la segunda mitad del siglo XIX, logró presencia una versión deformadora que hizo aparecer el texto supremo como copia del norteamericano. Tuvo que ver en ello, en gran medida, por un lado, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que siguió en numerosos fallos a la doctrina de la de aquella nación, y por el otro, Sarmiento, Mitre y Vélez Sarsfield, triunfantes en la política y la guerra, luego de Pavón, quienes eran fanáticos simpatizantes del texto norteamericano. También corresponde tener presente que incidió la pereza mental de los eternos desprovistos de sentimiento patriótico suficiente como para conti-

nuar con el esfuerzo interpretativo alberdiano.

En el siglo XX, Arturo Sampay pretendió descalificar el ideario de la Constitución, pintándolo como cruda copia de la filosofía del iluminismo, desprovista de conciencia nacional, como expresión grosera de la clase burguesa rioplatense gobernante.

Germán Bidart Campos, con rigor, refutó ambas tesis demostrando el predominante concepto histórico tradicional que alimenta a la norma y que ella está por encima de la lucha de clases.

LAS REFORMAS DE 1860 Y 1866.

EL LIBERALISMO FEDERAL ILUSTRADO Y EL FEDERALISMO ANTIPORTEÑO

Buenos Aires, que impugnó la legalidad del Tratado de San Nicolás, no mandó sus representantes a la Convención de 1853, quedando,

de esa manera, excluida del acatamiento a la Constitución. A su vez, organizó la provincia como Estado independiente, no arribando a un acuerdo para integrarla nacionalmente con las demás provincias.

Se incorpora a la Confederación recién después del triunfo de ésta en Cepeda, en 1859, pero pone condiciones para hacerlo mediante el Tratado de San José de Flores. Una de ellas dispone que la provincia convocaría a una convención que examinaría la Constitución de 1853. La cláusula quinta establece que si esta convención manifiesta que tiene reformas que hacer al texto, una vez hechas serían comunicadas al gobierno central para que éste, a su vez, convocara a una Convención Constituyente *ad hoc*, que tomaría en consideración las reformas propuestas. Buenos Aires se obliga a participar en esta Convención, enviando diputados y acatando lo que en ella, en definitiva, se decida.

Las reformas propuestas por la provincia fueron aceptadas prácticamente en bloque por la Convención Nacional, quedando así sancionado el cambio en 1860. Las modificaciones que propuso la Convención provincial fueron para afirmar la autonomía frente a la Confederación.

Así se suprimieron la cláusula que establecía a Buenos Aires como capital, el requisito de revisión de las constituciones provinciales por el Congreso Nacional, el juicio político a los gobernadores provinciales, la facultad de la Corte Suprema de Justicia para entender en los pleitos entre los poderes locales, que los jueces federales fueran al mismo tiempo magistrados provinciales, la facultad de borrar las aduanas exteriores ya existentes, la atribución de los jueces federales de entender en las provincias en la aplicación de los códigos Civil,

Comercial, Penal y de Minería. La lista no se agota con lo enunciado, pero estas supresiones fueron las más importantes.

Todo ello se hizo fundado en un federalismo doctrinario más teórico que histórico, a imitación del norteamericano, cuyo texto se señaló como “evangelio político” con “valor de dogma”, próximo a la “verdad absoluta”, con el que había que asumir “cierta servidumbre moral”. Al método histórico-empírico-racional de 1853 se lo reemplazó por un método racional-imitativo. El informe que preparó la comisión redactora oficial constituye un importante documento para el pensamiento político argentino que desprecia la historia constitucional patria.

Se trató de llevar al texto supremo las ideas del “republicanismo norteamericano”, tan difundido por Sarmiento en la polémica que sostuvo con Alberdi, luego de la sanción de la Constitución Nacional de 1853. En 1860, Vélez Sarsfield y Mitre se plegaron al sanjuanino con la misma convicción.

Pero hay que destacar que la exagerada actitud mental imitativa de la asamblea porteña, que causó repulsa en la misma prensa, no fue tan lejos como amenazaba. En verdad, salvo excepciones, se operó respetando el texto de 1853 como el nervio principal.

Hay que olvidar por unos minutos el texto de los fundamentos del Informe de la Comisión para percatarse de que, a la postre, preocupaba más que lo ideológico, la defensa de los intereses de Buenos Aires. Éstos se sentían amenazados por la Confederación, o por Urquiza, que en esos momentos—todavía no había sucedido Pavón—era el “dueño” de la política nacional. La porfiada invocación del modelo federal norteamericano sirvió para disfrazar el reaseguro que el Puerto quería tener frente a las

otras provincias. La supresión de la iniciativa del Senado en materia de reformas y la poco clara lectura sobre las intervenciones federales, hablan por sí solas de que no era muy celosa la defensa del "federalismo imitado".

Luego de la batalla de Pavón en 1861, Buenos Aires se transformará en conductora de la política nacional, a través del partido liberal dirigido por Mitre, con este texto de 1853-1860, olvidándose de la defensa de las autonomías locales que tanto había proclamado.

En una nueva línea de acción nacional, se preocupará más por la unificación conducida por Buenos Aires, que por los intereses locales. Tanto que promueve, en 1866, la reforma de la Constitución para cambiar el artículo referido al tesoro nacional, suprimiendo la limitación de tiempo que en 1860 se había puesto a la facultad del gobierno nacional de cobrar los derechos de exportación. Todo ello a los efectos de fortalecer las rentas nacionales en detrimento de los recursos financieros de la provincia de Buenos Aires y del Litoral, que eran las principales exportadoras.

Sucede que, desde 1862, al partido liberal, dueño del gobierno nacional, ya no le interesan las autonomías locales sino el fortalecimiento y liderazgo que podía ejercer, desde el puerto, la nueva clase política dirigente.

En esa década, el partido liberal, triunfante militarmente en Pavón, tratará de uniformar al país bajo su credo, que propiciaba el libre juego de las instituciones y de los derechos que nacían de la civilización porteña. Pero, para que esto pudiera producirse, se imponía combatir la "barbarie" que expresaban los "caudillos autocráticos" de las provincias, y desalojarlos de sus situaciones, si era necesario por la intervención cruenta. Para los hombres de Buenos Aires no quedaba otro recurso,

porque los liberales del Interior tenían tal debilidad política que eran considerados incapaces de llevar adelante el programa civilizador. Tenía, ahora, más vigencia que nunca la antítesis creada por Sarmiento en su *Facundo*, de la contraposición entre civilización y barbarie, que entre tantas referencias se traducía en la ciudad contra el campo gaucho, en la ciudad de Buenos Aires abierta a las luces, contra Córdoba, símbolo del atraso colonial.

Existía la convicción de que era fundamental incorporar, por la educación, al nuevo credo. Pero la carencia de cultura del momento impedía, todavía, permitir las libertades declamadas hasta tanto no se alcanzara la capacitación que sacara al pueblo de su minoridad. Esa "libertad" de los "liberales" produjo la natural resistencia, de hecho, que se expresó en fuertes movimientos armados dirigidos por caudillos. Éstos lograron nuclear masas gauchas que, más por sentimiento e instinto que por razones, sabían que había que defender el "viejo estilo" que les dejaba su cuota de libertad y de tradiciones, en vez de plegarse a este "nuevo estilo" que los quería cambiar por la fuerza.

Es interesante y muy importante señalar que los caudillos consideraban que el "viejo estilo" estaba protegido por la Constitución de la Confederación de 1853, avasallada luego de Pavón por los "porteños", que no respetaban aquel texto que había nacido alimentado por los históricos pactos preexistentes y con el consentimiento de las provincias.

Los levantamientos, del "Chacho" Peñalosa en 1863, de Felipe Varela en 1866-67 y de López Jordán en 1870, tienen todos un ideario común sostenido sobre la invocación de los principios de la Carta de 1853, la que consideraban atropellada por la prepotencia porteña.

Su pensamiento era nacional, aunque aparentemente protegían situaciones locales; liberal, en defensa de los derechos y la división de los órganos del poder; federal, para asegurar sus autonomías, y, sobre todo, antiporteño por el método usurpador usado por éstos y por la inflexión antitradicional de su liberalismo.

Estas notas se hacen carne en el Interior. No deja de llamar la atención que, luego de la presidencia del porteño Mitre, fueron elegidos sucesivamente presidentes provincianos, en comicios que más de una vez se realizaron al grito de “mueran los porteños”. Tales los casos del sanjuanino Sarmiento, de los tucumanos Avellaneda y Roca, y del cordobés Juárez Celman.

Pero lo cierto es que el credo liberal porteño terminó imponiéndose a través de los presidentes provincianos que lo asumieron, convencidos del valor del programa de 1853-60 para arribar al “bienestar general” del preámbulo de la Constitución.

Ese programa permitió a Mitre y a Sarmiento gobernar con preocupación principal en hacer crecer cuantitativa y cualitativamente la Nación. Lo primero, mediante la inmigración; lo segundo, por la educación.

Siempre, el modelo fue el de los Estados Unidos de Norteamérica, pero en el caso de Sarmiento, que se sentía llamado a ser el constructor activo, si bien consideró dicho ejemplo, se orientó fundamentalmente a realizarlo bajo las líneas del pensamiento conservador, especialmente el nacionalista, en la línea que va de Hamilton a Story.

El bagaje intelectual del sanjuanino, que ya era grande en su exilio chileno, sería reforzado, luego de abandonar la bibliografía francesa, por la lectura y adhesión a los escritores del Norte. Abrevará, predominantemente, en la literatura político-constitucional liberal mode-

rada, muchas veces decididamente conservadora. Adams, Story, Marshall y Webster matizarán en él, acentuando el lado del orden frente al puro liberalismo de Constant y le harán criticar implacablemente a Rousseau, Sieyès, la Constitución francesa de 1793 y la Comuna de París de 1870.

Así encontró el justificativo de su autoridad para gobernar. “Soy liberal limitado —dijo—, si estas limitaciones no bastan para explicar mis tendencias, acusado como estoy de amar el despotismo, diré que soy liberal gubernista, en cuanto quiero que a nombre de la libertad no se debilite la acción de gobierno.”

Y poco después, agregó: “Nosotros nos hallaríamos mejor en el partido que menos ostentación se haga del ultraliberalismo o siquiera del viejo liberalismo”.

Su formación, su inteligencia, su empirismo y buena fe le impidieron permanecer atado para siempre a las exageradas banderas de Pavón. Creyente de las grandes premisas del liberalismo, supo que para gobernar había que moderarlas con las del conservadurismo y el realismo. Así abrió paso a Avellaneda quien, bajo distintos aires y personas, propuso otro programa.

LAS NUEVAS IDEAS Y SU DEBATE EN LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE PROVINCIAL DE 1870-73

En la misma década, paralelamente a la presidencia de Mitre, crece otra personalidad política que, creando el partido autonomista, se había separado del partido liberal. Se trata de Adolfo Alsina, quien por disidencias fundamentales con Mitre sobre la pretensión de éste de capitalizar Buenos Aires, escinde sus fuerzas políticas dando lugar al nacimiento de

un movimiento pujante que, a la par que exalta las autonomías locales, tiene sensibilidad ante la sociedad criolla, junto con un fuerte ascendiente en el elemento popular que, desde la caída de Rosas, había perdido un conductor que hablara con su lenguaje y estilo.

Alsina, de mero caudillo provincial, luego de su exitosa gobernación en la provincia, pasa a proyectarse en el ámbito nacional de tal manera que es electo vicepresidente de Sarmiento. Su figura amante de la tradición crecerá y aspirará a dar una nueva visión sobre toda la Argentina. Había que cumplir con temas que dejaron pendientes las convenciones de 1853 y de 1860. Siempre, dentro del gran proyecto que constituía la carta magna en su texto y en sus ideales superiores, el caudillo esboza un programa nuevo que enriquecerá y hará crecer el orden legal.

Su concreción la llevará a cabo logrando que se convoque a una convención constituyente provincial para actualizar el viejo texto separatista de 1854.

La asamblea fue trascendente. En primer lugar, porque significó un paso importante en la aceptación, por parte de Buenos Aires, de la supremacía nacional al subordinar su constitución local al texto supremo. En segundo lugar, porque prácticamente se vio obligada a discutir el programa político del autonomismo que doblaba en número de convencionales a la otra gran fuerza: el nacionalismo mitrista. Programa del autonomismo similar al de Urquiza, cuando en 1868 pretende nuevamente la presidencia, y al de José Hernández en 1869, y anticipo del que será la bandera de entendimiento futuro entre Avellaneda y Alsina. En tercer lugar, porque este programa ponía por primera vez a un cuerpo constituyente en el compromiso de enfrentar los agudos



Adolfo Alsina. Fotografía de Witcomb.

problemas socio-económicos y políticos que aquejaban al país: la vida de frontera, la educación democratizadora de la población, las elecciones sin fraude, el poder de los jueces de paz, el reparto de la tierra por colonizarse, la afirmación del municipio. En cuarto lugar, por tolerar entre los convencionales a excomulgados políticos, tales como los hombres venidos del federalismo rosista y del federalismo de Paraná, que aportaron otras perspectivas enriquecedoras. Además, por aceptar el elemento joven que marca un nuevo pulso abriendo discusiones con tono más radical. Las presencias de Cambaceres, Quintana, Estrada y Aristóbulo del Valle, dejaron sus huellas, no pasaron desapercibidas. En sexto lugar, porque no se discute que las mejores inteligencias y capacidades están sentadas en ella —salvo, naturalmente, honrosas excepciones tales como Sarmiento, Vélez, Avellaneda—, lo que transforma a la asamblea en una suerte de síntesis del pensamiento argentino de la década del '70.

En esta convención, en principio, no se discrepa sobre el gran proyecto político nacional: la efectivización de la Constitución de 1853-1860; pero sí se debate su concreción en un programa y régimen político provincial que aspira a superar el nacional, en la medida en que el texto supremo da margen y competencia para hacerlo. Será la oportunidad para probar que la Revolución de 1810 está incompleta, que hay que desarrollarla sin traicionar sus primeros cauces.

En el orden intelectual, debe tenerse presente que, al margen del mundo jurídico-político, han hecho aparición, en la década de 1860-1870, manifestaciones notables que buscan exaltar las virtudes genuinas de la sociedad patriota enfrentándolas con las influencias porteñas y extranjeras. En 1866 aparece el libro *Las dos políticas*, atribuido a Olegario V. Andrade, con una fuerte crítica a la política económica del puerto; en el mismo año, Carlos Guido y Spano escribe en *La Tribuna* un artículo titulado "El Gobierno y la Alianza" que ataca el arreglo argentino-brasileño para solucionar la paz con Paraguay; en octubre de 1869, José Hernández escribe en *El Río de la Plata* un importante artículo de crítica al gobierno por su insensibilidad social y nacional; en 1870 aparece *La excursión a los indios ranqueles* de Lucio V. Mansilla, en donde se llama la atención positivamente respecto del gaucho y se critica "la monomanía de la imitación que quiere despojarnos de todo: de nuestra fisonomía nacional, de nuestras costumbres, de nuestra tradición". Culmina este ciclo con la aparición del *Martín Fierro* en 1872.

En el orden internacional, el régimen republicano norteamericano se ha fortalecido luego de la guerra de secesión; la revolución socialista de 1848 en Francia desembocó en el

cesarismo de Napoleón III, quien cae con la derrota frente a Prusia; y la Comuna de París, en 1870, jaquea las viejas estructuras republicanas e imperiales.

Se hace presente una rica influencia doctrinaria renovadora y actualizante de las viejas autoridades en materia política. Los clásicos norteamericanos, predominantemente conservadores, *El Federalista*, Story, Curtis, Pomeroy, Kent y Webster, son acompañados por los modernos Carey y Lieber. Este último ha logrado gran predicamento por su defensa de las instituciones y sus fuertes críticas al individualismo de la literatura precedente.

Los ingleses más citados son Blackstone, Macauley y Stuart Mill; éste, por su nuevo replanteo sobre los derechos, en especial el electoral.

Los franceses que mantienen vigencia son Thierry, Tocqueville y Guizot. Es indudable que todavía el liberalismo doctrinario de éste, es el inspirador de la política del justo medio. Por otra parte, inciden Prevost Paradol y Laboulaye, que eran muy leídos, y habían intentado el rescate de las instituciones moderadoras. Le Play aporta la preocupación social y alienta proyectos organicistas en V. F. López.

Filangeri todavía mantiene fresco su prestigio como seguidor de Montesquieu, defendiendo la singularidad de cada régimen político.

Lo interesante es que los asambleístas, no obstante las diferencias generacionales que tienen, en general han sido influenciados por el romanticismo iniciado en 1837, que se ha ido expresando de muy variadas maneras a través del tiempo y de los autores. Se ha sostenido que la mentalidad preponderante responde a un romanticismo social de carácter realista, lo que explicaría su preferente atención en el tema del hombre y en especial del

paisano desocupado. Visión que, además, es compatible con los que piensan que todavía perviven con gran fuerza las notas del romanticismo historicista que baña el período hasta 1880 y reconocen, además, la notable influencia del eclecticismo de Cousin.

Solamente el vigoroso eclecticismo dominante podía inspirar las propuestas y respuestas de los miembros de la Convención dentro de los distintos matices con que se presenta el liberalismo, antes del arribo del positivismo de la generación del '80. Se perfilaron los liberales "puros u ortodoxos", los democráticos radicales igualitarios, y los conservadores preocupados por la defensa del orden y de la tradición. Fueron soluciones ricas, pero que la capacidad de los dirigentes ensambló de tal manera dentro del ecléctico texto definitivo, que resultó sedudamente estudiado para concretar con fidelidad las esperanzas que el pueblo y los distintos partidos políticos depositaron en él.

Los principios liberales sobre los derechos naturales, la división de poderes, la supremacía de la norma fundamental, la laicización del estado de los habitantes, la decisión de los contribuyentes en los aumentos de impuestos municipales, tienen un carácter definido. Son sus sostenedores, entre otros, Mitre, Gutiérrez, Rawson, Quintana.

La orientación radical-democrática se percibe en el extenso capítulo dedicado al régimen electoral. El sufragio popular es un derecho inherente a la calidad de ciudadano, la proporcionalidad será la regla de la representación, se eliminan los requisitos de renta y bienes para ser electo y lo más avanzado se establece en un nuevo sistema de preparación de los registros electorales con verdaderos controles. Se consagra la educación gratuita y obligatoria, y el gobierno inmediato de las escuelas comunes es-

tará a cargo de consejos electivos de vecinos de cada parroquia. La exaltación del municipio como cima de la democracia y la entrega a éste del enrolamiento que servirá de base al reclutamiento de la tropa. La elección directa de los jueces de paz y la apelación de sus resoluciones ante tribunales de vecindario. Todas estas normas ponen en presencia de una decidida conciencia igualitaria y participacionista. Es tratado el tema social transformado en llaga viva en el servicio ordinario de fronteras. Los discursos de Alsina, Luis Sáenz Peña, Elizalde, fueron muy duros, pero quien lo elevó a su máxima expresión fue Goyena, que en una larga disertación culminó señalando la injusticia de "arrancar al pobre paisano para llevarlo a matar en defensa de la propiedad de los ricos, de los extranjeros que sólo aprovechan del beneficio de la civilización y de la libertad que no aprovechaba el paisano".

Las notas conservadoras son alimentadas en las firmes exposiciones de Alsina, Guido, Irigoyen y Sáenz Peña, que recurren frecuentemente a las largas referencias históricas nacionales y locales, en las que se invoca la "tradicción nacional". Así se sanciona un Ejecutivo fuerte con clara preponderancia sobre los otros órganos al otorgársele la jefatura de la administración, de las fuerzas armadas y papel importante como legislador. Se establece un Legislativo bicameral pero que debe sesionar nada más que cuatro meses para no perturbar la acción del Ejecutivo. El Judicial es un órgano que, para su integración, depende del gobernador con el acuerdo del Senado; los jueces deben ser letrados, y tienen el ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad con lo que limitan al órgano legislativo. Se le da preferencia al culto católico, al establecerse que el gobierno contribuye a su sostén.

De la lectura global del texto y considerando las cláusulas especiales, se percibe un manifiesto eclecticismo. Por un lado, que el resultado no renuncia a los primeros y firmes postulados del liberalismo ortodoxo; por el otro, experimenta cambios que lo radicalizan democratizándolo dentro de un orden que, aunque parezca contradictorio, se asienta sobre notorios principios del conservadorismo.

No sorprende este balance que responde al ideario y programa de Adolfo Alsina, quien debido a su formación intelectual y a su carácter de conductor de las fuerzas mayoritarias de la Convención, ha sabido captar la síntesis de lo exigido por el sentir común y por las circunstancias, e imprimirlo en una respuesta conservadora popular.

EL TRIUNFO DEL ESPIRITUALISMO ECLÉCTICO

El patrimonio intelectual de la Convención es heredado por Avellaneda, quien transferirá a sus ideas y a su acción, los principios de aquella. Él es quien cierra la década con un pensamiento ecléctico fuertemente espiritualista. Sus lecturas de Cousin, Chateaubriand y Saint Beuve lo comprometieron. Tratará de equilibrar las ideas procedentes de la tradición con el racionalismo, del historicismo con el puro iluminismo. Como es imposible lograr el justo medio, termina inclinándose por el espiritualismo y el historicismo conservador.

Su culto le hace repudiar por ideólogos a los constituyentes de 1826 y criticar a los reformistas de 1860, en la medida que alteraron el sistema primero de la unidad federativa de 1853. Su conservadorismo le hace ver a la Constitución más como un instrumento de gobierno que como una carta de garantías. De

allí, su entusiasmo por el Ejecutivo fuerte y gobernante, de las notas unitarias que nacionalizarían a la Nación, de su cláusula programática que llevaba todo el proyecto que él soñaba con realizar.

Pesa sobre él el romanticismo social de tal manera, que no podrá ser ajeno a las realidades de la sociedad criolla. Por ello, lo entusiasma el *Facundo* de Sarmiento, al que cree original con su tesis de civilización y barbarie que pretende dar respuesta al problema concreto americano y argentino. Por eso, también, su respeto por Alsina y José Hernández, preocupados por la suerte del gaucho y del elemento popular.

Su convicción en la búsqueda de la solución iluminada por el eclecticismo, lo lleva al propósito de superar el estado de guerra civil siempre latente, primero, de los caudillos locales, y luego, de los grandes partidos: nacionalista de Mitre y autonomista de Alsina. La conciliación permitiría crear el Partido Autonomista Nacional que impediría, en el futuro, los golpes de Estado y daría participación a los intereses del Interior de la República y también aprobaría completar la gran empresa de la conquista del espacio desértico que redundaría en beneficios económicos, sociales y de política internacional.

Su empeño por capitalizar Buenos Aires se incluye en este propósito de terminar con la provincia-nación y hacer que la ciudad sea de todos los argentinos.

José Hernández será el exponente más acabado del ideario nuevo. Plegado a la conciliación, será legislador en la provincia de Buenos Aires, y llegado el momento pronunciará un magistral discurso sobre la capitalización de Buenos Aires.

En definitiva, en el período que fue de 1860 a 1880, se produjo un desarrollo en el pensa-

miento político que puso en evidencia, por un lado, el latido subsistente de ideas-fuerza que expresaron, todavía, una Argentina que no se había ido, o no se quería ir; y, por otro lado, la presencia en ciernes de un movimiento que anunciaba una nueva conciencia transformadora bajo signos que dejarán atrás el molde intelectual político de las “tres presidencias históricas”.

Y a pesar de la heterogénea riqueza de personalidades que amenazaron con apoderarse de todo el saber en el campo político —Alberdi, Mitre, López, Sarmiento y Avellaneda—, se configuraron, además, líneas de grupos que propusieron programas distintos dentro del Estado liberal que buscaba el rumbo para con-

solidarse —liberales, radicales democráticos y conservadores—.

De todas maneras, no se pueden obviar las palabras premonitorias de Rocha, polemizando con Navarro Viola en la Convención de Buenos Aires: “No debemos olvidar que hay una gran porción de espíritus distinguidos de la vieja y nueva generación que hoy hacen fuego sobre la escuela espiritualista, creyendo que no existen sino las leyes materiales y que éste es el derrotero que sigue principalmente la nueva generación”.

Está claro que, no obstante el espiritualismo todavía reinante, ya se ha prendido una luz roja sobre su futuro, anunciando el triunfo del positivismo en la próxima década.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Sobre la vinculación estrecha entre pensamiento político y proyectos constitucionales, léase: CARLOS EGÜES, “Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo XIX. Un aporte metodológico”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 24, Buenos Aires, 1996, págs. 45 y ss.

Bibliografía general

Sobre la historia general de las ideas políticas argentinas, y también para los puntos particulares de este capítulo, atendiendo al orden alfabético, pueden consultarse:

CORIOLANO ALBERINI, “Problemas de la Historia de las Ideas Filosóficas en la Argentina”, *Archivos de la Universidad de Buenos Aires*, año IX, tomo IX, Buenos Aires, junio-septiembre de 1934; MARIANO DE VEDIA Y MITRE, *Historia general de las ideas políticas*, Buenos Aires, 1942, 12 tomos, los dos últimos sobre

ideas argentinas; ENRIQUE DE GANDÍA, *Historia de las ideas políticas en la Argentina*, Buenos Aires, 1968; JOSÉ INGENIEROS, *La evolución de las ideas*, 2 tomos, Buenos Aires, 1951, y *Sociología argentina*, Buenos Aires, 1988; ALEJANDRO KORN, *Influencias filosóficas en la evolución nacional*, Buenos Aires, 1936; ROSA MARÍA MARTÍNEZ DE CODES, *El pensamiento argentino (1853-1910)*, Madrid, 1986; MARCOS MENCHENSKY, *Las corrientes ideológicas en la historia argentina*, Buenos Aires, 1961; DIEGO F. PRO, “Periodización y caracterización de la historia del pensamiento argentino”, *Revista Universidad*, n° 51, Universidad Nacional del Litoral, 1962; JOSÉ LUIS ROMERO, *Las ideas políticas en Argentina*, México, 1946; VICENTE D. SIERRA, *Historia de las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, 1950.

La calidad de las obras citadas es dispar. La más valiosa como ensayo interpretativo gene-

ral es la de JOSÉ LUIS ROMERO; y la que mejor plantea las diferencias generacionales frente a la sucesión del pensamiento, es el trabajo de DIEGO PRO. Sin embargo, es posible hacer una crítica general que las abarca a todas. Si bien historian notas del pensamiento y la cultura en general, y algunas tratan de vincularlas con las fuentes extranjeras, no existe un análisis del pensamiento argentino referido concretamente a la rica temática de la Ciencia Política. No se han considerado los temas referentes al origen del poder, de la soberanía, del poder constituyente, la constitución, el origen de los derechos, la problemática del juego de los distintos órganos del Estado, la teoría federal, municipal, de la revolución y los golpes de Estado, del peso del ejército, la Iglesia, las fuerzas económicas. Este vacío no permite cumplir con los requerimientos de la moderna historia del pensamiento político y su innegable vinculación con los proyectos constitucionales.

Sobre la historia general del proceso constitucional existen, desde el siglo pasado, numerosos estudios pero parecen los más modernos, que matizan los nuevos aportes historiográficos con el mundo de las ideas y proyectos constitucionales, los trabajos de ALFREDO GALLETTI, *Historia Constitucional Argentina*, 2 tomos, La Plata, 1972-74; ABELARDO LEVAGGI, "Espíritu del constitucionalismo argentino de la primera mitad del siglo XIX", *Revista de Historia del Derecho*, n° 9, Buenos Aires, 1981; DARDO PÉREZ GUILHOU, *Historia de la originalidad constitucional argentina*, Buenos Aires, 1994; VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX-XX)*, Buenos Aires, 1987; VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI y EDUARDO MARTIRE, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*, 6ª edición revisada y ampliada, Buenos Aires, 1996; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "La re-

cepción de los derechos extranjeros en la Argentina durante el siglo XIX", *Revista de Historia del Derecho*, n° 4, Buenos Aires, 1976.

Sobre los acontecimientos e ideas posteriores inmediatos a la Revolución, pueden verse: JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1997; ENRIQUE C. CORBELLINI, *La Revolución de Mayo y sus antecedentes desde las invasiones inglesas*, Buenos Aires, 1956; ALBERTO DEMICHELI, *Formación constitucional rioplatense*, Buenos Aires, 1956; ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *¿Qué fue el carlotismo?*, Buenos Aires, 1971; ARIOSTO GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata, 1810-1814*, Montevideo, 1962; TULIO HALPERIN DONGHI, *Tradición política española e ideología revolucionaria de Mayo*, Buenos Aires, 1985, y *Revolución y guerra. Formación de una clase dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, 1994; ROBERTO MARFANY, "El cabildo de Mayo", *Genealogía, Revista del Instituto Argentino de Ciencias Genealógicas*, XXVII, Buenos Aires, 1961; DARDO PÉREZ GUILHOU, *La opinión pública española y las cortes de Cádiz, frente a la emancipación hispanoamericana*, Buenos Aires, 1981; JOHN STREET, *Gran Bretaña y la independencia del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1967; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo; y Algo más sobre la doctrina jurídica de la Revolución de Mayo"; y "El proceso Constitucional de 1815-1819"; estos trabajos están en la obra del mismo autor: *Estudios de Historia del Derecho*, Vol. III, Buenos Aires, 1992.

El tema de las ideas monárquicas y su enfrentamiento con las republicanas y federales ha motivado estudios especiales entre los que consideramos orientadores los de:

NARCISO BINAYAN CARMONA, "Sobre el plan de coronación del Inca en 1816", *La Nación*, Buenos Aires, 15 de junio de 1958; MARGARITA HUALDE DE PÉREZ GUILHOU y DARDO PÉREZ GUILHOU, "Ideas políticas en la prensa porteña de 1816", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *IV Congreso Internacional de Historia de América*, tomo II, Buenos Aires, 1966; DARDO PÉREZ GUILHOU, *Las ideas monárquicas en el Congreso de Tucumán*, Buenos Aires, 1966; JOAQUÍN PÉREZ, "Artigas, San Martín y los proyectos monárquicos en el Río de la Plata y Chile (1818-1820)", *Revista Histórica*, año LIV, tomo XXX, n° 88-90, Montevideo, agosto de 1960; RICARDO PICCIRILLI, *San Martín y la política de los pueblos*, Buenos Aires, 1957; CARLOS A. SEGRETI, *La máscara de la monarquía 1808-1819*, Córdoba, 1994.

Sobre las ideas federales, desde el año 1939 en que apareció la primera edición de la importante e insustituible obra de RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, hasta el año 1995, en que CARLOS A. SEGRETI edita su meditada y valiosa investigación, *Federalismo rioplatense y federalismo argentino*, Córdoba, se han producido una inmensa cantidad de trabajos sobre el tema. De entre éstos, se recomienda:

ENRIQUE M. BARBA, *Unitarismo, federalismo, rosismo*, Buenos Aires, 1972; ALBERTO DEMICHELI, *Origen federal argentino*, Buenos Aires, 1962; HÉCTOR GROS ESPIELL, "La formación del ideario artiguista, en Artigas", *El País*, Montevideo, 1951. CARLOS A. SEGRETI, *Unitarismo argentino*, Buenos Aires, 1991.

Sobre los ideólogos unitarios y la Constitución de 1826, pueden consultarse: MARIO BELGRANO, "Benjamin Constant y el constitucionalismo argentino", *Boletín del Instituto de Historia Argentina "Emilio Ravignani"*, año VI,

tomo VI, n° 10, Buenos Aires, 1961; OLSEN A. GHIRARDI, *El primer Alberdi. La filosofía de su tiempo*, Buenos Aires, 1989; JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, "Manuel José García. Un eco de Benjamin Constant en el Plata", *Journal of Interamerican Studies*, Vol. IX, Florida, 1967; JORGE MAYER, "Benjamin Constant y el Río de la Plata", en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, tomo XV, y *Agüero o el dogmatismo constitucional*, Buenos Aires, 1981; RICARDO PICCIRILLI, *Rivadavia y su tiempo*, Buenos Aires, 1960; EMILIO RAVIGNANI, "El Congreso Nacional de 1824-1827. La Convención Nacional de 1828-1829", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, Vol. VII, Primera sección, Buenos Aires, 1962; RUBÉN DARÍO SALAS, *Lenguaje, Estado y Poder en el Río de la Plata, 1816-1827*, Buenos Aires, 1998; MARÍA CRISTINA SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, "El Congreso de 1824-1827: debates ideológicos y proyecto político", en *Investigaciones y Ensayos* n° 49, Bs. As. 1999.

En cuanto al pensamiento de Juan Manuel de Rosas es indispensable conocer las obras de ENRIQUE M. BARBA y de JULIO IRAZUSTA. Del primero, los capítulos dedicados a Rosas en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, Vol. VII, Segunda sección, Buenos Aires, 1962; del segundo, *Vida política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia*, seis tomos, Buenos Aires, 1953. Además pueden consultarse: ANDRÉS M. CARRETERO (prólogo y selección), *El pensamiento político de Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, 1970; HEBE CLEMENTI, *Rosas en la Historia Nacional*, Buenos Aires, 1970; JORGE MYERS, *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*, Quilmes, 1997; ARTURO ENRIQUE SAMPAY, *Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, 1972; CARLOS

A. SEGRETI, *La carta de la Hacienda de Figueroa*, Córdoba, 1996; VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado Federal Argentino, 1820-1852*, Segunda edición revisada y ampliada, Buenos Aires, 1996; RICARDO ZORRAQUÍN BECU, "La formación constitucional del federalismo", en *Estudios de Historia del Derecho*, tomo III, Buenos Aires, 1992.

Para el tema del liberalismo constructor y organizador, la bibliografía más destacada está dada por los numerosos y valiosos trabajos escritos por FÉLIX WEINBERG, comenzando por su obra *El salón literario de 1837*, Buenos Aires, 1977. Además, pueden consultarse TULLIO HALPERIN DONGHI, "Prólogo", en *Proyecto y construcción de una Nación: Argentina 1846-1880*, Caracas, 1980; ALBERTO PALCOS, "Prólogo", en ESTEBAN ECHEVERRÍA, *Dogma Socialista*, edición crítica y documentada, La Plata, 1940; MARTA PENA DE MATSUSHITA, *Romanticismo y Política*, Buenos Aires, 1985; DARDO PÉREZ GUILHOU, "Pensamiento y Proyecto Político de la generación de 1837. La iniciación con Esteban Echeverría", en *Antonio Pérez Amuchástegui, In Memoriam, La Historia como cuestión*, Buenos Aires, 1995; ORESTE POPESCU, *El pensamiento social y económico de Echeverría*, Buenos Aires, 1954; DELFINA VARELA DOMÍNGUEZ DE GHIOLDI, *La generación argentina del 37*, Buenos Aires, 1956.

La bibliografía sobre Alberdi, las *Bases* y la Constitución de 1853 es vastísima. Se señalan algunos textos considerados más próximos al pensamiento político y constitucional. Las obras que se destacan por sobre las otras, no solamente por su extensión sino por el valiosísimo material que citan, son las de JORGE M. MAYER, *Alberdi y su tiempo*, Buenos Aires, 1963, y *Las Bases de Alberdi*, Buenos Aires, 1969. Pueden verse, además, BEATRIZ BOSCH, "Fuentes y

autores de la Constitución Nacional", *La Prensa*, Buenos Aires, octubre de 1982; NATALIO BOTANA, *La Tradición Republicana*, Buenos Aires, 1984, y *La libertad política y su historia*, Buenos Aires, 1991; JUAN JOSÉ DÍAZ ARANA, *Influencia de Alberdi en la Constitución Nacional*, Buenos Aires, 1947; MARTÍN GARCÍA MEROU, *Alberdi: Ensayo crítico*, Buenos Aires, 1916; ABELARDO LEVAGGI, "Contenidos histórico-tradicionales de la Constitución de 1853: La cuestión de su originalidad", separata de *Cuadernos de Historia*, n° 4, Córdoba, 1994, págs. 77-88; MARIO JUSTO LÓPEZ, *Alberdi y la realidad nacional*, Buenos Aires, 1972; ALBERTO G. PADILLA, *La Constitución de los Estados Unidos como precedente argentino*, Buenos Aires, 1921; DARDO PÉREZ GUILHOU, *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*, Buenos Aires, 1984, y *Facundo Zuvería y la organización nacional*, Buenos Aires, 1988; CARLOS SÁNCHEZ VIAMONTE, *El pensamiento liberal argentino en el siglo XIX*, Buenos Aires, 1957; JOSÉ ARMANDO SECO VILLALBA, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1943; Jorge REINALDO VANOSI, "La influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en la Constitución de la República Argentina", *Revista Jurídica de San Isidro*, San Isidro, 1976. Finalmente, no deben ignorarse los escritos de ARTURO ENRIQUE SAMPAY, a los que contestó GERMÁN BIDART CAMPOS, refutándolos. Los trabajos del primero son: *La filosofía del iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, Buenos Aires, 1944, y *Constitución y pueblo*, Buenos Aires, 1973. Las respuestas del segundo en: "La tipología de la Constitución Argentina", *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales*, n° 13, Buenos Aires, 1975, y "La Constitución de 1853 y la clase dominante (Réplica a la tesis materialista que afirma su identidad)", *Revista del Derecho*, Tomo

59, Buenos Aires, 1975; PABLO LUCAS VERDÚ, *Alberdi. Su vigencia y modernidad constitucional*, Buenos Aires, 1998.

Sobre las reformas de 1860 y 1866, el liberalismo federal ilustrado y el federalismo antiporteño, pueden consultarse: NÉSTOR TOMÁS AUZA, "Estudio preliminar", en JUAN FRANCISCO SEGUI y BARTOLOMÉ MITRE, *Polémica sobre la Constitución*, Buenos Aires, 1982; MIGUEL ÁNGEL DE MARCO, *Bartolomé Mitre*, Buenos Aires, 1998; CARLOS F. GARCÍA, "El tratado del 11 de noviembre de 1859", *Humanidades*, tomo XXVIII, La Plata, 1940; CARLOS F. GARCÍA y CARLOS HERAS, "Introducción", en UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA - FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, *Textos y documentos fundamentales*, tomo *Reforma Constitucional de 1860*, La Plata, 1961; ABELARDO LEVAGGI, "La opinión liberal después de Pavón", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 15, Buenos Aires, 1964; EDUARDO MARTIRÉ, "La Constitución reformada de 1860", *Revista de Historia del Derecho*, n° 12, Buenos Aires, 1984; DARDO PÉREZ GUILHOU, *Sarmiento y la Constitución. Sus ideas políticas*, Buenos Aires, 1989; ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La Reforma Constitucional de 1866*, Buenos Aires, 1983; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Marcelino Ugarte, 1822-1872*, Buenos Aires, 1954; COMISIÓN CENTRAL DE HOMENAJE, *Ángel Vicente Peñañoza*, Buenos Aires, 1969; RAÚL BAZÁN y otros, *Felipe Varela. Su historia*, Buenos Aires, 1975; MARÍA AMALIA DUARTE, *Tiempos de Rebelión, 1870-1873*, Buenos Aires, 1988.

Con respecto a las nuevas ideas y la Convención Constituyente de 1870-1873, y el triunfo del espiritualismo ecléctico, véanse:

FERNANDO E. BARBA, *Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provincial con vocación nacional*, Buenos Aires, 1976; *Federales y liberales, 1811-1880, Investigaciones y Ensayos*, N° 44, Buenos Aires, 1994; "Progresismo y modernización en Buenos Aires: La Reforma Constitucional de 1873", en *Enrique Barba In Memoriam*, Buenos Aires, 1994; TULLIO HALPERIN DONGHI, "Un nuevo clima de ideas", en GUSTAVO FERRARI y EZEQUIEL GALLO (compiladores), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, 1981, ABELARDO LEVAGGI, "La opinión liberal después de Pavón", *Revista del Instituto de Historia del Derecho "Ricardo Levene"*, n° 15, Buenos Aires, 1964; DARDO PÉREZ GUILHOU, *Liberales, Radicales y Conservadores. Convención Constituyente de Buenos Aires. 1870-1873*, Buenos Aires, 1997; "Pensamiento, proyecto y programa político de Avellaneda", *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, volumen LXIV-LXV, Buenos Aires, 1991-1992; "Ideas políticas de Vicente Fidel López en la Convención Constituyente Provincial de 1870-1873", en *Enrique M. Barba, In Memoriam*, cit.; ARTURO ANDRÉS ROIG, *El espiritualismo argentino entre 1850 y 1900*, Puebla-México, 1972; ISIDORO RUIZ MORENO, "Los federales porteños", *Investigaciones y Ensayos*, n° 45, Buenos Aires, 1995; *La federalización de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1986; RICARDO SÁENZ HAYES, *Miguel Cané y su tiempo*, Buenos Aires, 1955; LIA E. M. SANUCCI, "Crónica de la primera convención constituyente bonaerense. 1870-1873", *Trabajos y Comunicaciones*, n° 12, La Plata, 1964; HORACIO ZORRAQUÍN BECÚ, *Tiempo y vida de José Hernández, 1834-1886*, Buenos Aires, 1972.

18. PENSAMIENTO Y PROYECTOS POLÍTICOS (1880-1914)

Natalio R. Botana

El desarrollo del pensamiento político y social entre 1880 y 1914 se vincula en la Argentina con los hechos e ideas de la cultura que se forjaba en Europa y América y, también, con antecedentes y fenómenos propios de un país a punto de cumplir cien años de vida independiente. Esta aproximación a la historia de las ideas, a primera vista poco novedosa en el plano de la crítica historiográfica, debe sin embargo complementarse con una perspectiva capaz de iluminar, al mismo tiempo, tres dimensiones del análisis político e histórico: las relaciones entre los datos particulares de la circunstancia argentina y los lenguajes, valoraciones e ideas de un mundo en franca mutación planetaria; la trama que enlaza en ese período la continuidad de ideas y proyectos heredados del pasado con los signos de los cambios —externos e internos— que sobrevenían en esos años; y, por fin, los géneros diversos en que las ideas, lenguajes y proyectos políticos se expresan y difunden.

El período que transcurre entre 1880 y 1914 está encuadrado, en el orden doméstico e internacional, por dos fechas acaso emblemáticas. En 1880, los hechos de guerra que culminaron con la federalización de la ciudad de Buenos Aires como capital de la República, remataron el proceso de formación del Estado

nacional que, según apuntaba una historiografía argentina ya constituida, había comenzado en 1810. En 1914, la sociedad argentina, hondamente transformada al influjo del crecimiento económico y demográfico y de las políticas de educación pública, llevaba dos años practicando una nueva legislación electoral basada en el sufragio masculino, secreto y obligatorio.

Estos dos momentos tuvieron en la Argentina la particularidad de inscribirse en el marco de un ciclo que se clausuró definitivamente con el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914. En aquella época —y la Argentina no estuvo ausente de ese debate— pugnaron varios principios de legitimidad que, en conflicto o combinados en una fórmula exitosa, configuraron un repertorio de ineludibles referencias para los sujetos de la acción política: la legitimidad del Estado nacional en tanto esa unidad de pertenencia obligatoria instauraba la soberanía territorial del poder político y el monopolio legítimo de la fuerza; la legitimidad del régimen republicano, definido en términos normativos en la Argentina por la Constitución Nacional de 1853-1860, que se articulaba en torno a las nociones de poder limitado por los derechos individuales, a la separación de poderes, a la



José Hernández. Fotografía en el Archivo General de la Nación.

forja de la ciudadanía democrática y, por ende, al ejercicio sincero de la libertad política; y la legitimidad que parecía emanar de los criterios universalistas y evolucionistas entonces en boga, de cuya aceleración o demora, en países nuevos, dependía el éxito de sus sociedades en formación.

Legitimidad del Estado, legitimidad del régimen republicano, legitimidad de un tipo de sociedad. En la historia del pensamiento y de los proyectos institucionales de la Argentina situada a la vuelta de los siglos XIX y XX, estas percepciones acerca de lo político se entremezclaron hasta el punto de formar, muchas veces, un criterio único y abarcador. No obstante, en los diferentes tramos en que se puede dividir este período, se podrá advertir la

prevalencia en la praxis gubernamental de algunos principios en detrimento de otros.

LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL: 1880-1889

Luego de que cesara el fuego de los combates por la federalización con la victoria de las fuerzas leales al gobierno del presidente Avellaneda, se enfrentaron en el debate legislativo, que tuvo lugar en la legislatura de la provincia de Buenos Aires en noviembre de 1880, dos puntos de vista extremos acerca de la conformación del Estado y del régimen republicano que debería gobernarlo. Correspondía, en efecto, que esa provincia cediera el ejido urbano de la ciudad de Buenos Aires, sobre el cual, de allí en más, las autoridades nacionales ejercerían plena jurisdicción. El debate tuvo por protagonistas a Leandro N. Alem y José Hernández. Alem, que provenía de las filas del autonomismo porteño de Adolfo Alsina, sostuvo, fiel a sus orígenes, un punto de vista pluralista y decididamente crítico de los males de la centralización, caro a la tradición teórica representada en Francia por Alexis de Tocqueville y Édouard Laboulaye. De hecho, Alem esgrimió, sin citarlos, párrafos de uno de los libros de este último autor (*Le parti libéral*, París, 1870) que anunciaba un porvenir sombrío en todas aquellas naciones que, como Francia, habían forjado, tanto por el peso de la historia como por la decisión política de sus gobernantes, un Estado de cuño centralista y unificador.

La centralización aparecía así como la contracara de otra tradición republicana, formada en los Estados Unidos y extraña a la experiencia europea (salvo en Suiza), que combinaba la más alta distribución del poder en un régimen



Uno de los clásicos retratos de Leandro Alem en la década del '90. Archivo General de la Nación.

federal con el dinamismo de una sociedad civil abierta. Trasladada esta visión de las cosas a la encrucijada en que se encontraba la Argentina, Alem observaba que la derrota de Buenos Aires, unida al aumento de la autoridad del Poder Ejecutivo, impulsaría en el futuro, con mucho más vigor, unas tendencias monárquicas francamente antirrepublicanas.

Para Alem, la legitimidad que había que defender se situaba en el plano del régimen político y en el concepto que él defendía de república. Por imperio normativo de la constitución vigente, la Argentina no podía gobernarse más que por medio de un régimen republicano; pero esa república se presentaba, según Alem, como un ideal corrompido por dos tipos de acciones. Primero, porque el compor-

tamiento del Poder Ejecutivo Nacional, generador de gasto público y déficit fiscal por su propensión a favorecer el clientelismo, afectaría el estricto concepto del poder limitado por la ley y los derechos individuales; segundo, porque el talante monárquico y centralista de la nueva magistratura presidencial erosionaría los ideales de una república cívica y federalista capaz de combinar, en una síntesis para él fecunda, la descentralización con la participación política activa por medio de partidos y organizaciones sociales y culturales. Alem se situaba pues en la intersección de las dos corrientes que, desde el siglo XVIII, alimentaban la tradición republicana: la realidad moderna de la república, organizada en torno a los derechos y garantías otorgados a todos los habitantes de un Estado, y el ideal antiguo de un ciudadano virtuoso, devoto de la cosa pública y del bien general.

Esta mirada retórica sobre el porvenir destacaba la ruptura que se estaba gestando en la Argentina entre republicanismo y oligarquía. En la respuesta que en el debate legislativo ensayó de inmediato José Hernández, dicha fractura no tenía mayor trascendencia. En esa ocasión, el autor del *Martín Fierro* se había convertido en un fervoroso defensor del orden jurídico, económico y social que advendría luego de la federalización de Buenos Aires. Ese orden tenía para Hernández un significado opuesto al que imaginaba Alem por las esperanzas de progreso que ofrecía al país y a la campaña bonaerense. La clave de la nueva política que preconizaba Hernández consistía, paradójicamente, en la negación de la política. Un país, dividido durante largos años por la lucha entre partidos, había dejado, según Hernández, un legado belicoso que debía eliminarse de cuajo. El progreso no dependía pues

de esa libertad política corrompida por el espíritu faccioso, típica de la Argentina anterior al ochenta, particularmente en Buenos Aires, sino de la irrestricta vigencia de las libertades civiles, de trabajar, comerciar y ejercer cualquier industria lícita. Las palabras de Hernández fueron el preámbulo al lema que expuso el presidente recién electo, Julio Argentino Roca, en su primer mensaje al Congreso: "Paz y administración".

En realidad, mientras Alem no se resignaba a sepultar el temperamento cívico de la política porteña, Hernández recuperaba una teoría de prosapia europea, cuyo cultor más eminente era Juan Bautista Alberdi. El autor de *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* y de *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853* (dos textos clásicos de la década del cincuenta) había recalado en Buenos Aires luego de una larga ausencia, lo que le permitió vivir de cerca los acontecimientos del ochenta. A raíz de ello, y antes de regresar a Europa, Alberdi escribió su último libro *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por Capital*, que se publicó en 1881 (junto con otro texto de Carlos Tejedor, *La defensa de Buenos Aires*, situado en las antípodas de aquél). El libro de Alberdi, el último que dio a conocer en su larga carrera de publicista, debe ser leído conjuntamente con una conferencia que pronunció en 1880, justo antes de que estallaran los combates por la federalización, en la Facultad de Derecho de Universidad de Buenos Aires, titulada *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual*.

En *La República Argentina consolidada*, Alberdi expuso ideas que venía defendiendo desde la época de la organización nacional. Su

crítica de la reforma hecha en 1860 a la Constitución de 1853 se inspiraba en una visión tributaria de la teoría de Montesquieu en *Del espíritu de las leyes*, acerca del peso que en el análisis histórico-político tienen los factores geográficos. El control económico de Buenos Aires sobre el resto del país derivaba, en efecto, de una situación geográfica hegemónica que convertía a su Aduana en la llave del comercio exterior. De tal suerte, Buenos Aires era como un calco del sistema virreinal que regía en el Río de la Plata antes de 1810: una ciudad-metrópoli dominante que no estaba dispuesta a compartir los recursos fiscales con sus provincias hermanas. Si bien la reforma constitucional de 1866 había dado un paso adelante para resolver este problema, sólo la federalización de la ciudad de Buenos Aires podía poner punto final al mismo. Para Alberdi esta decisión centralizante unificaba el régimen de "gobiernos electores" que ya se venía insinuando durante las presidencias de Sarmiento y Avellaneda, y daba una respuesta definitiva a la cuestión que lo venía obsesionando desde hacía treinta años. Pues, sin unificación del Estado no habría, en rigor, posibilidad alguna de poner en movimiento los engranajes de lo que él llamó en las *Bases* "la república posible".

Esa experiencia aún incompleta de la legitimidad republicana, concebida como una transición hacia la "república verdadera", debía afincarse en la práctica de las libertades civiles, cuyos ejecutores más importantes serían los extranjeros llegados al influjo de generosas leyes de inmigración. La libertad civil venía a ser una suerte de remedio frío y racional, atento al "egoísmo bien entendido", frente a las pasiones tumultuarias que desencadenaba una libertad política corrupta y, sobre todo, belicosa (pro-

ductora, en suma, según Alberdi, de batallas fratricidas en el cuadrante doméstico y del "crimen de la guerra" en la esfera internacional).

En *La omnipotencia*, Alberdi presentó esta disputa, de acuerdo con una división clásica, expuesta primero por Benjamin Constant y luego por Fustel de Coulanges y Ernest Renan, entre la libertad moderna, partera del progreso y la seguridad individual, y la libertad antigua que, en el curso de la Revolución francesa, había generado los excesos de los jacobinos y del bonapartismo. Para Alberdi, la libertad antigua en el Río de la Plata era sinónimo de un patriotismo guerrero que levantaba barreras infranqueables al impulso pacífico y transformador de los inmigrantes. En sus últimos años, Alberdi había esbozado pues dos respuestas al desafío propuesto por la legitimidad del Estado y la legitimidad del régimen institucional: unificación del poder político del Estado, aceptación resignada del sistema de gobiernos electores y confianza plena en la acción de las libertades modernas.

Esta maciza teoría fue pronto refutada, aunque indirectamente, por Bartolomé Mitre, Vicente Fidel López y Domingo Faustino Sarmiento. En 1887, Mitre publicó su segunda gran biografía (la primera estuvo consagrada a Manuel Belgrano): *Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana*. Al igual que Alberdi, Mitre era un evolucionista que, sin embargo, y a diferencia de aquellos enfoques, ubicaba el curso bienhechor de la historia argentina no tanto en la fragua de una república posible, sino en la ineluctable consumación de la república democrática. "La republicanización de todo un mundo": ese era el escenario en que Mitre colocaba a sus héroes, de Belgrano a San Martín, de Rivadavia a Bolívar, que participaban, a veces sin tener plena concien-

cia de ello, en una marcha sin claudicaciones hacia la república democrática. En las orillas de este drama, suerte de representación dialéctica entre la razón pública y las pasiones inorgánicas de una democracia primitiva, quedaban desplazados quienes propugnaban proyectos monárquicos o, como Bolívar, imaginaban falsas soluciones republicanas (que Mitre, según la terminología que había adquirido del historiador alemán Gervinus, denominaba "monocráticas").

Desde luego, esta crítica histórica de la "república posible" no sólo se ubicaba dentro de los parámetros de una teoría acerca de la inevitabilidad democrática como la que suscribía Mitre. También Vicente Fidel López intentó una operación semejante en el Prefacio al primer volumen de su *Historia de la República Argentina. Su origen, su revolución y su desarrollo político hasta 1852*, que se publicó en 1883. A la par de su obra anterior (*Historia de la Revolución Argentina. Su origen, su evolución y su desarrollo político hasta 1830*), dada a conocer en 1881, Vicente Fidel López abordó el estudio del pasado con una lente diferente de la que empleó Mitre. En éste, el pasado era una reconstrucción sostenida por una masa de documentos; en aquél, una resurrección asistida por la memoria.

No obstante, una misma intencionalidad los unía. Porque mientras para Mitre la historia era la gran hacedora de la legitimidad democrática, vaciada en el molde del régimen presidencial, para Vicente Fidel López el arte de rememorar el pasado tenía por objetivo mostrar la incapacidad histórica de la Argentina para instaurar una legitimidad republicana de corte liberal y parlamentario. La primera legitimidad, proyectada por Mitre, estaba más atenta al desarrollo y revelación de la so-

beranía popular; la segunda, que Vicente Fidel López vinculaba con la perspectiva *whig* de la historia británica expuesta por Lord Macaulay, ponía el acento en la ineptitud de las elites argentinas para establecer un "liberalismo de medios", superador de los vicios personalistas y hegemónicos del régimen presidencial. No sólo había en ellos, pues, una intencionalidad común. Por caminos diversos, ambos historiadores compartían, además, una conclusión similar: el orden del ochenta, afincado en la idea de la "república posible", adolecía de graves fallas institucionales.

Domingo Faustino Sarmiento no fue ajeno a este balance crítico. Entre 1880 y 1888, año en que murió, Sarmiento llevó a cabo una actividad infatigable en el campo de las ideas. En 1883 publicó el primer volumen de un libro que no pudo finalizar, *Conflicto y armonías de las razas en América*, en el cual, bajo la influencia de autores dispares —Greenough Scott, William Graham Sumner, Henry T. Buckle, Edward Freeman y Edgar Quinet— Sarmiento desplazó el análisis histórico y sociológico del *Facundo* hacia una difundida e inquietante matriz explicativa basada en la noción de raza.

El argumento de *Conflicto y armonías*, estuvo pues guiado por el propósito de exponer la decadencia histórica, originada en una mezcla de españoles, negros e indígenas, que resistía el trasplante de las libertades modernas. Al mismo tiempo, Sarmiento destacó, con una visión prospectiva compartida por muy pocos actores políticos e intelectuales en la Argentina, que el siglo XX, en lugar de seguir amarrado a Europa, pertenecería a los Estados Unidos. Sarmiento soñó con despedirse de este mundo con ese texto inconcluso; pero, en realidad, lo mejor de su pensamiento no se volcó

en trabajos sistemáticos o en la cátedra universitaria, sino en la faena diaria del periodismo, el discurso y la conferencia.

En 1882, Sarmiento pronunció un discurso en el teatro Nacional con motivo de la muerte de Charles Darwin y en 1885 despidió a Benjamin Gould, el astrónomo estadounidense que regresaba a su país luego de haber montado el observatorio de Córdoba. Los dos mensajes fueron una celebración de los hallazgos científicos y de las teorías evolucionistas. Para Sarmiento, esas concepciones acerca del origen de las especies y la sociología de Herbert Spencer sobre el crecimiento orgánico de las sociedades según la división del trabajo social, representaban, en el desarrollo del conocimiento, la misma función: ambas escuelas daban a conocer leyes biológicas y sociales que colocaban al individuo en el curso de una benéfica evolución.

Las doctrinas evolucionistas reflejaron en el ánimo del Sarmiento de los años ochenta una confianza hacia el porvenir que, sin duda, no se manifestó con la misma serenidad cuando le tocó intervenir en los debates atinentes al futuro de la inmigración y de la educación pública. Los inmigrantes provenientes de Europa, que se volcaban a raudales en nuestras orillas, realizaban en parte el programa que, desde los lejanos días de la década del cuarenta, había diseñado Sarmiento para transformar una sociedad atrasada y, a la vez, dejaban en suspenso una incógnita crucial: ¿qué destino tendría una sociedad en la cual los inmigrantes no tuvieran del todo abiertas las puertas de la colonización agrícola, se concentraran en las ciudades y, para colmo, no obtuvieran carta de ciudadanía?

El esquema de Alberdi de un país donde los inmigrantes, en uso pleno de las libertades civiles, representarían el papel de habitantes

industriosos antes que el de ciudadanos activos en la política, significaba para Sarmiento el punto de partida de una república a medio hacer. Los extranjeros, el factor humano mejor pertrechado para emprender la aventura del progreso, depositaban en un estamento tradicional y oligárquico la tarea de gobernar el orden republicano. En los diarios *El Nacional*, *El Diario* y *El Censor*, Sarmiento defendió apasionadamente su política de nacionalizar a los inmigrantes e incorporarlos a la ciudadanía argentina. Fue una prédica que quedó a mitad de camino.

Con la educación, en cambio, los resultados fueron para él mejores gracias a la legislación que se dictó en 1884 y que estableció, en las escuelas primarias de la Capital Federal y Territorios Nacionales, la instrucción laica, gratuita y obligatoria. La ley 1420 introdujo un programa de alfabetización que, a la altura de aquellos años finales del siglo XIX, Sarmiento juzgaba necesario y de urgente aplicación. Sin embargo, esa propuesta no se implantaría sin sobresaltos. Una polémica, que ya se había instalado con virulencia en Francia, exasperó los ánimos y dividió a la dirigencia entre quienes defendían el laicismo escolar y el sector que preconizaba la enseñanza católica obligatoria en los establecimientos educativos.

El debate comenzó mientras sesionaba el Congreso Pedagógico Sudamericano en 1882 y mostró ante propios y extraños que en la Argentina también se daba un enfrentamiento típico de sociedades de raíz regalista y católica. La polarización entre estas dos corrientes de pensamiento abarcó gran parte de la década del ochenta, provocó una honda introspección acerca de la cultura argentina y, por lo demás, tuvo destacados cultores. En el campo católico, tal vez la figura más importante haya



Doctor Pedro Goyena. Archivo General de la Nación.

sido José Manuel Estrada que, en 1881, había publicado un estudio crítico de carácter jurídico y social titulado *Problemas argentinos*. El lado contrario contó, a su vez, con la participación activa de Mitre, Sarmiento, el presidente Roca y su ministro Eduardo Wilde.

Estas siluetas, representativas de un torneo ideológico más vasto, dieron marco al debate legislativo que tuvo lugar entre 1883 y 1884. En el Congreso Nacional sobresalieron, entre otros, los discursos de Pedro Goyena, expositor del punto de vista católico, y de Delfín Gallo, defensor de los contenidos de la ley finalmente sancionada. Las tesis de Goyena deben ser leídas sobre el telón de fondo de los pontificados de Pío IX (1846-1878) y de León XIII (1878-1903). Si bien Pío IX encarnó en los últimos años de su reinado una reacción extrema frente al "error del siglo" contenido en el liberalismo de la sociedad moderna (errores enunciados en 1864, en un catálogo de principios inaceptables para Roma conocido como el *Syllabus*), su sucesor León XIII emprendió

muy pronto el trayecto de una vía más moderada al proclamar, en 1885, la neutralidad de la Iglesia Católica frente a las formas de gobierno monárquica y republicana.

En ningún momento Goyena puso en cuestión la legitimidad de la república y de la Constitución Nacional, porque sobre todo entendió que esta última consagraba el catolicismo como religión oficial. Por consiguiente, la Constitución era incompatible con un liberalismo centralista en materia cultural, responsable de impulsar, en la conciencia contemporánea, una "idolatría del Estado". Esa doctrina, según la cual el Estado puede legislar "con entera prescindencia de la idea de Dios y de toda noción religiosa", era el liberalismo que había que condenar. Pero esa condena no sólo se situaba en el plano moral sino que también contaba con la rueda de auxilio que le proporcionaba la propia Constitución.

En este sentido, la fórmula ecléctica, que Alberdi y los constituyentes de 1853 idearon para resolver los problemas planteados por la presencia de una religión predominante y la necesidad de establecer la libertad de cultos, inspiró un contrapunto de interpretaciones que poco tenía que ver con la moderación del *juste-milieu*. Unos veían, en efecto, la Constitución como el garante de un orden estructurado por los preceptos del sostenimiento del culto, de la religión del Presidente, de las obligaciones del Patronato y de la exigencia de predicar la fe católica a las poblaciones indígenas. Otros, en cambio, contemplaban la Constitución a través de una óptica laica y liberal porque en su declaración de derechos y garantías figuraba, en lugar eminente, la libertad de cultos. El mismo contrapunto reprodujeron en 1902, con motivo de un proyecto de ley sobre divorcio vincular, el diputado laicista Francis-



Doctor Eduardo Wilde, en 1889. Archivó General de la Nación.

co Barroetaveña y el legislador católico Tiburcio Padilla.

A partir de una posición más moderada de la que, por ejemplo, había adoptado el ministro francés Jules Ferry en los debates sobre educación pública en su país, Delfín Gallo negó con énfasis que quienes abogaban por el laicismo escolar pretendiesen imponer a los niños argentinos una instrucción atea. Para Gallo, la enseñanza laica no era sinónimo, como creía Goyena, de una "escuela sin Dios". Más bien, esa legislación tendía a extirpar de las jurisdicciones donde debía aplicarse el riesgo de convertir el Estado en "brazo armado de la Iglesia".

Con esta metáfora de fuertes resonancias, Delfín Gallo fijaba los atributos que debía tener un Estado moderno e independiente, imbuido de pautas morales no reñidas con la dimensión religiosa de la persona. Con respecto al primer punto, el Estado, en cuanto tal, no

podía aceptar la tutela de ningún poder externo (y, por ende, tampoco del Vaticano), lo cual suponía rechazar de plano la doctrina ultramontana, que recomendaba subordinar los gobiernos a la Iglesia Católica en materias espirituales, morales y educativas.

Con respecto al segundo aspecto, aunque muchos comentarios posteriores hayan sostenido que el temperamento laicista proyectaba sobre la Argentina el positivismo triunfante de finales de siglo, lo cierto es que las ideas de Delfín Gallo acerca de los contenidos morales de la nueva legislación, estaban más cerca del espiritualismo protestante de François Guizot que del ambicioso propósito de Jules Ferry de "organizar la humanidad sin Dios y sin Rey". Según Gallo, las escuelas dependientes del gobierno federal debían desarrollar su actividad en lo que Guizot llamaba "una atmósfera religiosa" que recogiera, en los *curricula* de enseñanza obligatoria, los preceptos de la moral cristiana. La invitación a los diversos cultos para impartir sus lecciones en las aulas de la escuela pública, fuera de las horas de clase, coronaba —según Delfín Gallo— ese tolerante esquema de relaciones entre Estado y religión.

La sanción de la ley 1420 significó para muchos protagonistas y testigos un brusco cambio de orientación que reafirmaba el poder del Estado frente a la autoridad tradicional de la Iglesia Católica. Merced a ello, esta política se engarzaba con un designio no menos trascendente. En pocos años emergió en la Argentina, con decidido ánimo unificante, el perfil de un Estado centralista de carácter mixto, unitario en los territorios nacionales y federal en las provincias. Esta imagen de la legitimidad del Estado nacional impregnó los discursos parlamentarios de Aristóbulo del Valle en 1880, sobre la prohibición de los ejér-

bitos o milicias provinciales; de Ramón J. Cárcano en 1884, sobre organización de territorios nacionales y de Filemón Posse en 1888, sobre el establecimiento del Registro Civil de las personas.

DE LA REVOLUCIÓN DEL PARQUE A LA PRIMERA REFORMA ELECTORAL: 1889-1902

Las leyes que durante la primera presidencia de Roca echaron las bases del Estado moderno tuvieron una fuerte impronta decisonista. Muy diferente fue la concepción que animó al presidente Roca con respecto al funcionamiento y desarrollo del régimen político. En lo atinente a la organización del Estado, Roca no dudó en avanzar con rapidez y saltar etapas si lo consideraba necesario. Con relación al régimen operativo de las instituciones republicanas Roca fue, en cambio, un evolucionista. La unificación del Estado nacional no podía pues demorarse; el desenvolvimiento del régimen político, su madurez y perfeccionamiento, debían quedar librados, en el largo plazo, a la acción bienhechora del tiempo. Una lenta decantación de usos y costumbres podría limar poco a poco las aristas facciosas y guerreras de la vieja política. Esta combinación de dos fuentes de pensamiento, aparentemente contradictorias, tiñe los mensajes presidenciales de Roca con una atractiva coloración: un conservadurismo liberal unificante y a la vez evolucionista.

Esas actitudes visibles en el plano de las ideas cambiaron con el ascenso de Miguel Juárez Celman a la primera magistratura. Los años febriles que tuvieron por protagonista al sucesor de Roca se caracterizaron por una

búsqueda afanosa del progreso económico y demográfico. Pero ese programa, si bien atento al comienzo a los logros anteriores, debía tener su asidero más sólido en los agentes económicos de la sociedad civil.

Concebido el progreso de este modo, la política era para Juárez un estorbo innecesario, algo así como un producto anacrónico de las pasiones del viejo régimen republicano, previo a la consolidación del ochenta, que muy pronto sería superado por la propia dinámica de la sociedad civil. Esta mirada sobre ciertos presupuestos del pensamiento de Alberdi —a los cuales hacían también eco las palabras de José Hernández en 1880— se reflejó con exageración en los mensajes presidenciales de Juárez Celman. Se insinuaba así un vaciamiento de lo político que no ignoraba, por cierto, la necesidad de ejercer hegemónicamente el poder y de asegurar, para el futuro próximo, el control de la sucesión.

En el campo de la praxis política, las reacciones que, sobre todo en Buenos Aires, produjo esa definición de las relaciones entre lo público y lo privado, respondieron a diversos motivos (el principal, sin duda era el control que sobre el poder presidencial ejercía una coalición de gobernadores del Interior). En el plano de las ideas y de las imágenes políticas contenidas en el discurso opositor, la impugnación al gobierno de Juárez, llamado también “unicato”, significó un retorno al estilo cívico de la política porteña.

El concepto de estilo cívico debe ser aclarado. Desde que comenzaron a cobrar cuerpo los aprestos opositores (el *¡Tu quoque juventud! En tropel al éxito*, que Francisco Barroetaña publicó en *La Nación* en 1889, es, en este sentido, paradigmático), el frontal rechazo al gobierno de Juárez Celman y a los aspectos

que se juzgaban más negativos del período roquista, se expresó mediante lenguajes diversos. Había, en primer lugar, una evocación de la virtud republicana (palabra de viejo linaje vinculada a la definición clásica de la república) que suponía una rotunda condena moral al clima imperante de oligarquización política y despilfarro económico. En segundo lugar, ese lenguaje de fuertes resonancias éticas invocaba la legitimidad de una *ancient constitution* —la Constitución histórica de 1853-1860— cuyos preceptos básicos habían sido conculcados por el fraude y la venalidad electoral. En tercer lugar, corolario de lo anterior, la terapéutica elegida para salir del marasmo pretendía regenerar aquella norma fundadora y volver a un ejercicio franco y respetuoso de la misma. La transparencia en la emisión del sufragio, la puesta a punto del sistema representativo y la austeridad fiscal se imponían, pues, como instrumentos idóneos y necesarios para volver a las fuentes.

Estos lenguajes se situaban en la intersección de los dos conceptos de república ya analizados que, desde el siglo XVIII, impregnaban la mayor parte de los discursos y torneos retóricos: la república clásica o antigua, cuyo resorte básico era la virtuosa entrega de un ciudadano a la cosa pública, y la república moderna, entendida como un régimen de derechos y garantías organizado en torno al principio de la representación política.

Con los debidos matices (unos cercanos al elogio de la virtud, otros a la condena moral), estas ideas al servicio de una acción inmediata y urgente se observan en los discursos que Leandro N. Alem, José Manuel Estrada y Bartolomé Mitre pronunciaron en el mitin de *El Frontón*, convocado por la Unión Cívica en 1890, poco tiempo antes de que estallara la re-

volución del Parque. Los diversos lenguajes comprometidos en una evidente disputa por el poder, actuaron de este modo como disparadores de un estilo político que justificaba los alzamientos cívico-militares en aras de una reparación ética y de un retorno a las prácticas virtuosas de los primeros tiempos de la república (un período breve, según esa retórica, formado por las tres presidencias fundadoras de Mitre, Sarmiento y Avellaneda, previas a 1880).

En todo caso, estos lenguajes propusieron argumentos justificadores del intento de derrocar por la fuerza a Juárez Celman y, también, sirvieron luego de base para exponer las estrategias acuerdistas e intransigentes que se desprendieron de inmediato del tronco revolucionario. Si, por un lado, el acuerdo que pactó Mitre con Roca para las elecciones presidenciales de 1892 (del cual surgió un candidato proveniente de las filas católicas) mostró que las ideas proclives a los cambios graduales no habían desaparecido del escenario político, por otro, el pensamiento caro a la intransigencia cívica, de que hacía gala Leandro N. Alem y, en la ocasión, Bernardo de Irigoyen, trazaba una línea divisoria entre la vieja y la nueva política.

Paradójicamente, la vieja política, execrada por corrupta e indigna, había nacido hacía muy pocos años bajo el signo del cambio. No es de extrañar, por consiguiente, que el pensamiento revolucionario del noventa haya seleccionado los primeros materiales de una matriz regeneracionista de la política que tenía la peculiaridad de mirar, al mismo tiempo, hacia el pasado y hacia el porvenir. El regeneracionismo buscaba, sin duda, volver a las fuentes de un principio de legitimidad traicionado por malas prácticas (la figura que se usaba, con tal propósito, era la Constitución manci-

llada durante el período juarista) y, al realizar esa operación, proponía un cambio de raíz, drástico e inmediato. Esta doble perspectiva es visible en los discursos de Alem en el Senado Nacional en 1891 y en la Declaración de Principios de la Unión Cívica que se dio a conocer el mismo año.

El debate entre el evolucionismo ligado a una cauta defensa del orden legal establecido (del cual dan fe el mensaje presidencial de Carlos Pellegrini en 1892 y su conferencia en el teatro Odeón para propiciar, cinco años después, la reelección a la presidencia de Julio A. Roca) y el regeneracionismo de los revolucionarios del noventa, llegó a un punto de fricción intenso cuando, en 1897, Hipólito Yrigoyen rompió, desde el Comité de la provincia de Buenos Aires, con la línea participacionista de la UCR y emprendió el camino de la abstención electoral y la revolución armada. En el *Manifiesto* que se difundió en 1897, las ideas regeneracionistas avanzaron un paso más como parte de un discurso donde convivían tanto una visión ética de la política, cuyas referencias espiritualistas tenían parentesco con autores españoles de influencia "krausista", como un voluntarismo que acentuaba la acción reparadora de los levantamientos cívico-militares.

En realidad, ese rechazo *in toto* de un régimen de gobierno, junto con la decidida adhesión al método de la conspiración revolucionaria para derribarlo, no prestaba mayor atención a los desajustes, conflictos y desigualdades que se advertían en la sociedad. Hubo sin embargo otros caminos. Aunque ya se habían conocido algunos antecedentes, la fundación del Partido Socialista abrió nuevos rumbos al pensamiento que buscaba extraer una nueva legitimidad del desarrollo mismo de la socie-

dad. En el *Primer Manifiesto Electoral* de 1896, esos conceptos poco comunes en la política argentina acerca de los efectos de las fuerzas productivas en la conformación de una sociedad clasista, se compadecieron, sin embargo, con el método propio de una política reformista que aceptaba la legalidad establecida y no recurría a la violencia para modificar el orden social.

El socialismo hizo suya así, desde el comienzo, una definición social demócrata de la política reformista, donde los aspectos evolucionistas y el análisis de la sociedad capitalista de la teoría de Karl Marx se destacaban mucho más que la dinámica revolucionaria y autoritaria también presente en sus escritos. Partido de ideas, que esperaba "todo de la inteligencia y de la educación populares", el socialismo, a diferencia del temperamento regeneracionista, estableció fines y medios de acción rigurosamente delimitados. Entre ellos, el más importante consistía en la distinción entre el programa máximo de socialización de la tierra y un programa mínimo de mejoramiento social que sólo podría llevarse a cabo merced a una sostenida acción parlamentaria.

Pese a la recuperación del orden que pudo advertirse luego de que José Evaristo Uriburu sustituyera a Luis Sáenz Peña en la presidencia, la atmósfera de crisis que se formó a partir de 1889 no se disipó en el campo de las ideas. El pensamiento, que daba pasto a una especie de conciencia agónica sobre un principio de gobierno maltrecho, prosiguió manifestándose en algunos ensayos y en el debate parlamentario.

En 1892, el nieto de Sarmiento, Augusto Belin Sarmiento, publicó un libro cuyo título era ciertamente expresivo: *Una república muerta*. La recapitulación de algunas lacras en la vida institucional adoptaba la forma de una

requisitoria contra la corrupción en las Fuerzas Armadas y en las fuerzas de seguridad. El electoralismo, que destruía el sistema representativo, y el clientelismo, que infestaba todos los niveles del sector público, eran consecuencias necesarias de aquella corrupción invasora. Empero, el remedio que recomendaba Belin Sarmiento de aplicar, sin la máscara distorsionante del fraude, el voto calificado o restringido, aunque moneda corriente en Europa, parecía estar en la Argentina a contrapelo de una difundida creencia: se corrompía, en efecto el sufragio mediante la fuerza y el engaño, pero jamás se llegaba al extremo de calificarlo mediante un régimen de *suffrage censitaire* como, por ejemplo, se lo llamó y practicó en Francia.

En las décadas del ochenta y del noventa, la lucha por establecer el sufragio universal fue sinónimo de un esfuerzo por librar al voto ciudadano del control que sobre él ejercían los gobernantes, y de las diversas formas de fraude y venalidad que impedían el ejercicio de la libertad política. Se daba, pues, por supuesto que el sufragio no era universal por estar vigente el voto calificado sino por padecer constantemente distorsiones y corruptelas. Por cierto, esos obstáculos se alzaban en todos los escalones en que se repartía la autoridad de un Estado que, por imperio constitucional, había incorporado en la Argentina la forma federal de gobierno. Esta adaptación, lejos de presentarse en los años noventa como una fórmula apropiada, fue fuente de enconados debates. En lugar de ser visto como una solución, el federalismo argentino era enfocado siempre al modo de un problema no resuelto.

Entre 1891 y 1898, se discutieron, en varios debates legislativos, los propósitos y efectos de las intervenciones del Gobierno Federal en las provincias, y se publicaron algunos textos que

plantearon la realidad de un sistema unitario que se ocultaba tras las normas escritas. Las polémicas parlamentarias entre Leandro N. Alem y Manuel D. Pizarro en 1891, y entre Manuel Quintana y Bernardo de Irigoyen en 1894, mostraron las raíces históricas de una forma de gobierno poco estudiada sistemáticamente, salvo, tal vez, por el ensayo precursor de Francisco Ramos Mejía, *El federalismo argentino* (1887), escrito en clave evolucionista para explicar la originalidad de nuestra organización política, nacida espontáneamente de la experiencia de los cabildos.

Pero las preguntas más acuciantes, que corrieron por la arena política, pasaban rápidamente sobre el tema de los orígenes y enfrentaban las malformaciones contemporáneas. En estos debates, el tema de las intervenciones federales brotaba constantemente. No había por qué extrañarse de ello. Durante los años ochenta, el recurso a la intervención federal fue poco utilizado. En la década siguiente, una vez que los alzamientos revolucionarios se expandieron hacia el interior del país, las intervenciones se intensificaron al ritmo, muchas veces, de una cruda militarización.

De este modo, sobre el trasfondo de la inestabilidad, comenzaron a diseñarse varias imágenes en torno al federalismo: un federalismo rebelde, receptáculo de las impugnaciones armadas al gobierno nacional; en el otro extremo, un federalismo hegemónico, capaz de imponer el orden allí donde fuera necesario; y, por fin, una imagen referida al modo como, en la realidad de las relaciones de poder, se había configurado la organización federal. Estas costumbres políticas poco congruentes con la Ley Fundamental anunciaban, según las palabras de Manuel D. Pizarro en 1898, "la muerte de la federación argentina".

Acaso haya sido este ambiente social y político de crisis y reestructuración, el que alentó un renovado estilo en el campo historiográfico e inició el estudio de la sociología. En 1892, Adolfo Saldías introdujo una novedad de fuste en la historia de nuestro pasado al recrear la olvidada época de Rosas. En *La historia de la Confederación Argentina*, la voluntad de Saldías de llenar un vacío histórico con el debido auxilio documental y de la crítica de fuentes, coexistía con una intencionalidad teórico-política semejante a la de Mitre y Vicente Fidel López. Al igual que los dos grandes precursores, Saldías se interrogaba sobre el significado histórico de la crisis de legitimidad en la Argentina; una crisis prolongada que había puesto en suspenso el ideal de una república basada en la virtud ciudadana y había generado formas espontáneas de representación autocrática. Todas ellas, incluida la de Rosas, demostraban que "el pueblo no existe como fuerza cívica gobernante".

Saldías construyó su historia (y de paso su teoría política) con el soporte de autores del siglo XVIII, entre ellos Montesquieu, y de otros consagrados en el XIX como Macaulay y Mommsen. Juan Agustín García, por su parte, produjo a la vuelta del siglo dos trabajos sobre historia y ciencias sociales que también mostraban la pronta recepción en la Argentina de nuevas corrientes historiográficas y sociológicas. En su *Introducción al estudio de las ciencias sociales argentinas* (1899), señaló que las explicaciones económicas no podían prescindir de un análisis del entorno psicológico y moral. Con esta metodología, que elaboraba tipos sincrónicos de comportamiento, era posible explorar los estratos profundos de la conducta individual en determinado momento (por ejemplo, la crisis del noventa).

Este método culminó en *La ciudad india-
na*, un libro de reconstrucción analítica del orden colonial urbano de la ciudad de Buenos Aires en los siglos XVII y XVIII, publicado en 1900. Apoyado en la sociología histórica que Fustel de Coulanges expuso en *La cité antique* y en el estudio de Hippolyte Taine sobre los orígenes de la Francia contemporánea, Juan Agustín García realizó una exhaustiva recopilación y crítica de fuentes y destacó la necesidad de que todas las disciplinas, desde la historia hasta el derecho constitucional pasando por la economía, se abrieran al fecundo influjo de la sociología.

Si *La ciudad indiana* elaboró un tipo sociológico acerca de la ciudad colonial en el Río de la Plata, el pensamiento de José Ingenieros abrirá otro derrotero, guiado por el propósito de dar a luz una interpretación diacrónica de las etapas del desarrollo histórico argentino. Este punto de vista se advierte en sus primeros textos, como director, en 1897, junto con Leopoldo Lugones, del "periódico socialista revolucionario" *La montaña*; en *De la barbarie al capitalismo*, publicado un año después, y en los trabajos sobre historia de las ideas y crítica sociológica recopilados en *Sociología argentina: 1901-1910* (sin olvidar sus innovadores aportes, muy pronto traducidos, a la psiquiatría y la criminología y al ensayo moral).

Ingenieros veía en la historia argentina un proceso ascendente que la conducía desde etapas inferiores hasta la fase superior del capitalismo. Con este enfoque, en busca de una síntesis personal, ubicó los estudios sociales en el terreno de teorías como las de Saint-Simon, Marx, Engels, Loria y Vandervelde. Sin descuidar el papel de las ideas, cuatro factores desempeñaban un papel preponderante en el pensa-

miento de Ingenieros: la raza, el clima, las condiciones económicas y las clases sociales.

Atento observador de la ciencia que se estaba formando en los centros culturales más avanzados, Ingenieros introdujo en la Argentina un debate teórico organizado alrededor de grandes conjuntos explicativos. Paul Groussac no le iba en zaga en la pretensión de atraer hacia el Plata esos hallazgos e innovaciones. Los dos eran, además, europeos, pero mientras para Ingenieros la historia y las sociedades marchaban según una traza determinada por un conjunto de factores, para Groussac las ciencias sociales, con "precaución paciente y sabia", no podían pretender más que deducir de la observación de los hechos "verdades circunscritas y provisionales". Esta manera de ver las cosas, expuesta en 1896 en *La paradoja de las ciencias sociales*, se advierte en las investigaciones históricas de Groussac sobre Santiago de Liniers, Pedro de Mendoza y Juan de Garay, y en un relato de viaje, *Del Plata al Niágara*, publicado en 1897. Con maestría literaria (virtud que compartía con Ingenieros) y dominio de la bibliografía europea y norteamericana, Groussac sostuvo que el criterio que encuadra el conocimiento social no debe ser "el de necesidad y certidumbre, sino el de contingencia y verosimilitud". Una visión abierta de la sociedad y de la historia que no impidió a Groussac, en línea con Hippolyte Taine y no muy lejos de Augusto Belin Sarmiento, defender una posición crítica acerca de "la absoluta democracia", fatal conductora de la humanidad hacia una "universal mediocridad" (la misma apertura teórica y el mismo pesimismo político compartirá Miguel Cané, años más tarde, en 1905, en un discurso de despedida como decano de la Facultad de Filosofía y Letras de Buenos Aires).

La combinación de aproximaciones teóricas, que reflejaban los trabajos de Ingenieros y Groussac, tuvieron escasos puntos de contacto con el reduccionismo de corte biológico de José María Ramos Mejía. En *Las multitudes argentinas*, un libro de 1899 pensado como introducción a una historia de Rosas y su tiempo, Ramos Mejía concibió a la muchedumbre como un conjunto superior a los individuos, dotado, según las circunstancias, de propiedades antropomórficas. El tema había sido puesto de moda por Gustave Le Bon, casi como una revancha, que Ramos Mejía asumía con entusiasmo, frente a la historia de Carlyle centrada en los grandes hombres. Según José María Ramos Mejía, las muchedumbres argentinas de su tiempo tenían la peculiaridad de renovar la baja calidad vital de los inmigrantes ("pequeña fauna" los llamaba) mediante un proceso de selección natural. Gracias a esta teoría, las muchedumbres nativas aparecían revestidas de una capacidad biológica mayor que la de los extranjeros.

Estas descripciones de los inmigrantes recién llegados a la Argentina eran muy diferentes de las ideas de Alberdi y Mitre sobre el extranjero y los efectos benéficos de la inmigración espontánea. Al contrario de aquel pensamiento fundador, para José María Ramos Mejía la inmigración representaba un fenómeno problemático que había que controlar y asimilar. Las relaciones entre la cultura nativa, los extranjeros y la idea de Nación que se infundía a través de la obligatoriedad del idioma nacional en las escuelas (el debate en la Cámara de Diputados, en septiembre de 1896, donde intervinieron Marco Avellaneda, E. Gouchon, Indalecio Gómez y Francisco Barroetaveña, es esclarecedor al respecto) ocuparon desde fina-

les del siglo XIX un lugar central en la nueva sociología y en la legislación.

En sus diversas variantes, este interés por explicar las incógnitas de la sociedad argentina formaba parte de un frustrado movimiento de regeneración y reforma. El fracaso de las revoluciones de la década había dado lugar a una restauración del orden que culminó con la reelección de Julio A. Roca en 1898. La segunda presidencia de Roca se inició, pues, bajo esa consigna, mientras el radicalismo yrigoyenista iniciaba una larga etapa de abstención revolucionaria y el socialismo daba sus primeros pasos en la liza electoral. Sin embargo, el tema de la reforma política estaba definitivamente instalado en la opinión pública y el gobierno no tardó en ensayar una respuesta. No era más la legitimidad del Estado lo que estaba en juego, sino la legitimidad del régimen político.

Correspondió a Joaquín V. González, ministro del Interior de Roca, la tarea de elaborar y defender en el Congreso, en 1902, un proyecto de reforma de la ley electoral vigente. Si bien su proyecto provenía de las filas gubernamentales, González se situó por encima de los enfrentamientos políticos para actuar en los debates a la manera de un legislador ilustrado, agudo conocedor de la ciencia política clásica y moderna. Dos capítulos conformaron su argumentación. El primero, de naturaleza sociológica, mostraba un país "petrificado" en el terreno político, cuyo desarrollo social y cultural contrastaba con el evidente atraso que se percibía en los usos políticos. Según el punto de vista de Joaquín V. González, en la Argentina de principios del siglo XX se había constituido una sociedad civil compleja, con altos niveles de educación elemental en las escuelas, que carecía de representación política. De aquí re-



El presidente de la Nación, doctor Manuel Quintana, y el vicepresidente, doctor José Figueroa Alcorta, prestan juramento ante el Congreso, el 12 de octubre de 1904. Archivo General de la Nación.

sultaba una “intensa anomalía entre la transformación progresiva del espíritu público y la inmovilidad del sistema político”. Historias paralelas —una exitosa, la otra frustrada— que servían a González para especular acerca del vacío de representación que se produce cuando “las fuerzas sociales” no tienen lugar reconocido y legítimo en el sistema político.

El otro capítulo tenía que ver con el método propuesto para distribuir los escaños en la Cámara de Diputados y en las Juntas de Electores. Tras la huella de Sarmiento, González abogó fervorosamente en favor del sistema uninominal por circunscripciones, tal como, por ejemplo, se lo practicaba, a simple pluralidad de sufragios, en el Reino Unido. Éste era, en efecto, el mejor antídoto contra las eviden-

tes distorsiones producidas por el sufragio de lista. El régimen uninominal, unido al sufragio voluntario y secreto, abriría la posibilidad de encaminar a la Argentina por la vía que González más apreciaba: la de la reforma gradual y evolutiva.

En este punto, el pensamiento de González no difería mayormente del de Roca; pero aquél añadía al estilo pragmático del gradualismo, reflexiones generales y un excelente conocimiento de la política comparada. Se trataba, en suma, de acuerdo con la experiencia probada en las naciones avanzadas, de seleccionar el método mejor pertrechado para vincular al ciudadano que elige con el representante que debe legislar y gobernar en su nombre. Esta relación directa entre el elector y su

elegido llevaba “por su propia naturaleza, a la representación nacional el calor de la vida, el calor de la convicción, la simpatía personal que vincula al votante y al candidato”.

Joaquín V. González fijó el punto de partida de la reforma política dentro de estos parámetros evolucionistas. El proyecto fracasó parcialmente porque en el debate legislativo González no obtuvo el apoyo suficiente para sancionar el voto secreto. Por influjo de Carlos Pellegrini en la cámara alta, el régimen uninominal quedó adosado al voto voluntario y público, con lo cual, durante el breve lapso en que se aplicó (elecciones legislativas y presidenciales de 1904) esa reforma no logró extirpar de los comicios el fraude ligado a la venalidad y a la compra de votos. El balance de este corto ensayo reformista no dejaba de inquietar a la clase política. Ciclos revolucionarios turbulentos, recuperación del orden, reformas electorales a medio hacer: tal parecía ser, en el plano de las ideas y de las imágenes del futuro, el sino político que se situaba entre dos siglos.

REGENERACIONISMO Y REFORMISMO A COMIENZOS DEL SIGLO XX: 1902-1914

A medida que en la Argentina crecía la sociedad civil —especialmente en los sectores urbanos y en las regiones de mayor desarrollo económico— los conflictos sociales también aumentaban y con ello la preocupación de la elite dirigente frente a esas mutaciones. El siglo XX comenzó en la Argentina con la sensación compartida del optimismo derivado —se creía— de una asombrosa transformación y de la amenaza que generaban nuevos actores hasta entonces ignorados.



Joaquín V. González. Fotografía tomada en Río de Janeiro. Museo Roca.

La trama de las ideas se fue formando, en ese mundo escindido entre el Estado y la sociedad, por la conciencia de que el régimen político carecía de capacidad para dar respuestas a la altura de las circunstancias. Ciertamente, esas respuestas no estuvieron ausentes, pero se propagaron de entrada como reacción frente al conflicto social. Durante la primera década del nuevo siglo, los discursos que justificaron la sanción de las leyes de Residencia en 1902 y de Defensa Social en 1904 y 1910, mostraron desconcierto y extremo rigor (particularmente en 1910, luego de un atentado terrorista) frente a una consecuencia histórica no prevista: contra lo que se había juzgado factible y deseable hacia ya un cuarto de siglo, la sociedad civil no sólo contenía un con-

junto armonioso de intereses, donde las clases trabajadoras pudiesen labrar en paz la vida cotidiana; también aquella ilusión del pensamiento fundador marcaba un desplazamiento imprevisto, pues la lucha política, tan persistente como difícil de superar, estaba sazonada por el novedoso condimento de la lucha social.

Se trazó de este modo un tipo de relación amigo-enemigo, en la cual el papel de este último término estaba desempeñado por organizaciones anarquistas y, en general, por grupos que recibían el apodo poco preciso de maximalistas. En el medio de esta dialéctica extrema, se ubicaron las propuestas reformistas de los presidentes Roca y Sáenz Peña, la acción y los programas del Partido Socialista y los ensayos socialcristianos que esbozaron un repertorio propio de soluciones frente a la llamada cuestión social.

Según la imagen difundida en amplios sectores, incorporada a los debates sobre las leyes de Defensa Social, el anarquismo era en la Argentina sinónimo de violencia importada. Estos estereotipos xenófobos no distinguían entre las diversas vertientes –violentas, pacifistas y autogestionarias– del anarquismo. Dichas diferencias se establecieron al compás de una intensa actividad. Los llamados anarquistas organizadores, proclives a la lucha social por medio de huelgas parciales y de la huelga general (la primera estalló en 1902 y alentó la sanción de la ley de Residencia) coexistieron con comportamientos adictos a la acción directa y, en casos particulares, a la violencia.

El pensamiento anarquista se puede rastrear en los diarios *La Protesta Humana* (después *La Protesta*) y *El Rebelde*, y en las declaraciones de la Federación Obrera Argentina

(FOA), establecida en 1901, y de la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) a partir de 1904 (la FORA adoptó recién en 1905 una definición explícita en favor del “comunismo anárquico”). En estos escritos, a las referencias de los autores que fundaron la tradición anarquista –por ejemplo, Kropotkin y Malatesta– se sumaron expresiones favorables al “anarquismo organizador” como las de Pietro Gori. Más allá de las divisiones, era evidente, sin embargo, que, con un lenguaje cercano al de Rousseau, la cosmovisión libertaria del anarquismo impugnaba globalmente la legitimidad del sistema representativo. En una declaración con motivo de las elecciones legislativas de 1906, la FORA afirmó que votar era abdicar de la libertad: “El hombre que va a depositar su voto en las urnas entrega su voluntad y todos sus derechos al que ha elegido”.

En las antípodas de esa vieja idea, que consideraba la representación política como un acto que usurpaba la soberanía del pueblo, se encontraba el pensamiento de Juan B. Justo y, en general, la doctrina del Partido Socialista expuesta en su órgano periodístico *La Vanguardia*. En 1909, Juan B. Justo publicó su libro más ambicioso, *Teoría y práctica de la historia*, en el que desarrolló una teoría sobre la evolución de las sociedades humanas. Si bien el texto seguía en muchos aspectos las enseñanzas de Marx (por ejemplo, mediante el concepto de que sólo el proletariado y el partido que lo representaba podían descubrir las leyes socio-económicas de la evolución social), en otros puntos se apartaba claramente de aquellas premisas. Para Justo la lucha de clases era un mecanismo de cambio útil e inteligente si se lo despojaba de la noción determinista “de una inevitable y cruenta guerra social”.

Dados estos presupuestos, Juan B. Justo reivindicó con énfasis el papel del sufragio universal, masculino y femenino, en tanto expresaba una "vehemente aspiración del proletariado". El socialismo era, pues, parlamentario por principio y no por un recurso táctico. Esta prioridad otorgada al campo político no excluía en *Teoría y práctica* las acciones sindicales y asociativas. La organización sindical UGT, de inspiración socialista, mantuvo vínculos con el partido no siempre armoniosos y en ocasiones tensos (la estrategia de la huelga general, que Justo rechazó por inconveniente, fue motivo de discordia). Por otra parte, "la cooperación libre", piedra fundamental del movimiento cooperativo, resultaba ser más aconsejable, debido a su potencial de transformación, que la huelga general: "Ante todo [es] uno de los métodos de la emancipación obrera [y] una de las modalidades de la moderna lucha de clases".

La cuestión social se había convertido a principios del siglo XX en un tema dominante. El pensamiento social católico no podía permanecer ajeno a este desafío. Los antecedentes de esta corriente de ideas se remontan al pensamiento de Félix Frías y, posteriormente, a los debates de los años ochenta. La crítica en bloque a la idea liberal de libertad se impuso desde el vamos. En 1884, en el discurso de apertura del Congreso Católico, el arzobispo de Buenos Aires, monseñor Francisco Aneiros juzgó que la libertad en América del Sur era producto de una línea que se remontaba hasta Lutero y Calvino y desembocaba en Voltaire y la Revolución francesa. Otras opiniones también incluían en esos desvíos a Adam Smith y la Ilustración escocesa.

Esta prédica se renovó al influjo de la doctrina social de la Iglesia elaborada durante el

pontificado de León XIII. Dos encíclicas marcaron en el orden social y político los parámetros dentro de los cuales debía desenvolverse la acción de los católicos: *Rerum novarum* de 1891 y *Graves de communi* de 1901. En la Argentina, el catolicismo social se difundió a través de la Federación de Círculos Católicos de Obreros, fundada por el padre Federico Grote en 1895, de las obras iniciadas por monseñor Miguel de Andrea y mediante la organización de un movimiento demócrata cristiano que adoptó diversos nombres a partir de 1902.

Varios principios dieron tono a esta doctrina social. En primer lugar, la crítica frontal ya señalada a la masonería, al liberalismo y al socialismo, en cuanto los tres movimientos eran expresión de un profundo desajuste histórico y moral. Según el padre Gustavo Franceschi, en un artículo de 1909, *El gobierno de la calle*, el egoísmo y el individualismo, propios de la cosmovisión liberal, eran progenitores del socialismo y del anarquismo. Estos últimos manifestaban en forma "morboza" un fenómeno que, paradójicamente, no estaba ligado a la pobreza o la marginalidad sino a un derrumbe ético. Las causas culturales del desorden moderno ocupaban, pues, en el pensamiento católico un lugar de extrema importancia. De la comprobación de esos síntomas derivaba una terapéutica basada en la descentralización del Estado, en la política social, en el desarrollo de las sociedades intermedias y en la organización de un pluralismo limitado.

La confluencia de estas corrientes ideológicas, en un periodo signado por el conflicto social, puso en marcha una política emanada del gobierno del presidente Roca que había de culminar en 1904 con el proyecto de Ley Nacional de Trabajo. Al igual que con el proyecto de reformas electorales de 1902, Joaquín V.

González tuvo a su cargo la promoción y defensa de esa norma en el Congreso. El proyecto fue precedido por trabajos de campo, encomendados por el gobierno, entre los cuales el más destacado, impreso en 1904, fue el informe de Juan Bialek Massé *El estado de las clases obreras argentinas a comienzos de siglo*. Desde el punto de vista descriptivo, el trabajo de Bialek Massé ofreció un conocimiento más acabado de la estructura social argentina y de las condiciones negativas, con sus graves efectos psíquicos y corporales, que pesaban sobre las clases trabajadoras; pese a esta situación, el “trabajador nativo” estaba mejor dotado, a juicio de Bialek Massé, para adaptarse y superar el atraso, que la mano de obra proveniente del exterior.

Estas precauciones frente al inmigrante —según se verá de inmediato— comenzaban a calar en el repertorio de las ideas, pero no influyeron en el texto de la ley ni en el mensaje del Poder Ejecutivo que lo acompañaba. En la puesta a punto y difusión encomiástica del proyecto de Código de Trabajo (se lo llamó así entonces) participó la inteligencia universitaria en sus diversas variantes: socialistas y simpatizantes de esa corriente como Ingenieros, Del Valle Ibarlucea y Augusto Bunge; conservadores como Carlos Pellegrini y Marco Avelleda; intelectuales que habían estudiado *in situ* la experiencia alemana, pionera en la materia, como Ernesto Quesada (un autor que, aparte de sus artículos y conferencias sobre la cuestión social y la economía política, había publicado en 1898 el libro *La época de Rosas*). Abundaron pues los auspicios a un proyecto sin duda avanzado para los criterios imperantes en la Argentina. De inmediato, los cambios propuestos en el Código, entre los cuales descollaban las normas que establecían la jornada

laboral de ocho horas, la personería gremial de los sindicatos y los contratos colectivos de trabajo, despertaron críticas y oposiciones.

La Unión Industrial Argentina rechazó el proyecto por considerarlo un producto “adicto a las teorías más avanzadas” e “inaplicable a nuestro país”. En la vereda de enfrente, los sindicatos anarquistas alzaron su voz contraria, a la que se añadió —actitud mucho menos esperada— la de los gremios socialistas nucleados en la UGT. El proyecto del Poder Ejecutivo quedó entre dos fuegos y fracasó. Con este último acto se cerró un breve período de reformas legislativas (apenas dos años) que pretendían superar simultáneamente las crisis recurrentes en el régimen político y el desafío de la cuestión social. En la visión de González y del presidente Roca, la reforma gradual del régimen político debía apoyarse en una sociedad integrada, capaz de morigerar el conflicto social. Ninguno de estos objetivos llegó a cumplirse plenamente (seis años más tarde, en el ensayo *El juicio del siglo o cien años de historia argentina*, editado en 1910 en las páginas de *La Nación* con motivo del Centenario, Joaquín V. González identificó las “leyes” históricas y sociológicas que debían ser modificadas mediante una buena legislación reformista: la ley del odio y la discordia, matriz de nuestro pasado desde 1810, y la ley del “plebiscito tácito”, que entronizó en el poder a personalidades dominantes y ahuyentó al pueblo de los comicios).

Los proyectos que, en cambio, tuvieron una trayectoria más exitosa fueron aquellos que recomendaban una cura regeneracionista de los males políticos. En las filas de la oposición, quien mantuvo incólume ese estilo que combinaba ideas, temperamentos y estrategias de larga duración, fue Hipólito Yrigoyen, el lí-

der indiscutido de la tendencia del radicalismo que enarbolaba la bandera de la abstención revolucionaria. En un manifiesto dado a conocer el 4 de febrero de 1905, el radicalismo yrigoyenista proclamó el “supremo recurso de la protesta armada” para vencer los obstáculos y privilegios que impedían “el restablecimiento de la vida nacional”. El intento revolucionario fue repelido por las fuerzas militares leales al gobierno, pero las ideas que justificaron ese alzamiento no desaparecieron del escenario público.

El pensamiento de Yrigoyen se resumía en la exposición de dos términos antitéticos: la Nación Argentina, llamada a ser “punto de partida de la recuperación del mundo”, en pugna con un régimen político corrupto que la oprimía. La Nación, entidad preexistente y soberana, formaba una unidad sustancial con la Constitución histórica de 1853-1860; el régimen opresor, por su parte, cristalizaba en sus estructuras una “política egoísta y utilitaria [que] ha esterilizado las mejores fuerzas del carácter y de la inteligencia argentinas”. De cara a esta antinomia, la Unión Cívica Radical personificaba el movimiento que habría de liberar a la Nación.

Yrigoyen volvió a exponer ese *desideratum* de una síntesis orgánica entre movimiento, Nación y Constitución, en 1909, en un polémico intercambio de correspondencia con Pedro C. Molina, uno de los miembros más destacados de la conducción del radicalismo. Molina sostenía la necesidad de transformar la UCR en un partido programático en materia económica y social. Yrigoyen lo acusó de blasfemo pues al discutir la esencia del radicalismo estaba atacando “a la patria misma”. Para Yrigoyen, el inmenso bien que la UCR había dejado en el país consistía en “haber consoli-

dado la unión nacional y su identificación orgánica”.

En las ideas y creencias que profesaba Yrigoyen, el entronque entre un concepto monista de la Nación y el radicalismo, debía servir de guía para lograr la plena expresión de la soberanía popular. La Nación era soberana porque el partido que se fundía con ella la vinculaba permanentemente con la sociedad y el pueblo. Desde luego, esa visión hacía hincapié en la bondad innata del pueblo y de la Nación. Ambos debían recuperar su identidad, no tanto por medio de reformas graduales, cuanto por un acto de “reparación política”. La idea de “reparación” tenía tanta fuerza en el pensamiento yrigoyenista como “la causa” que encarnaba esa tarea. Disuelto el viejo régimen —por la vía de la fuerza o por una limpia manifestación de la soberanía popular—, todo lo demás vendría por añadidura. La causa del radicalismo, según Yrigoyen, era “la Nación misma” y su programa, la Constitución.

El regeneracionismo yrigoyenista tenía la aureola de un partido forjado en la oposición que no dependía de los recursos públicos. Con la victoria de Roque Sáenz Peña en las elecciones presidenciales de 1910, el estilo regeneracionista fue compartido también en las filas del gobierno. La reforma electoral que impulsaron Roque Sáenz Peña y su ministro del Interior Indalecio Gómez fue sancionada en 1912. Los debates en ambas cámaras del Congreso, de calidad comparable a los que habían tenido lugar diez años antes, dieron testimonio, pese a las críticas y renuencias de muchos legisladores, de la vigencia que habían adquirido ciertas ideas rectoras. La política argentina debía regenerarse, en efecto, devolviendo al pueblo elector la soberanía conculcada por lo que Indalecio Gómez denomi-



Doctor Indalecio Gómez. Archivo General de la Nación.

nó el “estado de cosas” de “un sistema ya corrompido y desfigurado”.

El diagnóstico de Roque Sáenz Peña y de Indalecio Gómez no difería mayormente del de Joaquín V. González; pero las líneas maestras del plan reformista que habían diseñado se apartaron de los propósitos enunciados en 1902. En buena medida, las nuevas normas habían tomado nota del fracaso del régimen uninominal por circunscripciones, cuya brevísima aplicación, aun cuando permitió la elección en 1904 del diputado socialista Alfredo L. Palacios, no logró que el radicalismo abandonara su estrategia abstencionista y conspirativa. La sensación de fracaso derivada de esa experiencia fue importante, (evitar) pero no menor influencia tuvo el concepto que Roque Sáenz Peña e Indalecio Gómez habían fraguado acerca de la capacidad transformadora del sufragio masculino, secreto y obligatorio.

Sobre este fundamento se construyó el edificio de la reforma. La puesta en práctica del sufragio obligatorio contó con el apoyo inapreciable del enrolamiento militar que, año tras año, se registraba en el país luego de sancionada, en 1901, la ley de Servicio Militar Obligatorio. Estas leyes debían obrar de consuno y establecer una jerarquía de obligaciones del ciudadano en relación con el Estado al que pertenecía. La obligatoriedad traducía de esta manera el deber de servir a la patria y asimismo servía de canal para convertir la psicología de un habitante ajeno a la vida cívica en un ciudadano responsable. El sufragio obligatorio era, pues, un rápido atajo para doblegar la apatía y alcanzar cuanto antes el ideal de la ciudadanía. En palabras de Roque Sáenz Peña, esa norma imperativa (cuyo rastro en la legislación y la política comparadas se podía detectar en España y Portugal) “más que un principio incorporado a un sistema, es un tratamiento activo destinado a combatir una enfermedad específica”.

El cambio de enfoque con respecto al concepto tradicional de ciudadanía era evidente: más que efecto de un proceso evolutivo, o de la paulatina y voluntaria incorporación de un contingente de electores a un núcleo de instituciones, la ciudadanía provenía de un acto legislativo y de un deber impuesto por el Estado. En definitiva, se debía crear al ciudadano y darle impulso con todos los elementos necesarios para organizar, como exclamaba Indalecio Gómez, “sabia y lealmente la democracia argentina”. Dicha organización se plasmó en una técnica electoral que, mediante la elección de dos tercios de una lista de candidatos, asegurase la presencia de las minorías en la distribución de las bancas en la Cámara de Diputados y en las Juntas de Electores.



Alfredo L. Palacios, según caricatura de Cao aparecida en *Caras y Caretas*, con la siguiente inscripción en verso: "Un sujeto decía: / -Ya triunfó el socialismo. Y añadio, en Palacios pensando: -A nadie choca/ que largando un discurso cada día/ triunfante haya salido por la Boca".

Sin embargo, la reforma electoral no era del todo inocente, al menos en la intención de quienes la sancionaron, porque en las filas gubernamentales se especuló con que el tercio reservado a las minorías quedaría en manos de las fuerzas opositoras, y los dos tercios mayoritarios corresponderían a las agrupaciones tradicionales que ya controlaban el poder presidencial. Principista o inspirada en el cálculo estratégico, lo cierto fue que la idea matriz de esta reforma valoraba en extremo el automatismo rápido y eficaz del voto obligatorio. De este modo se favorecería la formación de "partidos populares" y se liquidaría la red caciquil de los caudillos de comité que sofocaba el teji-

do sano de la sociedad civil. La sociedad, más virtuosa sin duda que la vieja política, tendría listos los resortes para producir por sí misma la regeneración de los vicios electorales; bastaba que el sufragio obligatorio los pusiera en funcionamiento.

Las leyes del servicio militar y del sufragio, fundadas en el criterio de que los habitantes y ciudadanos debían cumplir funciones obligatorias en el Estado y en el régimen de la república democrática, desempeñaron a principios del siglo XX un papel análogo al de las leyes de consolidación del Estado que se dictaron en los años ochenta. Faltaba, sin embargo, alcanzar otra meta en la carrera de construir el Estado, la Nación y la ciudadanía. Dicho desigño estuvo directamente vinculado con el tema de la educación pública y con un giro pronunciado que ponía en cuestión los valores cosmopolitas y observaba con suspicacia el fenómeno inmigratorio.

En 1909, Ricardo Rojas publicó *La restauración nacionalista*. Como rezaba el subtítulo de esta obra, resultado de un informe encomendado por el gobierno sobre el estado de la educación, se presentaba allí una crítica al sistema educativo argentino, juntamente con la exposición de las bases para una reforma en el estudio de las humanidades modernas. En el pensamiento de Rojas convergieron varias corrientes de raigambre nacionalista: el apego a las tradiciones de la sociedad criolla de raíces hispánicas e indígenas (el "alma" argentina oculta tras el cosmopolitismo, el individualismo destructivo y la avalancha inmigratoria); la admiración por la experiencia de la escuela pública, unida a una desconfianza hacia la enseñanza privada impartida por las instituciones eclesiásticas o por colectividades extranjeras, y la visión republicana clásica que reclamaba

una educación común para desarrollar en cada habitante las virtudes propias de un ciudadano perteneciente a una Nación.

Esta combinación de ideas sarmientinas con novedades provenientes de algunos países europeos inspiró en Rojas el esbozo de un ideal ciudadano que se complementaba con el proyecto de levantar una Nación con identidad propia. La escuela pública reformada sería el auténtico “hogar” desde donde irradiar esos valores. En tiempos del Centenario, la cuestión de la identidad nacional tuvo tanta importancia como la reforma política y la cuestión social. No sólo porque había publicistas, como Manuel Ugarte en *El porvenir de América Latina* (1909), que impulsaban constituir bloques supranacionales para contener la codicia económica y cultural de las grandes potencias, sino también por el esfuerzo realizado por José María Ramos Mejía para impartir, a través de los órganos gubernamentales competentes, una “educación patriótica”. Con tal propósito se impulsó un drástico cambio en los contenidos curriculares para que, según afirmaba Juan P. Ramos, autor por encargo de una *Historia de la instrucción primaria de la República Argentina, 1810-1910* (editada en 1910), la escuela pública contribuyese a solucionar “el problema que entraña toda nacionalidad sobre todo en los comienzos de su organización: la afirmación de su unidad mental y sentimental”.

Una carrera semejante, en pos de restaurar una forma de identidad nacional, tenía que chocar, según Ramos, contra la barrera “de la sangre extranjera no adaptada a nosotros”. Para ciertos sectores de la elite gobernante, el extranjero ya no era más un factor de renovación espontánea; más bien, los descendientes de esos recién llegados, cada día más numerosos, debían ser moldeados por la educación

patriótica, con su historia rebosante de sentimientos comunitarios y de héroes ejemplares, símbolos y sacrificios. Estas prevenciones no estuvieron ausentes de las reflexiones de Juan A. Alsina, director del Departamento Nacional de Inmigración, contenidas en su libro de 1910, *La inmigración en el primer siglo de la independencia*. En contra de las opiniones favorables a la inmigración espontánea (que por cierto no dejaba de tener adeptos, entre ellos el propio presidente Figueroa Alcorta en 1906), Alsina recomendaba practicar políticas selectivas en consonancia con lo que ocurría en otros países receptores de inmigrantes.

Con estos datos a la vista, el Centenario se recortaba sobre el telón de fondo de los conflictos y de las ideas entonces de moda como un momento de celebración y de balance crítico. La profusa producción que prácticamente tocó todo el registro de las ciencias sociales, dio prueba de ello. La ciencia política cobró un impulso notable gracias a la publicación de tres obras de prolongada gravitación. En 1908, Rodolfo Rivarola dio a conocer *Del régimen federativo al unitario* y en 1910 fundó la *Revista argentina de ciencias políticas*. Ese mismo año, José Nicolás Matienzo publicó *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, y, cuatro años después, en 1914, el historiador Juan Álvarez presentó su estudio sobre *Las guerras civiles argentinas*.

El hilo conductor de estos tres trabajos es el análisis crítico de la historia y del presente de nuestro país, realizado con el apoyo de modernos métodos científicos. Visibles en el argumento que recorre todas las páginas de los libros de Rivarola y Matienzo, más concentrados en algunos capítulos del texto de Juan Álvarez, estos métodos tenían la peculiaridad de proponer una explicación política para pro-

blemas específicamente políticos. El planteo del problema no era nuevo: la contradicción evidente entre instituciones y prácticas políticas, entre la estructura normativa y la realidad de los comportamientos, impedía instaurar en la Argentina una república legítima.

Esta imagen de lo político no estaba ausente de los enfoques que hacían hincapié en explicaciones psicológicas, étnicas y, en general, culturales. En 1903, Carlos Octavio Bunge consignó en *Nuestra América. Ensayo de psicología social*, que la organización de un pueblo era producto de su psicología, y ésta tributaria de variables geográficas, étnicas y económicas. El mismo año, Agustín Álvarez adujo, desde las páginas de *¿A dónde vamos?*, que esa psicología, instigadora de desgarradores conflictos, estaba contaminada por la herencia clerical, aún viviente en costumbres intolerantes y dogmáticas, de la cultura católica del antiguo régimen español. Y no faltaban ensayos históricos, como el de Lucas Ayarragaray, publicado en 1904, *La anarquía argentina y el caudillismo. Estudio psicológico de los orígenes nacionales hasta el año 29*, que volvían a explorar un híbrido poco feliz de razas y costumbres. De allí provenía, en son de advertencia hacia el futuro, el régimen de la "gauchocracia", un péndulo que se inclinaba, según las circunstancias, hacia los extremos de la dominación centralista o de la anarquía regional.

La óptica que eligió Rivarola tenía, en cambio, un campo de visión más reducido y preciso. Las realidades ocultas, que Rivarola buscaba desentrañar con un método histórico institucional, ya habían sido evocadas por Manuel D. Pizarro. Rivarola intentaba demostrar que el régimen federal argentino enmascaraba un sistema unitario fuertemente centralizado. Para rastrear esa configuración fáctica de las

relaciones de mando y obediencia, era necesario volver a los primeros años de la Organización Nacional, cuando los gobernadores, antiguos adictos a la Confederación rosista, sellaron el pacto de San Nicolás.

Para Rivarola, la figura de los gobernadores tenía una importancia central en el análisis, porque de las intenciones que los habían guiado (que no eran otras que perpetuarse en su cargo) derivó un modo de hacer política resistente a los cambios, que se extendió durante más de medio siglo. El gobernador, en efecto, ejercía control hegemónico en el proceso sucesorio y sobre él planeaba el papel aún más poderoso del presidente, de tal suerte que este manejo desde la cumbre del Poder Ejecutivo invertía el sentido de la representación política. Ese proceso de agregación de voluntades no era una corriente que ascendía desde el elector al representante, pues la tramoya política lo había transformado en un mecanismo descendente. No eran los ciudadanos quienes elegían sino las propias autoridades. En una palabra, concepto muy difundido en aquellos años, la Argentina había institucionalizado en los hechos un régimen de gobiernos electores.

Rivarola creía que esta grave contradicción podría resolverse estableciendo, merced a una amplia reforma constitucional, un Estado unitario y un régimen parlamentario que garantizase la más amplia autonomía municipal. Las dos primeras propuestas eran compartidas por el Partido Socialista y la tercera tenía el apoyo, desde 1908, de un partido santafesino con influencia en el sur de la provincia: la Liga del Sur (el líder de esa agrupación, Lisandro de la Torre, fundará en 1914, junto a Joaquín V. González y otros dirigentes, el Partido Demócrata Progresista).

José Nicolás Matienzo había sido nombrado en 1907 director del recién creado Departamento Nacional de Trabajo. Las inquietudes sociales de Matienzo eran, pues, notorias, pero la interpretación de la política argentina, contenida en su estudio acerca del gobierno representativo, aun reconociendo la influencia de Spencer, merece ubicarse, por la intencionalidad y el método elegido, al lado de *The English Constitution* de Walter Bagehot y del *American Commonwealth* de James Bryce (dos politólogos, a los que alude con frecuencia Matienzo, que publicaron esos libros, respectivamente, en 1867 y 1888).

Tras la huella de aquellas obras, muy pronto consideradas clásicas, Matienzo desarrolló una teoría general acerca del funcionamiento del régimen representativo en la Argentina del Centenario, recorriendo, paso a paso, los antecedentes históricos y la práctica que decantaban cada una de las instituciones establecidas por la Constitución Nacional. Con un preciso acopio de fuentes documentales, registros estadísticos y observaciones de casos específicos, Matienzo puso en contacto teórico los temas de la hegemonía gubernamental, del control de la sucesión en los diferentes niveles nacionales y provinciales, de las intervenciones federales y del clientelismo de los partidos, así como los efectos que este sistema generaba sobre la administración de justicia y la moral pública.

A diferencia de Rivarola, el alcance de las hipótesis de Matienzo era más amplio y las soluciones propuestas menos ambiciosas. Matienzo no llegó hasta el punto de recomendar un cambio integral del régimen vigente, como quería Rivarola, pero columbró la posibilidad de volver a las fuentes históricas de la Constitución sancionada en 1853, para eliminar las

desviaciones que se habían producido luego de la reforma de 1860. Entre estos resguardos pertenecientes a la norma originaria inspirada por Alberdi, figuraba la facultad otorgada al Congreso, y al Senado en particular, de aprobar las constituciones provinciales y de someter a los gobernadores a juicio político.

Por diferentes trayectos, Rivarola y Matienzo abonaban una teoría centralista del régimen constitucional. No fue esta, por cierto, la perspectiva que abrió Juan Álvarez en su estudio sobre las guerras civiles. Álvarez presentó un análisis del papel negativo de Buenos Aires en los violentos procesos de centralización estatal del siglo XIX, que resaltaba los factores geográficos y económicos. El objetivo que perseguía Álvarez y el método elegido tenían, pues, un claro sentido historiográfico, pero en el último capítulo que coronaba la investigación, consagrado a la actualidad del sufragio y de la instrucción pública, y de cara a la democracia ampliada por la ley electoral en 1912, Álvarez especuló en torno a dos incógnitas según él trascendentes: el papel de los extranjeros en el régimen democrático, cuyo peso demográfico era mayoritario en el Litoral, y la escasa aptitud de la educación patriótica para infundir en los futuros ciudadanos un conocimiento veraz de las deficiencias políticas y económicas del país.

Este tácito homenaje a las inquietudes postreras de Alberdi y Sarmiento puso una vez más sobre el tapete el porvenir de una nación de inmigrantes. Con estos problemas en suspenso, mientras los diarios anunciaban el comienzo de las hostilidades en Europa, la Argentina cerraba el período en que se consolidó el Estado y despegó la sociedad civil, e iniciaba, con la mira puesta en el horizonte democrático, la larga travesía del siglo XX.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo se atiene, exclusivamente, al pensamiento político y a los proyectos institucionales de la Argentina entre 1880 y 1914. Con las limitaciones derivadas de la extensión del mismo, se ha puesto de relieve el análisis del marco político e institucional dentro del cual ocurren procesos de variada índole y de los programas que, en un campo de fuerzas conflictivo, los actores proponen, discuten y procuran implementar. Por pensamiento político se entiende, pues, como se ha dicho al comienzo, una dimensión del comportamiento humano que se expresa mediante diversos géneros. Esta aproximación no sólo pretende reconstruir el pasado mediante el concepto tradicional de ideas políticas, sino que también atiende a las creencias, estilos y opiniones contenidas, por ejemplo, en piezas periodísticas, discursos públicos y debates parlamentarios. El tema es vasto y ha tenido en los últimos años un sostenido desarrollo (consúltese al respecto la conferencia de incorporación a la Academia Nacional de la Historia en 1994 de ENRIQUE ZULETA ÁLVAREZ, "Historia y política: del método a los problemas", *Investigaciones y Ensayos*, n° 45, Buenos Aires, 1995; y los trabajos de OSCAR TERÁN, "Apuntes sobre la historia de las ideas", CARLOS ALTAMIRANO, "Breve apología de la historia intelectual" y JORGE DOTTI, "Razón y modernidad", todos ellos en *Espacios de crítica y producción*, n° 8 y 9, Buenos Aires, diciembre 1990-enero 1991,

Todas las fuentes citadas en este trabajo figuran en dos antologías recientes: NATALIO R. BOTANA y EZEQUIEL GALLO, *De la república posible a la república verdadera (1880-1910)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino III, Buenos Aires, 1997 y TULLIO HALPERIN DONGHI,

Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880), Biblioteca del Pensamiento Argentino II, Buenos Aires, 1995. Para las referencias a Juan Álvarez, que no figuran en esas recopilaciones, se ha consultado JUAN ÁLVAREZ, *Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires en la República*, Buenos Aires, 1936.

El método elegido para dar cuenta de las relaciones entre pensamiento político y proyectos político-institucionales, se encuentra desarrollado, en relación con el contexto histórico y el horizonte de las ideas, en NATALIO R. BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, 5ª edición, Buenos Aires, 1998; *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, 2ª edición, Buenos Aires, 1997; *La libertad política y su historia*, Buenos Aires, 1991; NATALIO R. BOTANA y EZEQUIEL GALLO, "Estudio preliminar", en *De la república posible*, ob. cit.

La lectura de cinco textos sobre historia del pensamiento e historiografía es recomendable para tener una visión de conjunto: RICARDO ROJAS, *La literatura argentina. Ensayo filosófico sobre la evolución de la cultura en el Plata*, t. IV: Los modernos, Buenos Aires, 1922; ALEJANDRO KORN, "Influencias filosóficas en la evolución nacional" (1936), en ALEJANDRO KORN, *Obras completas. Presentadas por Francisco Romero*, Buenos Aires, 1949; RÓMULO D. CARBIA, *Historia crítica de la historiografía argentina (Desde sus orígenes en el siglo XVII)*, edición definitiva, Buenos Aires, 1940; JOSÉ LUIS ROMERO, *Las ideas políticas argentinas*, México, 1946 (reeditada varias veces); JOSÉ LUIS ROMERO, *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XX* (1ª edición, 1965), Buenos Aires, 1998.

Una ubicación de las ideas argentinas en el marco más amplio del pensamiento latinoamericano, requeriría la lectura y consulta de los siguientes libros extraídos de una profusa bibliografía: JOSÉ LUIS ROMERO, *El pensamiento político latinoamericano*, Buenos Aires, 1998, que contiene "El pensamiento político de la derecha latinoamericana" (1970), "El pensamiento conservador" (1978) y "El pensamiento liberal" (1980); LEOPOLDO ZEA, *El pensamiento latinoamericano*, 2 vols. México, 1965; GREGORIO WEINBERG, *La ciencia y la idea de progreso en América Latina, 1860-1930*, 2ª edición, Buenos Aires, 1998.

Aunque no cubre enteramente el período analizado en este trabajo, es indispensable la lectura del libro de EDUARDO A. ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, 1995. En la obra de EZEQUIEL GALLO y GUSTAVO FERRARI, *La Argentina del ochenta al Centenario*, Buenos Aires, 1980, hay importantes contribuciones al estudio de las ideas en las secciones primera y quinta. En la recopilación de trabajos de TULLIO HALPERIN DONGHI, *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, 2ª edición, Buenos Aires, 1998, hay artículos cuya lectura es aconsejable: "Liberalismo argentino y liberalismo mexicano: dos destinos divergentes" (1981), "¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina, 1810-1914" (1976) y "1880: un nuevo clima de ideas" (1980).

Habitualmente se ha calificado este período, en el plano de las ideas, con el rótulo de positivista. La bibliografía seleccionada debería al menos estar integrada por RICARTE SOLER, *El positivismo argentino*, Buenos Aires, 1968; HUGO BIAGINI, *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires, 1985; OSCAR TERÁN,

En busca de la ideología argentina, Buenos Aires, 1968; JOSÉ INGENIEROS, *Pensar la Nación*, Buenos Aires, 1986; *Positivismo y Nación en la Argentina*, Buenos Aires, 1987; JORGE E. DOTTI, "Las hermanas enemigas. Ciencia y ética en el positivismo del Centenario", en *Las vetas del texto*, Buenos Aires, 1990; MARCELO MONTSERRAT, *Ciencia, historia y sociedad en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, 1993.

En torno a las ideas de las corrientes regeneracionistas, socialistas, liberales reformistas, anarquistas y católicas, la bibliografía se ha enriquecido con nuevos títulos, amén de algunos consagrados. Sobre el regeneracionismo, HUGO BIAGINI (comp.), *Orígenes de la democracia argentina. El trasfondo krausista*, Buenos Aires, 1989; y la tesis de doctorado de PAULA ALONSO, *The Origins of the Argentine Radical Party, 1889-1898*, Universidad de Oxford, 1991. Sobre Juan B. Justo y en general el socialismo, el libro de DARDO CÚNEO, *Juan B. Justo y las luchas sociales en la Argentina*, Buenos Aires, 1997, recientemente reeditado, recapitula las ideas de Juan B. Justo antes de 1916 en los dos primeros capítulos. También puede consultarse LUIS PAN, *Juan B. Justo y su tiempo. Apuntes para una biografía intelectual*, Buenos Aires, 1991; JUAN CARLOS PORTANTIERO, *Juan B. Justo. Un fundador de la Argentina moderna*, Buenos Aires, 1999 y RICHARD J. WALTER, *The Socialist Party in Argentina, 1890-1930*, Austin, 1977. Sobre el conservadurismo y el liberalismo de algunas figuras prominentes del período, véanse, por ejemplo, JUAN FERNANDO SEGOVIA, *El pensamiento político y económico de Carlos Pellegrini*, Mendoza, 1989 y DARIO ROLDÁN, Joaquín V. González. *A propósito del pensamiento político liberal (1880-1920)*, Buenos Aires, 1993. Sobre los anarquistas, dos obras de referencia son DIEGO ABAD DE SANTILLÁN, *La*

F.O.R.A. *Ideología y trayectoria*, Buenos Aires, 1971, y IAACOV OVED, *El anarquismo y el movimiento obrero en Argentina*, México, 1978; también, en relación con las leyes de Residencia y de Defensa Social, JUAN SURIANO, *Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la ley de Residencia a la ley de Defensa Social (1902-1910)*, Buenos Aires, 1988.

Sobre los problemas vinculados con la educación patriótica, el llamado primer nacionalismo y los interrogantes acerca de la identidad nacional pueden consultarse ENRIQUE ZULETA ÁLVAREZ, *El nacionalismo argentino*, t. 1, Buenos Aires, 1975, especialmente los capítulos III, IV y V; CARLOS PAYÁ y EDUARDO CÁRDENAS, *El primer nacionalismo argentino en Manuel Gálvez y Ricardo Rojas*, Buenos Aires, 1978; LILIA ANA

BERTONI, *La construcción de la nacionalidad en la Argentina a fines del siglo XIX*, Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 1998; FERNANDO MARTÍNEZ PAZ, *La educación argentina*, Córdoba, 1979 (capítulos II y III); CARLOS ESCUDÉ, *El fracaso del proyecto argentino. Educación e ideología*, Buenos Aires, 1990; CARLOS BARBÉ y MABEL OLIVIERI, *L'identità di una nazione*, Turín, 1990; FERNANDO DEVOTO, "Idea de nación, inmigración y 'cuestión social' en la historiografía académica y en los libros de texto de Argentina (1912-1974)", *Estudios sociales*, n° 3, Buenos Aires, 1992. Sobre el catolicismo social, la obra de NÉSTOR T. AUZA, *Aciertos y fracasos sociales del catolicismo argentino*, 4 vols., Buenos Aires, 1987, recorre un amplio espectro de ideas.

19. LOS PODERES PÚBLICOS Y SU FUNCIONAMIENTO (1810-1853)

María Cristina Seghesso de López Aragón

DE LAS CUATRO CAUSAS A LA SEPARACIÓN DE PODERES

Hacia 1808, el vasto imperio español se encontraba conmovido por un grave deterioro de la autoridad monárquica que, con las abdicaciones de Bayona, había aceptado –de forma humillante– despojarse de la soberanía y cuyo acto final parecía concluir con el exitoso avance de las tropas francesas sobre su territorio. Ante esta situación se produjo el levantamiento nacional y la reasunción de la soberanía por el pueblo. Esta crisis, desencadenada en la cabeza del sistema imperial –y conjugada con la del Antiguo Régimen–, llegó con sus efectos a América, donde confluyó con factores de profundo descontento local que culminarán con los movimientos de emancipación.

En este contexto, dentro del ámbito rioplatense, fue el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 el que puso fin a la cuestionada legitimidad política del virrey Cisneros, y accedió al poder una Junta Provisoria Gubernativa. Con ella se instaló la república –de signo liberal y conducida por una nueva elite–, que inició el tránsito hacia el Estado contemporáneo.

Junto con este proceso entró en quiebra la lógica impuesta por el régimen de las cuatro

causas o funciones de gobierno, justicia, hacienda y guerra; régimen que en su aplicación concentraba más de una de ellas en cada funcionario, y cuya vigencia se había extendido a lo largo del periodo colonial. De este modo, bajo el designio de nuevas ideas, se produjeron la adopción y paulatina adaptación de un sistema diferente, que políticamente prohibía órganos separados con funciones predominantes, pero no excluyentes, en una relación de equilibrio y control, acorde con la doctrina difundida por Montesquieu.

Toda esta transformación –para cuyo enfoque ideológico se remite a otros capítulos de esta obra– trajo aparejada la necesidad de cambiar la mentalidad y el lenguaje del poder público y de la sociedad, como también sus prácticas políticas. Asimismo, esta mutación dirigida hacia la constitución de modernos poderes públicos se vio atravesada por dos ejes de distinta tensión; uno, que se planteó entre los nuevos órganos, con su interpretación doctrinal, y las pervivencias del Antiguo Régimen; y otro, entre el centralismo porteño y la participación de las provincias. En consecuencia, el trámite de encauzar este complejo orden político, social y cultural en una consensuada estructura de poder, exigió tiempo.

CONSTRUCCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS
NACIONALES EN LA TRANSICIÓN REPUBLICANA*DE LA JUNTA PROVISORIA GUBERNATIVA
AL EJECUTIVO UNIPERSONAL*

Tras el debate del 22 de mayo, el Cabildo porteño intentó burlar el resultado de aquél constituyendo una junta presidida por el virrey (24 de mayo), la que —con fuerte apoyo militar— fue decididamente rechazada, lo que dio lugar a la Junta Provisoria Gubernativa, impuesta por los patriotas el 25 de Mayo. Este órgano, reflejado en el juntismo contemporáneo español, había funcionado en pocos sitios dentro de Hispanoamérica, pero lo había hecho bajo impulso de voluntades tanto revolucionarias como contrarrevolucionarias. En este aspecto, la *Junta Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata* tuvo aquí significación única; pues, aunque incluyó la invocación a Fernando VII, su situación era muy distinta de la que antes había presidido Elío —un exaltado españolista— en Montevideo (septiembre de 1808). La gran distancia radicó en que la Junta Patria, nacida por presión revolucionaria, fue integrada —casi totalmente— por criollos; criollos que provenían de sectores corporativos o profesionales, y que estaban políticamente comprometidos con distintos grupos abocados al cambio.

Asimismo, la adopción de una fórmula colegiada —contracara del absolutismo, como poder concentrado y unipersonal— respondió a la necesidad de contener a la autoridad emergente mediante un autocontrol interno, para evitar que se volviera omnímoda y despótica. Pero, desde el comienzo, controlar no significó minimizar a la delegada de la soberanía. Por eso la Junta, al dictarse el Reglamento del 28 de

mayo, precisó en su esfera las atribuciones de gobierno —con el Patronato y un acentuado regalismo—, de hacienda y de guerra. Es decir, con óptica indiana, se dejó tres de las antiguas causas, y junto con ellas la potestad legislativa más la constituyente, pues el poder judicial —sostenía el Acta del 25 de Mayo— debía refundirse en la Real Audiencia (art. 7); aunque, en la realidad, no fue tal su independencia.

El Cabildo, por su parte, en la citada Acta —por él redactada— se había reservado la vigilancia de los vocales en el cumplimiento de sus obligaciones, pudiendo destituirlos (art. 5), y debía además dar su conformidad cuando se impusieran contribuciones o gravámenes (art. 9). En rigor, una inédita combinación de presupuestos indianos bajo mantón republicano sustituyó al virrey por un instituto moderno, multidimensionado en los poderes, hipertrofiado y acompañado de singulares controles; controles que, en octubre de 1810, pasaron a partidarios de la revolución, al ser expulsados la casi totalidad de los capitulares.

En el corto plazo, esta Primera Junta se transformó en la denominada Junta Grande (diciembre de 1810) con la prevista —luego discutida— incorporación de los “Vocales Diputados” electos por los cabildos, “uno por cada ciudad o villa de las Provincias”, como decía la circular (27 de mayo) en la que aquélla los convocaba. Esta presencia, que consolidaba la legitimidad y la representatividad del gobierno de la revolución, paralelamente atentaba, por su número, contra la celeridad en el proceso de decisión; motivo fundamental —más aún por la guerra— que, en 1811, condujo a una incipiente idea de separación de poderes. Así, por bando gubernativo (23 de septiembre), se creó un Poder Ejecutivo, con tres vocales, —conocido como “Triunvirato”— que, en

(5) Núm. 1.^o Pág. 6



GAZETA DE BUENOS-AYRES.

JUEVES 7 DE JUNIO DE 1810.

.....*Rarâ temporum felicitate, ubi sentire quæ veila,
et quæ sentias, dicere licet.*
Tacito lib- 1. Hist.

ORDEN DE LA JUNTA.

Desde el momento en que un juramento solemne hizo responsable à esta Junta del delicado cargo que el Pueblo se ha dignado confiarle, ha sido incesante el desvelo de los individuos que la forman, para llenar las esperanzas de sus conciudadanos. Abandonados casi enteramente: aquellos negocios à que tenían vinculado su subsistencia, contrados al servicio del público con una asiduidad de que se han visto aqui pocos exemplos, diligentes en proporcionarse todos los medios que puedan aseguraries el acierto: es la Junta con satisfacción que la tranquilidad de todos los habitantes acredita la confianza con que reposan en el zelo y vigilancia del nuevo Gobierno.

Podria la Junta reposar igualmente en la gratitud con que publicamente se reciben sus tareas: pero la calidad provisoria de su instalacion rebobla la necesidad de asegurar por todos los crismos el concepto debido à la pureza de sus intenciones. La destreza con que un mal contexto difrazase

tatuyó las funciones de cada rama. Dicho cuerpo, sosteniendo que, por no estar reunido el congreso, sólo tenía “una representación imperfecta de la soberanía”, pero no por eso nula, retuvo para sí facultades constituyentes y legislativas; y con ellas, la mayor cuota de poder, de rango —con el tratamiento de “Alteza”— y de control.

Por su parte, el nuevo Ejecutivo —formado exclusivamente por porteños— y responsable de sus acciones ante la Junta, optó por romper con esta subordinación e imponer lo que sería su hegemonía. La maniobra utilizada fue anular la reglamentación (22 de octubre) que lo limitaba, y para ello la pasó a consideración del Cabildo de Buenos Aires, que lo apoyó en el rechazo. Con este aval, y sin atender las protestas de la Junta, disimuló el abuso expresando que los diputados —constreñidos al carácter de apoderados de los pueblos— habían sido electos para formar un congreso; y, obviando la circular del 27, se retrotrajo al Acta del 25 de Mayo (arts.10 y 11). Con este alegato, y titulándose *Gobierno Superior Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata*, denominación espejada en la de la Junta Patria, declaró disuelta la Junta Conservadora —a la que reputaba de inexistente—, y suprimiendo la distinción entre Legislativo y Ejecutivo (decreto del 7 de noviembre de 1811), procedió a dictar un Estatuto (22 de noviembre) que lo habilitaba como único centro dominante. Sin embargo, a instancias del Cabildo, se abocó a reglamentar (19 de febrero de 1812) una apariencia atrofiada de asamblea, que compuso con el ayuntamiento bonaerense, los apoderados de los pueblos, y cien ciudadanos (reducidos luego a treinta y tres) —residentes o no— de Buenos Aires. Este cuerpo, casi limitado a funciones electorales y

Primer número de la *Gazeta de Buenos Ayres*, órgano de la Junta de Mayo.

su carácter, guardaba analogía con el Consejo de Regencia y que, en la triada, se integraba con el poder legislativo —subsumido en la *Junta Conservadora*, ex Junta Grande— y con la rama judicial. Siguiendo a Montesquieu, cada órgano respondía a un interés: no era una mera división mecánica pero, en esta configuración tripartita, era visible la ausencia de equilibrio. Ocurría que el cambio conllevaba en su entraña una carga histórico-social conflictiva, que obstruía la articulación balanceada y armónica de los poderes.

Así, por la norma del 22 de octubre de 1811 —cuyas fuentes provenían de las Cortes de León (decreto del 24 de octubre de 1810 y Reglamento Provisional del Ejecutivo del 16 de enero de 1811)—, la Junta Conservadora es-

Num. 1.^o Pag. 1.

MARTIR, O LIBRE.

Domingo 29 de marzo de 1812.

*Consulti vobis, prospicite patriæ, conser-
vate vos, conjuges, liberos, fortunam-
que vestras: populi nomen,
salutemque defendite.*

Cicer. in L. Catilinam IV. 11.

EL REDACTOR.

Con fecha 25 de marzo ha reunido el gobierno un-
peniar la edición de los periódicos semanales, que se da-
ban en esta capital, suprimiendo una gaceta ministerial
sin perjuicio del derecho que tiene todo ciudadano de pú-
blicar sus opiniones. La experiencia ha justificado en to-
dos tiempos la importancia de los periódicos, mucho más
en un pueblo donde casi son los únicos resortes para di-
rigir la opinión pública. Sin ella la libertad de imprenta
quedaría reducida á la estéril fe de los que creen en su
sustancia, si por otra parte no se transmitian al público
otras ideas, que las que el gobierno quisiese comunicar.
En tal caso el espíritu de tiranía sería bien presto tira-
nizado y la opinión pública seguiría como un humilde siervo
á las opiniones ministeriales. Bien sé que este trastorno
importaría muy poco, sino debiésemos temer lo que indí-
ca en mi última gaceta con respecto á la proposición que
hacen todos los gobiernos para tiranizar, y el estudio que
hacen en adormecer la vigilancia del pueblo para substraer-
le sus derechos. Son muy pocos los hombres virtuosos que

Portada del primer número de *Mártir o Libre*. Academia
Nacional de la Historia.

a prestar acuerdo en los grandes asuntos, era reunido por el gobierno cada seis meses —pe-
riodo exigido para remover los triunviros— no
más de ocho días, salvo que aquél decidiera
prorrogarlo!

Esta asamblea, ni bien convocada, se en-
frentó con el Ejecutivo y se declaró "Autoridad
Suprema"; motivo por el cual, como en el ca-
so anterior, fue disuelta por el gobierno. A jui-
cio del periódico *Mártir o Libre* (13 de abril de
1812) —fundado por Monteagudo—, estos su-
cesos se recibieron con "furiosa sorpresa",
mostrando que los excesos provenían, entre
otras causas, por "no estar deslindadas las fa-
cultades de ambos". Finalmente, este dominio
centralista y dictatorial cayó por obra de un
movimiento militar (octubre de 1812), que

contó con el apoyo de grupos civiles. Así se
instauró un segundo Triunvirato que, en 1813,
convocó a una Asamblea General con una re-
presentación más equilibrada.

Por acción de esta asamblea extraordinaria
—legislativa y constituyente— se dictó el Estatu-
to de la "Suprema Potestad Ejecutiva" (27 de
febrero de 1813), y en su redacción se combi-
naron notas indianas con fuentes patrias,
americanas y europeas (francesas y gaditana).
Por dicho texto se procuró introducir una fór-
mula de colaboración entre los poderes, de
contralor y, en lo posible, de equilibrio. Así, el
Triunvirato debía ejecutar las leyes, "gobernar
el estado"; nombrar embajadores y jueces en
lo criminal y civil (luego también en la Cáma-
ra de Apelaciones); presentar obispos; ejercer
la función reglamentaria; el mando militar,
ámbito dentro del cual podía confirmar o re-
vocar sentencias; tenía la administración de
las rentas; las relaciones exteriores, con discu-
sión y decisión de la Asamblea en temas de
guerra, paz, alianzas y comercio; podía convo-
car a este cuerpo a sesiones y, durante su rece-
so, usar de "facultades extraordinarias" para
legislar.

Poco después, y a propuesta de los triunvi-
ros, la Asamblea dio otro paso hacia la uniper-
sonalidad del Ejecutivo, al crear la figura del
director supremo (22 de enero de 1814). Este
instituto mantuvo las facultades antes señala-
das, y era moderado por un "Consejo de Esta-
do" consultivo, que además estaba facultado
para dictaminar y presentar proyectos.

Para la nueva autoridad ejecutiva fue difi-
cil el cumplimiento del mandato (de dos y
tres años), obrando en ello la guerra externa
y la desinteligencia con un poder en ascenso:
el de Artigas en el Litoral. Por el conflicto
con éste se desembozó en el pronunciamien-

to de Fontezuelas (abril de 1815), que determinó la caída del director Alvear y el fin de la Asamblea. Con esto volvió a escena, como en 1812, el predominio del grupo capitular porteño, que llamó a elección de director y en unión con los electores de la ciudad creó la "Junta de Observación". Esta entidad —integrada por porteños— dictó, sin participación de los pueblos, el Estatuto de 1815; texto que restringió las prerrogativas del Ejecutivo, limitado a un mandato anual, y prácticamente sometido a la propia Junta y al Cabildo capitalino.

La vigencia de esta norma, que debilitaba al Directorio y diluía el principio de equilibrio, comenzó a revertir con la llegada de Pueyrredón al gobierno; un hombre de decisión, alejado de las facciones en lucha, y cuyo

nombramiento —producto del Congreso reunido en Tucumán— contaba con la aceptación de las provincias allí representadas. Bajo su gestión se dictó el Reglamento de 1817 y luego la Constitución de 1819, que —consciente de sus inmediatos precedentes y por su filiación liberal conservadora— le otorgó al Ejecutivo amplias facultades y jerarquía. Asimismo, desde 1815-1816, esta problemática político-constitucional también estuvo acompañada del magisterio de una creciente prensa a través de artículos publicados principalmente en las páginas de la *Gazeta de Buenos Aires*, *El Independiente*, *La Crónica Argentina* y *El Censor*. Con ellos se abrió opinión sobre forma de gobierno, atribuciones del Ejecutivo, separación de poderes, etcétera; temáticas abordadas a la luz de citas que remitían a Loc-



ke, Montesquieu, Rousseau, Paine, de Pradt, J. Adams, Necker y De Lolme, entre otros.

En este contexto, la brecha por donde se deslizaba la guerra civil estalló en Cepeda (1820), provocando el derrumbe del Estado directorial y la fuerte eclosión de poderes locales. Tras cuatro años, esta fragmentación política halló camino hacia la unidad nacional con la convocatoria a Convención Constituyente (1824); convocatoria de la que surgió la primera solución a la acefalía de gobierno central con la ley de Poder Ejecutivo Nacional Provisorio (23 de enero de 1825), que dio *status* legal a la conducción en manos del gobierno de Buenos Aires. Luego, fue la guerra con Brasil la que impulsó la segunda ley —la de Ejecutivo permanente (6 de febrero de 1826)— que llevó a Rivadavia a la presidencia por voto del Congreso. Este ciclo —de denodada búsqueda de la organización general bajo una ley formal y suprema— arribó a la proyectada Constitución unitaria de 1826. Con ella se otorgó al “Presidente de la República Argentina” las jefaturas del Estado, de la administración, la militar e implícitamente la de gobierno. También tuvo la función colegislativa, la facultad reglamentaria, la potestad de iniciar la actividad congresional, la de nombrar los miembros de la Corte con “consentimiento” del Senado, la de indultar, etcétera; atribuciones que en 1853 pasaron a la Ley Fundamental, dejando atrás otras muy centralistas que habían provocado el rechazo de la citada Carta en 1826. Por esta vía —de la que emerge el predominio del Ejecutivo a través del proceso histórico— se llegó al texto de 1853, que constitucionalizó el fuerte liderazgo de este presidencialismo nacido en el Río de la Plata.

EL ÓRGANO LEGISLATIVO Y CONSTITUYENTE: INNOVACIÓN REVOLUCIONARIA Y FUNCIÓN SOCIO-INSTITUCIONAL

Constitución orgánica

Con la adhesión revolucionaria al principio de la soberanía del pueblo, se concita la mirada en el órgano de la “voluntad general” que la representa: la “Asamblea” o el “Congreso”, según expresión francesa o norteamericana. Este organismo, desconocido en el orden indiano, era una novedad institucional de la Revolución; y respondía a las variables doctrinarias de Montesquieu, Rousseau y Sieyès, principalmente.

Así, la función legislativa, antes distribuida entre distintos funcionarios coloniales, aparece en 1810 dentro de la constelación de poderes ejercidos por el Gobierno Patrio. Y éste funda su legitimidad al investirse de una representación ampliada, mediante el consentimiento expreso de los pueblos al enviar sus diputados.

Esta estructura se mantuvo hasta el Reglamento de octubre de 1811, que introdujo la idea de separar los órganos. Por esta norma, la Junta Conservadora, celosa de su representatividad —que no era sólo en el plano institucional, pues incluía el apoyo humano y económico de las provincias— acudió a cierta argumentación rousseauiana que la beneficiaba.

Así retuvo, con carácter absoluto, la facultad legislativa —de gran jerarquía para el pensamiento liberal— junto con la potestad constituyente; intento que quedó trunco por la acción golpista del Triunvirato, con apoyo del Cabildo, que culminó con la expulsión de los diputados del Interior.

Dejando de lado la que fue —durante dos días— una apariencia de asamblea (abril de

1812), recién hubo una clara configuración del legislativo con la Asamblea de 1813. Aunque ésta no pudo cumplir con el cometido constituyente formal, se afirmó en el ejercicio de la soberanía del pueblo dictando una legislación que echó las bases de un acentuado igualitarismo ideológico. De este modo quebró respetadas jerarquías tradicionales e inició el camino del ascenso social para negros e indígenas. Asimismo, por resolución de su seno se consagró el escudo nacional, el himno y la moneda; simbología que —unida a la creación de la bandera (sancionada en 1816)— reforzaba el sentido de pertenencia a una nación, cumpliendo con ello el objeto de institucionalizar la Revolución en su doble faz política y social.

En este registro, las asociaciones patrióticas, los sucesivos congresos de 1816-1820 y 1824-1827 —más la precaria Convención Nacional de 1828-1829— y las técnicas legislativas difundidas por Bentham, coadyuvaron a definir este nuevo perfil orgánico del poder que, en esta etapa, ejercería la función legislativa y la constituyente; y junto con éstas, podía declarar la guerra y la paz, fijar y equipar la fuerza armada, establecer impuestos y contribuciones, autorizar empréstitos, determinar los gastos generales, controlar las inversiones y cuentas, reglar el comercio, demarcar límites provinciales, establecer los tribunales de justicia, reglar la moneda, etcétera. Paralelamente, se iría consolidando el futuro bicameralismo, sugerido desde los proyectos constitucionales de 1813.

En cuanto al Senado, se pretendió que fuera corporativo en 1819, reuniendo a la diputación del Interior con sectores del poder militar, eclesiástico y universitario, más el director saliente. A este malogrado intento constitucio-

nal siguió lo proyectado por la Carta de 1826, que se basaba en la presencia igualitaria de los estados locales dentro de un sistema unitario. Así, esta etapa de frustrados textos fundamentales culminó al imponerse el de 1853 que colocó a las provincias en situación de igualdad, al otorgarle a cada una dos bancas en el Senado y a éste, una representación institucional. En tanto, la Cámara Baja fue —desde 1813— generalmente pensada en proporción a la población, y su acceso a un horizonte de mayor democratización tuvo cláusula expresa en 1826 con la elección de sus miembros “por nombramiento directo de los pueblos” (Constitución Nacional de 1826, art. 10); objetivo que tendría vigencia a partir de 1853.

Representación, mandato y ciudadanía

El principio representativo, uno de los pilares de nuestro sistema político republicano, se instaló aquí con un pie en el Antiguo Régimen y el otro en la modernidad. El germen de aquél llegó de España con las Reales Órdenes de la Junta Central en 1809 (del 22 de enero y 6 de octubre), que invitaban a los dominios americanos a enviar sus representantes a ella, mediante una elección que se realizaría con intervención de los cabildos.

Estos documentos —seguidos de los que invitaban a las Cortes en 1810— precedieron a otros similares patrios, que también mantuvieron la representación por ciudades. Así, por el Acta del 25 de Mayo (art. 10), se convocó a través de los ayuntamientos “a la parte principal y más sana del vecindario” —como se decía en el orden colonial— para elegir diputados, que luego integrarían la Junta. Esta convocatoria rápidamente extendió su espectro al citar a los vecinos, sin distinción de casados o solte-

ros (nota del 19 de junio de 1810); decisión que emancipaba a estos últimos –incorporando con ellos a un importante sector proclive a las ideas revolucionarias– y, al mismo tiempo, quebraba el antiguo concepto de vecino.

De esta aceptada representación por cabildos se apartó en forma inconsulta el primer Triunvirato, dando lugar –en 1812– a un desmedido desequilibrio en favor de la presencia porteña. Esta situación de tenso hegemonismo terminó con la convocatoria a Asamblea en 1813, al fijarse una composición más equitativa en la distribución; aunque, en cifras menores, se mantuvo aquel predominio, pues varias provincias nominaron a gente vecindada en Buenos Aires. En esta elección se tomó también como base a la ciudad, atendiendo ahora a su población e importancia política. De este modo, aquel cuerpo fue integrado con cuatro diputados por Buenos Aires, dos por las capitales de provincia y uno por cada ciudad de su dependencia; se exceptuaba de estas últimas a Tucumán que, al protagonizar en su territorio un reconocido triunfo bélico, fue autorizada a concurrir con dos.

Los textos constitucionales, desde 1819 hasta 1853, fueron introduciendo cambios, ya se dijo, en la formación de la Cámara Alta hasta arribar –como en el modelo norteamericano– a dos senadores por cada estado local y con respecto a la Cámara de Diputados, se sostuvo su composición en relación con la población.

En la cuestión del mandato, hasta 1852 se percibe la vigencia de la solución tradicional, pues se dio nueva subsistencia al mandato imperativo que aferraba a los diputados a cumplir las instrucciones de sus comitentes. Esto obedecía a la necesidad de salvaguardar

el interés local, más aún si se lo debía defender ante el poder central o cuando el representante no era oriundo del lugar que lo había elegido.

Sin embargo, en este período de transición hubo propuestas que acusaban la mentalidad de cambio. Así, por oficio de la Junta Grande (17 de abril de 1811) se requirió justificación ante esta superioridad para revocar aquél; tema que fue polémico por la resistencia expresa de algunos pueblos que reivindicaron para sí, y como dogma político, la propiedad del mandato. En esta línea, pero con un lenguaje contradictorio, se inscribe el decreto del segundo Triunvirato (24 de octubre de 1812). Por él se disponía que los poderes debían concebirse sin limitación alguna (art. 8), y –al mismo tiempo– que debían extenderse con instrucciones (art. 9). Esta problemática volvió a aflorar en la Asamblea de 1813 al estatuirse que los diputados eran de la Nación y no podían “obrar en comisión” (decreto del 8 de marzo de 1813) y que las renuncias o dimisiones debían verificarse por aquél cuerpo (decreto del 12 de mayo de 1813); reiterándose –además– lo ya sostenido en 1811 para la revocación del mandato (decreto del 15 de junio de 1813).

Pese a todo, no hubo modificaciones de fondo hasta el Acuerdo de San Nicolás (1852). Recién con éste se introdujo el mandato libre (arts. 6 y 7) y se fijó que dietas y viáticos –hasta entonces costeadas por las provincias– quedaban “a cargo del encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación” (art. 9).

En este período, para ejercer los derechos de la ciudadanía hubo –con mayor o menor precisión– una obvia discriminación del elemento español, que se diluye en la Constitu-

ción de 1826. Desde 1810, se incorporaron con voto los solteros y, en 1812, se contempló que debían sufragar —con ciertos requisitos— los “vecinos de la campaña” (documento del 9 de marzo), aspecto que incluyó el proyecto de la Sociedad Patriótica (art. 41). Monteagudo, por su parte, —desde las páginas de la *Gazeta de Buenos Ayres*— habilitaba junto a aquéllos a los mayores de 20 años, libres, que no estuvieren penados; con la acreditación de saber leer, escribir y ejercer “alguna profesión”.

En síntesis, aparecía una calificación que ideológicamente favorecía al patriota, desaparecían las limitaciones de origen o de raza, se daba mérito a lo lucrativo y, paralelamente, se ampliaba el espectro ciudadano; ampliación que adquirió nuevo cariz con la ley electoral porteña de 1821. En esta sintonía, y dentro del espacio público, se iría produciendo el eclipse y sustitución del antiguo vecino y súbdito —una figura integrada a grupos, padre de familia y con propiedad en el lugar— por otro personaje: el ciudadano de Sieyès; esto es, un sujeto que emancipado por el ejercicio de su libertad era definido, desde una abstracta individualidad, con el carácter de autónomo y suficiente. De su existencia legal como hombre libre, nacido y residente en el territorio del Estado, con propiedad u oficio lucrativo, dio cuenta la normativa patria (verbigracia, Proyecto de la Sociedad Patriótica, caps. IV-V; Estatutos de 1815 y 1816, arts. III-V, y Reglamento de 1817, caps. III-V; con variantes, el proyecto de la Comisión Oficial y, muy singular, la Constitución de 1826); pero su indiscutida presencia transitó al comienzo una zona gris pues, en la práctica, se superpusieron el ex vecino y el novel ciudadano burgués, más de una vez, sin lograr una clara distinción.

REGLAMENTO PROVISORIO
 SANCIONADO
 POR EL
SOBERANO CONGRESO
 DE LAS
 PROVINCIAS-UNIDAS
 DE
 S U D - A M E R I C A .
 PARA LA
DIRECCION Y ADMINISTRACION

DEL



MANDADO OBSERVAR

ENTRE TANTO SE PUBLICA

LA

C O N S T I T U C I O N .

BUENOS-AYRES:

IMPRESA DE LA REPRESENTACION

1817

Reglamento Provisorio sancionado por el Soberano Congreso de las Provincias Unidas de Sud América para la dirección y administración del Estado, en 1817.

**HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UN PODER
 JUDICIAL INDEPENDIENTE**

Las raíces histórico-doctrinarias

La génesis institucional del Poder Judicial remite a una visión retrospectiva de sus raíces europeas y americanas para poder rastrear los matices fenoménicos y doctrinarios que lo configuraron. El derrotero comienza en el período indiano, etapa en la cual la facultad de juzgar fue una función compartida con otras; pues quienes la ejercían también participaban —con variantes— en la decisión política. Dicho horizonte comenzó a ser cuestionado por las nuevas ideas introducidas a partir de 1810.

Una de ellas fue la doctrina de Montesquieu –desarrollada en *El espíritu de las leyes*– la que prohijó un poder judicial “invisible y nulo”, deslindado de los otros, pero limitado a ser sólo “la voz que repite la ley”; óptica que, obviamente, variaba la del precedente colonial.

En este orden, se suma la influencia norteamericana que otorgaba al órgano vigorosos atributos –más compatibles con la raíz española– que provenían de la Constitución de Filadelfia y de la jurisprudencia. De los que llegaron por esta vía, principalmente se destaca la facultad concedida a los jueces para ejercer el control jurisdiccional de constitucionalidad; potestad que se incorporó recién en la década de 1860.

El órgano dentro del sistema tripartito del poder

Desde el 25 de mayo de 1810, quedó excluido para los miembros de la Junta “ejercer el poder judicial, el cual –decía el Acta– se refundirá en la Real Audiencia, a quien se pasarán todas las causas contenciosas que no sean de gobierno”. Acorde con estos términos, la primera normativa estatutaria, y los textos fundamentales de 1819 y 1826, sostuvieron la independencia de este poder y, en muchos casos, prohibieron la injerencia del Ejecutivo. Sin embargo, aunque de esta legalidad emergían, de forma categórica, presupuestos básicos del sistema de separación de poderes, su efectividad no fue como se la proclamaba.

La realidad, sobre la que operaba una larga tradición colonial, mostró su peculiar cariz. En tal sentido, la Junta Patria y los gobiernos subsiguientes ejercieron facultades judiciales en asuntos de contrabando, hacienda y en el fuero castrense. Esta autoridad podía conocer

y sentenciar –tal como rezaba el Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo, en 1813– en las causas civiles y criminales de los empleados públicos (con excepción de los del “Supremo Poder Judicial”). También, desde el inicio, el gobierno decidió el nombramiento y la destitución de los magistrados judiciales, les fijó dotación, sentenció a la pena capital a los contrarrevolucionarios de Córdoba e instituyó, de forma paralela, jueces comisionados, como también tribunales especiales para juzgar delitos políticos o comunes (verbigracia, Tribunal de Vigilancia Pública, Comisión de Justicia, etc.), y otros con competencia en diferentes causas. Estas comisiones de justicia, que alteraban la garantía del juez natural, fueron duramente criticadas; el jurista Manuel Antonio de Castro fue una de las voces que se alzó contra ellas. Así, la situación comenzó a dar un giro en 1815 y posteriormente la Constitución de 1826 prohibió de forma absoluta “todo juicio por comisión” (art. 165).

Dentro del marco jurisdiccional, el primer vacío de relevancia se presentó con los recursos de segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria, que durante el régimen colonial se planteaban ante la Corona. Por ello, desde 1810, el camino en búsqueda de una autoridad a quien asignar el conocimiento de los mismos deambuló hacia el Ejecutivo y hacia comisiones *ad hoc*, hasta que, finalmente, con la frustrada Carta de 1819 esta última instancia quedó en manos de una Alta Corte. Esto es, en el ámbito del mismo órgano, como ocurre en la actualidad.

En este contexto, la observada dependencia que la rama judicial tuvo respecto del Ejecutivo, también se produjo –pero en otra dimensión– con el Legislativo, y en esto le cupo gran papel al pensamiento doctrinario francés

que impedía al juez interpretar la ley. Esta prohibición se registra en los Reglamentos y en la normativa elaborada entre 1811 y 1817. Al respecto, en 1813, el proyecto redactado por la Comisión Oficial sostenía que “los jueces deben juzgar por el texto expreso de la ley. Toda interpretación o arbitrariedad —enfaticaba— es un crimen del que responderán personalmente” (cap. XXI, art. 3). Esta fuerte restricción de la potestad judicial, que categorizaba a la interpretación como un delito, estaba cifrada en una desconfianza hacia el juez y en una sobrevaloración de la ley. Y como el movimiento de ideas se conjugaba en favor de la señalada limitación y dependencia, las normas —durante esta primera mitad del siglo XIX— no hacían más que insertarse en ese mundo ideológico del racionalismo jurídico.

Los altos tribunales indianos: transición y cambio

En 1812, la Real Audiencia —el máximo tribunal indiano— fue reemplazado por la Cámara de Apelaciones; y desde 1810 ya funcionaba con conjuces criollos que habían sustituido a los oidores españoles. Asimismo, la Asamblea de 1813 suprimió la Inquisición; el Consulado sobrevivió hasta ser suplantado por los juzgados de primera instancia comercial, en 1862.

La Cámara de Apelaciones, que por su jerarquía y función obra como precedente de la Corte Suprema, careció en sus inicios de la necesaria independencia —como se dijo— y, por esta subordinación, no fue un poder a la altura de los otros. Cumplió sólo el papel de dirimir en última instancia los pleitos que le llegaban de los tribunales inferiores. En este orden, las fracasadas constituciones de 1819 y 1826 establecieron —en lugar de aquella Cámara—

una Alta Corte de Justicia, compuesta de siete o nueve jueces y dos fiscales. Dichos jueces eran designados por el Ejecutivo —director o presidente— con “noticia y consentimiento del Senado”; procedimiento que, inspirado en el modelo norteamericano, pasó casi sin variantes al texto fundamental de 1853-60 (art. 86, inc.5). Fue por este mecanismo que la voluntad exclusiva del Ejecutivo se alejó en la nominación de aquéllos, posibilitando que el órgano judicial se ubicara dentro de un sistema más equilibrado de poderes.

Este proceso se completará en la década de 1860, al adoptarse —por vía doctrinal y jurisprudencial— el ya mencionado control de constitucionalidad; atributo que, avalado por la corriente norteamericana, otorgó al órgano la fuerza que lo insertó dentro de la trilogía estatal de poderes.

Prolegómenos de la justicia federal

Dentro del contexto judicial antes expuesto, se planteó un serio problema con los delitos calificados como crímenes contra la Nación. La duda se cifró en quién debía juzgarlos y cómo debía configurarse el tribunal. A través de la casuística se buscó la solución, y dentro de aquella resulta de interés detenerse en el juicio que provocó el asesinato de Facundo Quiroga. En esta oportunidad, Rosas pidió a las provincias la delegación de facultades al gobierno de Buenos para juzgar a los reos. El pedido se fundó, comenta Tau Anzoátegui, “en la representación que asumía Quiroga al ser asesinado y en que al encargado de Relaciones Exteriores correspondía mantener incólume el honor y dignidad de la República ultrajada por el crimen”. De este modo, el proceso culminó con la sentencia que conde-

nó a la pena capital a ejecutores e instigadores del homicidio.

Este y otros casos fueron decantando la doctrina, pero la transferencia definitiva de esta justicia —entendida como supraprovincial— al ámbito del Estado nacional cristalizó institucionalmente con el establecimiento de la justicia federal en la Constitución Suprema. En este sentido, es de destacar, que la Constitución cordobesa de 1821 se adelantó al texto fundamental de 1853 (art. 100), al estatuir: “Las diferencias que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia y uno o muchos ciudadanos de otra; entre ciudadanos de una misma provincia que disputaren tierras conocidas por diferentes provincias, entre una provincia o ciudadanos de ella y otros estados, ciudadanos o vasallos extranjeros; y todas aquéllas en que el Estado federal tenga o sea parte, corresponde su conocimiento al Poder judicial de los estados” (cap. XXII).

POTESTAD POLÍTICA DEL CABILDO PORTEÑO DENTRO DEL ESQUEMA DE PODER

Como es sabido, la fundación de ciudades fue la estrategia implementada por la conquista para la ocupación territorial. Pero, esos reducidos núcleos sólo eran reconocidos con la ampulosa categoría de “ciudad” cuando en su nacimiento se instalaba un cabildo. Éste fue el origen de dicha institución, la que paulatinamente se fue fortaleciendo al tener que enfrentar y dominar un entorno desafiante. En este marco rioplatense, la ciudad de Buenos Aires —cabeza de región y puerto— fue la que desde el Virreinato políticamente se manifestó como centro y sede del poder; situación que mantuvo con la Revolución.

A partir de las invasiones inglesas fue notorio el protagonismo político del ayuntamiento porteño al lograr destituir un virrey —luego reemplazado por Liniers— y al tratar de imponer —aunque sin éxito— una junta formada por peninsulares (1809). Consecuentemente, en 1810, aquél obligó a Cisneros a convocar a cabildo abierto, evento mediante el cual dicha institución pasó a ser foro deliberativo de la Revolución; con un eco que indefectiblemente se trasladó —con distintas modalidades, pero con similar efecto— a las corporaciones análogas asentadas en los pueblos del interior.

Este Cabildo, con funciones de *gobierno y justicia*, y *depositario provisorio de la soberanía* por decisión tomada el 22 de mayo, infructuosamente trató de salvar la continuidad de Cisneros al colocarlo como presidente de la Junta del 24; pero debió retroceder ante la presión revolucionaria del 25. Pese a este revés, no perdió fuerza pues asumió el ejercicio de una suerte de *poder constituyente*, no para dictar su normativa sino la que debía regir al nuevo gobierno; gobierno del cual fue *órgano de control* y, también, de *consulta* para las decisiones en materia de contribuciones. En octubre de 1810, su composición mutó al integrarse con miembros comprometidos con la Revolución y, sin perder su anterior poder, ejerció el *control de la legalidad* al observar los reglamentos que —en 1811 y 1812— estatuyeron el funcionamiento de la rama legislativa.

En 1811, la colaboración del Cabildo con la Junta Grande avanzó hacia una *creciente intervención* del primero, contribuyendo a ello su peso político y su función como receptor de las demandas sociales. Pero, mientras se debilitaba la Junta, asediada por tensiones políticas, aumentaba el poder capitular; y lo que era una relación entre poderes concluyó en ruptu-

ra, convirtiendo a la corporación local en *asilo y vocero de la opinión*. En esta coyuntura se convocó a cabildo abierto y de él surgieron los nombres de los futuros triunviros.

En este sentido, se destaca el papel *electoral del ayuntamiento* al designar a sus miembros (hasta 1815), al asumir el carácter de asamblea electoral, al convocar y dirigir comicios, algunas veces fue también el gran elector. En esta tarea, designó suplentes en la Junta Conservadora y vocales en los dos triunviratos, los nombramientos del segundo fueron ratificados por los ciudadanos reunidos en la plaza. En 1815, en unión con los electores, nombró director supremo a Rondeau y sustituto a Álvarez Thomas, eligió gobernador intendente de Buenos Aires a Oliden, y también a los integrantes de la Junta de Observación. Ésta dictó un Estatuto (1815), por el cual compartió con el Cabildo la potestad electoral, designando ambos al director interino González Balcarce y a la Comisión Superior Gubernativa que tuvo el mando hasta la llegada de Pueyrredón. Bajo el dictado del Reglamento de 1817, continuó con la organización del acto electoral, tanto para diputados al Congreso como para representantes a la Junta local. Y tras la batalla de Cepeda en 1820, los sucesos imperantes determinaron que la corporación fuera el ámbito donde se dirimió la petición de cesantía del gobernador Sarratea, acusado de haber entregado armas a Ramírez. En dicho recinto se dio cita un número considerable de ciudadanos, que procedió a separar a aquél del cargo y a reemplazarlo por Balcarce, razón por la cual éste juró ante el ayuntamiento; aunque su nominación no proviniera de la Junta de Representantes, que era el órgano encargado de dicho cometido.

Es de resaltar que la persistente intervención del Cabildo bonaerense surgía de una

manifiesta vocación política; vocación que, a partir de 1810, lo llevó a ser depositario principal del poder, árbitro de la situación y, como resultante de ello, espacio de una *sui generis* participación directa de la población donde se concretaron importantes cambios. Paralelamente, este ayuntamiento fue autoridad suplente y de reserva ante los casos de acefalía, conflicto de poderes o emergencia. Así, el 22 de mayo se le delegó la potestad para formar una junta gubernativa y, en 1812, al producirse el movimiento de octubre, una representación le solicitó el cese del gobierno de la asamblea, y la organización del nuevo Triunvirato, en función de “la autoridad que le delegó el Pueblo” en 1810. Esta intervención del Cabildo se interrumpió durante el periodo de la Asamblea de 1813, pero volvió a terciar cuando se produjo —después del pronunciamiento de Fontezuelas— la renuncia del director Alvear; oportunidad en que —desde abril a mayo— la institución capitular ejerció de forma interina el gobierno superior.

Con el Estatuto de 1815, el Cabildo y la Junta de Observación se situaron sobre el Ejecutivo, a quien además controlaban. Y, en 1816, con el fracaso de la expedición enviada por Álvarez Thomas a Santa Fe, Díaz Vélez se puso a las órdenes del ayuntamiento, a cuya disposición dejó “todo lo relativo a Gobierno”. Luego de estos sucesos, vino un interregno sin intervención de los capitulares hasta 1820. En este agitado año la institución volvió a asumir el poder político local, y ante la requisitoria de los federales, apremió a la clausura del Congreso y a la renuncia del director Rondeau. Dado que esta autoridad al dimitir dejó la dirección del Estado en manos del Cabildo, éste comunicó en una proclama que había “reasumido el mando universal de esta Ciudad y

Provincia" (Bando Capitular del 11 de febrero de 1820). Desde esta instancia arbitral y gubernativa, procuró acercarse a los caudillos federales para lograr una solución pacífica y, con el giro de los acontecimientos, recibió el bastón de mando provincial —por renuncia del gobernador interino Ildefonso Ramos Mejía (2 de junio de 1820)— y ofició como mediador entre la Junta de Representantes y Soler; por ello, no es extraño que la corporación —consciente de su papel— públicamente se autotitulara "cuerpo mediador y de paz" (29 de junio de 1820). Finalmente, antes de que terminara el citado año y condescendiendo con peticiones que le formularon, tomó provisoriamente —aunque por última vez— el gobierno de Buenos Aires.

A este poderoso Cabildo porteño, transformado en órgano multifacético —político y social— dentro del esquema de poder patrio, y cuya preeminencia jerárquica había institucionalizado el Estatuto de 1815, se le comenzó a restar funciones y roles, en el transcurso de 1820; proceso que coadyuvó a afianzar las facultades gubernativas del Ejecutivo y a consolidar a la Sala de Representantes. Así, los cambios tendientes a disminuir su acción, culminaron —en 1821— con su supresión, que alcanzó también al de la cercana villa de Luján.

LA TRAMA DEL NUEVO ORDEN PROVINCIAL

LAS PROVINCIAS HISTÓRICAS

Los cabildos indios, producto originario de una colonización urbana y proyectados sobre una jurisdicción que excedía el marco de la urbe, se convirtieron —en su mayoría— en las células prefigurantes de las provincias his-

tóricas de la Argentina. Esto fue así porque, en más de dos siglos de vida colonial, las comunidades locales cohesionaron sus lazos ayudadas por las distancias y al abrigo del poder capitular. Esta peculiaridad le fue dando a cada una de aquéllas una identidad propia, un perfil con el que violentamente irrumpieron en 1820 al instalarse —por primera vez— como provincias institucionalizadas, de acuerdo con el ideario federal; esto es, dentro de una tendencia que les otorgaba capacidad para elegir autoridades y fijar legalmente su orden superior.

Ese abrupto ingreso detonó en Cepeda, dentro del territorio intendencial de Buenos Aires, lugar donde la puja con el federalismo artiguista databa de la primera década patria. Esta desinteligencia, nacida del desacuerdo sobre la conducción del gobierno revolucionario, pronto se extendió a las demás regiones por reacción contra esa dirección centralista. De ahí que, al primer estallido, lo acompañara una serie concatenada de otros, que fragmentó el suelo de las intendencias virreinales, abriendo camino hacia un nuevo orden fundamental, que echó las bases de la futura federación. Así, en 1820, se configuraron de forma autónoma Entre Ríos, La Rioja, Santiago del Estero, San Juan, San Luis y Mendoza; un año después se separaron Catamarca de Tucumán y Corrientes de Entre Ríos, mientras que Jujuy continuó subordinada a Salta hasta 1834.

Esta transición hacia el Estado constitucional discurre con la afirmación de las entidades locales, que constituyeron sus poderes siguiendo los lineamientos del patrón ideológico en boga. Esta transformación se produjo en un ámbito muy singular, pues el proceso constituyente provincial estuvo coherentemente ligado y en consenso con los principios sostenidos en

los pactos; pactos que, ante la acefalía de autoridad nacional, mantuvieron vivo entre las provincias el sentido de integración y unidad de destino. En consecuencia, esta inédita experiencia se incorporaría a las posteriores prácticas políticas y constitucionales.

AFIANZAMIENTO DE CADA IDENTIDAD LOCAL. CONSTITUCIONES RÍGIDAS Y FLEXIBLES

El señalado proceso provincial, que afirma el gobierno representativo y la separación de poderes, tiene su precedente en la Carta Oriental de 1813, pero en el actual territorio argentino se inicia en 1819, cuando Santa Fe —en ejercicio del poder constituyente— dicta su primer Estatuto. Éste preanuncia el quinquenio siguiente, que en este aspecto es novedoso y prolífero, pues en él se elaboran seis estatutos locales, dos regionales y una declaración de derechos. Se trata de los textos de Córdoba (1821), Salta (1821), Corrientes (1821 y 1824), Entre Ríos (1822) y Catamarca (1823); los de las regiones de Tucumán en 1820 (con Catamarca solamente) y Cuyo en 1821 (sin vigencia); más la Carta de Mayo de San Juan, en 1825. Tendencia que luego se completa con los reglamentos de Santiago del Estero (en 1830, y proyecto de 1835), San Luis (1832) y Jujuy (en 1839, precedido del proyecto de 1835); a las que se suman las reformas de Santa Fe (1841), Córdoba (1847), Jujuy (1851, vetada por el gobernador Iturbe) y Tucumán (1852). Se advierte que estas Cartas Provinciales, siendo formalmente semejantes, eran disímiles, sin embargo, por su alcance territorial en algunos casos, por los matices introducidos al plantear las atribuciones de los órganos en otros, y también por el distinto nivel de la técnica jurídica aplicada al redactarlas. Por eso, dentro de

la tipología local, principalmente ocupan un primer umbral los textos dictados por Córdoba en 1821, por Entre Ríos en 1822; se une a ellos el proyecto porteño de 1833, y cobra originalidad el ensayo regional cuyano de 1821.

De forma paralela, pero mediante una organización asentada en leyes individuales y con el procedimiento común de reforma legislativa, se inscriben —bajo la categoría de constituciones semiflexibles— los procesos constitutivos de Buenos Aires, Mendoza y La Rioja.

Es de señalar que en este proceso hubo influencias recíprocas, obrando en varias dos referentes modélicos: la Constitución de 1819 y, en algunos temas, el Reglamento de 1817, ambos de filiación unitaria. Esto determinó, por un lado, la incorporación de facultades estatales que luego se plantearían como de discutida delegación a la Nación (verbigracia, la organización de la tropa, el patronato, etc.). Y, por otro lado, se dio la simbiosis de una raíz unitaria con otra federal; relación que luego Alberdi —al precisar el régimen político plasmado en la Constitución de 1853— definiría como “Federación Unitaria” o “Unidad Federativa”.

Bajo el paradigma del racionalismo normativista y según las pautas del constitucionalismo liberal, ingresó —en el ámbito local— el principio de separación de poderes. Con este cambio comenzó, entre 1821 y 1837, la desaparición paulatina de los cabildos, cuyas funciones serían absorbidas por los órganos nacientes.

De este modo, con la extinción de aquellos, desapareció también un ámbito donde pervivían manifestaciones del derecho consuetudinario. En consecuencia, empezó a configurarse y a prevalecer un orden jurídico que —inspirado en el Reglamento de 1817 (secc. II, cap. I, art. II)— contemplaba la per-

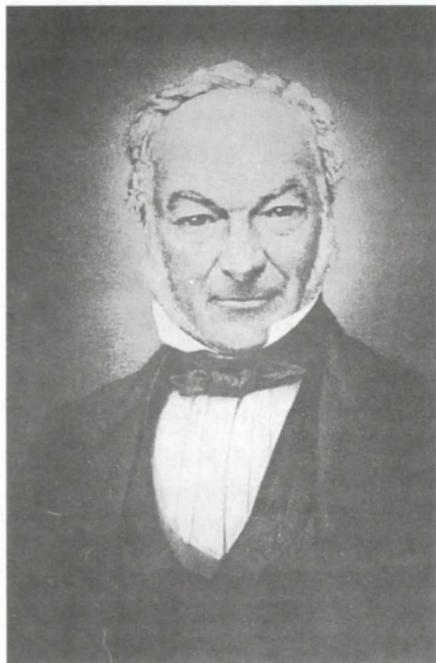
manencia de anteriores leyes o disposiciones (verbigracia, la Real Ordenanza de Intendentes), como también de usos, costumbres o prácticas; las que continuarían vigentes en tanto no se opusieran a la nueva normativa local y a la dictada—decían algunos documentos— desde 1810 (véanse en tal sentido los textos de Santa Fe, 1819, art. 59 y 1841, art. 103; Tucumán, 1820, Sección IV, Cap. Segundo, art. 21; Cuyo, 1821, Cap. Final, art. 2; Córdoba, 1821 y 1847, cap. XII, art. 3; Salta, 1821, art. 3 inc. 1º; Entre Ríos, 1822, art. 124; Catamarca, 1823, art. 119; proyecto porteño, 1833, art. 131; Mendoza, Reglamento de Administración de Justicia, 1834, Cap. final, art. 8; Jujuy, 1839, art. 65 y 1851, art. 61).

Las citadas cláusulas, configuradoras del derecho interno de cada estado local, se correlacionan con las que marcan una gradación de normas en cuya cúspide se asientan los estatutos o reglamentos organizadores, dictados por las provincias. Y estos textos, a su vez, custodiarían su propia situación jerárquica con disposiciones de control que velan por el cumplimiento de ellos y, al mismo tiempo, arbitran sanciones, de distinto tipo, para quienes atentan contra sus disposiciones.

En el inicio de este proceso constituyente Tucumán, Córdoba, Entre Ríos, Catamarca, y, más tarde, Santa Fe (1841), introdujeron un breve capítulo—propio del momento histórico— que titularon “Derechos de la Provincia”. En éste subsumieron, entre otras facultades, el ejercicio del poder constituyente, la delegación de la soberanía en los tres poderes y el principio de legalidad. Córdoba, a su vez, impuso un límite, pues sostuvo esas competencias “en cuanto no perjudiquen—decía— los derechos particulares de las demás provincias y los generales de la Confederación”.

La adhesión a esos principios recorrió todo el territorio, junto con el reconocimiento de un orden superior al que los estados locales anticipaban subordinarse. Este orden superior o nacional, cuya continuidad había puesto en crisis Cepeda, se mantuvo vivo por esa fluida vinculación entre las provincias merced al sistema articulado por los pactos. Éstos afirmaban el carácter transitorio de la fragmentación producida en 1820, y decidían integrarse bajo una forma de organización que garantizara las autonomías; todo esto, en vista al dictado de una Constitución Nacional.

Por ello, acordes con los objetivos de unión perseguidos por ese nuevo orden fundamental y ratificando lo expresado en los pactos, aparecieron diferentes disposiciones locales que sostenían la sujeción a un futuro Congreso General. Así, Córdoba al referirse a su Constitución de 1821, aclaraba que “examinarla y juzgarla sobre si se opone o no, a la autoridad de la confederación, es privativo del congreso general de los estados” (Cap. XIII, art. 1º). Salta, en el mismo año, en uno de sus artículos expresaba que “todos los actos que proceden, reglas que prescriben, y disposiciones que según ellas se tomen, quedan enteramente sujetas a la aprobación, reforma y variaciones que el Congreso Nacional quisiere practicar” (art. 1º, relacionado con el art. 15); Entre Ríos, en 1822, se constituía provisoriamente “con la calidad de por ahora—decía— y hasta la sanción y últimas declaraciones del congreso general” (art. 1º, en concordancia con el 2º); en tanto que Santiago del Estero, en 1830, acotaba: “La Honorable Sala de Representantes decretará la cesación absoluta de este Reglamento cuando la Provincia reciba la Constitución sancionada por el futuro Congreso General Constituyente” (art. 25). En tal



Salvador María del Carril, mentor de la Constitución de la provincia de San Juan conocida como Carta de Mayo.

sentido, dichas cláusulas se relacionaban con otras que reiteraban la pertenencia a un Estado o poder nacional (verbigracia, Cartas de Corrientes, 1821, Secc. III, art. 3º; Manifiesto y Reglamento de Cuyo, 1821; Catamarca, 1823, art. 19; Jujuy, 1839, art. 7º y 1851, art. 8º; Santa Fe, 1841, art. 84, y Tucumán, 1852, art. 59).

En lo confesional, la religión católica fue sostenida y protegida como credo exclusivo, sin permitir otros, y con fuertes sanciones para quien cayere en infracción. Esto explica la reacción y el debate periodístico que se produjo —entre liberales y católicos— por la Carta de Mayo de San Juan. Esta declaración fue, después del tratado celebrado con Inglaterra (1825), la primera manifestación provincial que concretó institucionalmente la libertad

de cultos. En correlato con este tema, se encuentra lo estatuido por Entre Ríos (1822) que, en lo espiritual, se sujetaba al gobierno episcopal de Buenos Aires y a lo que estableciera el Congreso y el gobierno central de la Nación (art. 125).

En este contexto, los diferentes reglamentos reconocieron todo un plexo de derechos fundamentales, que incluían el derecho a la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad individual, la igualdad ante la ley, la libertad de imprenta, en ciertos casos el *habeas corpus*, etcétera. Paralelamente, se incorporó la adhesión al régimen federal y, en la medida en que este régimen se consolidaba políticamente, la defensa de la causa federal se convirtió en una exigencia *sine qua non* para ocupar cargos públicos.

En este marco organizativo, cada entidad se denominó “provincia”, salvo los casos de Tucumán y Entre Ríos que, en 1820, se autotitulaban también “república”; y Córdoba que, en 1821, utilizó ambos vocablos en forma indistinta, como sinónimos.

Tal como había ocurrido en el orden nacional, con la nueva ideología el Legislativo, al encarnar la soberanía del pueblo, se convirtió en el órgano de máxima representación. Así este cuerpo —con sólo una nominal jerarquía dentro de la tríada— fue llamado “Junta de Representantes”, “Sala”, “Representación Provincial”, “Congreso de Representantes”, “Congreso Provincial”, etcétera. Sus miembros fueron electos de forma directa o indirecta, acorde con lo dispuesto por cada provincia, variando la proporción o el número fijo —por la ciudad y la campaña— según los textos. Sólo en un caso se acudió a cierta connotación corporativa, situación que se dio en Tucumán —en 1820— que incluyó un eclesiástico designado por la representación. Asimismo, el voto pasivo fue

calificado, pues para acceder a este recinto, se exigió, en general, ciertos años de ciudadanía (osciló entre 6 y 10 años), de edad (entre 22 y 26 años), de patrimonio o capital (entre 1.000 y 4.000 pesos), o bien de arte u oficio útil.

Estas salas fueron unicamerales, con excepción del proyecto porteño de 1833 que estatuyó dos cámaras. En ello obraba una razón sociológica pues había dificultad en contar con miembros —con requisitos calificados— para un sistema bicameral. Por otra parte, las sesiones se extendían —en varias provincias— a dos trimestres anuales; en otros casos a dos o cuatro meses, o bien a lapsos de ochenta días. Y, pese a que sólo funcionaban una parte del año, muchas veces fue difícil lograr quórum. Por eso y para ayudar al equilibrio entre el Ejecutivo y la Sala, e impedir el avance sin control del primero sobre la segunda, se instituyó, en algunas provincias, una comisión permanente que operaba durante el receso parlamentario o en reemplazo de la Sala. En esta medida incidió también —como es obvio— la falta de personal para llenar las bancas.

En cuanto a las atribuciones del órgano, se debe tener en cuenta que en algunos lugares comenzó de manera rudimentaria, como ocurrió en Santa Fe (1819), donde la Representación se limitaba a “nombrar la corporación del Cabildo”, o en San Luis (1832), donde debía “resolver como soberana todos los asuntos de grave momento que le pertencen”; o en San Juan (1821), donde debía conocer y decidir en los asuntos que fuera consultada. Asimismo, incurrió en demasiada generalización el primer Reglamento de Corrientes (1821), fue muy escueto el texto de Santiago del Estero (1830) y, en el caso de Mendoza (1820), la Junta de Representantes nació como órgano consultivo y de control,

pues al comienzo —aunque por poco tiempo— se le vedó legislar.

Sin embargo, cada provincia tuvo particular crecimiento y, en su desarrollo, todas las Salas fueron gradualmente ejerciendo facultades legislativas y constituyentes. A estas competencias sumaron, en general, otras como crear y suprimir empleos, fijar sueldos, decretar la guerra y la paz, establecer contribuciones, elegir al gobernador, establecer tribunales; ejercer funciones de control de responsabilidad política —mediante el juicio político o el nombramiento de jueces de residencia— y de control económico respecto de la renta o de la cuenta general de la provincia; en ciertos casos, hicieron comparecer a los ministros del Ejecutivo para dar informes; aprobaron las actas de los diputados electos; en la relación interprovincial, autorizaron o rechazaron tratados, reglaron el comercio; en algunas provincias se ocuparon de los planes y de los establecimientos de educación, etcétera. Finalmente cabe recordar que, dentro de este listado, sólo los textos de Córdoba (1821 y 1847), Salta (1821) y Santiago del Estero (1830) expresamente incluyeron la interpretación legislativa, atribución de cuño francés que, acorde con el pensamiento liberal, apuntaba a sobredimensionar esta rama dentro de la tríada del poder.

En este orden, en todas las provincias, la función del Ejecutivo —destacada por su fortalecimiento y acompañada por una actitud más expeditiva que la del Legislativo— dejó fuerte impronta en el decurso histórico que institucionalizó al órgano; de ahí que la denominación de “caudillo” dada al gobernador, en algunos casos, no hizo más que remarcar su perfil personalista y protagónico.

Este Ejecutivo, a quien la Sala nombraba y ante la que debía jurar, llegó al poder por esta

vía y por la revolucionaria o de facto. Se le requería, para ocupar el cargo —sólo en ciertos textos—, exigencias de edad (26, 30, 32 y 35 años), ser natural del territorio (provincial, de las Provincias Unidas o de “las Américas libres”) y capacidad económica o profesional. Legalmente tuvo un mandato de dos, tres, cuatro o seis años, según las provincias; y cuando se previó su reelección, ésta requirió alto quórum para concretarse, o se le limitó a una sola, o se exigió dejar pasar uno o dos períodos; salvo San Juan, en donde —por la documentación existente— parecería que no habría habido restricción sobre el tema, o Córdoba —en 1847— que introdujo la reelección indefinida, según criterio de la Sala. Sin embargo, en la realidad hubo de todo, desde el paso vertiginoso de veinticuatro gobernadores en dieciséis años, como ocurrió en San Juan, hasta la prolongada permanencia de otros que —al quedarse excesivamente en el poder— cerraron la posibilidad de alternancia, como sucedió con Estanislao López, Nazario Benavidez, Juan Manuel de Rosas, entre otros.

El título fue el de gobernador, aunque algunos ejecutivos se denominaron gobernador intendente o gobernador y capitán general. Este último denotaba resabios indios pero, además, conjugaba la función de gobierno y el mando militar que, en todos los casos, aquél ostentaba. Asimismo, como cabeza del estado local representaba a la provincia al celebrar y concluir tratados, con anuencia de la Sala, y al ejercer el patronato, principalmente. Entre otras atribuciones estaba el indulto; la función administrativa, rubro en el que afloraban las disposiciones de la Real Ordenanza de Intendentes, el nombramiento y destitución de su ministro secretario, y en algunos reglamentos se le otorgaba la provisión de empleos civiles y militares.

La acción impulsora de este magistrado se vio fortalecida por su actividad como colegislador, mediante la iniciativa, en ciertos casos por el veto parcial, y muchas veces por la delegación que de estas facultades le hizo la Sala. Como nota destacable, cabe incluir lo sostenido por el texto santafesino de 1819, norma por la cual el gobernador ejercía facultades judiciales, en grado de apelación, en “todas las causas civiles y criminales a excepción de aquéllas que son de su privativo conocimiento” (art. 29). Dicha función estaba explícitamente vedada en la mayoría de los estatutos locales; sin embargo, en la praxis hubo gran cantidad de ejecutivos que —alejándose de lo preceptuado— no titubearon en tener decidida injerencia en lo judicial.

De forma paralela a estas competencias se sumaron dos importantes atributos: las facultades extraordinarias y la suma del poder público. Las primeras fueron otorgadas con diferente alcance; siendo conferidas, en unos casos, como una delegación de facultades de naturaleza legislativa y, en otros, incluyendo la suspensión de la seguridad individual, semejante a lo que ocurría con el estado de sitio. En cuanto a la suma del poder público, que entrañaba la concentración de los tres poderes en el Ejecutivo, dicha potestad destruía el principio republicano de separación de poderes y, en segundo lugar, instalaba un absolutismo gubernamental totalmente incompatible con las ideas sostenidas después de 1810. Pero además, en ambos casos, estas facultades no sólo significaron el acrecentamiento de peso político del gobernador sino, también, el ejercicio de una temible presión sobre las personas a quienes aquél podía sustraerles los derechos vinculados con su seguridad individual; derechos que, por otra parte, habían sido objeto de una fé-

rrea defensa desde la Revolución de Mayo. Se debe igualmente destacar que dichas facultades fueron ejercidas por todos los gobernadores, con distintas variantes; y sólo en algún texto o proyecto se buscó limitarlas al punto de casi vedar su ejercicio (verbigracia, Buenos Aires en 1833; Tucumán en 1852). Asimismo, en este tema y durante el período analizado, el arquetipo de su uso lo constituyó Juan Manuel de Rosas, y el resultado de esta experiencia política fue la expresa prohibición de aquéllas en la Constitución de 1853-60 (art. 29).

En esta inserción simbiótica de tradición y modernidad —en la que afloraban la costumbre, la legislación española, la normativa patria y el sistema francés de separación de poderes—, el Ejecutivo encontró el ámbito propicio para tomar posición como eje del poder local; por ello tuvo significativa presencia dentro de la red supraprovincial que los pactos articulaban. De ahí también que el Acuerdo de San Nicolás (1852) se convirtiera en momento clave de la organización argentina, pues fue la participación y el consenso de esos representativos gobernadores lo que permitió ingresar a un nuevo y deseado orden constitucional en 1853.

La estructura de los poderes locales se completa con la administración de justicia. En la organización de esta rama y mientras el Cabildo pervivió, se mantuvo en sus manos la justicia inferior; por eso, al desaparecer aquél nació la primera instancia administrada por jueces que, en algunos sitios, continuaron denominándose alcaldes. En cuanto al nombramiento de éstos, ocurrió muy frecuentemente que —de hecho como *dé derecho*— su designación dependió del Ejecutivo. La instancia siguiente o segunda estuvo, en general, en un denominado Tribunal Superior, de Apelaciones, de Alzada, Corte Suprema, etcétera, a los

que se procuró integrarlos con abogados. En el caso de Santa Fe, la apelación se sustanciaba ante el gobernador; y esta situación, que obstaculizaba la independencia y la separación de poderes, se repitió, sin embargo, en muchas partes, pese a lo que contrariamente había estatuido la normativa provincial. En este aspecto, la reglamentación, siguiendo lo preceptuado por el Reglamento Provisorio de 1817, fijó —en la mayoría de los casos— que los miembros de aquel cuerpo fueran designados por el gobernador a partir de una terna elevada por los propios tribunales, o bien por propuesta o con consentimiento de la Sala, en otros lugares.

El relevamiento histórico de esta institución deja a las claras la preocupación de la dirigencia local por instalar un poder judicial dentro de la clásica triada. Pero este objetivo se trunca porque interfieren el peso de la práctica y del estilo del Antiguo Régimen en el ejercicio de esta función, la paralela consolidación de un Ejecutivo fuerte que —no pocas veces— se erige con la suma del poder, la escasez de letrados, la baja retribución y la ausencia de normas que previeran la intangibilidad de los haberes. Si a esto se suma la fuerza de la corriente ideológica francesa que impedía al juez interpretar la ley, era natural que su situación quedara minimizada y a la retaguardia de los otros dos órganos estatales; órganos de los cuales —se desprende— comunmente dependía.

BASES LOCALES PARA EL FUTURO ORDEN POLÍTICO CONSTITUCIONAL

Esta trama constitutiva de órganos de poder local, desplegada en algo más de tres décadas patrias —de la que afloran en amalgama resabios tradicionales con principios de la modernidad— se convertiría, a partir de 1853, en

fueron fuente primaria del Derecho Público Provincial, disciplina cuya creación debe su autoría a Alberdi. Por eso, en razón del valor fundacional que ese entramado ofrecía a la república, el publicista tucumano expresaba: "Las provincias argentinas no deben tomar todos los elementos de su derecho público local de las reglas generales que suministra la ciencia, ni tampoco del ejemplo doctrinario de otros países. Ellas tienen antecedentes propios, que bien o mal han gobernado su vida independiente por espacio de cuarenta años [...] Compulsar y reunir esos antecedentes y extraer parte de ellos para servir a la Constitución del nuevo edificio político, es regla que conviene seguir para construirlo con economía y solidez". (*Derecho Público Provincial Argentino*.)

CONFIGURACIÓN DE LA NUEVA MAGISTRATURA NACIONAL

RAZONES GEOPOLÍTICAS E HISTÓRICAS

La conducción política en manos del gobierno de Buenos Aires se remonta a precedentes de naturaleza "mesológica" y política que convirtieron a dicha ciudad, cabeza y puerto de región, en capital del Virreinato, después en sede principal del proceso emancipador y en residencia de las autoridades de la Revolución, a partir de 1810.

Con la caída del Directorio, en 1820, Buenos Aires mantuvo el ejercicio de las relaciones exteriores, hasta que el Congreso General Constituyente, convocado en 1824, dictó la Ley Fundamental (1825) que estableció un Ejecutivo Nacional Provisorio en manos del gobierno porteño, otorgando así legalidad a una gestión ejercida de hecho. Por esta norma

se le dieron a aquél atribuciones limitadas, entre ellas, la de atender las relaciones exteriores y celebrar tratados con ratificación del Congreso; facultades que fueron ejercidas corto tiempo, pues finalizaron al instalarse el Ejecutivo permanente con Rivadavia como presidente. Poco después, con el colapso de esta presidencia y del Congreso, Buenos Aires reasumió aquellas funciones.

En este contexto, el rechazo de la Carta de 1826 y el fracaso de la Convención Constituyente, más la conclusión de una paz "indigna" con Brasil, desembocaron en una encendida guerra civil. Dada esta conflictiva situación, la necesidad de una convivencia ordenada se buscó a través de la solución autocrática; solución que hallaría su mentor en la figura de don Juan Manuel de Rosas. En tal sentido, cabe recordar las palabras del propio Rosas, quien en conversación con Ernesto Quesada, desde su exilio en Southampton, afirmaba: "Para mí el ideal de gobierno feliz sería el autócrata paternal, inteligente, desinteresado e infatigable, enérgico y resuelto a hacer la felicidad de su pueblo, sin favoritos ni favoritas. Por eso jamás tuve ni unos ni otras; busqué realizar yo solo el ideal del gobierno paternal, en la época de transición que me tocó gobernar [...] He despreciado siempre a los tiranuelos inferiores y a los caudillejos de barrio escondidos en la sombra. He admirado siempre a los dictadores autócratas que han sido los primeros servidores de sus pueblos".

DEL GOBIERNO LOCAL A LA MAGISTRATURA NACIONAL

El 6 de diciembre de 1829, la Sala de Buenos Aires eligió gobernador a Rosas y lo investió con las *facultades extraordinarias*; unos días

después, lo declaró “Restaurador de las leyes e instituciones de la Provincia de Buenos Aires”.

La mencionada delegación de facultades era conocida desde la primera década patria, y ahora —transcurridos unos años— se le otorgaba al Ejecutivo con la potestad, principalmente, de suspender la seguridad individual, sin incluir atribuciones legislativas ni judiciales.

Paralelo al ascenso de Rosas al gobierno, y como resultante de las victorias militares de los unitarios, éstos constituyeron la Liga del Interior (31 de agosto de 1830) que, integrada por nueve provincias del centro, oeste y norte, estableció un Supremo Poder Militar en manos del general José María Paz. En oposición a este centro de poder se formó un frente federal en el Litoral (4 de enero de 1831), con la participación de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, al que luego suscribiría Corrientes. Este Pacto Federal concretó una alianza ofensiva y defensiva, para los casos de ataque interno o externo; estipuló para los aliados el compromiso de no celebrar tratados sin el consentimiento de los demás firmantes; fijó derechos de los habitantes de una provincia en las otras y creó una Comisión Representativa con las atribuciones de declarar la guerra y celebrar la paz e invitar a las demás provincias, “cuando estén en plena libertad y tranquilidad”, a reunirse en federación “y a que por medio de un congreso general federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal”.

En esta situación se encontraban los contendientes cuando por obra del azar, cayó prisionero el general Paz. Este inesperado suceso, ocurrido en mayo de 1831, selló la suerte de los unitarios, quienes fueron después vencidos por Quiroga en la Ciudadela de Tucumán (4 de noviembre de 1831). Vino entonces el

derrumbe de la coalición unitaria y la paulatina adhesión de las provincias —antes firmantes de la Liga— al Pacto Federal. Al mismo tiempo, a instancias de Rosas —quien por correspondencia adoctrinaba a López y a Quiroga— se fue logrando que las provincias autorizaran al gobierno de Buenos Aires para *dirigir los negocios de paz y guerra, y las relaciones exteriores*.

Junto con este acrecentamiento de facultades, el Ejecutivo porteño se propuso liquidar la Comisión Representativa, órgano que se erigió como otro centro de poder. El objetivo perseguido se cumplió, pues en 1832, aquella fue disuelta.

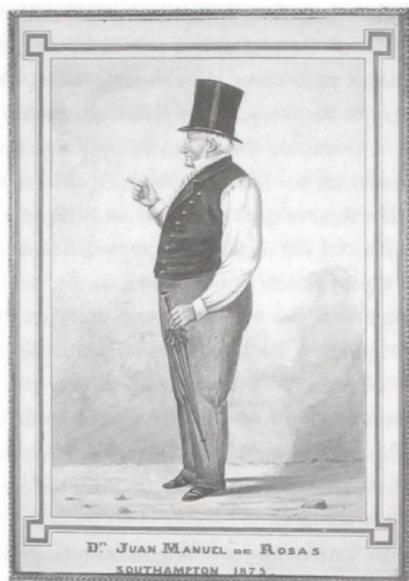
Con la desaparición de la citada Comisión, se diluía el nexo hacia un futuro Congreso Constituyente, política que respondía a lo repetidamente sostenido por el gobernador de Buenos Aires; quien pensaba que las provincias debían arreglar su administración interior antes de la convocatoria a Congreso. Esta idea —nunca abandonada— fue la que Rosas manifestó en la carta de la Hacienda de Figueroa (1834).

En este orden, antes de que el gobernador terminara su mandato —y concluida la guerra civil— se exteriorizó una opinión que presionaba para que el Ejecutivo devolviera las facultades extraordinarias. El tema provocó largos debates en la Sala de Representantes de Buenos Aires, pero la postura moderada se impuso; así, las facultades fueron devueltas y, en este clima de ideas, el proyecto constitucional porteño de 1833 dispuso: “Jamás podrá en la provincia el P.E. ser investido con facultades extraordinarias para disponer de las vidas ni fortunas de los particulares, ni trastornar el orden y formas de la administración establecido por las leyes” (art. 170).

Después de un interregno, Rosas volvió al poder. Este segundo gobierno vino precedido de una crisis política que, desatada en el norte, culminó con el asesinato de Quiroga. Dada esta conmoción, la Sala al designarlo gobernador le otorgó “*toda la suma del poder público de esta provincia*”, con los únicos límites de defender la religión católica y sostener la causa de la Federación. Esta amplísima concesión de facultades —que liquidaba el principio republicano de separación de poderes e instalaba un nuevo absolutismo— era, ya se vio, de uso y aplicación en las provincias; pero, en esta oportunidad, por exigencia de su titular, dicha potestad fue legitimada por un plebiscito urbano.

En este segundo mandato, Rosas acometió la idea de dar a su gestión significación nacional, acudiendo a competencias que respondían a esa significación. Dentro de este contexto, el *Encargo de las Relaciones Exteriores* sería la base de construcción de poder, poder que —se comprende— tenía un definido sesgo personalista. Esta delegación de facultades constituía —dice Tau Anzoátegui— un cargo anexo al de gobernador de Buenos Aires; era, además, un mandato revocable y con carácter provisorio, pues aquéllas se concedían hasta la reunión del Congreso General o hasta el dictado de la Constitución; aunque esta última posibilidad o exigencia se veía muy lejana, si nos atentemos a lo sostenido por la cabeza máxima del régimen.

Junto al señalado Encargo de las Relaciones Exteriores, Rosas se atribuyó también ser el último intérprete del Pacto Federal y, en la consolidación de su hegemonismo, sumó otras funciones; entre ellas, la de intervenir en las provincias por motivos políticos; el ejercicio del Patronato Nacional, como competen-



Juan Manuel de Rosas en su exilio de Southampton. Museo Saavedra. Buenos Aires.

cia del Encargado de las Relaciones Exteriores; la delegación de facultades para juzgar crímenes políticos contra la Nación; el mando militar; la resolución de conflictos por la cuestión de límites interprovinciales; el control del tránsito fluvial en los ríos Paraná y Uruguay; la vigilancia de los escritos sediciosos; la concesión de gracia o perdón, etcétera.

El liderazgo de Rosas se concentró aún más en su persona después de las muertes de Quiroga y López. En este proceso, los conflictos internacionales contribuyeron a incrementar su poder y a afianzar su magistratura nacional; a esto, principalmente, coadyuvaron la guerra contra la Confederación peruano-boliviana, en 1837; el conflicto con Francia —que desembocó en el bloqueo del puerto de Buenos Aires y del litoral— en 1838; y la intervención anglo-francesa, después. Asimismo,

mediante circulares a las provincias, el gobierno porteño consiguió que se le delegaran facultades para obrar sin restricciones en los negocios de paz, guerra y relaciones exteriores. Y, dentro de este marco, el alto cargo desempeñado por Rosas fue denominado con el nivel y alcance que, a esa función, se le adjudicaba. Así, del registro documental emergen los títulos de: jefe —supremo o ilustre— del Estado o de la Confederación Argentina; jefe de la República; Encargado de Negocios de la Paz, Guerra y Relaciones Exteriores de la Confederación Argentina (con variantes análogas), y Encargado de la Dirección Suprema de los Asuntos Nacionales de la Confederación Argentina.

De este modo se configuró esta singular magistratura, impulsada y modelada a través de una red epistolar y de vínculos personales, que hábilmente —y sin necesidad de acudir a los pactos— el gobernador de Buenos Aires orquestó. De ello resultó la constitución de un poder nacional, anexado a un poder local e incrementado por una continua delegación de facultades que, además, durante largo tiempo fueron conducidas prácticamente sin controles efectivos y sin posibilitar la alternancia en el cargo. De ahí que el desenlace fuera el derrocamiento de su titular.

Este final lo inició Urquiza al retener y no delegar —como era habitual— las relaciones exteriores, siguiendo así una vía institucional que ya antes había sido usada, en señal de resistencia al dictador. Este pronunciamiento, como la batalla contra Rosas en Caseros, se llevó a cabo invocando lo acordado en el Pacto Federal y a los efectos de dar una Constitución al país.

INSERCIÓN DE ESTA MAGISTRATURA EN EL ACUERDO DE SAN NICOLÁS Y EN LA CONSTITUCIÓN

Como consecuencia de Caseros, en los meses inmediatos a la contienda, las provincias se apresuraron a dar su apoyo al vencedor; en tanto que en el litoral los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes, más el plenipotenciario de Santa Fe, suscribieron el Protocolo de Palermo (6 de abril de 1852). Por este documento, los firmantes, en inteligencia de la voluntad manifiesta de las provincias y repitiendo un acto ya tradicional, confiaron al general Urquiza la dirección de “las Relaciones Exteriores de la República, hasta tanto que, reunido el Congreso Nacional, se establezca definitivamente el Poder a quien compete el ejercicio de este cargo”.

Desaparecido el régimen rosista, correspondía entonces convocar a la Comisión Representativa, tal como lo preceptuaba el Pacto Federal, invocado en el pronunciamiento y aceptado por todos. Urquiza, sin embargo, consideró más conveniente cambiar el procedimiento y reunir a los gobernadores en San Nicolás de los Arroyos. De este modo, el vencedor de Caseros lograría —por un lado— un nuevo instrumento legal: el Acuerdo de San Nicolás (31 de mayo de 1852). Y, por otro lado, pondría en evidencia el papel protagónico de los gobernadores dentro del tablero político; así, acorde con una mecánica que invertía el sentido de la representación política, quedó asentado el precedente de una práctica que en años posteriores se reiteraría.

Por el Acuerdo se determinó que al Encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación le competía poner en ejecución el Pacto Federal, fijándose que la reunión del

Congreso Constituyente se verificaría en Santa Fe. Asimismo, aquella norma, refiriéndose a la citada magistratura, decía: "Atendiendo las importantes atribuciones que por este convenio recibe el Excelentísimo Señor Encargado de las Relaciones Exteriores, se resuelve que su título sea el de Director Provisorio de la Confederación Argentina" (art. 18). Es decir, por esta cláusula el Encargado fue transformado en director provisorio y quedó expresamente facultado para: hacer observar el Pacto Federal (art. 1º) y velar por el cumplimiento del Acuerdo (art. 15); representar la soberanía, conservar la indivisibilidad nacional, mantener la paz interior, asegurar la frontera y defender la República de cualquier pretensión extranjera (art. 15); proveer a los gastos de viáticos y dietas de los diputados (art. 9); instalar el Congreso, abrir las sesiones y promulgar la Constitución sancionada (arts. 10 y 12); restablecer la paz, sosteniendo a las autoridades legalmente constituidas (art. 14); ejercer el mando militar de todas las fuerzas militares (art. 15); reglamen-

tar la navegación de los ríos interiores (art. 16) y establecer cerca de su persona un consejo de estado (art. 17).

Esta concentración de facultades en una autoridad interina —el general Urquiza— despertó los recelos de Buenos Aires y fue uno de los motivos decisivos de ésta para el rechazo del Acuerdo. Finalmente, la continuidad y variantes que el proceso histórico introdujo en la formación de la magistratura en análisis, desembocó en la Constitución de 1853, texto en el que estas facultades se deslizaron, principalmente, dentro de las atribuciones asignadas al Congreso de la Nación (art. 64, inc. 1, 9, 12, 14, 15, 19) y al Presidente de la República (art. 83, inc. 1 primera parte, e inc. 6, 8, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18). Asimismo, por el artículo 29 —ya se dijo— se prohibió conceder facultades extraordinarias y la suma del poder público; enfatizándose que: "Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria".

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Los planteos teóricos sobre la doctrina de la separación de poderes y las fuentes éditas manejadas desde dicha perspectiva, que pueden consultarse para desarrollar la problemática sobre los poderes públicos nacionales, principalmente son:

JORGE TRISTÁN BOSCH, *Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de poderes (La doctrina de la separación de poderes en la obra de Montesquieu, en la Convención de Filadelfia de 1787 y en la Asamblea Constituyente Francesa de 1789-1791)*, Buenos Aires,

1944; MARIO JUSTO LÓPEZ, "La doctrina de la separación de los poderes a la altura de nuestro tiempo", *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, año XXV, segunda época, nº18. JORGE XIFRA HERAS, *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, 1958.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS, *Asambleas Constituyentes Argentinas. (Fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas por Emilio Ravignani.)*, Buenos Aires, 1939, tomos I, II, III y VI (1ª y 2ª parte); SENADO DE LA NACIÓN

ARGENTINA, *Biblioteca de Mayo. Colección de obras y documentos para la Historia Argentina*, Buenos Aires, 1960, tomos VII, VIII, IX y X (Periodismo); JUAN IGNACIO GORRITI, *Reflexiones*, Buenos Aires, 1916 (apéndice documental); UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES - FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS - INSTITUTO DE HISTORIA ARGENTINA "EMILIO RAVIGNANI", *Mayo Documental*, Buenos Aires, 1965-1966, tomos X, XI y XII (años 1809/1810); REPÚBLICA ARGENTINA, *Registro Oficial de la República Argentina*, t. 1 (1810-1821), Buenos Aires, 1879 y t. 2 (1822-1852), Buenos Aires, 1880; JOSÉ ARMANDO SECO VILLALBA, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1943.

La bibliografía principal sobre antecedentes normativos, evolución histórico-institucional, conceptos e interpretación del juego de poderes en la historia nacional, para la primera y segunda décadas patrias, es la que —por orden alfabético— se cita a continuación:

ANTONIO ANNINO (COORD.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, México-Buenos Aires, 1994; H. J. IÑIGO CARRERA, "Historia del Poder Legislativo", *Todo es Historia*, n° 61 ("Historia de los poderes nacionales"), Buenos Aires, 1972; CARLOS E. COLAUTTI, *Proyectos constitucionales patrios 1811-1826*, Buenos Aires, 1983, y *Antecedentes de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1979; ALBERTO DEMICHELI, *Formación Constitucional Rioplatense*, t. II, Buenos Aires, Depalma, 1956; JOSÉ M. DÍAZ COUSELO, "La ciudadanía antes de la vigencia de la Constitución Nacional", *Revista de Historia del Derecho*, n° 25, Buenos Aires, 1997; CARLOS ALBERTO EGÜES, "El ejecutivo presidencialista. Proceso histórico doctrinal que lleva a su nacimiento", en DARDO PÉREZ GUILHOU y otros, *Atribuciones del Presidente Argentino*, Buenos Aires, 1986; ARIOSTO GONZÁLEZ,

Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810-1814), Montevideo, 1962; JULIO V. GONZÁLEZ, *Filiación histórica del gobierno representativo argentino*, tomos I y II, Buenos Aires, 1937 y 1938; MANUEL IBÁÑEZ FROCHAM, *La organización judicial argentina*, Buenos Aires, 1938; ABELARDO LEVAGGI, *Manual de Historia del Derecho Argentino*, t. III, Buenos Aires, 1991; "Formación del Poder Legislativo Rioplatense", *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n°17, Buenos Aires, 1966; "Origen del Poder Legislativo en Hispanoamérica (1810-1814)", *ibidem*, n° 19, 1968, y "Formación del Poder Legislativo Rioplatense (II)", *ibidem*, n° 20, 1969; RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino*, tomos IV, V, VI, VII, Buenos Aires, 1948; LUIS MÉNDEZ CALZADA, *La función judicial en las primeras épocas de la independencia*, Buenos Aires, 1944; HÉCTOR RODOLFO ORLANDI, *El Poder Ejecutivo Argentino y el Federalismo*, Buenos Aires, 1960; JULIO OYHANARTE, "Historia del Poder Judicial", *Todo es Historia*, n° 61 cit.; SUSANA RAMELLA DE JEFFERIES, "Perfil y atribuciones del ejecutivo en los comienzos constitucionales argentinos (1810-1817)", en DARDO PÉREZ GUILHOU y otros, *Atribuciones... cit.*; JUAN P. RAMOS, *El Poder Ejecutivo en los estatutos, reglamentos y constituciones de la nación y las provincias. Su reglamentación y funcionamiento (desde 1810 a 1853)*, Buenos Aires, 1912; EMILIO RAVIGNANI, *Historia Constitucional de la República Argentina*, tomos I, II y III, Buenos Aires, 1997; RUBÉN DARIO SALAS, *Lenguaje, estado y poder en el Río de la Plata (1816-1827)*, Buenos Aires, 1998; MIGUEL ÁNGEL SCENNA, "Historia del Poder Ejecutivo", *Todo es Historia*, n° 61 cit.; M. CRISTINA SEGHESSO DE LOPEZ ARAGÓN, "Atribuciones del Poder Ejecutivo en el Congreso Constituyente de

1824-1827", en DARDO PÉREZ GUILHOU y otros, *Atribuciones... cit.*, y "Génesis Histórica del Poder Judicial Argentino", en D. PÉREZ GUILHOU y otros, *Poder Judicial*, Buenos Aires, 1989; VICTOR TAU ANZOATEGUI y EDUARDO MARTIRÉ, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*, 6ª edición, Buenos Aires, 1996; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "La doctrina jurídica de la revolución de Mayo", "Algo más sobre la doctrina jurídica de la revolución de Mayo", "El proceso constitucional de 1815 a 1819" y "La intervención del Cabildo de Buenos Aires en la vida política nacional (1810-1821)", en *Estudios de Historia del Derecho*, t. III, Buenos Aires, 1992; *Historia del Derecho Argentino*, t. II, Buenos Aires, 1979.

Las fuentes éditas—históricas, doctrinarias y documentales—consultadas y la bibliografía principal para reconstruir el proceso constitutivo de los poderes provinciales, a partir de 1820; incluyendo los cabildos, es la que se cita a continuación:

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Actas de la Legislatura de La Rioja (1844-1852)*, Buenos Aires, 1986, y *Actas de la Legislatura de Mendoza*, t. I, Buenos Aires, 1988; JUAN B. ALBERDI, *Elementos del Derecho Público Provincial Argentino*, en *Obras Completas*, t. V, Buenos Aires, 1886, y *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, 1952; JUAN P. RAMOS, *El Derecho Público de las provincias argentinas* (con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913), t. I, Buenos Aires, 1914; CARLOS SILVA, *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, t. I, Antecedentes 1810-1854 (1ª y 2ª parte), Buenos Aires, 1938; ANTONIO ZINNY, *Historia de los gobernadores de las provincias argentinas*, en *Obras Completas*, 4 tomos, Buenos Aires, 1921.

EDBERTO OSCAR ACEVEDO, *Orígenes de la organización judicial en Mendoza*, Buenos Aires, 1979, y "La primera organización judicial en las provincias de San Juan y San Luis", *Revista de Historia del Derecho*, n° 9, Buenos Aires, 1981; ARMANDO BAZÁN, "El municipio indiano y los reglamentos constitucionales de la época patria", en INSTITUTO HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE URUGUAY, *Actas del III Congreso de Academias Iberoamericanas de la Historia*, t. I, Montevideo, 1995; ERNESTO H. CELESIA, *Federalismo Argentino. Córdoba*, t. 3, Buenos Aires, 1932; JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1997; ALBERTO DEMICHELI, *Formación Constitucional Rioplatense*, tomos I, III, Buenos Aires, 1956; TULLIO HALPERIN DONGHI, *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la argentina criolla*, Buenos Aires, 1972; ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, tomos IX y X (Historia de las provincias), Buenos Aires, 1946 y 1947; RICARDO LEVENE, *Historia del Derecho Argentino cit.*, tomo IX; HÉCTOR R. LOBOS, "El Cabildo de Córdoba en el contexto político de la Independencia", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *VI Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina* (Río Cuarto-Córdoba), Buenos Aires, 1997; DIEGO LUIS MOLINARI, *¡Viva Ramírez!*, Buenos Aires, 1938; JOAQUÍN PÉREZ, *Historia de los primeros gobernadores de la provincia de Buenos Aires. El año XX desde el punto de vista político-social*, La Plata, 1950; SUSANA RAMELLA, "Las atribuciones del poder ejecutivo provincial en los comienzos constitucionales de San Juan (1820-1856)", *Revista de Historia del Derecho*, n° 13, Buenos Aires, 1985; EMILIO RAVIGNANI, *Historia Constitucional... cit.*, t. II; CÉSAR E. ROMERO, "Pactos preexistentes y vo-

luntad constituyente”, *La Ley*, t. 99, sección doctrina, Buenos Aires, 1996; JOSÉ LUIS ROMERO, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, 1997; JOSÉ MARÍA SAENZ VALIENTE, *Bajo la Campana del Cabildo*, Buenos Aires, 1952; M. CRISTINA SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, *Historia Constitucional de Mendoza*, Mendoza, 1997; CARLOS S. A. SEGRETI, *El país disuelto 1820-1821*, Buenos Aires, 1982, y *Federalismo Rioplatense y Federalismo Argentino*, Córdoba, 1995; VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, “La administración de justicia en las provincias argentinas (1820-1853)”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 1, Buenos Aires, 1973, y *Las facultades extraordinarias y la suma del poder público en el derecho provincial argentino (1820-1853)*, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 12, 1961; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El Federalismo Argentino*, Buenos Aires, 1981.

La colección *Historia de nuestras provincias* (Buenos Aires, 1977-1992) no se incluye en el listado pues responde, en general, al marco político; no al enfoque constituyente aquí planteado.

Para el proceso de configuración de la magistratura nacional ejercida por Rosas y su inserción en el Acuerdo de San Nicolás y en la Constitución, remítase a: ENRIQUE M. BARBA, *Unitarismo, federalismo, rosismo*, Buenos Aires, 1972; *Cómo llegó Rosas al poder*, Buenos Aires, 1972; *Correspondencia entre Rosas, Quiroga y López*, Buenos Aires, 1975, y “El primer gobierno de Rosas, “Gobiernos de Balcarce, Viamonte y Maza” y “Formación de la tiranía”, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina cit.*, t. VII, (2ª sección), 1962; JOSÉ LUIS BUSANICHE, *Rosas visto por sus*

contemporáneos, Buenos Aires, 1986; ERNESTO H. CELESIA, *Rosas. Aporte para su historia*, Buenos Aires, 1954; HEBE CLEMENTI, *Rosas en la Historia Nacional*, Buenos Aires, 1970; TULLIO HALPERIN DONGHI, “De la revolución de independencia a la Confederación rosista”, en *Historia Argentina*, t. 3, Buenos Aires, 1972; CARLOS IBARGUREN, *Juan Manuel de Rosas. Su vida, su tiempo, su drama*, Buenos Aires, 1930; JULIO IRAZUSTA, *Vida política de Juan Manuel de Rosas, a través de su correspondencia*, Buenos Aires, 1943/1950, tomos I (1ª y 2ª parte), II, III, IV, y V; *Ensayos históricos*, Buenos Aires, 1952, y “El federalismo de Rosas”, *Revista de Historia*, n° 2, Buenos Aires, 1957; JORGE MYERS, *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*, Buenos Aires, 1995; REYNALDO A. PASTOR, “De las facultades extraordinarias y la suma del poder público al gobierno vitalicio”, *Investigaciones y Ensayos*, n° 19, Buenos Aires, 1971; DARDO PÉREZ GUILHOU, *Historia de la originalidad constitucional argentina*, Mendoza, 1994; ERNESTO QUESADA, *La época de Rosas*, Buenos Aires, 1950; EMILIO RAVIGNANI, “Introducción” a *Documentos para la Historia Argentina*, t. XV, Buenos Aires, 1922; ISIDORO RUIZ MORENO, *La lucha por la Constitución (1820-1853)*, Buenos Aires, 1976; ADOLFO SALDÍAS, *Historia de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, 1987, 3 tomos. ARTURO ENRIQUE SAMPAY, *Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, 1972; CARLOS S. A. SEGRETI, *La carta de la Hacienda de Figueroa*, Córdoba, 1996; VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado Federal Argentino 1820-1852*, 2ª edición, Buenos Aires, 1996, y “Notas al Pacto Federal de 1831”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 15, ob. cit.

20. LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES Y SU FUNCIONAMIENTO (1852-1914)

Juan F. Segovia

ESTADO, CONSTITUCIÓN Y PODERES

La formación del Estado argentino está íntimamente entrelazada con la situación histórica anterior a 1852, con los conflictos entre las partes integrantes de la nacionalidad y con las ideas políticas predominantes. En cuanto a lo primero, el nuevo Estado demandaba una despersonalización y una desconcentración de la autoridad a través de la división de poderes y la distribución de competencias. Con relación a los conflictos internos, la disputa entre el Interior y Buenos Aires no se arreglaría con la adopción de la fórmula federal sino con el dominio de uno de los sectores; de ahí la separación, las tentativas de entendimiento y los aprestos bélicos hasta después de Pavón. Finalmente, el liberalismo imperante no sólo avalaba la separación de poderes y el federalismo sino que los ponía al servicio de la libertad y de los derechos individuales, exigiendo su concreción en un texto escrito e inamovible.

Con la Constitución nacía un nuevo orden político, base del Estado naciente, fundado en el consentimiento de los pueblos, el seguimiento del modelo representativo republicano estadounidense, el optimismo en las instituciones y en los poderes que se otorgaban al go-

bierno central. La Constitución y el Estado eran prendas de paz y unión. La Argentina, se dice en la "Minuta de Comunicación al Director Supremo", ya sancionada la Constitución en 1853, podía comenzar a andar la senda de los pueblos grandes y libres, desde que ha dado sanción a una Constitución que "garante todas las aspiraciones, todos los intereses, todas las ambiciones y partidos legítimos, bajo la sumisión a la ley, y a las autoridades que los moderan, imprimiéndoles su acción legal y útil".

El Estado constitucional se organizó bajo el principio de la separación de los poderes. ¿Cómo se veía al Estado desde la perspectiva de cada poder? Atendiendo al Ejecutivo, destacan la unidad y la concentración, pues fue el órgano de la energía, el nervio del Estado, pura acción y dinamismo. Mirando al Legislativo, resaltan la pluralidad, la diversidad de intereses y opiniones, porque el Congreso era el mecanismo de discusión, de representación, especialmente razonador y polemista. El Judicial simbolizaba al guardián final de la Constitución, el órgano moderador y virtuoso, sereno, ajeno a la política menuda. Por eso el Ejecutivo fue la voluntad y el rostro del Estado: era la decisión unitaria y también quien

hacía manifiesta la existencia del Estado; el Legislativo hizo las veces del cerebro estatal: fue el órgano deliberativo, el que ordenaba sin ejecutar, que no estaba en marcha sino cuando discutía y debatía; y el Judicial interpretaba el papel de la conciencia moral: enderezaba a los demás por el recto camino, controlando sus excesos.

En esta época no se puede decir que hubo pasividad y reposo del Estado; al contrario, se vive la sensación de un inmenso frenesí, de un proceso incesante. De ahí la tendencia a sentir y percibir al Estado a través del Ejecutivo, pues él fue el titular predominante de la función gubernamental, fue impulso, decisión, ejecución; y el gobierno se entendió, por hábito, como la persona misma del presidente. El presidente personificaba al Poder Ejecutivo y al gobierno todo; además, por su continuidad y operación inmediatas, representaba directamente la unidad de acción del Estado.

EL PODER EJECUTIVO

LA PRESIDENCIA

De acuerdo con la teoría de Alberdi, con nuestra historia, con la caracterización constitucional y con la intención de los constituyentes, el Poder Ejecutivo fue concebido como un órgano poderoso pero limitado, un monarca temporal contenido en un esquema de división republicana del poder, con un amplio campo de acción propio, no obstante hallarse sujeto al control de los otros órganos. Era, según Alberdi, “la facción prominente” porque fue concebido como el más fuerte y concentrado, y así lo demostró en cuanto la maquinaria estatal comenzó a funcionar. Por ello,

Sarmiento insistiría en que era el poder que representaba la opinión de la República, porque era el único funcionario elegido por la totalidad de los habitantes, sintetizando en una persona el espíritu público del momento. Las elecciones, además, solían girar en torno a personas, y la adhesión o la resistencia a los hombres decisivos dividían a las fuerzas políticas. La persona postulada al cargo presidencial era importante: sus antecedentes y su valía reconocidas, su elevamiento por un acuerdo o la disposición de fuertes recursos de poder, constituían rasgos predominantes que lo llevaban desde el comienzo a la más alta magistratura con elementos de dominio personales que se agregaban a las potestades constitucionales. Es cierto que para evitar el exagerado personalismo se había instrumentado una elección de segundo grado, por medio de un colegio electoral que permitiría, hipotéticamente, la alianza de notables y el consenso del Interior con Buenos Aires; empero, esta institución se convirtió en una rémora, porque en los hechos tales electores iban con un mandato imperativo a decidir sobre un tema ya resuelto.

LAS JEFATURAS

El Poder Ejecutivo, como le dijo Sarmiento a Avellaneda, en ocasión de entregarle el bastón y la banda presidenciales, “es la autoridad y el mando”; por eso, dotado de inmenso poder, había que saber y ser capaz de ejercerlo. ¿De dónde venía tanta capacidad de mando? La respuesta institucional señala a las jefaturas que la Constitución acordaba al presidente: la dirección de las relaciones diplomáticas como representante de la soberanía argentina en el exterior, el go-

bierno de la Capital que es el asiento de las autoridades nacionales, la jefatura de la administración pública en tanto principal responsable de los asuntos de gobierno y el mando de las Fuerzas Armadas como encargado de la defensa común. Por eso se lo reconocía, además, como una autoridad fuerte, en el sentido de que era el jefe supremo del gobierno de la Nación —como Alberdi había proyectado—, con poder limitado en el tiempo, con centralización del gobierno en sus manos, que fue exagerada en la práctica cotidiana. Agréguese a todo esto el ejercicio del patronato, las facultades de colegislador, la potestad de nombrar jueces, embajadores, ministros plenipotenciarios, jefes de las Fuerzas Armadas y se tendrá una visión consistente de su poderío institucional.

Además de estos ámbitos de mando propios de la presidencia, ésta disputó permanentemente con el Congreso la titularidad del ejercicio de poderes excepcionales en situaciones de la misma naturaleza, como las intervenciones federales y el estado de sitio. Las estadísticas indican que el presidente salió airoso: de 1854 a 1916 se dispusieron 80 intervenciones, 50 por decretos del Poder Ejecutivo y 30 por leyes del Congreso; en el mismo período, hubo 34 declaraciones de estado de sitio, 12 por leyes y 22 por decretos, de los cuales solamente 8 se ratificaron legislativamente. Estas cuestionadas atribuciones tenían como fundamento la necesidad de producir o conservar el orden y la paz en todo el territorio de la República, por movimientos anárquicos o revolucionarios de índole política o social. La defensa y la protección del orden interno contra las varias cabezas que tenía “la demagogia liberal y la anarquía del caballo argentino”, según la



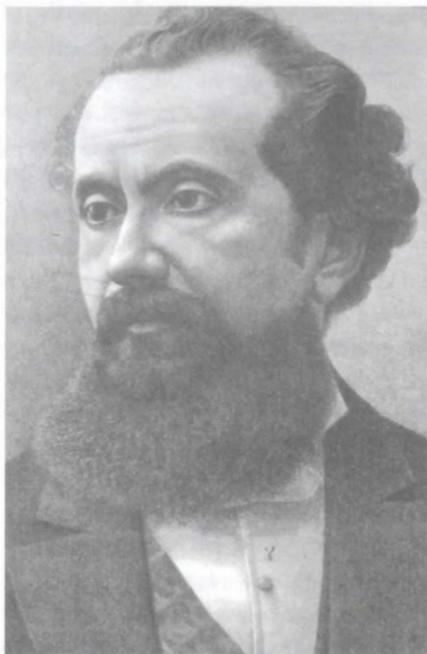
Domingo Faustino Sarmiento. Litografía aparecida en *El Plata Ilustrado*.

expresión de Sarmiento, fue durante estos años una obsesión presidencial que llevó a pensar en el Ejecutivo como el único reaseguro de la continuidad nacional.

La tendencia institucional a encargar o encomendar mayores responsabilidades al Poder Ejecutivo queda patentizada en 1898, cuando la reforma constitucional elevó el número de sus ministros de cinco a ocho, ampliando el campo operativo del presidente en áreas gravitantes como la economía y las obras públicas. Pero esta óptica sería incompleta si no se advirtiera la existencia de otras jefaturas, no previstas en la Constitución, jefaturas de hecho, que la dinámica histórica de la presidencia fue formando, especialmente el mando del partido político dominante, que le permitía subsidiariamente ejercer su poder sobre las mayorías parlamentarias; y el señorío sobre las provincias, sostenido especialmente por el poder de hecho partidario y el poder de derecho militar.

LA JEFATURA DE LA CAPITAL

El arduo proceso que concluyó en 1880 con la capitalización de Buenos Aires fue demostrativo del paso de una situación de debilidad a otra de fortaleza del presidente. Habiendo pactado con la provincia de Buenos Aires una ley de cohabitación, por la que se le permitía a los poderes nacionales residir en esa ciudad (ley 19 de 1862), y fracasados los diversos proyectos de establecer la capital fuera de ella, la rigidez y tensión en la convivencia aumentó cuando el gobernador Tejedor declaró a las autoridades nacionales meros huéspedes de la provincia. El conflicto sobrevino y su desenlace, militar primero y político después, permitió convertir a la ciudad de Buenos Aires en la Capital de la República (leyes 1029 de 1880, 1585 de 1884 y 2089 de 1887); si bien el presidente optó por delegar el mando de la ciudad en un intendente, éste fue nombrado siempre por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado (ley 1260 de 1882). Aunque la ley preveía el funcionamiento de un Concejo Deliberante elegido por los vecinos, hubo épocas en las que se le sustituyó por comisiones vecinales cuyos miembros designaba el propio presidente (leyes 2675 de 1889 y 4029 de 1901). En todo caso, este fenómeno de la capitalización redundó en la potenciación del Poder Ejecutivo, pasando de una posición de flaqueza a otra de robustez al haber agregado una nueva diadema a su corona, diadema que importó —por otro lado— el agotamiento de las armas provinciales y el monopolio efectivo y tangible de la violencia física en manos presidenciales. Buenos Aires dejaría de ser el foco de poder porteño que mandaba sobre la Nación para convertirse en un poder de la Nación que mandaría desde Buenos Aires.



Presidente Nicolás Avellaneda. Archivo General de la Nación.

LA JEFATURA DEL EJÉRCITO

¿Cómo desconocer que el mando de las fuerzas militares fue una de las herramientas más empleada y más peligrosa, a la vez, del predominio del presidente? Jefe constitucional de las milicias, debió luchar por imponer una organización uniforme y una disciplina vertical, desmembrando las fuerzas provinciales y dando unidad al Ejército y a la Armada. Pero este título nominal muchas veces no alcanzaba a representar la potencia efectiva que el mando adquiría en los hechos. Mitre, que había advertido lo que significaba dar esta facultad a Urquiza como director provisorio, usaría y abusaría de ella para imponer el dominio del nuevo Estado a las discolas pro-

vincias. Alberdi se lamentaría, desde Europa, por las consecuencias de la política mitrista de hacer la guerra a las instituciones existentes o a las recibidas por herencia del pasado; no era más que “una industria de moda, una guerra de patriotismo, como la de matar argentinos y asolar provincias, en nombre del progreso y la libertad”.

Las fuerzas armadas fueron un recurso inapreciable a la hora de imponer el orden estatal en todo el territorio, a pesar del esfuerzo por convertirle en un instrumento técnico, políticamente neutro, profesional, alejado de la política menuda, institucionalizado y adherido al mando presidencial. Pues los mismos que bregaron por darle este carácter fueron quienes lo desnaturalizaron permitiendo o impulsando su injerencia en la vida política. De ahí que Sarmiento podía jactarse de que el presidente disponía de las fuerzas armadas “según las necesidades públicas”, que él mismo juzgaba. No está de más recordar que el imperio ejercido por el presidente sobre las fuerzas armadas le brindaba un instrumento más al servicio de sus intereses electorales. ¿Cuántas intervenciones, estados de sitio, ocupaciones de hecho, invasiones irregulares, sediciones y revoluciones, avaladas o sostenidas con el poder de las milicias, tuvieron su origen en las encontradas posiciones políticas y electorales de los gobernadores de provincia y el presidente de la República?

Las variadas leyes militares, generalmente preconizadas por el Poder Ejecutivo, formaron un ejército permanente, disciplinado, renovado, sobre el que el presidente ejercía su dirección, concentrando el poder de represión en una sola mano, dando respuesta al pensamiento de que era un “deber del Poder Ejecutivo, evitar la violencia y la guerra civil, don-

dequiera que se presente”, según la fórmula de Pellegrini. Contribuyó a esta solución la sanción de la ley de servicio militar obligatorio de 1902, propiciada por el presidente Roca y su ministro Ricchieri, que abarcaba tanto al Ejército como a la Marina de Guerra, para la que se había sancionado en 1900 la ley de enrolamiento general. Por otro lado, el presupuesto general de la Nación asignó durante casi todos estos años las partidas más cuantiosas al Ministerio de Guerra, que se convirtió en elemento decisivo de la ejecución de la voluntad presidencial; ocupar esa secretaría no era llenar un cargo sin más, debido a los dineros, los transportes y los hombres que se tenían a disposición.

EL VICEPRESIDENTE

A veces opacado por la figura presidencial, el vicepresidente jugó un papel importante en estos años. No sólo porque acompañara al presidente en la fórmula, prestigiando la candidatura, y presidiera naturalmente al Senado, lo que lo confería una presencia activa en el gobierno, sino también porque las circunstancias lo elevaron en más de una ocasión al ejercicio transitorio o definitivo de la presidencia, por ser su reemplazante constitucional. Por eso, la fórmula tenía que ser bien estudiada. Como le dijo Ricardo Lavalle a Roque Sáenz Peña en 1909, al pedirle su opinión sobre quien debía acompañarlo en la dupla presidencial, el vice era un presidente eventual, que compartía con el primero un programa y unos ideales comunes; por lo tanto, la buena selección del compañero del presidente, lejos de afectar su mando, permitía establecer “la previsión de unidad y su continuidad”. Finalmente, el vice jugó también un importante papel

de unidad y representación del país en su diversidad, ya que desde la elección de Mitre se estableció la práctica de que a un presidente porteño lo acompañara un vicepresidente provinciano y viceversa; al mismo tiempo, permitió la combinación de diversas tendencias políticas.

Los vicepresidentes que transitoriamente se hicieron cargo del Poder Ejecutivo por delegación del mando, por largo tiempo, fueron del Carril y Paz, ambos por las campañas militares emprendidas por Urquiza y Mitre; los que completaron los mandatos de seis años fueron Pellegrini, Uruburu, Figueroa Alcorta y de la Plaza, por las renuncias de Juárez Celman y Luis Sáenz Peña, y por las muertes de Quintana y Roque Sáenz Peña. Solamente la mitad de los presidentes pudieron concluir íntegramente su mandato (Urquiza, Mitre, Sarmiento Avellaneda y Roca), mientras los cinco restantes fueron reemplazados por los vicepresidentes. En estos casos de sustitución hasta completar el período presidencial, nunca se convocó a elecciones para designar al nuevo vice.

FACTORES LEGISLATIVOS QUE FUERON DETERMINANDO EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO

La nacionalización del poder, es decir, el afianzamiento de los atributos del gobierno nacional desde 1862 en adelante, importó no solamente la centralización en desmedro del federalismo sino también la lenta y creciente concentración de competencias en el Poder Ejecutivo, concentración que en buena parte se produjo por obra y gracia de las mismas leyes del Congreso. Los siguientes son algunos casos significativos. La ley 947 de 1878 dio la definitiva autorización al Poder Ejecutivo para ex-

tender la frontera sur de la República hasta los ríos Negro y Neuquén, desalojando a los indios que ocupaban las tierras y avanzando decididamente en la conquista del desierto. Una vez concluida esta campaña, el Poder Ejecutivo continuó con la expansión territorial hacia el noreste, encomendando al ministro Victorica una gran campaña en el Chaco, lo que se logró en 1884. El engrandecimiento territorial produjo, entre otras cosas, la necesidad de reglar uniformemente el gobierno de los nuevos territorios, por lo que en 1884, a instancias del Poder Ejecutivo, se dictó la ley 1532 que establecía nueve gobernaciones a cargo de un funcionario con el título de gobernador, designado por el Ejecutivo con el acuerdo del Senado, pero que dependía directamente del Ministerio del Interior. Los territorios nacionales fueron desprendimientos administrativos del mando político ejercido por el presidente, de modo tal que éste ya no reducía su hábitat natural a la Capital Federal, sino que creaba nuevos pulmones para expandir su predominio.

Otro factor de poder del presidente fue el manejo de la política inmigratoria. Entre las presidencias de Mitre y Sarmiento se había seguido una línea sinuosa, que conducía ora a la inmigración espontánea, ora a la inmigración fomentada por el Estado. En 1876, Avellaneda elevó al Congreso un proyecto de ley general de inmigración y colonización la que, entre otras disposiciones, ponía en manos del Ministerio del Interior un Departamento General de Inmigración con amplias potestades de poder de policía. También del Poder Ejecutivo dependería la colonización, aunque fuera normal que los contratos celebrados con empresas particulares se sometieran a la aprobación del Congreso. El fomento de la inmigración en Europa llevó al Poder Ejecutivo a crear en ese

continente el cargo de Comisario General de Inmigración y Colonización, de manera que concentraba en sus manos todos los resortes de la política inmigratoria y colonizadora. Lo que no quiere decir, empero, que el Poder Ejecutivo haya sido prudente en la concesión de tierras para los colonos, pues como lo recuerda Cárcano, en general los presidentes fueron generosos en extremo sin prever controles ni medidas de seguridad para seguir la ejecución de los contratos y el reparto de la tierra, lo que en buena medida condujo a la concentración de la población en el Litoral y a su escasa penetración en el Interior.

En materia de ferrocarriles, las leyes, sancionadas generalmente por iniciativa presidencial, ponían en manos del Poder Ejecutivo los instrumentos administrativos para ejecutar una política general y seguir cada caso en particular, aunque no es menos cierto que el control definitivo siempre dependía del Congreso, al que iban a parar los contratos de las nuevas concesiones o las modificaciones de las ya acordadas. Sin embargo, la política ferroviaria fue un caos y hasta 1907, en que se sancionó la denominada ley Mitre n° 5315, que reglamentó las condiciones y procedimientos de las concesiones, el país no contó con bases serias para el desarrollo y el control de las empresas ferroviarias.

Otras leyes pusieron en poder del presidente importantes instrumentos de política financiera. El Banco de la Nación Argentina, establecido por ley 2841 (1891), fundado sobre las bases del viejo Banco Nacional—institución particular, no oficial, a lo sumo de carácter mixto, conforme a la ley 581 de 1872—, fue convertido en 1904 en banco del Estado y agente financiero del gobierno. De la misma manera, el Banco Hipotecario Nacional, crea-

do por ley de 1886, fue un medio de acción del Poder Ejecutivo que se aprovechó de él para extender su poder en todo el territorio nacional merced a la generalización de los préstamos hipotecarios. De esta forma, los bancos serían un instrumento político para ganar los votos oficiales—tal como lo denunció, en 1891, Alem en el Senado—, era el dinero que se unía al sable del ejército, para confirmar una alianza entre la violencia y la corrupción.

No debe olvidarse el impulso a la educación en todos sus ramos. El Poder Ejecutivo casi siempre tomó la delantera a la hora de avanzar en esta materia: en cuanto a la educación primaria, si bien se admitía la competencia inicial de las provincias, se regularizó el sistema de subsidios por el cual se creaba un lazo de dependencia entre aquéllas y el ministerio respectivo; seguidamente, desde Sarmiento, tomó a su cargo la proyección de la enseñanza normal mediante la creación de escuelas normales en las provincias; también la educación secundaria fue resorte casi exclusivo del Poder Ejecutivo nacional a través de la creación de los colegios nacionales en las provincias, sujetos a un plan de estudios que establecía el ministerio. En este orden de cosas, la ley 1420 (1884) y su complementaria, la ley Láinez 4874 (1905) vinieron a redondear un cúmulo de competencias educativas en la órbita del Poder Ejecutivo, a través de la Dirección y Administración de Escuelas, encargada de hacer efectiva la educación común, obligatoria, gratuita y gradual en la Capital y los territorios nacionales y, más tarde, extendiéndola a las provincias. La acentuación del poder estatal en la instrucción pública se entendió como realización de la soberanía; así, el conflicto religioso no fue más que la afirmación de la supremacía estatal sobre la Iglesia, al decir de Wilde.

Generalmente se ha observado este proceso desde el ángulo del federalismo: el sistema militar, educacional, bancario, administrativo y de obras públicas alentó la centralización; pero, desde la perspectiva de este capítulo, resulta harto evidente que la legislación favorecía, junto a la centralización, la preponderancia del Poder Ejecutivo. Una mirada a la administración pública demuestra esta concentración. En primer término, aparece a simple vista una importante cantidad de entes autárquicos, tales como el Consejo Nacional de Educación (ley 1420 de 1884), los bancos de la Nación e Hipotecario, la Administración de los Ferrocarriles del Estado (ley 6757 de 1909), las Obras Sanitarias de la Nación (ley 8889 de 1912) y la Caja Nacional de Ahorro Postal (ley 9527 de 1914). Luego están los organismos dependientes del Ministerio del Interior: el gobierno de la capital y de los territorios nacionales; el correo y los telégrafos, organizados en la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos (ley 750 de 1875); el Departamento General de Inmigración y la Oficina de Tierras y Colonias (ley 817 de 1876); la Oficina de Patentes (ley 787 de 1876); la Oficina y luego Departamento de Ingenieros (leyes 325 y 757 de 1869 y 1875); la Dirección Nacional de Ferrocarriles Nacionales (ley 2274 de 1887) y otras oficinas que luego pasarían al Ministerio de Obras Públicas. El Ministerio de Hacienda funcionaba principalmente a través de la Contaduría General de la Nación (ley 428 de 1870), la Dirección General de Rentas (ley 904 de 1877), la Dirección General de Aduanas (leyes 181 y 810 de 1866 y 1876), la Caja de Conversión (ley 2741 de 1890), los bancos Nacional (ley 581 de 1872), de la Nación (ley 2841 de 1891) e Hipotecario (ley 1804 de 1886), y la Caja de Jubilaciones de los empleados públicos (ley 4349 de

1904). Del Ministerio de Guerra y del de Marina dependían la Escuela Militar (ley 357 de 1869), la Prefectura General de Puertos (ley 3445 de 1896) y otros entes. El Ministerio de Agricultura, instituido en 1898, tuvo a su cargo el Departamento de Agricultura (ley 450 de 1871), la División de Ganadería, la Dirección General de Explotación de Petróleo de Comodoro Rivadavia (fundada por decreto en 1910), además de numerosas oficinas y direcciones. El Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública tenía encomendados los tribunales federales, los de la capital y los de los territorios nacionales; las cárceles; el régimen de la Iglesia; las universidades, colegios y escuelas; si bien la parte de culto pasaría luego de 1898 al Ministerio de Relaciones Exteriores, habría que agregar nuevas dependencias a su cargo como la Inspección General de Justicia (1907), el Archivo General de la Nación y diversos establecimientos culturales. A cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo el cuerpo diplomático y el consular y, desde 1898, todo lo atinente al culto. El Ministerio de Obras Públicas, creado en 1898, tenía bajo su dominio lo vinculado a vías de transporte y comunicación y la construcción de puentes, caminos, obras sanitarias, etcétera. En suma, el impulso del progreso y la prosperidad material desde el gobierno tendía a facilitar la acción uniforme y constante del Poder Ejecutivo, unificando al país bajo una sola mano poderosa.

LA DINÁMICA ESTATAL Y LA PREPONDERANCIA DEL PODER EJECUTIVO

No hay que suponer que el Poder Ejecutivo que la Constitución había pergeñado como dominante alcanzó el pináculo de su rendimiento de forma inmediata; nada más ajeno a

la realidad, pues el que llegara a esa condición dependió de numerosas circunstancias, tales como el control de las situaciones provinciales, en especial la de Buenos Aires; la formación del tesoro nacional de una manera estable; el desarrollo creciente de los medios de comunicación y el transporte; la imposición de la soberanía estatal a otros poderes subestatales (las tropas armadas), preestatales (las provincias) y paraestatales (la Iglesia); la constante vigilancia del orden interno, siempre comprometido —desde la óptica presidencial— por la anarquía y el desorden. También habría que añadir, como sugirió Zorraquín Becú, la superación de la intención de mantenerse dentro de los límites constitucionales, pues en no pocas ocasiones ese poder creció a expensas del derecho. Cuando todos estos factores se conjugaron, el presidente pudo convertirse en el jefe supremo de la Nación, alcanzando un poder que, sin ser despótico, se convertiría en decisivo y preponderante en el juego institucional.

La fortaleza del Poder Ejecutivo no era solamente un rasgo institucional sino que podía ser además la consecuencia de la necesidad, el fruto de la realidad social y política por la que transitaba la República; o también la propensión impresa por la férrea lógica de quienes mandaban. Alem lo confesaba, desentrañando lo que parece ser una ley que rige al Estado y al poder: “Liberales y demócratas, mientras estamos abajo, unitarios y aristócratas cuando nos exaltamos al poder”. Un ingrediente vino a colaborar con este proceso histórico político: la transformación del PAN, en 1880, en un partido hegemónico que permitía al presidente reunir en un puño la jefatura partidaria y los atributos presidenciales; fenómeno singular porque al mismo tiempo que engendraba



Teniente general Julio Argentino Roca. Litografía de J. Olivella. Museo Roca. Buenos Aires.

una acumulación desconocida de poderes en el titular del Poder Ejecutivo, permitiría un relajamiento de los controles de éste sobre sus subordinados y un aumento de los abusos de los funcionarios.

El estilo de Roca no sólo fortaleció a la presidencia sino también al Estado, como organización institucional y centralizada de la política. Con él se terminaría el ciclo de los políticos-literatos y se vigorizaría el sistema del presidente elector. El nuevo escenario difiere de aquel en el que tuvieron que interpretar sus papeles los anteriores presidentes: efectiva vigencia de la Constitución, capitalización de Buenos Aires, ampliación de las fronteras interiores, aumento de los recursos económico-financieros de la Nación, instalación de un aparato administrativo burocrático inédito, organización y renovación del ejército, concreción de un partido político dominante. Desde esta estructura, el Poder Ejecutivo se convirtió en el eje y la voluntad

del Estado, ejerciendo una notable influencia sobre las mayorías legislativas y una considerable supremacía sobre las tendencias localistas. Roca le confesará a Cané, en carta de 1883, que “de Buenos Aires a Jujuy la autoridad nacional es acatada y respetada como nunca”. Este nuevo tiempo institucional quedó reflejado en las palabras que Roca dirigió a Juárez Celman, al entregarle el mando del Estado: se habían acabado las guerras civiles, los levantamientos de caudillos, las intervenciones sangrientas, las depredaciones de los indios, los partidos armados y alzados contra la autoridad nacional. “Os transmito el poder con la República más rica, más fuerte, más vasta, con más crédito y con más amor a la estabilidad, y más serenos y halagüeños horizontes que cuando la recibí yo.”

A lo señalado habría que agregar la constante influencia e injerencia del presidente en el ámbito legislativo, no sólo como legislador al iniciar o vetar leyes, sino también por las numerosas delegaciones legislativas que el Congreso, deliberada o inconscientemente, le hacía y por la cantidad nada despreciable de decretos leyes, a veces sancionados durante el receso del Congreso y otras por razones de urgencia y necesidad. Por eso, en su balance sobre la organización política argentina, realizado en 1908, Rodolfo Rivarola podía asegurar que el sistema de equilibrio y contrapeso no existía en nuestro país, pues se tenía “la evidencia de haber llegado a la supremacía del poder ejecutivo”. Malamente, entonces, podría decirse que el Poder Ejecutivo era el más limitado y controlado de los establecidos por la Constitución, que podía figurárselo como el “rey holgazán” del que hablaba Emilio Daireaux, porque los hechos desmentían una interpretación tan singular.

LA DEGENERACIÓN DEL PODER EJECUTIVO: EL UNICATO

Si Roca había dado nueva forma al Estado a través de una presidencia enérgica que ligaba al ejercicio de la jefatura del PAN, Juárez Celman pronto llevaría esta característica a extremos próximos a la aberración y el desprecio. No se trató solamente de que pretendiera mandar al Estado desde el partido, confundiendo uno y otro en los atributos presidenciales; se debió, además, al haber fomentado una especial clientela política conocida despectivamente como los “politiqueros”, políticos de comité que, al servir de nexo entre el gobierno y el pueblo, asumían el papel de cuarto poder de la República. Juan Balestra, protagonista de la época, caracterizaba al “unicato” encarnado por Juárez Celman como una “bastardía del idioma salida de la entraña popular para motejar el bastardeo del gobierno”; es decir, “definía lo que imputaba”, imputación que se refería a la “unidad mansa [que] suprimía la contradicción y las iniciativas”, al no haber independencia del Congreso, pues las representaciones habían devenido “dádivas presidenciales”, mercedes del Señor presidente que se retribuían con la sumisión y, en algunos casos, con el enriquecimiento. O como proclamaría del Valle en el Senado, el presidente se rodeaba de aduladores que buscaban “obtener prodigalidades del tesoro”.

Juárez, en cambio, veía al fenómeno con otros ojos y, en 1889, anunciaba al Congreso que era de aplaudir el éxito de su política: “No existe otro partido que aquél al que pertenecen las mayorías parlamentarias y todos los gobiernos de la nación y sus estados”. Jefe único de un único partido de “incondicionales”, eso era el unicato; absorción del poder en tor-



Miguel Juárez Celman. Retrato que adorna el billete de un peso del Banco Provincial de Córdoba.

no a su persona y el círculo áulico de obsecuentes, evitando la rotación interna de la elite. Juárez actuó como una esponja que, al absorber todo el líquido que recorría el cuerpo político, agotó el agua de la que éste vivía. Por eso, como lo recuerda Balestra, la clase política entendió que el único en el poder era el único en la culpa, resultado obvio dentro de “la despiadada lógica del Unicato”.

Lucio V. Mansilla, uno de los incondicionales, a pesar de reconocer haber estado “al servicio de muchas cosas en las que no creo”, llamará traidores a quienes no apoyen al gobierno que los había elegido y llevado al Congreso. Es que Juárez quería convertir al gobierno en administración y sustituir a los políticos por una joven elite culta, que se dejaría llevar por los progresos espontáneos de la vida económica. Bajo su presidencia se procedió a dismantelar buena parte del aparato estatal y él mismo asumió la jefatura única de aquella elite, que no sólo expulsó de su seno a los partidos rivales,

sino que aun dentro de sus filas rechazó, como advirtió Sommariva, “a los afines que no resultaban gratos”, guiándose por el ideal político de una “mansa unanimidad”. El unicato fue un retroceso: durante cuatro años se hizo sacrificio del porvenir, como dijo Pellegrini, “por miserables intereses del momento”.

EL CONGRESO

REPRESENTATIVIDAD DE AMBAS CÁMARAS

El Congreso fue el cuerpo representativo y, como tal, la voz institucional de los diversos sectores que la Constitución mandaba que se representaran. Los diputados, que representaban al pueblo de la Nación como un todo, como si fueran una verdadera asamblea del pueblo, eran elegidos en proporción al número de habitantes, razón por la cual la composición de la Cámara quedaba sujeta a circunstancias ajenas a ella, como la evolución y el asentamiento de los contingentes inmigratorios. Así, el Litoral se vio paulatinamente favorecido frente al Interior: entre 1852 y 1860, 30 diputados provenían del interior y 20 representaban al Litoral; hacia 1874, se advierte un relativo equilibrio en la representación, pues habían 42 diputados por el Litoral y 44 por el Interior. Pero en 1893, los diputados litorales constituían ya los dos tercios de la Cámara, pues eran 76 contra 44. La reforma constitucional de 1898, provocada en alguna medida para evitar este desarreglo, no logró sino agravar las diferencias: la primera vez que se aplicó el nuevo censo, el de 1914, aprobado por ley 10.834, en el año 1919, arrojó un total de 158 diputados, de los cuales 109 eran del litoral y 49, del Interior.

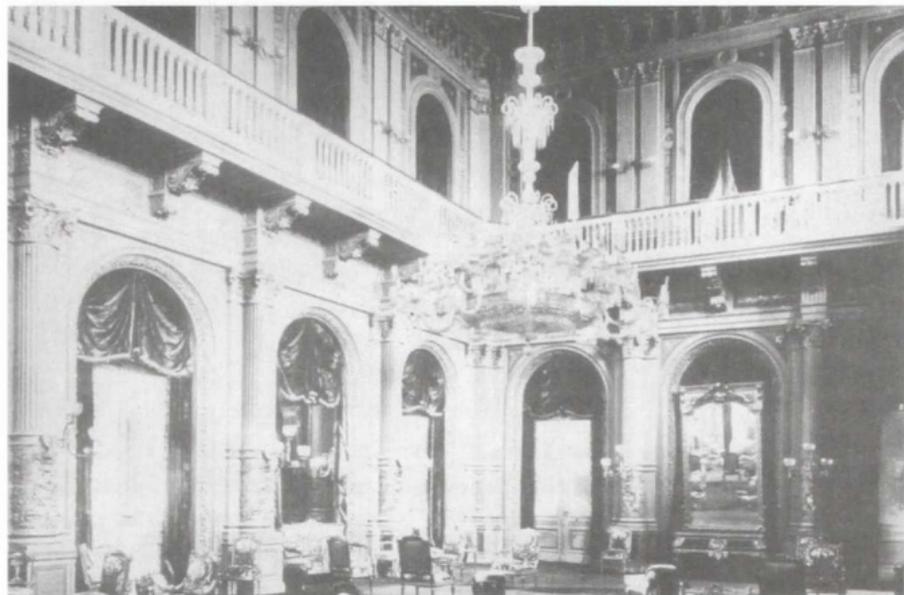


Casa de Gobierno, c.1895. Archivo General de la Nación.

En cuanto al Senado, la teoría indicaba que era representante de las provincias y la Capital, la asamblea de todas las provincias, correspondiendo un número igual de dos a cada una. No sujeta a las peripecias de la inmigración ni a los cambios demográficos, las provincias del Interior contaron siempre con veinte senadores y las del Litoral con diez, incluida la capital desde 1881. En este caso, los dos tercios pertenecían al Interior, contrapesando el desfase de Diputados. Juan Álvarez, por tal motivo, definía al Senado como la “fórmula política del equilibrio interno”, pues a medida que la población se concentraba en el Litoral, la Cámara Alta se convirtió en el baluarte del Interior.

El juego de ambas cámaras debía responder a principios diferentes: la de Diputados debía estar abierta a la representación de la masa del pueblo, en su multiplicidad, diversidad, espontaneidad y movilidad; la de Senadores debía co-

bijar la experiencia que sabría dominar las pasiones, el arrebató y la irreflexión de los impulsos populares. ¿Fue así? Uno de los elementos que distorsionó la base representativa de los diputados provino de la reforma constitucional de 1860, que exigió la residencia de dos años en la provincia que los elegía. El requisito apuntó a evitar los legisladores ambulantes o “alquilones”, pero introdujo un factor que ligaba al diputado a un ámbito geográfico específico en lugar de dejarle representar libremente a toda la masa popular. Por otra parte, el Senado se convirtió también en la casa que cobijaría a ex presidentes (o a futuros mandatarios) cuando ellos no se alejaban de la vida política: Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca, Pellegrini y Urriburu tuvieron una banca en esa Cámara después de haber pasado por la jefatura del Estado. Esto convertía a ese cuerpo en algo más que el asiento de las representaciones provinciales,



Salón de la Casa de Gobierno, c.1900. Archivo General de la Nación.

transformándolo en un engranaje político institucional singular por la personalidad de sus miembros, sus relaciones con el Poder Ejecutivo y la continuación de sus mandatos.

Lo que podía dar al Senado un rasgo más provinciano fue la instalación en su seno de numerosos ex gobernadores y futuros mandatarios provinciales. Si se toma un momento para ejemplificar este fenómeno, bien podría ser la llegada de Roca a la presidencia: del Viso, ex gobernador de Córdoba, era senador y fue reemplazado más tarde por Juárez Celman, también ex gobernador, quien, al renunciar, abrió paso a su inmediato sucesor en la provincia, Gregorio Gavier. Por Mendoza estaba Tiburcio Benegas, quien dejó el cargo para gobernar su provincia y fue reemplazado por Rufino Ortega ex gobernador. El caso de los senadores por Santa Fe es más patético: Servando Bayo pasó de la gobernación al Senado y la primera magistratura la

ocupó Simón de Iriondo; concluido el mandato de éste, fue sucedido en el gobierno por Bayo y su banca senatorial la llenó Iriondo; a Bayo lo reemplazó Zavalla en la gobernación, quien luego pasó al Senado. Dardo Rocha fue senador, luego gobernador de Buenos Aires y posteriormente senador otra vez.

Esto respondía a la convicción de que el Senado reunía el carácter de un cuerpo "aristocrático", naturaleza que podía esgrimirse tanto por las cualidades de los senadores como por la duración del cargo, aunque en realidad funcionó como un "consejo ejecutivo" dominado por gobernadores y ex gobernadores aliados y agentes del presidente, que permitía un intercambio de protecciones recíprocas entre Nación y provincias. La exigencia de una renta anual de dos mil pesos fuertes perseguía la intención de que el Senado fuera —en palabras de Gorostiaga— "un cuerpo moderador de



Un salón interior del Congreso Nacional en el edificio que ocupó hasta 1905. Archivo General de la Nación.

las ardorosas exigencias del pueblo”, de los diputados. Sin embargo, como dejaron en claro los constituyentes del 53, siendo el Senado el juez de los títulos de sus miembros, podía hacer excepciones; de hecho, fueron rarísimos los casos en que se demandó su cumplimiento. Por todo esto tenía razón Sarmiento cuando, para explicar la razón por la cual se encomendaba al Senado la facultad de dar el acuerdo a ciertos funcionarios —facultad de índole ejecutiva—, se detuvo en la naturaleza del Senado, al que definió como un cuerpo especialísimo, pues no representaba al pueblo, sino que era “un contrapeso para la otra cámara, un auxiliar para el Poder Ejecutivo y a veces un freno también para uno y otro poder”.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con la Constitución, el Congreso sesionaba en periodo ordinario entre el 1° de mayo y el 30 de septiembre de cada año;

plazos que eran prorrogables, pudiendo el Poder Ejecutivo convocarlo a sesiones extraordinarias, para lo cual le fijaba el temario a tratar. Un presidente con un Congreso adverso se servía de tal recurso y no lo convocaba para estas sesiones, quedando así con seis o siete meses de plena libertad de acción. Ello no solamente mermaba la autonomía funcional del Poder Legislativo, sino que la doctrina constitucional de la época impedía que el Congreso se reuniera por su cuenta, espontáneamente, pues tenía que ser convocado por el presidente, quien debía inaugurar cada nuevo período. La escasa duración anual, sumada a la insuficiente autonomía orgánica y funcional, hizo del Congreso un órgano intermitente en la vida institucional, que perdía así terreno ante el Poder Ejecutivo. Era habitual que al reunirse los legisladores para un nuevo período ordinario, se encontraran con que, durante su receso, el presidente había dictado numerosos decretos que invadían la esfera legislativa.

El Congreso manifestaba su trabajo a través de las comisiones de cada Cámara, que regularmente se creaban para considerar las materias que el Poder Ejecutivo encargaba a sus ministros: de guerra, de instrucción pública y justicia, de economía, de presupuesto, de relaciones exteriores; a ellas se agregaban otras típicamente legislativas: las comisiones de negocios constitucionales, de legislación y la de poderes, examinadora de los títulos de los legisladores entrantes. El Reglamento de las Cámaras autorizaba la formación de comisiones especiales, como las auxiliares de las regularmente establecidas cuando los proyectos eran abundantes, las instauradas para tratar temas especiales, como las cuentas del ejecutivo, o para dedicarse a la investigación de asuntos y materias urticantes.

Los proyectos ingresaban y se remitían a las comisiones; los tratamientos sobre tablas fueron escasos en este tiempo. Las comisiones producían dictámenes o despachos sobre la base de los cuales la Cámara en pleno comenzaba la discusión; no obstante, no se solía prohibir por el Reglamento la introducción de nuevos artículos o proyectos durante los debates, dando por lo general amplitud a la aptitud y opinión de los legisladores. Por eso, las polémicas podían presentarse en cualquier momento y hacerse extensas mientras se mantuviera el interés; los debates no se cerraban de forma abrupta y, cuando se veía venir una discusión animada, se los declaraba libres.

INTERESES Y PERSONALIDADES

Si bien el Congreso acogió casi siempre a las diversas tendencias políticas de la Nación, no se adoptaron medidas para acallar a la oposición ni se usó de la ley como arma de lucha contra las fuerzas en pugna; al contrario,

se puede afirmar que hubo una permanente atención a la situación de los disidentes y una preocupación por atraerlos nuevamente a la regularidad institucional, como lo prueban las numerosas leyes de amnistía política y las diferentes iniciativas conciliadoras. Sin embargo, desde otro punto de vista, los legisladores se dejaron ganar en diversos momentos por intereses particulares, que se traducían en leyes especiales de pensiones, jubilaciones, créditos extraordinarios, obras en las provincias, etcétera. Esto era inevitable, pero no importó traba alguna a la tarea legislativa, aunque cosa bien distinta es pretender de todos los legisladores una constancia y un apetito por los más importantes asuntos que debían resolverse en las Cámaras. Esta clase de legisladores constituyó una minoría ilustrada y capaz, por lo que asiste la razón a Matienzo cuando denuncia la indiferencia general de los legisladores "por todo lo que no sea la política del día y la satisfacción de los compromisos personales".

Se ha dicho que el nivel del Congreso tendió a disminuir a partir de 1880, lo que se atribuye a los comités electorales y a los partidos políticos, que dejaban en segundo lugar la capacidad de los candidatos, inclinándose por las simpatías populares y el apoyo de las masas. Sin embargo, como se ha dicho, si se puede afirmar que siempre las luminarias fueron las menos, sin distinción de épocas, y que el Congreso estuvo normalmente constituido por una inmensa mayoría de silenciosos legisladores "levanta-manos"; no se puede afirmar sin más, empero, que fuese un mero apéndice del Poder Ejecutivo, pues, aunque las mayorías parlamentarias respondieran a éste y se introdujera con el tiempo algo parecido a la moderna disciplina partidaria, siempre hubo per-

sonas competentes e independientes, dispuestas a opinar en contra de la generalidad y a votar según sus convicciones. Así como es común a la naturaleza humana la venalidad y la obsecuencia, también lo es la altura de miras, la honestidad y la entereza de carácter; así también, en las cámaras legislativas, siempre se ha podido hallar ambos tipos humanos. Aprecia mal tanto la historia como la política quien afirma que aquel Congreso estaba dominado por personas desprovistas de méritos intelectuales y morales. Ya se ha dicho que 1880 vuelve a marcar diferencias: a partir de Roca el fraude será descarado y la libertad electoral cercenada sin recato, para favorecer a un círculo de amigos e incondicionales; antes de él, el fraude se disimulaba más —asegura Zeballos— y no servía solamente “para amantamar parásitos, sino también para levantar partidarios responsables”.

Siempre el ritmo y el temperamento de los cuerpos legislativos han sido dados por las minorías capacitadas, por los grandes hombres, y no por los mediocres. Cuando uno evoca ese Congreso, piensa en Valentín y Adolfo Alsina, Félix Frías, Nicasio Oroño, Vicente Fidel y Lucio V. López, Carlos Pellegrini, Guillermo Rawson, Uladislao Frías, Aristóbulo del Valle, Bernardo de Irigoyen, Benjamín Paz, Salustiano Zavalía, Francisco D. Pizarro, Dardo Rocha, Estanislao S. Zeballos, Rafael Igarzábal, Gerónimo Cortés, Luis Vélez, Manuel Quintana, Luis y Roque Sáenz Peña, José A. Terry, Juan A. García, Daniel Aráoz, Leandro N. Alem, José Manuel Estrada, Pedro Goyena, Luis Lagos García, Manuel Láinez, Delfín Gallo, Joaquín Granel, Tristán Achával Rodríguez, Mariano de Vedia, Felipe Yofre, Juan B. Justo, Carlos Saavedra Lamas (futuro Premio Nobel de la Paz), Lucas Aya-



Aristóbulo del Valle. Foto Witcomb. Museo Roca.

rragaray, Osvaldo Magnasco, Nicolás y Marco Avellaneda, Francisco Barroetaveña, Manuel A. Montes de Oca, Amancio Alcorta, Pedro B. Palacios, Nicolás Calvo, Joaquín V. González y tantos otros que fueron presidentes y presidenciables, vicepresidentes, ministros o ministeriales en la Nación y en sus provincias, gobernadores y legisladores locales. Todos los mencionados fueron grandes políticos y no siempre eximios legisladores, porque lo que debe sopesarse es no sólo su producción legislativa (que la tuvieron y de jerarquía) sino también su papel político.

No hay que olvidar que el Congreso no sólo legislaba sino que también gobernaba y controlaba, participando del gobierno nacional. Es la fuerza individual de esos políticos la que se vuelve a favor de la potencia y el presti-

gio del Congreso. Por otra parte, hubiera sido imposible cualquier obra política con un Congreso siempre opositor, que obstaculizara la acción de gobierno; aunque también habría que saber diferenciar entre un Congreso colaborador del Poder Ejecutivo y otro. Si de manera general, entonces, se puede admitir que el Poder Legislativo acompañó y complementó la acción del Ejecutivo, no menos cierto es que su intervención en la tarea de gobernar permitió aquietar el ímpetu voluntarioso del presidente, abriendo un espacio para el debate público y la reflexión.

LABOR LEGISLATIVA DEL CONGRESO

En la primera época del Congreso, tuvo éste que abocarse a dictar normas que organizaran el funcionamiento de los otros poderes. Con relación al Poder Ejecutivo, la ley más importante fue la de acefalía, n° 252, de 1868, que completaba lo dispuesto por la Constitución. La ley no se aplicó, pues el único supuesto de acefalía del presidente y vacancia de la vicepresidencia se produjo el 2 de enero de 1868, cuando murió Marcos Paz en ausencia de Mitre, que conducía la guerra con el Paraguay y regresaría recién el día 22; en ese lapso, los ministros se hicieron cargo del despacho.

Dentro de estas leyes políticas, se destacan las de organización de la justicia federal, sancionadas en los primeros años de la presidencia de Mitre: la ley 27, de 1862, que establecía los tribunales que componían el Poder Judicial de la Nación, encabezado por la Corte Suprema de Justicia y seguido por los juzgados de sección; la ley 48, de 1863, que fijaba la competencia y jurisdicción; y la ley 50, del mismo año, que reglamentaba los procedimientos ante los tribunales nacionales. La

obra codificadora del Congreso empezó con la que adoptaba el Código de Comercio de Buenos Aires para toda la Nación; prosiguió con la sanción de la ley que imponía el Código Civil; luego con el dictado del Código de Minería (ley 1919 de 1886) y el Código Penal (ley 1920 de 1886). Todos los códigos, salvo el minero, sufrieron reformas durante estos años.

A pesar de que la legislación iría en aumento, para dar cumplimiento a los cometidos constitucionales y atender a las cambiantes circunstancias, se solía legislar sin orden ni plan, guiados por impulsos e iniciativas discordes. Así se puede observar en lo relativo a la política inmigratoria: las leyes de fomento y regulación fueron ineficaces para distribuir a los inmigrantes de una manera equitativa entre todas las provincias. Y el manejo de la tierra pública, como recurso estatal para promoción de la inmigración y el desarrollo económico, fue también deficiente, si no funesto; la llamada ley Avellaneda, de 1876, dejó amplio campo a la especulación y a los abusos, como las grandes concesiones y la formación de latifundios; su reforma en 1903 sería tardía: se había repartido la tierra sin haber conseguido poblarla. Como Sarmiento lo reconocería, en materia de leyes agrarias había sido "sin atenuación derrotado y vencido por las resistencias". Lo mismo puede decirse en cuanto a los ferrocarriles y los telégrafos: se desarrollaron sin una elaboración previa que contemplara las necesidades del país, careciéndose de un plan general. Con el añadido de que se sancionaron numerosas leyes y celebraron otros tantos contratos para explotar la comunicación fluvial y la exploración de los ríos, sin advertir que el ferrocarril sería una competencia a estos proyectos. Similar es lo que sucedió

con la educación, agravada en este caso por la distribución constitucional de competencias. Desde las presidencias de Sarmiento y Avellaneda hubo un desarrollo consciente de la educación nacional en todos sus ramos, hasta que, por la ley 1420, se enfatizó la exigencia de dedicarse a la instrucción primaria o elemental; pero todo lo anterior había sido hecho, como denunció el ministro Pizarro en su Memoria de 1881, “al acaso, sin orden, sin método, sin sistema, sin unidad y sin propósitos”.

El Poder Ejecutivo intentó, en 1904, la sanción de un código de trabajo, cuyo redactor principal había sido el ministro del Interior, Joaquín V. González. El objetivo inmediato era regular el trabajo industrial, aunque ulteriormente se perseguía eliminar las causas de las agitaciones y manifestaciones sociales y políticas que amenazaban el orden y la paz nacionales. Si bien el proyecto no pasó de tal, al año siguiente el diputado Palacios impulsó la ley de descanso dominical (ley 4661 de 1905 y ley 9104 de 1913), con lo que abrió la puerta a numerosos proyectos y leyes sancionadas en el decenio posterior: reglamentación del trabajo de mujeres y menores (ley 5291 de 1907), formación de agencias gratuitas de colocaciones (ley 9148 de 1913) y la creación del Departamento Nacional del Trabajo, dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior (ley 8999 de 1912).

EL PODER JUDICIAL

La gran novedad de la Constitución fue la organización de un Poder Judicial que ejercía, junto a la protección de los derechos individuales, el control último de la constitucionalidad de las leyes y los actos estatales, a

imitación de las instituciones norteamericanas. De acuerdo con la reforma de 1860, la cabeza del órgano judicial estaba representada por una Corte Suprema nacional, cuya formación y funcionamiento debían establecerse por ley. La Constitución garantizaba la independencia funcional del Judicial, para que éste pudiera hacer imperar la justicia y el orden a través del derecho, que eran necesarios arraigar “tras tantos años de turbulencias y de irregularidad administrativa”, como decía el Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales en 1873.

En orden a esa independencia, el mecanismo de designación de los jueces —por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado— no fue considerado un instrumento lesivo de ella. En 1862 se sancionó la ley 27 que fijó en cinco el número de ministros de la Corte y un procurador general. Ese mismo año, Mitre propuso para su integración a distinguidos hombres públicos: Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, José Barros Pazos, Francisco Delgado y Benjamin Gorostiaga. Las personas elegidas —y quienes las sucedieron— sugieren un estricto criterio de selección que imperaría a lo largo de todo el período: los ministros de la Corte no eran ajenos a la elite política; estaban comprometidos con el sistema institucional y gozaban del prestigio de “publicistas”, según Zorraquín Becú. Desde los primeros años se entendió que la militancia activa no era un obstáculo para ejercer una función que requería de independencia de criterio, pues se veía en la Corte un engranaje fundamental del régimen político. Ella ejercía una función política superior, apartada de la política menuda, pero implicada profundamente en la consolidación de las instituciones y el afianzamiento del Estado y la Constitución, ejerciendo con su

poder de interpretación de este texto una suerte de poder constituyente cotidiano. A pesar de la precariedad de los medios con que contaba, la Corte cumplía con el cometido político de consolidar el nuevo orden de cosas, de velar por la vigencia de la Constitución, de amparar los derechos que ella reconocía, de llenar los vacíos de la legislación y de encauzar y controlar el funcionamiento de los poderes estatales. Por sobre todas las cosas, competía a la Corte convertir a la Constitución en realidad, darle "aptitud rectora y operativa", como ha dicho Oyhanarte; y para ello debía dejarla a salvo de las contingencias y avatares del momento. Así, en 1887, en el caso *Sojo*, pudo decir de la Constitución que se le debía respeto pues ella era "el arca sagrada de todas las libertades", siendo su inviolabilidad el "objetivo primordial de las leyes" y la condición esencial de la actuación de los poderes públicos, incluidos el Judicial.

La obra del Poder Judicial y de la Corte Suprema, más allá de las diferentes etapas y tendencias de su constitución y actuación, fue en este tiempo de fundamental importancia para alcanzar el cometido que se le había fijado. A través de las sentencias fue señalando la correcta interpretación de la Constitución, el alcance de las leyes y la validez de los actos de gobierno. Repasando los principales fallos, se descubre, junto al predominio de una tendencia protectora de los derechos y las garantías individuales, la preocupación por el imperio del derecho federal en las relaciones privadas y públicas. La Corte trató de ejercer su función sin inmiscuirse en la marcha de los otros poderes y del Estado; y aunque en ciertos casos dio señales de un pragmatismo judicial —a tono con el utilitarismo de la época—, no se encuentran en sus sentencias contradicciones flagran-

tes. Buscaba en el caso particular la solución más ajustada a lo conveniente, sin merma de la Constitución, conciliando, como dijo en el caso *Nougués* de 1903, "los beneficios del público en general" que la ley procuraba, con los derechos de los individuos, de manera que en la transacción no resultaran perjudicados estos últimos. Con este criterio llenaba su tarea moderadora y prudente, al tiempo que se ganaba la independencia y el respeto de los poderes públicos.

No es extraño, por otra parte, que ministros de la Corte desempeñaran cargos de responsabilidad política como complemento de su función judicial. Varios miembros fueron comisionados en ocasiones diversas por el Poder Ejecutivo o el Legislativo para solucionar conflictos provinciales. También se recuerda la intervención de los ministros Gorostiaga y Leguizamón durante la crisis del '80 para llegar a una solución pacífica del conflicto; o a Benjamín Victorica mediando entre las fuerzas enfrentadas en el '90 para frenar las hostilidades y fortalecer las instituciones. No faltaron tampoco jueces de la Corte que dejaron temporariamente su cargo para ejercer como ministros del presidente, como los casos de Gorostiaga, convocado por Sarmiento, y de Lafinur, llamado por Avellaneda. Hubo también numerosos secretarios del Poder Ejecutivo y legisladores que pasaron a desempeñarse en la Corte; miembros de ésta públicamente lanzados como candidatos en campañas electorales; y hasta un ex presidente de la Nación, Figueroa Alcorta, que pasó a integrar la Corte. Es que por estos años tales encargos y enroques institucionales no eran interpretados en desmedro de la independencia del Poder Judicial, pues no significaba asepsia o neutralidad extremas.

EL MINISTERIO

SU PAPEL POLÍTICO INSTITUCIONAL

El principal engranaje entre el presidente y el Congreso fue el ministerio, pues de la actitud de éste —en buena medida fijada por el mismo presidente— dependía el entendimiento de los poderes tanto en las decisiones políticas como en las resoluciones legislativas de trámite. La calidad y la autoridad de los ministros fueron fundamentales: saber dialogar, tener capacidad para sostener posiciones y flexibilidad de criterio para conciliar posturas opuestas, asistir a las sesiones y no dejarse tentar por el voluntarismo presidencial eran cualidades inapreciables de un buen secretario de Estado. Elegirlos, para el presidente era un auténtico parto, tal como lo expresó alguna vez Roca. Más allá de sus obligaciones constitucionales —atender el despacho, refrendar los actos del presidente, presentar las memorias anuales, asistir al Congreso—, fue la predisposición de cada ministro para someterse a los pedidos y reclamos de los legisladores un factor clave, porque se tendía así un puente entre ambos poderes, que permitía allanar diferencias y facilitar soluciones, estableciendo un vínculo cordial que, a la vez que daba energía y vigor al presidente, facilitaba la tarea legislativa evitando que se produjeran luchas estériles. Hasta tal punto fue vital para el funcionamiento del sistema esta actitud, que no fueron pocos los presidentes resistidos por el Congreso cuya estabilidad dependió de la sabia elección de los integrantes de su gabinete; algunos pudieron superar los escollos gracias a sus ministros, como Mitre; otros, en cambio, pagaron caro el precio de ministros tozudos y decididos que sobrepasaban sus funciones, como Luis Sáenz Peña.

La confianza del Congreso no había sido un requisito constitucional del presidencialismo argentino a la hora de designar a los ministros, pero en circunstancias políticas especiales esa confianza, dada *a posteriori*, era síntoma de una buena relación institucional. Así y todo, los políticos podían asombrarse con los nombramientos y definir a cada ministerio como “una caja de susto”, según le decía Pepe Paz a Cané. Aunque no se conocieron casos en los que el Congreso enjuiciara políticamente a un ministro, sí están plagados los anales legislativos de votos de reprobación y de censura, y, en menor medida, de aprobación. Es cierto que estas notas dieron al sistema ministerial un carácter *sui generis* o mixto, como lo llamó Joaquín V. González, por lo que no sería imprudente aventurar que, cuando el ministerio funcionó de la manera señalada, el régimen adquiría notas casi parlamentarias, como si se fuera un parlamentarismo de hecho. Parlamentarismo que no surge tanto de la vinculación entre los ministros y el presidente, como de los lazos entre aquéllos y el Congreso; y aun se podría asegurar que ese lazo directo de los ministros con el Poder Legislativo venía a ratificarse por la exigencia constitucional de presentar las memorias de cada ramo no sólo al presidente sino también ante los legisladores, sin intermediarios, para que estos contaran con una fuente de información indispensable para la tarea legislativa.

Por otro lado, los ministros apuntalaban la autoridad del presidente; autoridad que debía preexistir, pues de lo contrario los ministros se convertían, de voceros autorizados, en titulares de facto de la presidencia. Esto no era obstáculo para que varios presidentes organizaran un gabinete de “coalición” que reflejaba los acuerdos entre las distintas tendencias políticas; sin

embargo, esa alianza debía estar respaldada en la autoridad presidencial que, si fallaba, podía provocar el fracaso de la misma presidencia. Fue lo que ocurrió con Luis Sáenz Peña: llegó al poder a través de un acuerdo en el que puso demasiado empeño y al que todos retacearon confianza; Roca lo había usado para frenar el ascenso de su hijo Roque, representante de tendencias renovadoras; y Mitre lo apoyó con la idea de volverlo contra el roquismo y ponerlo de su lado. Los gabinetes que formó reflejaron las diversas tendencias internas a las que el presidente no podía sobreponerse, por lo que confió su dirección a diversos políticos con ascendencia; mas en ningún caso consiguió dar una dirección uniforme al Poder Ejecutivo, y quedó preso de sus ministros, que actuaban liderados por aquel a quien el presidente había confiado el ser una suerte de *primus inter pares*. El resultado fue un régimen que parecía de un Ejecutivo colegiado, un presidente débil, desfigurado por la autoridad del primer ministro, que indujo a los movimientos revolucionarios del '93 y ocasionó una inestabilidad constante, entre otros tantos efectos. A consecuencia de tal desequilibrio institucional y de la imposibilidad de sostenerse dignamente en la investidura, Sáenz Peña renunció a comienzos de 1895. Más tarde, en carta a Zeballos, le confiaría que se había visto envuelto entre partidos absorbentes y excluyentes que nunca habían apoyado su programa, y que sus ministros no atendían a su palabra sino que cambiaban de opinión según la fuerza política de la que provenían y le daban sustento.

Este caso extremo viene a demostrar que la relación entre el presidente y sus ministros debía basarse en el indisputado poder del primero y en su ascendiente natural sobre los segundos (como se decía del primer gabinete de

Roca: "cinco presidentes y un timonel"); en caso contrario, cuando la relación se invertía y los ministros cobraban vida propia, se afectaba tanto el vínculo con el Congreso como la mismísima autoridad presidencial. Eso no quita que, al buscar para el ministerio personas preeminentes, los ministros se convirtieran en copartícipes de las decisiones presidenciales, debiendo el presidente contemporizar y no imponer incondicionalmente su parecer.

INFORMES, COMUNICACIONES, INTERPELACIONES Y VOTOS DE CENSURA

El Congreso buscó con asiduidad el contacto con el ministerio para conocer la opinión del Ejecutivo en diversas materias, auxiliándolo en la legislación; de esta manera los ministros fueron colaboradores asiduos del Congreso, independientemente de que las iniciativas de ley se hubiesen originado en el Poder Ejecutivo o en el Poder Legislativo. Era normal que las órdenes del día de cada Cámara se circularan a los diversos ministros para que, empapados de los temas por tratar, asistieran si lo creían conveniente. Además, fue una permanente línea de conducta del Congreso el llamar a los ministros a las sesiones —con anticipación o durante el desarrollo de las mismas— para esclarecer puntos o requerir su parecer; e inclusive se les solicitaba el concurrir a las reuniones de las comisiones de cada Cámara. Generalmente, los legisladores contaron con la buena predisposición de los secretarios del presidente, quienes, salvo raros casos, accedían a los pedidos; recién en los últimos años de este período los ministros fueron más parcos a la hora de concurrir al Congreso y su presencia ya no era habitual. La práctica fue regular desde la Confederación y no faltaron los ministros que abu-

saran de sus conocimientos, tratando malamente a los legisladores al punto de llegar hasta el desacato, como denunció Zuviria. Sarmiento, siendo ya presidente, molesto con estos llamados, insistió en la conveniencia de los informes escritos y negó que los ministros tuvieran el deber de asistir a las cámaras cuando se los convocaba; para ello, en un famoso y discutido mensaje al Senado, en 1873, se atuvo a una interpretación gramatical y literal del artículo 63 de la Constitución. A pesar de ello, las convocatorias a las sesiones siguieron haciéndose hasta el final del período.

Estas situaciones –comunicación de la orden del día, invitación a la comisión y a la sesión y pedidos de informes escritos– deben distinguirse de las denominadas interpelaciones. Si bien es cierto que éstas no estaban dentro de las previsiones de la Constitución y que se las confundía con las llamadas a los ministros a tomar parte de los debates, el Congreso pudo distinguir ambos casos e interpretar la corrección de las interpelaciones como una medida de neto carácter político. Como lo dijo en cierta ocasión Manuel D. Pizarro, la interpelación “no tiene otro objeto que instruir a la Cámara de ciertos hechos, conocer una situación o la política del Poder Ejecutivo para proceder en consecuencia si [es] que el caso lo requiere”. La interpelación tendía a equilibrar la tendencia preponderante del Poder Ejecutivo, restableciendo la armonía aunque no la preeminencia del Legislativo.

A estas consideraciones debe agregarse otra: el Congreso bregó, desde la época de Mitre en adelante, por sostener su facultad de censurar al presidente y a su gabinete cuando tuviera una opinión contraria a la de éste en diversos hechos y decisiones, como medida correctiva en vista de la inutilidad del juicio político. Adolfo Alsina inició esta tendencia al

mocionar la censura contra Mitre en 1863 por haber abandonado la Capital sin autorización del Congreso ni haber delegado el mando en el vicepresidente. La continuó Oroño en 1868, al presentar un proyecto por el que se desaprobaría lo actuado por Mitre en materia de intervenciones federales. Al siguiente año, en 1869, Félix Frías se pronunció a favor del voto de censura en el caso particular de la interpelación al ministro de Relaciones Exteriores por la guerra del Pacífico, ocasión en la que defendió el incontestable derecho, el deber de “censurar al Gobierno cuando se extravió en la dirección de las relaciones exteriores”. Pero tal vez el más importante voto de censura y el único exitoso, producto de una interpelación, fue aquel bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña, cuando su ministro Quintana, convocado al Senado por moción de Bernardo de Irigoyen, soportó una de las más severas críticas que se hayan hecho al funcionamiento anormal de las instituciones, lo que provocó la renuncia del ministro una semana más tarde.

En conjunto, se puede observar que la práctica institucional fue imponiendo un mecanismo de naturaleza semiparlamentaria, ajeno al presidencialismo aparente de la Constitución, pero hasta cierto punto correcto según las peculiaridades del régimen ministerial.

EL CONTROL

CONTROL INSTITUCIONAL AL PODER EJECUTIVO

La elección del presidente cada seis años, la renovación bienal de los Diputados que duraban cuatro años, y la modificación de la composición del Senado en forma trienal, con un

mandato de nueve años para sus miembros, daba como resultado que, al elegirse al presidente, se produjeran al mismo tiempo cambios en las Cámaras. De esta manera, el Poder Ejecutivo, si bien no dependía de la confianza del Congreso, podía encontrarse en permanente conflicto con él, paralizando la acción del gobierno y generando un foco de permanente intranquilidad, pues los dos poderes tenían recursos para reprimirse mutuamente; mas, en la práctica, esos conflictos no sucedían y solía reinar la armonía y la paz, efecto que Matienzo atribuye al ascendiente personal del presidente y al hecho de ser él "casi siempre el jefe del partido dominante en las Cámaras".

Sin embargo, los casos de conflicto se presentaron con alguna regularidad: los años finales de varias presidencias fueron generalmente difíciles por la oposición sistemática de las mayorías legislativas; Avellaneda debió soportar una poderosa revolución en su contra con la anuencia de miembros del Congreso que no lo acompañaron; Luis Sáenz Peña tuvo que renunciar por la imposibilidad de mantener su cargo indemne frente a las fuerzas políticas rivales, y Figueroa Alcorta recurrió a la clausura del Congreso en 1908 para mantener el mando presidencial firme y ajeno al antagonismo legislativo.

Por otra parte, en la práctica, la diferente renovación de los tres poderes funcionó mientras no existiera una hegemonía partidaria. El caso típico es el de Sarmiento, quien asumiendo con escasas fuerzas políticas propias, debió enfrentar a un Congreso opositor durante buena parte de su mandato, volcando poco a poco esta circunstancia a su favor mediante la política de "prohijar opositores". Durante la época en que no tuvo mayorías legislativas, Sarmiento usó del veto a discreción.

LA PROHIBICIÓN DE REELECCIÓN INMEDIATA COMO CONTROL AL PODER EJECUTIVO

El límite por excelencia al presidente era la imposibilidad de la reelección inmediata en el cargo, pues se reconocía que un poder tan fuerte debía tener como freno su corta duración, su periodicidad y su responsabilidad, según la afirmación del senador Navarro. El diputado Keen indicó en cierta ocasión que el origen constitucional norteamericano y el nuestro diferían históricamente, lo que justificaba y explicaba las precauciones contra los abusos del poder que estaban en nuestra Constitución y que no aparecían en la norteamericana. Por eso, en la Argentina se había dispuesto la no reelección inmediata del presidente, respuesta histórica singular, de índole similar a la que prohíbe concederle facultades extraordinarias.

Con el tiempo, esta limitación constitucional se constituiría en el último baluarte contra el poderoso órgano presidencial; el respetarla no era sólo cuestión de vigor de los principios republicanos de alternancia del mando y periodicidad del poder; era, además, una exigencia de la moral política, haciendo frente a la enorme influencia del poder oficial, pues incluso se cercenaba toda posibilidad de enroque político, como hubiera sido la inversión electoral de la fórmula antes ganadora, porque se comprendía que si estos dos hombres se sucedían recíprocamente en el poder, tendrían en mira más sus conveniencias particulares y las de su partido, antes que los intereses públicos. Mitre, Sarmiento y Roca intentaron su reelección, pero sólo el último la consiguió. Que se sepa, únicamente Roca pretendió la reelección inmediata luego de cumplir su mandato en 1886; a tal fin, habría iniciado gestiones ante algunos gobernadores, como Unzaga de Santiago del Estero, a través de

un intermediario, buscando apoyos para reformar la Constitución, pero recibió respuestas negativas. La ambición de Roca por el poder solamente podía ser frenada por la Constitución, pues siempre trabajó por llegar nuevamente a la suprema magistratura, como lo testimonia lo dicho a Sarmiento al dejar en 1886 la presidencia, que trabajaría para “ser otra vez presidente”.

CONTROL ECONÓMICO FINANCIERO

En el cuadro normativo de la Constitución correspondía al Poder Ejecutivo recaudar las rentas nacionales, invertirlas y dar cuentas de ello al Congreso; éste votaba las leyes de impuestos y los presupuestos anuales, además de tener que aprobar o desechar la cuenta de inversión, facultad esta última en la que descansaba la única y final garantía de la corrección administrativa. Con el propósito de poner orden en esta materia, el senador U. Frías presentó en 1865 un proyecto de ley de contabilidad y organización de la Contaduría General de la Nación, que recién fue sancionado en 1870 como ley 428. Sin embargo, esta ley abriría la puerta a un descontrol pues se autorizó al Poder Ejecutivo a efectuar gastos urgentes extrapresupuestarios mediante acuerdo de ministros, lo que acarreó una corruptela denunciada en 1879 por Juan A. García, porque impedía el control de las finanzas públicas y abría la puerta a la discrecionalidad administrativa, ya que no se publicaban los acuerdos ni se remitían al Congreso para su aprobación. Algunas de las formalidades de la ley de contabilidad se cumplirían con regularidad: el envío del presupuesto en julio y su aprobación antes de fin de año; otras, sufrirían las vicisitudes de la política, como las memorias ministeriales que casi siempre se presentaban tarde,

cuando se lo hacía, y pocas veces dieron lugar a discusiones en concreto.

Lo más grave fue lo relativo a las cuentas de inversión. En apariencia, el Ejecutivo cumplía al enviarlas al Congreso, pero éste fue moroso en su consideración y más aún, en aprobarlas. En 1890, a iniciativa del diputado Olmedo se sancionó la ley 2714, por la que se aprobaron a libro cerrado todas las cuentas del Ejecutivo hasta el año 1888. Olmedo había dicho que la experiencia venía a demostrar que al Congreso, sin apoyo técnico, le resultaba imposible considerar las cuentas, pues le confiaba un trabajo sobrehumano; dado esto, admitía la necesidad de aprobar las cuentas acumuladas, teniendo en cuenta que todos los presidentes habían sido *sapos* administradores, guiados por el espíritu de patriotismo y “por la honorabilidad más pura”. El desquicio del control financiero quedaba así consumado: no se fiscalizaba la ejecución presupuestaria y se daba al Ejecutivo un *bill de indemnidad*. A esto se suma la conducta del propio Congreso que, como advirtió también García, consideraba al fisco como un saco que siempre tenía fondos y sancionaba leyes especiales que establecían gastos imputados a las rentas generales. De manera que el presupuesto no se cumplía y proliferaban los gastos sin respaldo.

INDEPENDENCIA DE CADA PODER Y MANERAS DE MANIFESTARLA

Una modalidad elegida por el Poder Ejecutivo era la de avanzar más allá de lo autorizado por las leyes. En 1862, una ley permitió al Ejecutivo celebrar contrato para la construcción del ferrocarril de Rosario a Córdoba (el Central Argentino), estableciendo una garantía del 7%, pero sin conceder tierras aledañas a la vía. Mi-

tre celebró el contrato con W. Wheelwright en 1863, entregándole además una legua de terreno a cada costado de la vía. Esto obligó a que, más tarde, en 1866, el Congreso tuviera que dictar una ley especial expropiando las tierras. También el Poder Ejecutivo recurría a la sanción de decretos de índole legislativa, facultad que comenzó viéndose como una usurpación y se acabó entendiéndola como correcta siempre que fuera ejercida dentro de materias administrativas. El Ejecutivo podía, además, aprovechar del receso legislativo o de las facultades reconocidas por el artículo 6° de la Constitución Nacional, para intervenir por sí a las provincias, lo que normalmente despertaba agudos debates. Sin embargo, el caso más típico es el del veto, aunque fue ejercido con bastante mesura en estos tiempos. Cuando se trataba de materias conflictivas, que significaban un cercenamiento a sus poderes (como ocurrió con el proyecto sancionado que reglamentaba las intervenciones federales, leyes 320 y 316 de 1869) o una disposición contraria a las firmes convicciones presidenciales (como lo demostraron Sarmiento y Avellaneda con las iniciativas legislativas que declaraban capital de la Nación a un punto o una ciudad que no era Buenos Aires), el Poder Ejecutivo interponía su veto obstructivo.

El Poder Legislativo también contaba con recursos: podía, por ejemplo, dilatar *sine die* la sanción de proyectos de interés del Poder Ejecutivo. Así aconteció con el proyecto de Mitre sobre bancos libres garantidos, elevado al Congreso en 1863 y sancionado por el Senado; sin embargo, Diputados no lo consideró, a pesar de que la Cámara Alta le reclamara en 1869. Incluso podía, si las mayorías de la Cámara iniciadora lo permitían, desechar proyectos del Poder Ejecutivo, como sucedió con la iniciativa de Sarmiento en 1873 de prohibir a los milita-

res la intervención en la política interna, o con el de ley de trabajo de Roca en 1904. Otra manera de manifestar su oposición a las ideas del Ejecutivo fue el modificar sus proyectos de acuerdo a opiniones y pareceres de los legisladores, de lo que hay numerosos ejemplos.

Rara vez el Congreso conseguía oponerse sólidamente al presidente. El instrumento constitucional del juicio político nunca se usó contra él y, en casos extremos, cuando la situación de debilidad presidencial estaba consumada, el Congreso podía optar por pedir la renuncia al ocupante del Poder Ejecutivo, como le ocurrió a Juárez luego de la revolución del Parque, según lo hizo Pizarro en el Senado.

El Poder Legislativo no fue títere del presidente. En numerosas ocasiones supo oponer sus propias convicciones a las de éste, como lo padeció más de una vez Avellaneda, cuando el Congreso por dos años consecutivos (1875 y 1876) votó leyes de derechos aduaneros más elevados que los enviados por el Poder Ejecutivo en sus proyectos; o también cuando reclamó en 1878 la aprobación de la intervención decretada en Corrientes y el Congreso le ordenó retirarla. La prudencia presidencial le hizo aceptar la idea legislativa y no interpuso su veto en ninguno de los tres casos.

Además, no fueron pocos los casos de comisiones investigadoras que implicaban directamente un enjuiciamiento de la conducta del Poder Ejecutivo, aunque no se llegara ni siquiera al juicio político. En 1872, Rawson pidió la formación de una comisión investigadora, que sería integrada por cinco diputados, "con el encargo de investigar prolijamente todo lo relativo a la negociación del empréstito para obras públicas, autorizado por la ley de Agosto de 1870"; iniciativa que provocó una enorme discusión, de la que salió fortalecido el Congreso

al reconocerse esta facultad. Otro caso resonante ocurrió en la sesión del 9 de mayo de 1876, cuando el diputado Pellegrini solicitó la formación de una comisión investigadora para que estudiara cómo se habían manejado los caudales públicos por la administración del Colegio Nacional. La práctica de este instrumento de control no fue, empero, frecuente; se destaca la resolución del Senado cuando nombró en 1890 una comisión para investigar la denuncia de emisiones clandestinas bajo la presidencia de Juárez, integrada con los señores del Valle, Rocha, Derqui, Zapata y Gil. Los resultados de las investigaciones rara vez produjeron una destitución o una renuncia en el gabinete.

EL CONTROL JUDICIAL

Otro elemento que se debe considerar en este intenso devenir del aflojamiento de los controles institucionales, fue el retroceso en el control de constitucionalidad de la Corte, la que había sido proclamada como el poder moderador, porque debía lograr la difícil tarea de controlar las pasiones que dominaban a los restantes poderes estatales y no permitirles "ultrapasar el límite de sus atribuciones respectivas", conforme la pública declaración de Eduardo Costa. Sin embargo, en sentencia que hasta el presente se critica, la Corte dejó fuera de su examen a las denominadas "cuestiones políticas", doctrina restrictiva que apareció en 1893 en el caso *Cullen contra Llerena* y por la que se reconocía un ámbito irrevisible en la instancia judicial, sólo reservado a la discrecionalidad de los poderes políticos. Si bien con esta interpretación judicial se liberaba al Congreso y al Poder Ejecutivo de la inspección de la Justicia, con el paso de tiempo el mayor beneficiado fue el último de los poderes, habida

cuenta de su continuidad y de las competencias que venía concentrando. La misma Corte y, posteriormente, la doctrina especializada admitieron también por esta época que el Poder Ejecutivo pudiera dictar reglamentos invadiendo las competencias legislativas en casos de urgencia, sometiendo siempre los decretos a la posterior ratificación del Congreso, consagrando la facultad ejecutiva de dictar decretos de necesidad y urgencia.

El alegado pragmatismo de la Corte y su función moderadora llevó, en diversas ocasiones, a que se comprometiera con la obra de los otros poderes estatales, avalando leyes y actos que consideraba convenientes para el progreso y el afianzamiento de la paz y la tranquilidad de la República, según dijo en el caso *Hue* de 1867. A pesar de que el criterio rector fue que nuestro sistema no admitía poderes arbitrarios —según sostuvo al resolver el caso *Fisco Nacional contra Manuel Ocampo* en 1872—, en alguna oportunidad, como al sentenciar en 1897 el caso *Ferrocarril Argentino contra Provincia de Santa Fe*, teniendo a la vista estos elevados fines que la Constitución confiaba al presidente y al Congreso, la Corte entendió que el Estado contaba con ilimitados medios para alcanzar la prosperidad general.

ESTABILIDAD Y CONTINUIDAD INSTITUCIONALES

CONTINUIDAD DEL SISTEMA E INESTABILIDAD DEL RÉGIMEN

La imposición del nuevo orden estatal causó numerosas resistencias aunque no alcanzaron a afectar la continuidad del sistema político constitucional, que continuó vigente hasta

1930. Pero esta continuidad no debe llamar a engaño: el sistema no cambió ni fue sustituido por otro y por eso puede hablarse de estabilidad relativa, en tanto y en cuanto hubo permanentes movimientos revolucionarios que pueden entenderse como una manifestación de oposición al orden de cosas y que generan situaciones por demás conflictivas. Habría que distinguir, para ser más precisos, entre el *sistema político constitucional*, la *faz* formal y normativa del orden político, y el *régimen político*, la *faz* real e histórica concreta de realización de ese orden. En lo que hace al sistema político, es cierto que no sufrió cambios y que las instituciones constitucionales se mantuvieron; sin embargo, el régimen político demostró una constante tensión entre las fuerzas políticas, un sobredimensionamiento de ciertos factores de poder (tal, el ejército), el cercenamiento de las libertades políticas, la desnaturalización del federalismo, la deformación de los poderes nacionales, la aparición y consolidación de una ideología liberal progresista y antitradicional, circunstancias todas ellas que generarían reacciones y oposición, llegando en algunos casos a alterar la estabilidad y producir una discontinuidad institucional.

Sin pretender agotar todos los casos, una tipología de las revoluciones debe partir de la distinción entre las anteriores a 1890 y las que sucedieron a la de este año; las primeras fueron, por lo general, explosiones del Interior contra el régimen impuesto desde Buenos Aires, centro del nuevo poder estatal; las segundas tuvieron un carácter más nacional y se pueden interpretar como sublevaciones contra la adulteración del sistema político constitucional por el régimen. Para comprender las primeras revoluciones, recuérdese que Mitre impuso su poder a las provincias rebeldes por

la fuerza de las armas, lo que suscitó la resistencia de los caudillos y dirigentes federales, como las encabezadas por Peñaloza en 1863, Varela en 1866, 1867 y 1869, López Jordán en 1870 y 1873, y Tejedor en 1880. Estos levantamientos, más los innumerables motines y sediciones producidos entre 1862 y 1880 fueron el reflejo de un viejo orden que se resistía a morir, que se creía amparado por la letra constitucional que garantizaba la autonomía de las provincias en la vida federal. El segundo tipo de revoluciones, que podría reconocer como antecedente el fracasado levantamiento mitrista de 1874, sale del esquema de las reacciones federales provinciales para expresar un rechazo al sistema ahora caracterizado como *el régimen*, un mecanismo de poder práctico y específico que falseaba el de la Constitución, especialmente en el respeto a la voluntad popular, trastornando la fuente de legitimidad de los poderes públicos y el funcionamiento de las instituciones. Los casos más sonados fueron las intentonas de 1890, 1893 y 1905.

No se exagera cuando se observa que en este período se vivió una situación de constante intranquilidad y de estabilidad amenazada, porque aunque siempre triunfaran el sistema constitucional y el régimen político, no dejaron de brotar movimientos violentos de repudio y rechazo que preocupaban la continuidad institucional. Hubo un clima hostil y beligerante, una política guerrera y heroica, que hacía de la paz y la tranquilidad un lapso intermedio entre sucesos revolucionarios; y de la estabilidad institucional, un equilibrio inestable y discontinuo entre las fuerzas políticas. La consigna de la mayor parte del grupo rector de la política nacional fue acabar con las revoluciones como mecanismo de suscitar cambios en las instituciones y en los hombres.

Roca tuvo siempre la preocupación de dotar a los poderes nacionales de los medios indispensables para asegurar la paz y el orden, sin menoscabo de las libertades individuales, y podía jactarse, al concluir su primer mandato, de entregar a su sucesor un país pacificado. "La revolución, el motín, o el levantamiento, fraudes máximos —le escribía a Cané—, ya no son ni serán un derecho sagrado de los pueblos, como hemos tenido por Evangelio, por quitáme esas pajas." Pellegrini, que había hecho de su prédica antirrevolucionaria un elemento central de su ideología conservadora, ostentaba como supremo título el haber sido "invariable y constantemente radical enemigo de todo lo que sea actos de violencia, para resolver cuestiones políticas", como admitió desde su banca senatorial. Inclusive Quintana asumió la presidencia anunciando que toda perturbación del orden provocaría la reacción del gobierno, que no podía tolerarlas.

Pero siempre había excepciones: aquellos que veían en el régimen imperante el obstáculo para la vigencia perfecta del sistema político optaron muchas veces por la revolución, creyendo que las instituciones cobrarían vida a partir de su destrucción. Y como no hay revolución sin poder revolucionario, ellas fueron precedidas normalmente de crisis institucionales en las que fueron decisivos los desprendimientos de sectores militares que dejaron de responder al poder presidencial, jugando así las fuerzas armadas un papel decisivo en la discontinuidad del régimen. El paradigma fue la revolución del '90. Si bien se acepta que fue un momento excepcional en la historia argentina, ¿qué acarrió, en perspectiva institucional, la revolución del '90? Varias fueron sus consecuencias y resonancias. En primer término, un nuevo modelo de oposición política basado en

viejos principios traicionados por los gobernantes del régimen; una oposición que buscaría hacerse lugar en el espacio político a través de la constitución de un partido de diferente estilo, con organización y declaración de principios allende los mandos personales, y actitudes apolíticas, como la abstención, la intransigencia y la sedición; de modo tal que podría afirmarse que el 90 produjo el nacimiento de fuerzas políticas contrarias al régimen, si bien no al sistema. En segundo lugar, aparejó la instalación de la cuestión de la legitimidad política en el primer peldaño de las disputas: el poder del pueblo no podía ser resignado ni falseado en adelante, de modo que la legitimación democrática del poder ponía entre signos de interrogación los hábitos oficiales de mando y la investidura del gobierno. En tercer término, ocasionó una politización de las fuerzas armadas, introduciéndolas de lleno en las disputas políticas y dividiéndolas según ideales políticos; el poder militar, que había sido un brazo al servicio del poder político, podía ser también desde ahora un factor esencial en los movimientos revolucionarios opositores. En 1894, Pellegrini decía a un grupo de seguidores que al contener las fuerzas revolucionarias del 90, había impedido "una dictadura nacida en un cuartel en medio de la tropa sublevada", lo que hubiera significado un retroceso en la vida republicana, porque se habría constituido al ejército "en árbitro supremo de la bondad y existencia de los poderes". Por último, demostró la debilidad y fragilidad de las instituciones republicanas; bastaba la osadía de un grupo obstinado para sacudirlas o, aún más grave, para convertirlas en escombros, al decir de Pizarro.

La continuidad del sistema constitucional no significó, entonces, el imperio de la estabilidad institucional. Hasta 1874, asistimos a re-

vueltas armadas surgidas de caudillos federales que reclamaban el respeto de la Constitución. Desde aquel año, en cambio, pareciera que las disputas fueron suscitadas en el interior de la elite gobernante —“traición a la amistad”, como calificara Sarmiento al levantamiento mitrista— fuera por desacuerdos en la sucesión presidencial, fuese por cuestionamientos más severos al funcionamiento del régimen. Las consecuencias de ambos tipos de revolución fueron también diferentes. El enfrentamiento y triunfo de la Nación sobre los viejos caudillos provinciales importó el fin de ellos y la hegemonía de una nueva clase dirigente; en cambio, la victoria de una parte de esta elite sobre otra, trajo como resultado la autoexclusión de los derrotados —mitristas y radicales son los más claros ejemplos—, que quedaron expectantes como alternativas al recambio de poder.

REPRESENTACIÓN, PARTICIPACIÓN Y PODER ELECTORAL

LAS BASES SOCIALES Y POLÍTICAS DE LAS INSTITUCIONES. LA ELITE POLÍTICA

Si la Argentina era republicana por su constitución política, poseía rasgos aristocráticos en sus comportamientos sociales, como lo reconocía Cané y lo reiterarán diversos protagonistas de aquellos tiempos. Tal dato singular se percibe al considerar la estructura de dominio político que recubría el sistema republicano. Si todo gobierno es, por definición, minoritario, en la Argentina se constituyó una elite de poder formada por hombres inteligentes que debían predominar —según el diputado Lucero— sobre los “gozadores” y los “imbéciles”; elite que monopolizó durante

buena parte de este período el ejercicio de las funciones públicas, mas generando mecanismos de apertura e incorporación a través del fomento de la instrucción, la inmigración y el desarrollo económico. Todo esto vino a producir un enorme cambio que era ya advertido en 1890, de modo que el despotismo ilustrado que ejerció se fue diluyendo paulatina y naturalmente hasta desaparecer casi del todo con el éxito de la reforma del sistema electoral de 1912, momento culminante de su autodestrucción. Con mayor dureza se podría decir, como argüía Rivarola en 1908, que a pesar de la organización constitucional y de los avances en la enseñanza oficial, se trataba de una “oligarquía regularizada”, porque esa elite gobernante respondía en su conjunto a una política determinada frecuentemente por intereses personales, en una escena en la que eran habituales los “ejemplos de rápidos cambios en la conducta de los políticos”, que se pasaban de un partido a otro sin miramientos.

Hasta ese momento, la participación política era minoritaria y cerrada; minoritaria, porque sólo se operaba dentro de las entrañas de la misma elite, sujeta a controles y condiciones que ella imponía a sus miembros, eliminando o comprimiendo la lucha electoral; cerrada, pues no existían elites alternativas, aunque la clase dirigente creara las condiciones para su futura sustitución, si bien debe admitirse que su composición la hacía relativamente abierta: profesionales, intelectuales, militares, estancieros, ganaderos, comerciantes y políticos. En este sentido, fue una elite cerrada pero permeable, consciente de su superioridad lo mismo que de su recambio, por lo que, si no hubo una declarada rotación de elites, aunque sí fluidez y relativa circulación, como observó algún contemporáneo, se debió más a las técnicas que

obstruían el sufragio y condicionaban las sucesiones políticas que al reconocimiento de la exigencia política de formar nuevos dirigentes.

Las elites servían a un régimen político que podría calificarse de democracia condicional, porque ponía al pueblo bajo su tutela, tutores permanentes que malversaban la voluntad popular a través del fraude; su programa era “progresista, reformista, centralista, aristocrático”; no confiaban en el pueblo ni en el sufragio universal, y establecieron el “oficialismo” como “teoría de la función tutelar del gobierno o de los gobernantes respecto del pueblo”, evitando que por la rotación electoral el poder cayese en malas manos, afirmó Rivarola. La hegemonía gubernamental se impuso a través del control electoral de la sucesión política en sus diversos grados y niveles. Un miembro de esa elite confesará en 1912, con cierta exageración, que de acuerdo a sus convicciones y analizando nuestra historia, el país no había “votado nunca”. Como diría Roca en su mensaje presidencial de 1901, la necesidad de mantener el orden político era fundamental y la purificación de las costumbres e instituciones electivas sólo podía llegar con el tiempo, merced a “los progresos de la educación y las costumbres políticas”.

EL “GRAN ELECTOR”

Una de las expresiones del inmenso poder que podía ejercer el presidente era su intervención en el proceso político electoral, ejerciendo presión, según los casos, a través de la influencia o la imposición. Sin embargo, este poder electivo de hecho no era absoluto; por un lado, requería del asentimiento y el aval de la elite gobernante; por el otro, demandaba del candidato —máxime si le esperaba la presidencia— el poseer no sólo cualidades políticas sino además atribu-

tos concretos de mando, como haber sido ministro, gobernador, senador o destacado militar. Inclusive, el acuerdo político de la elite era clave al punto de que ella podía desplazar a candidatos naturales e imponer presidentes “tapones”, como ocurrió con los ascensos inesperados de Sarmiento, Luis Sáenz Peña y Quintana, cuyas candidaturas fueron principalmente el resultado de la intención deliberada de suprimir a quienes tenían mayor consenso fuera de los notables. No será un desatino recordar que Sarmiento había denunciado por la prensa que Roca llegaba al poder con el apoyo de los gobernadores confabulados, el ejército de línea, la influencia de las armas y el dinero que manejó desde el Ministerio, y la tolerancia del presidente Avellaneda; una suma de recursos pocas veces vista hasta ese momento para sostener una candidatura presidencial. Pero lo normal fue que el presidente saliente consiguiera a menudo establecer la continuidad del mando imponiendo a su reemplazante, de manera que —como tempranamente lo advertía Roca— era “imposible triunfar contra los candidatos oficiales”. El mismo Roca aplicaría este método, primero, al señalar a su cuñado Juárez Celman como su sucesor; y segundo, acordando con los eminentes del momento la supresión de “la lucha electoral para la presidencia futura”, como indicaba a los gobernadores en un telegrama que reflejaba el acuerdo al que había llegado con Mitre para justificar la elección de la fórmula Luis Sáenz Peña y Uriburu. La solución nacional para evitar la contienda, decía Mitre en aquel momento, exigía del acuerdo, “la supresión patriótica de la lucha”, que si no se alcanzaba, abriría el combate por “la reivindicación del sufragio libre”. Las difíciles circunstancias por las que atravesaba el país, decía de manera coincidente Roca, auspiciaban ese acuerdo, al que Bernardo

de Irigoyen censuraría a su tiempo porque no garantizaba una elección libre sino que mantenía, en sus palabras, “las falsificaciones de partidos, las intrusiones de los poderes oficiales y los abusos que han sofocado en diversas épocas el voto de la nación”.

Los presidentes podían carecer de partido propio o no ser necesariamente sus jefes —como Sarmiento, Avellaneda, Luis Sáenz Peña y Quintana— pero no podían llegar al poder sin contar con la anuencia del jefe y el acuerdo entre los poderosos, especialmente si no eran señalados por el dedo presidencial. En realidad, esta potestad electoral del presidente se reforzaría a partir de Roca, quien establecería el mecanismo de los acuerdos para suscitar candidatos y consagrarlos. Plasmó así una alianza de notables que permitiría cierta rotación política a través de la cooptación, no exenta de las notas de un claro “nepotismo político”, según la aguda crítica de Saldías, ya que inmediatamente después de ungir el futuro sucesor venía a prodigarse a parientes y amigos íntimos cargos, distinciones y favores de diversa clase. Incluso el acuerdo de notables, como tutela electoral de la elite sobre el pueblo, fue propuesto como método institucional estable por Juan A. García. En 1904 la Convención de Notables designó a Quintana, y fue su final, pues agotó el mecanismo de la cooptación, por las numerosas resistencias y fracturas que desató en la elite, al posponer una lucha electoral. Uno de sus últimos actos fue las elecciones legislativas de 1908, oportunidad en la que el ministro del Interior, Marco Avellaneda, reconoció en carta pública, dirigida a la prensa, el haberse reunido con el gobernador de Buenos Aires, doctor Ugarte, para pactar la conveniencia de que el gobierno nacional “interpusiera toda su autoridad moral —decía—, a fin de que fueran elegi-

dos por Buenos Aires, los hombres más dignos de ocupar este alto puesto, por su inteligencia, su probidad y su patriotismo”. Si había en esto alguna inmoralidad, concluía el ministro, no era otra que la de haber trabajado para dignificar el Congreso. Quedaba así revelada la fiscalización de los gobiernos sobre los electores.

Por cierto que estos métodos causaron rechazo y llevaron a confundir la alta política con las ambiciones y combinaciones electorales. No solamente los radicales denunciarían este tipo de acuerdos mediante movimientos revolucionarios, como el de 1905, sino que inclusive dentro de la propia elite se asistiría a una crítica intestina. Victorino de la Plaza escribía, en 1903, un *Estudio sobre la situación política, económica y constitucional de la República Argentina*, editado por Jacobo Peuser, en el que denunciaba la intervención en cada elección de la autoridad del presidente, imperativa en algunos casos, con simples insinuaciones en otros, a la que seguían sumisamente los gobernadores, produciendo un despotismo que supeditaba la iniciativa y el voto populares, “de modo que, cuando tiene lugar algún simulacro de elección, es para llenar las formas o como se dice comúnmente, para salvar las apariencias”. Para Roque Sáenz Peña, esas “rutinas oligárquicas” eran la causa de la depresión moral, porque habían acostumbrado a creer que la usurpación del principio de autoridad y el despojo de la soberanía del pueblo, bajo la “ficción astuta de los gobiernos electores”, no eran ni usurpación ni despojo, sino la verdadera democracia.

BALANCE DEL PERÍODO

No cabe dudar de que la misma elite había adquirido conciencia de la precariedad insti-

tucional que provocaban sus alteraciones, de la debilidad de su poder y de la necesidad de encauzar un proceso de reformas. La literatura de la época dedicada al análisis de las instituciones señalaba numerosos defectos: centralismo creciente e imparable, personalización del poder, replanteo del papel de los ministros, insoportable impureza electoral, debilidad e inoperancia del Congreso, intolerancia de la elite dirigente, debilitamiento de los controles constitucionales, desacomodo entre las instituciones y la sociedad.

Roque Sáenz Peña fue el presidente que primero intentó emprender con firmeza la tarea reformista. Su programa de gobierno prometía recta administración y reforma institucional, que se redujo prácticamente a lo electoral, introduciendo un nuevo mecanismo de enrolamiento y empadronamiento y el sufragio secreto y obligatorio, junto al sistema electoral de voto restringido, para dar representación a las minorías. La esperanza estaba depositada en que la propia elite fuera capaz de transformarse en una nueva fuerza partidaria que continuara con lo mejor de la obra recibida. El generoso balance del pasado lo hizo su ministro Gómez al defender la reforma electoral. Refiriéndose a los méritos del antiguo régimen, dijo de éste que tenía sus defectos, pero que entre los méritos había que contar el haber traído "hombres eminentes al Congreso" y contribuido a la "formación de las clases conservadoras del país", acumulado la energía y la voluntad para resistir a "todos los embates de la anarquía, de la revolución, del desorden". Mantener esa clase en el poder, continuarla con mejores métodos de selección, ése era el balance a favor de la nueva ley. Hasta de la Plaza mantendrá la esperanza, aunque con menor optimismo; éste augurará los nuevos resortes

del régimen: la estabilidad de las instituciones, dirá en su mensaje al Congreso de 1916, dependería de la estabilidad de los partidos.

Por cierto que la sociedad había cambiado de naturaleza: el aumento de la población y del contingente inmigratorio, su mala distribución, el crecimiento de las riquezas y la inserción provechosa de la economía argentina en el mercado mundial, la aparición de tendencias políticas hostiles, como el anarquismo y el sindicalismo revolucionario, con su trayectoria de huelgas y atentados, daban la sensación de asistir al alumbramiento de un nuevo país. Como balance anticipatorio, en 1901, José Nicolás Matienzo, acusaba a la dirigencia de actuar con mala fe, de estar formada por ineptos para el gobierno y de inexistencia de una opinión pública vigorosa. Y Zeballos escribía en 1909 que la organización constitucional había fracasado en la práctica y que todo lo andado desde 1810 estaba comprometido. Este clima de desconcierto y de reacción; de desesperanza y de regeneración, causaría la más profunda crisis institucional, una crisis espiritual que acabaría por entregar el poder a la oposición intransigente.

Empero, permanecería la impresión de un atascamiento cuando no de una distorsión del juego institucional. La reforma electoral se juzgó insuficiente. Pasada casi una década, el balance era severo. El equilibrio de poderes, mediante singulares mecanismos de trabazón y control recíprocos, había sido paulatinamente falseado por la dinámica histórico-política: el federalismo debilitado había permitido un aumento de las competencias del gobierno nacional, al tiempo que éstas se iban concentrando en el Poder Ejecutivo, que contaba con la anuencia de un Congreso sumiso, dominado o impotente, "claudicante y enfer-

mo de demagogia y de esterilidad orgánica”, como explicaba González Calderón. Además, las fuertes ascendencias personales habían dejado de sostener las instituciones y éstas se debilitaron. Ya en este terreno, pareció claro que no se podía imponer una mecánica institucional con cierta independencia de las personas y que, de la interacción entre ambas, generalmente resultaba un gobierno de tipo personal, de grandes nombres más o menos ilustres. No se había podido desprender la República, como lo quisiera Pellegrini, del “imperio personal”, muchas veces “despótico”, estableciendo un juego de instituciones basado en la práctica y en la tradición propias, adquiridas en su

mismo ejercicio. Se desvirtuaba así el cometido constitucional de fundar una república como gobierno de opinión y de examen, de discusión y deliberación. La división de poderes y el juego libre de las instituciones se habían visto afectados por el inmenso poderío de la institución presidencial, por la existencia de un partido dominante, por el falseamiento de las elecciones, por la decadencia de la clase política convertida en un ejército de mercenarios —diría Wilde—, y por el resquebrajamiento de los controles legislativo y judicial. No es de extrañar que algunos proclamaran la necesidad de salir del presidencialismo y abordar de lleno el sistema parlamentario.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Estado, órganos y poderes

La Teoría del Estado introdujo, en el siglo XIX, la denominada teoría del órgano para referirse a la relación existente entre el Estado y sus poderes, órganos de éste. Con el correr del tiempo, se fue perfeccionando la visión orgánica de los poderes estatales, llegándose a distinguir entre el órgano-institución o función y el órgano-persona o funcionario, como dos aspectos de una misma realidad. La historia institucional no puede atender solamente al órgano-institución sino que tiene que señalar la constante interacción vital entre éste y el órgano-persona, porque es así como un poder formal deviene en real y material. Ésta es la perspectiva adoptada en el capítulo. Entre otros beneficios, la historia institucional así encarada permitirá comprender hasta qué punto un poder es lo que las personas que lo integran hacen de él; posibilitará atender a la

dinámica del poder dentro la dinamicidad propia del Estado moderno más allá de las formalidades constitucionales; demostrará la íntima conexión entre las posiciones del poder (su cima) y el acceso a los roles; allegará, además, una visión más real e histórica de los roles cumplidos por los órganos.

Historia de las instituciones

Lamentablemente, no hay muchos progresos en la historia institucional argentina, a pesar de una buena cantidad de manuales y estudios dedicados a ella. Por la riqueza temática, se considera como la mejor la escrita por VICTOR TAU ANZOÁTEGUI y EDUARDO MARTIRÉ, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, 5ª ed., Buenos Aires, 1981; por sus ricos y profundos análisis, se destaca GERMÁN J. BILDART CAMPOS, *Historia política y constitucional de la Argentina*, Buenos Aires, 1977, tomos II y

III. Otras obras de consulta son las de ALFREDO GALLETI, *Historia constitucional argentina*, La Plata, 1974, tomo 2; EMILIO RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, 2 tomos, Buenos Aires, 1926; AMBROSIO ROMERO CARRANZA, ALBERTO RODRIGUEZ VARELA y EDUARDO VENTURA FLORES PIRÁN, *Historia política argentina*, 2 tomos, Buenos Aires, 1970-1971. Como síntesis, sigue siendo imprescindible el trabajo de RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "Las instituciones políticas y sociales", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Argentina Contemporánea 1862-1930*, vol. II, 1ª sección, Buenos Aires, 1964, págs. 7-71.

Historia de los poderes

No existe una historia general de cada uno de los tres principales poderes del Estado argentino; hay visiones generales más o menos útiles. Con relación al Poder Ejecutivo, se pueden ver: ISMAEL BUCICH ESCOBAR, *Los presidentes argentinos (1826-1918)*, Buenos Aires, 1934; CARLOS ALBERTO EGÜES, "El Ejecutivo presidencialista. Proceso histórico-doctrinal que lleva a su nacimiento", en INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y POLÍTICOS, *Atribuciones del Presidente Argentino*, Buenos Aires, 1986, págs. 1-36; GUSTAVO GABRIEL LEVENE, *Historia de los presidentes argentinos*, Buenos Aires, 1973; y MIGUEL ÁNGEL SCENNA, "Historia del Poder Ejecutivo", *Todo es Historia*, n° 61, Buenos Aires, mayo 1972, págs. 8-41.

El Poder Legislativo ha sido objeto de escasos estudios; entre ellos, se destacan: CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, *El parlamento argentino, 1854-1947*, Buenos Aires, 1948 (compilación a cargo de Carlos Alberto Silva); BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, *Recuerdos del viejo Congreso*, Buenos Aires, 1960; CARLOS ALBERTO

EGÜES, "Facultades del Congreso: reflexiones sobre la influencia doctrinal norteamericana", en INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y POLÍTICOS, *Atribuciones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 1986, págs. 1-35; y H. J. INIGO CARRERA, "Historia del Poder Legislativo", *Todo es Historia*, n° 61 cit., págs. 42-85.

En cuanto al Poder Judicial, el trabajo de JULIO OYHANARTE, "Historia del Poder Judicial", *Todo es Historia*, n° 61 cit., págs. 86-121, es lo mejor que se haya escrito; igualmente, se puede consultar a CLODOMIRO ZAVALIA, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina*, Buenos Aires, 1920; y RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "La Corte Suprema y sus grandes presidentes", en sus *Estudios de historia del derecho*, Buenos Aires, 1992, tomo III, págs. 435-460.

Historia institucional e historia política

Hay varias obras que se centran en la combinación del desarrollo político y la evolución institucional argentinos. Entre ellas, aunque se refiere al período que se inicia en 1880, es fundamental el libro de NATALIO BOTANA, *El orden conservador*, Buenos Aires, 1977; con mayor énfasis en las personas que en las instituciones, pero muy sugestivo por sus apreciaciones, es el de MARCELO SÁNCHEZ SORONDO, *La Argentina por dentro*, 2ª ed., Buenos Aires, 1988. Dentro de las historias generales, es recomendable la de CARLOS FLORIA y CÉSAR A. GARCÍA BELSUNCE, *Historia del país de los argentinos*, 2ª ed., Buenos Aires, 1992, 2 tomos. Una investigación reciente y valiosa, por combinar la historia institucional con la teoría política, es la de N. GUILLERMO MOLINELLI, *Presidentes y Congresos en la Argentina*, Buenos Aires, 1991.

Presidencialismo argentino y americano

Se sigue la interpretación que afirma el predominio del Poder Ejecutivo dentro de un cuadro de organización de los poderes que, por oposición al parlamentario, se ha llamado presidencialismo o presidencialista. En torno al presidencialismo argentino, véase GERMÁN J. BIDART CAMPOS, *op. cit.*, tomo III, págs. 195-207; y al presidencialismo hispanoamericano, SALVADOR VALENCIA CARMONA, *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, México, 1970, y la obra colectiva, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, 1977.

Se ha señalado, empero, que la forma constitucional del presidencialismo argentino es más fuerte y personalista de como se la había plasmado en los Estados Unidos; degeneración del modelo, a la que se denomina "presidencialista", como si fuese la continuación del caudillismo de la era preconstitucional; así JACQUES LAMBERT, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, 3ª ed., Barcelona, 1978, págs. 439-450, 518-553 y 574-584, y LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *La democracia en Hispanoamérica*, Madrid, 1987, págs. 53-59 y 209-222. Se trata de una distinción bizantina, por cuanto, tanto en el presidencialismo norteamericano como en el argentino y latinoamericano, el órgano ejecutivo es unipersonal y mantiene un predominio institucional sobre los otros poderes; con la salvedad de que, en nuestro caso, hay un claro matiz cuasiparlamentario en la institución ministerial, lo que haría, en principio, al Poder Ejecutivo menos dominante.

Revistas

Varios temas específicos de inmenso valor que hacen a la historia institucional se hallan

dispersos en revistas. Las más importantes de las que aún se editan son la publicación de la ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Investigaciones y Ensayos*, que lleva 47 números; la *Revista de Historia del Derecho*, publicada por el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE HISTORIA DEL DERECHO, que alcanza a 26 números; la *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, publicada por ese Instituto de la FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, que se continúa en la actualidad con el título de *Revista de Historia del Derecho Ricardo Levene*, a cargo del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES AMBROSIO L. GIOJA de la misma Facultad, que va por el número 33; y los *Cuadernos de Historia*, editados por el INSTITUTO DE HISTORIA DEL DERECHO Y DE LAS IDEAS POLÍTICAS DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA, que tiene publicados 9 números.

Hacia fines del siglo XIX y los primeros años del XX, se publicaron en el país por lo menos dos revistas de gran importancia para la historia política e institucional de nuestro país. En primer lugar, se debe mencionar la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, aparecida entre los años 1898 y 1923. Fue fundada y dirigida por uno de los más prestigiosos políticos e intelectuales de la época, Estanislao S. Zeballos. En sus 25 años de vida, vieron la luz 76 tomos; cada uno tiene un promedio de 650 páginas. Luego, la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, publicada entre 1910 y 1928. La fundó otro afamado intelectual, Rodolfo Rivarola, quien la dirigió hasta 1918, sucediéndolo sus hijos Mario y Horacio, hasta que, en 1922, se hizo cargo de la dirección el primero. Durante esos 18 años se editaron 36 tomos, de aproximadamente 700 páginas cada uno. No se conoce que de la pri-

mera de ellas se haya publicado un índice completo; de la segunda, en cambio, hay un índice temático parcial elaborado por TULIO ORTIZ, "La Revista Argentina de Ciencias Políticas (1910-1928)", *Revista de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 32, Buenos Aires, 1996, págs. 303-352. La consulta de ambas revistas pone en contacto con artículos de sumo interés.

Hombres e instituciones

Tal como se señaló, se ha querido reflejar el influjo personal en el desenvolvimiento institucional. Para ello se ha recurrido a memorias, autobiografías y escritos biográficos muy diversos. Las biografías sobre los hombres de este período son numerosas y bien conocidas, por lo que no se las menciona. En el género autobiográfico y de las memorias, se señalan las siguientes: RAMÓN J. CÁRCANO, *Mis primeros ochenta años*, Buenos Aires, 1965; CARLOS IBARGUREN, *La historia que he vivido*, Buenos Aires, 1955; FEDERICO PINEDO, *En tiempos de la República*, Buenos Aires, 1946; EZEQUIEL RAMOS MEJÍA, *Mis memorias. 1853-1935*, 2ª ed., Buenos Aires, 1936; y NICOLÁS REPETTO, *Mi paso por la política. De Roca a Yrigoyen*, Buenos Aires, 1956.

El juicio de la época

Dado el enfoque adoptado en este capítulo, resultó sumamente provechoso recurrir a los análisis institucionales y constitucionales realizados en la misma época estudiada. Entre 1870 y 1930, además de las obras tradicionales de ALBERDI, SARMIENTO, AVELLANEDA, MITRE y otros, se publicaron variados trabajos sobre la materia, de los que se seleccionan los siguientes: AMANCIO ALCORTA, *Las garantías constitu-*

cionales, 2ª ed., Buenos Aires, 1897; EMILIO DAIREAUX, *Vida y costumbres en el Plata*, Buenos Aires, 1888, 2 tomos; CARLOS D'AMICO, *Buenos Aires, sus hombres, su política (1860-1910)*, Buenos Aires, 1977; ESCALPELO, *El Senado de 1890. Brocha parlamentaria*, Buenos Aires, 1891; JOSÉ MANUEL ESTRADA, "Problemas argentinos", 1881, en *Miscelánea*, Buenos Aires, 1904, tomo III; JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, 1897, 28ª ed., Buenos Aires, 1983; JUAN A. GONZÁLEZ CALDERÓN, *Derecho constitucional argentino*, 3ª ed., Buenos Aires, 1931, 3 tomos; JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Temas políticos e históricos*, Buenos Aires, 1916; JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Madrid, 1917, reeditada cómo *El régimen federal-republicano*, Buenos Aires, 1994; MANUEL AUGUSTO MONTES DE OCA, *Cuestiones constitucionales*, Buenos Aires, 1899; VICTORINO DE LA PLAZA, *Estudio sobre la situación política, económica y constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires, 1903; HORACIO RIVAROLA, *Las transformaciones de la sociedad argentina y sus consecuencias institucionales*, Buenos Aires, 1911; RODOLFO RIVAROLA, *Del régimen federativo al unitario*, Buenos Aires, 1908; ISIDORO RUIZ MORENO y otros, *Función constitucional de los ministros*, Buenos Aires, 1911; ADOLFO SALDÍAS, *Juicio político del presidente Roca*, Buenos Aires, 1886; y FELIPE YOFRE, *El Congreso de Belgrano (1880)*, Buenos Aires, 1928. Ya en otro orden, con carácter recopilatorio, merece mencionarse a ÁNGEL MABRAGANA, *Los mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina, redactado cronológicamente por sus gobernantes (1810-1930)*, 6 tomos, Buenos Aires, 1910, especialmente los dos últimos tomos.

21. LOS GOBIERNOS DE LAS PROVINCIAS. TERRITORIOS NACIONALES. RÉGIMEN MUNICIPAL (1852-1914)

Luis María Caterina

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS

Sancionada la ansiada constitución en 1853, las provincias que integraban la Confederación fueron adecuando sus textos a la nueva norma fundamental. Tras algunas observaciones, todas fueron aprobadas por el Congreso Nacional, requisito que establecía el texto del '53 en su versión original. Vaciadas en el molde de la Constitución Nacional, adaptaron las instituciones que ésta establecía, a la concreta realidad local.

En los años posteriores fueron sancionadas nuevas constituciones y reformadas muchas de ellas. Había un afán de cambio y, en ocasiones, una intención de acomodarla a situaciones particulares de quien ejercía el poder. La necesidad de nuevos textos estuvo justificada —en muchos casos— por la urgencia en acompañar las profundas transformaciones que ocurrían en todos los órdenes. No es casual que uno de los textos más modificados fuera el de Santa Fe (siete veces), que en pocos años evolucionó de una de las provincias más pobres, a la más importante después de Buenos Aires.

PODERES DEL ESTADO

El gobernador —titular del Poder Ejecutivo provincial— fue un protagonista fundamental. Vigente desde los tiempos hispánicos, había encontrado su plenitud en los nuevos textos constitucionales. Estaba legitimado no sólo por viejas tradiciones. Un gobernador había sido el impulsor de la organización constitucional de la Nación; los demás lo habían secundado de forma permanente.

Durante un tiempo todavía, las provincias continuaron eligiéndolos a través de sus legislaturas, algunas ampliándolas con cierto número de representantes electores. Sin embargo, por influencia de la Constitución Nacional, los sistemas de elección locales tenderán a imitarla, por lo que se harán mediante colegio de electores. Esta modalidad será la predominante; sólo San Juan mantendrá la elección directa.

Las atribuciones de los mismos estaban previstas por las respectivas cartas provinciales: participar en la formación de las leyes provinciales, teniendo la iniciativa de las que consideraran convenientes; vetar las que desaprobaran (aunque usualmente se reconocía a las legislaturas la prerrogativa de insistir con los dos tercios); reglamentar y hacer cumplir las leyes;



Mapa de la Argentina 1911, en el que se observan los territorios (gubernaciones) nacionales después convertidos en provincias.

conmutar las penas fijadas por los jueces provinciales; mientras las hubo, comandar las fuerzas militares de la provincia, movilizar las milicias de las mismas y expedir despachos a los

oficiales; nombrar los empleados; recaudar las rentas y aplicarlas; celebrar tratados no políticos con otras provincias; informar a la legislatura del estado general de la administración;

ejercer el patronato en las designaciones de la Iglesia Católica correspondientes a su jurisdicción. Matienzo, un prestigioso autor de derecho constitucional, en 1910, apuntaba que de esas atribuciones, las más queridas eran nombrar empleados e invertir los dineros públicos; y que la cualidad principal era la de "mandar"; ninguna constitución usaba la palabra, pero para el público era quien ejercía "el mando". Y por "mando" se entendía imponer su propia voluntad a los demás en todos los asuntos en que las facultades legales o la influencia del gobernador pudieran intervenir, y muy especialmente, en los asuntos políticos y electorales.

Con ese cúmulo de atribuciones legales y el prestigio social que se le reconocía al cargo, no era extraño que el gobernador se considerara director de la política provincial y único autorizado para decidir la actitud de la provincia respecto del presidente de la República: si iba a estar con él o contra él, y cómo iba a influir —en caso de los gobernadores que tenían un prestigio regional— sobre sus colegas.

Es obvio que en esta cuestión no estaba solo. Influían o trataban de hacerlo los políticos amigos y también los enemigos. El presidente estaba lejos, pero su largo brazo podía llegar a través de diversos medios. Oficinas y reparticiones federales —correos, regimientos militares, juzgados federales, escuelas nacionales o normales, y a partir de 1905, escuelas primarias— podían ser otros tantos medios de lograr para el presidente una mayor influencia local, o para congraciarse con el gobernador brindándole mayores posibilidades de progreso para la provincia o de empleo para sus habitantes. Provincias que con recursos escasos no alcanzaban a sostener su presupuesto resultaban especialmente sensibles a subsidios o amenazas.

El presidente podía dar apoyo moral a un gobernador, o quitárselo. Ésta era una señal clara para los opositores; el motín, la revolución o la asonada eran entonces mecanismos usuales para provocar su caída. Según el éxito del movimiento armado, se podían suceder distintas posibilidades, según fuese que el gobernador hubiera podido mantenerse en el cargo —con ayuda o sin ella—, hubiera sido reemplazado por la revolución triunfante, o se hubiera visto en la obligación de renunciar. Cualquiera fuera la resolución local del conflicto, siempre había que contar con la palabra presidencial, que se podía expresar a través de diversos medios: simples recomendaciones —por correspondencia o por emisarios especiales— podían hacer reflexionar a un gobernador ansioso de nuevos aires, encolumnándolo detrás de la disciplina política tal como la entendía el presidente, de forma permanente o sólo hasta el momento en que pudiera hacer ostensible su oposición sin riesgo para su cargo; comisionados nacionales estaban en condiciones de investigar a las autoridades provinciales sin derrocarlas; intervenciones federales podían reemplazarlas con una amplitud variable.

El gobierno nacional, pues, se constituía en una última instancia política —de presencia aleatoria pero siempre posible—, usualmente dispuesta a concurrir a las provincias para reponer, castigar o premiar, sea al gobierno legítimo o al revolucionario.

En suma, los enemigos del gobernador buscaban el apoyo del presidente. Los enemigos del presidente, la ayuda de los gobernadores. La oposición nacional no apoyaba nunca a un gobernador que dejaba elegir legisladores partidarios del presidente; y el presidente sentía desconfianza ante un goberna-



Casa de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata: expresión de opulencia material y grandiosidad arquitectónica de la época. Archivo General de la Nación.

dor que influyera en la elección en sentido contrario a sus designios o que no contribuyera para que el resultado fuese el deseado desde Buenos Aires.

No eran, sin embargo, gobernadores débiles, simples espectadores de la escena nacional. En 1867, hubo un intento de organizarse en una “Liga de Gobernadores”; la habilidad de Julio A. Roca le dio forma en 1880; de ahí en más, serían una pieza indispensable en el sistema político argentino. Algunos creyeron advertir a partir de esa fecha su decadencia, pues parecían reducidos al papel de agentes políticos del presidente, quien les reconocía un amplio poder de decisión provincial pero exigía lealtades nacionales. Este juicio —que se enmarcaba en una crítica general a las instituciones— es entendible si se tiene en cuenta a los gobernadores caudillos anteriores a 1835. Desde una perspectiva nacional, los gobernadores no habían necesariamente declinado funciones o reducido su importancia: se habían acomodado a una organización nacional en la cual seguían siendo figuras decisivas.

El gobernador, por ser una pieza fundamental, no era un déspota encaramado en el

poder de una región determinada. Usualmente había limitaciones reeleccionistas; también existían restricciones respecto de las funciones judiciales que pudiera intentar ejercer (Constitución de Córdoba, 1870); más comprensiblemente, le estaba vedado constitucionalmente todo tipo de atribuciones extraordinarias que pudieran estar tentados de “hacerse otorgar” por legislaturas complacientes (Constitución de Entre Ríos, 1903). Existía la idea de que los hombres podían aspirar a distintos cargos políticos —muy común era recorrer el camino entre la gobernación y el Senado de la Nación, en un sentido u otro— pero que no podían permanecer indefinidamente en los cargos ejecutivos. En general, hacían gala del “democratismo más sencillo, benévolo y simpático”, según apreció un periodista francés al tratar al gobernador de Tucumán en 1910.

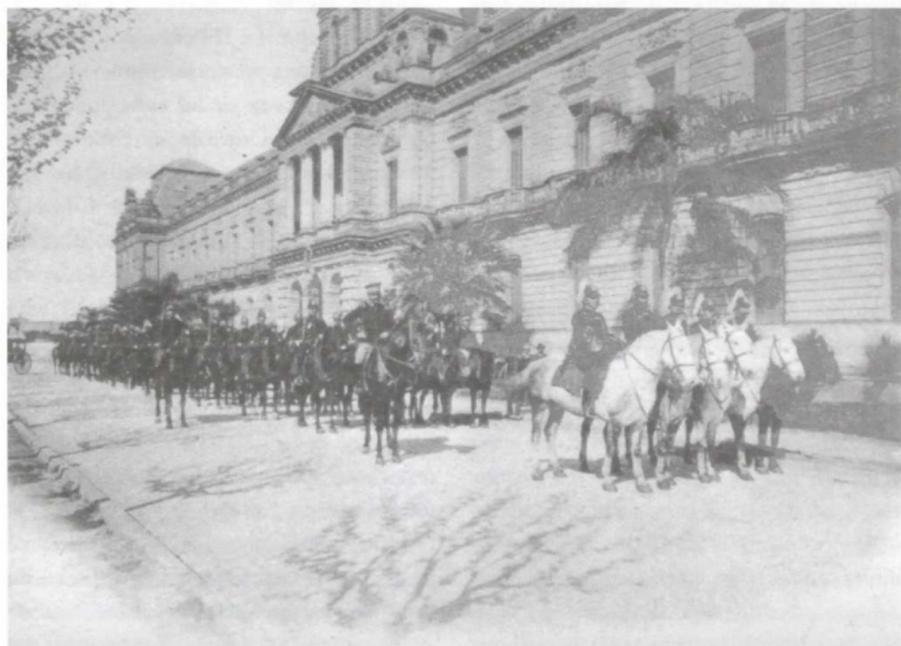
El gobernador era la cúspide de la estructura administrativa jerarquizada que servía el territorio provincial. Bajo su inmediata dependencia se encontraban los ministros, que durante este período fueron generalmente dos (uno de Gobierno, que comprendía la instrucción pública; otro de Hacienda, que incluía las

obras públicas). En las primeras constituciones hubo un intento de que las atribuciones de los gobernadores fueran compartidas por los ministros, una idea para recortar las prerrogativas del gobernador; similar finalidad tenía la intención de constituir “consejos de gobierno”. Las posteriores reformas y nuevas constituciones terminaron por reconocer la preeminencia del gobernador y dejaron de lado estas modalidades.

Hombre de confianza y eventual sucesor del gobernador, el ministro de Gobierno era quien controlaba funciones vitales: las relaciones con la Iglesia Católica local, y las fuerzas armadas locales (policías y guardiacárceles). El último escalón de los funcionarios era el jefe político. Directamente vinculado a las estruc-

turas políticas de la “situación” local, con mando sobre las fuerzas policiales, se encargaba de engarzar el poder estatal con la acotada participación popular. La designación de “jefe político” en una ciudad importante (por ejemplo, Rosario, en la provincia de Santa Fe; Metán, en la de Salta), equivalía a abrir las puertas para ser ministro de Gobierno; este cargo, a su vez, era decisivo para acceder al de gobernador.

El poder del Estado se acrecentó; y de manera especial, el del ejecutivo. La estructura burocrática adquirió creciente complejidad, especialmente en las provincias más importantes. Se desarrollaron diversas reparticiones que consolidaron el Estado (Fiscal de Estado, Tribunal de Cuentas) o regularizaron la vida



Escuadrón de Seguridad de la policía de Rosario, Santa Fe. Fotografía de principios del siglo XX. Archivo General de la Nación

social, día a día más compleja (Registro Civil, Registro de Propiedades).

Si la pieza fundamental y principal del sistema institucional era el gobernador, lo seguía en importancia la legislatura. Al principio de este período, todas las provincias contaban con una sola Cámara. Buenos Aires, cuando estaba separada de la Confederación en 1854, creó dos Cámaras e inició con ello una tendencia que luego imitaron las demás provincias. Muchas veces cajas de resonancia de las rivalidades locales y de enconos pueblerinos, no podían ser disueltas por el gobernador; éste, como medio indirecto, podía recurrir a una intervención nacional, para provocar la disolución de aquélla. La composición de las asambleas era heterogénea —particularmente en la Cámara de Diputados—: algunos iniciaban un *cursus honorum* que los llevaría a las más altas magistraturas provinciales y nacionales, otros —meros dirigentes locales— culminaban en ellas sus aspiraciones políticas.

Sus facultades eran amplias: organizar la administración de justicia; reglamentar los procedimientos judiciales; establecer escuelas y planes de educación común; fomentar la instrucción pública; organizar el régimen municipal y la administración de las localidades; reglamentarla apertura y cierre de caminos; dictar leyes de policía rural y urbana; reglamentar los derechos de asociación y de reunión, la libertad de imprenta y demás garantías constitucionales dentro del territorio provincial; conceder exenciones y subvenciones a los inventores e introductores de industrias; fomentar con esas franquicias la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la irrigación, la exploración de ríos y las obras de utilidad común; crear y suprimir empleos; votar anualmente el presupuesto de gas-

tos y recursos; establecer impuestos y contribuciones; autorizar empréstitos; aprobar o desecher las cuentas de inversión presentadas por el Poder Ejecutivo; hacer el escrutinio de la elección de gobernador, juzgar y destituir al mismo; legislar en general sobre todos los asuntos de competencia provincial; y declarar la necesidad de reformar la Constitución provincial, convocando una Convención especial.

Presidente de la Legislatura era el vicegobernador, visto en general como un eterno pretendiente a ocupar el cargo del gobernador titular; en rigor, era una pieza clave de las negociaciones previas, a punto tal que usualmente era el último cargo que se definía, pues en varias instancias previas de negociación —al principio de las tratativas o ya en el colegio electoral— podía constituir un factor de unidad.

A primera vista, el Poder Judicial puede aparecer con una presencia institucional mucho menor respecto de los otros poderes. El camino recorrido, no obstante, fue mucho más importante que en el Legislativo y el Ejecutivo.

Al momento de dictarse la Constitución Nacional, era casi inexistente. En la mayoría de las provincias, convivían viejas instituciones españolas con otras nuevas propias del derecho patrio. La Constitución era el fundamento y pretendía ser la palanca poderosa para que el Poder Judicial fuera realmente uno de los poderes del Estado, a punto tal que su funcionamiento era uno de los puntos que la provincia debía observar obligatoriamente para gozar de la garantía federal que el texto constitucional establecía en el art. 5º.

El adelanto en el período fue notable. En 1857, cuatro provincias del noroeste (Salta, Tucumán, Jujuy y Santiago del Estero) encon-



El palacio de los tribunales de Rosario, frente a la plaza San Martín. Postal de 1905. Colección privada.

traron como solución constituir un tribunal de justicia común, con sede en Tucumán; aun esa modesta aspiración no pudo ser satisfecha.

Con el tiempo, las administraciones de justicia se consolidaron en todas las provincias. En cada una se creó una Cámara de Justicia —como tribunal superior de apelación—, jueces de primera instancia y jueces de paz en la campaña, nombrados todos ellos por el Poder Ejecutivo a propuesta o con aprobación de la asamblea legislativa; por excepción se crearon tribunales arbitrales (Constitución de Entre Ríos, 1903). El juicio por jurados —aspiración volcada en el texto de la Constitución Nacional— si bien receptado en algunas cartas provinciales, no tuvo vigencia práctica. La innovación bonaerense (Constitución de 1873) de crear una Corte Suprema de Justicia con funciones de tribunal constitucional y de superintendencia fue imitada en el Interior, bajo esa denominación o la de Superior Tribunal.

Todos esos tribunales, que inicialmente en muchas provincias fueron ocupados en su mayoría por legos, se consolidaron técnica y

profesionalmente. Poco a poco, los cargos fueron cubiertos por letrados, aun cuando muchas veces los recursos resultaban escasos para costear remuneraciones adecuadas a los magistrados y funcionarios. La sanción de los códigos procesales, la designación de un número creciente de empleados, funcionarios y jueces, la construcción de edificios (algunos majestuosos como el de los tribunales de Rosario) estaban dando forma, por primera vez en la Argentina, a poderes judiciales sólidos.

Frente a otros poderes de tanta importancia institucional y preeminencia social, es difícil determinar el grado de independencia de los jueces. Aspiración muy requerida, no se plantearon, sin embargo, instituciones o mecanismos específicos, fuera de genéricas prohibiciones de actuar en política (así, la Constitución de Córdoba, 1870); más bien se lo consideró un problema moral de los gobernantes. La inamovilidad fue debatida, aunque terminó por prevalecer. Más notoria fue la inquietud generalizada para convocar en la magistratura a personas idóneas. No eran ajenas

a los grupos gobernantes; muchos miembros de los mismos integraron la magistratura en algún momento de sus vidas como parte de una actividad pública que incluía también —antes o después— cargos políticos. En reiteradas ocasiones se criticó a los jueces el estar demasiado subordinados a las influencias de la política local, con una marcada dependencia del gobernador y aun de los miembros de las legislaturas; de todas maneras, si bien las críticas menudearon, la generalidad de la mayoría de ellas dejó la duda de si respondían a una realidad —que no se concretaba por falta de pruebas— o a mezquindades políticas. Así como hubo críticas, también se rescataron figuras ejemplares de independencia y aun de respeto a esa independencia por parte de los otros poderes, como el caso que tuvo por protagonistas (en 1902) a Ramón Castillo —juez de una pequeña ciudad que con el tiempo sería el último presidente conservador— y el gobernador de Buenos Aires, Marcelino Ugarte, pues aquél había dado libertad a un opositor político.

El escalón más humilde de la judicatura lo constituían los jueces de paz. Sin formación jurídica que no fuera el empírico manejo de las disposiciones legales elementales, influyentes locales o —más a menudo— por ellos designados, su actuación fue muy cuestionada en todas las provincias. Sus extralimitaciones en la aplicación de la legislación laboral rural (especialmente en lo que se refería a vagos y malentretidos y a leyes de conchabo) y electoral, sus excesos con los extranjeros inmigrantes, los transformaron en los odiosos exponentes de un sistema que si hacía notorios esfuerzos por mejorar la administración de justicia, tenía una excepción precisamente en lo que el hombre común, sin posibilidad alguna de acceder a

influencia o asistencia legal, percibía de manera cotidiana como la representación viva del poder.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Se ha hablado de “aristocracias”, de “oligarquías”, de “gobiernos de familia”, de “redes familiares”. Familias principales, con sólidos vínculos de parentesco entre sí, controlaban el gobierno. En Salta, los Ortiz, Ovejero, Güemes y Uriburu forman un núcleo tan homogéneo que ninguna intervención federal —caso único— lo fue a interrumpir: todo se había arreglado más o menos amigablemente entre los salteños. Cambiará el país y recién se inmiscuirá claramente el gobierno nacional. Hipólito Yrigoyen fundará su decisión en haberse sucedido gobiernos conformados por “ciudadanos unidos por estrechos vínculos de parentesco o intereses comerciales”, agregándose “la completa subordinación de los poderes legislativos y judicial”, pues “la casi totalidad de sus miembros están unidos entre sí y respecto de los del Poder Ejecutivo” por similares relaciones. En Santiago del Estero, los Taboada dominan el escenario político sin eclipses durante un largo período. Luego son los Ruiz, Barraza, Pinto, Palacio, Santillán, Beltrán Vieyra y Zavalía. En Tucumán, los García, Paz, Nougues, Padilla, Posse, Avellaneda, Gallo y Terán. En Catamarca, los Herrera, Figueroa, Castellanos, Acuña, Castro e Ibáñez. En Jujuy, los Álvarez Prados, Sánchez de Bustamante, Claros y Tezanos Pintos. En La Rioja, los González y Dávila. En Mendoza, llenan buena parte del período las figuras de Emilio Civit y Benito Villanueva, cabezas visibles de dos grupos antagónicos, unidos internamente por vinculaciones familiares y económicas. En San Luis,

los tres hermanos Mendoza se suceden en la gobernación, sin otras intermitencias que socios o familiares, siempre meros delegados. En Santa Fe, la personalidad de Simón de Iriondo y su numerosa parentela impondrán su sello desde 1862 hasta 1893.

No cabe duda de que los grupos familiares fueron importantes. Pero ¿hasta qué punto actuaron como clanes unidos y estructurados que lograban una permanencia en el tiempo, o simplemente como parientes que amigablemente compartieron la política como actividad —afición o vocación—, o más aún, parientes convocados o atraídos por otro más influyente, poderoso y decidido; o individualidades poderosas que, vinculadas por relaciones parentales, coincidían en ocasiones sobre un sustrato ideológico común?

Algunos podrían ser incluidos en el primer conjunto: los Posse en Tucumán, los Civit en Mendoza, los Mendoza en San Luis, los Iriondo en Santa Fe. En otras provincias —Salta y Jujuy— es posible hablar de “redes de familias”; en la última, veintiuna familias ocupan nueve de cada diez cargos públicos. En San Luis parece que fueron sólo los tres hermanos quienes ocuparon el poder sin compartirlo, sólo delegándolo bajo su estricta tutela.

Si bien las familias eran las piezas fundamentales —y por lógica, la manera de relacionarse era formar grupos más o menos poderosos, más o menos estables, que podían mantener incluso enemistades prolongadas con otros miembros de las élites— el devenir de los tiempos y la complejidad de las sociedades importó la aparición de otros protagonistas. Esto fue especialmente visible en las sociedades que cambiaron dramáticamente con la inmigración (Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos): nuevas familias y nuevos hombres presionaron

S. D. *Vicente Ansuátegui*

SALTA FEBRERO 18 DE 1858.

La comisión directiva del Club ha designado al día 20 del presente mes para la reunión general de los S. S. socios, e instaló en saliendo del cuerpo, lo que tendrá lugar a la una de la tarde en los salones de la casa del Sr. D. Francisco Costa de la Póssa tomada para este objeto.

Al comunicarse a V. esta disposición como a más fundamental, la comisión expresa que en fecha 19 de V. el día y hora señalados a presentarse el acto de instalación.

Dios guarde a V. muchas años.

ESTEBEN DO STARABADO.
PRESIDENTE.
JOAQUÍN D. DE BUENOS.
SECRETARIO.

Convocatoria para el acto de instalación del Club 20 de Febrero, de Salta. Archivo de la Academia Nacional de la Historia.

para tener acceso al poder. Aun en las provincias donde el impacto de la inmigración fue escaso, surgieron nuevos espacios de convivencia —fuera de los ámbitos estrictamente familiares— que señalaron la aparición de nuevas formas de sociabilidad. En este sentido, los *clubes sociales* —que por la época aparecen en todas las capitales de provincia— fueron una herramienta decisiva, conscientemente utilizada, para trascender los límites de lo estrictamente familiar, buscando ámbitos de convivencia más amplios. El *Club 20 de Febrero* de Salta y el *Club del Orden* de Santa Fe, fueron las dos instituciones más logradas en sus objetivos y de más perdurables resultados en el tiempo. Especialmente el primero tuvo una importancia

política, que sólo el gobierno justicialista (hacia 1950) le truncó con un cierre que, aun cuando fuera arbitrario, no fue sino el reconocimiento de su importancia política, informal pero no por ello menos cierta.

Las elites provinciales fueron, pues, y sin duda alguna, las que ejercieron el poder. Usualmente se repetía el esquema nacional: concentraban toda forma de poder –político, económico, social, cultural–. Nadie que lo tuviera estaba fuera del esquema existente. Nadie que aspirara seriamente a tenerlo –y demostrara capacidad para ello– quedaba definitivamente fuera, a menos que mantuviera –el radicalismo lo haría– una intransigencia absoluta y permanente. En las elites provinciales –probablemente más todavía que en la nacional– convivían las familias que hundían sus raíces en los fundadores con los llegados a lo largo del período hispánico o los exitosos inmigrantes que a su prestigio por el hecho de ser originarios de naciones poderosas –franceses o ingleses–, sumaban su empuje económico, que les había forjado riquezas sólidas a ellos y, por extensión, a las provincias que los habían cobijado. En ocasiones, grupos familiares que se mantuvieron largo tiempo en el poder, como los de la ciudad de Santa Fe, cedieron el control del poderoso Banco Provincial a los fuertes comerciantes de la pujante Rosario, y nombraron numerosos jueces de paz extranjeros en las colonias agrícolas. En Córdoba, una “aristocracia doctoral” compuesta por profesionales liberales compartía el poder con grandes estancieros de familias tradicionales y con comerciantes de origen extranjero.

Esos hombres que se reconocían como iguales entre sí, que no cerraban el acceso a quienes ascendían de manera clara y contun-

dente, no ejercían un mero poder despótico sobre el resto de la población. Con todo, en Córdoba, hacia 1870, se denunciaba en una memoria oficial que algunos propietarios rurales disponían de los votos de sus arrendatarios, a quienes llegaban a despedir si no sufragaban por los candidatos que se les indicaba, lo que arrojaba por resultado –invariablemente– que en varios departamentos de Córdoba resultaran siempre elegidos dos o tres propietarios. Reiteradas presiones de esta clase sufrieron muchos otros: los cañeros independientes –pero de escasos recursos– de Tucumán y los peones rurales del resto del país.

Tales prácticas parecen haber ido desapareciendo, o al menos atenuándose, con el transcurso del tiempo. La forma más adecuada de ver las relaciones entre las elites provinciales y los grupos subordinados, parece ser –según lo han señalado recientes estudios– la “clientelística”. Hombres que tenían “casa” en la ciudad, en las zonas rurales eran grandes propietarios o industriales, cuya influencia fue decisiva. Eran señores patriarcales, pero en general –y con la excepción notoria de los hombres de Buenos Aires– de costumbres tradicionales y sencillas. Si bien sus riquezas –en la dimensión provincial o regional– podían ser importantes, eran más que nada hombres de influencia y consejo, con prestigio para ser designados o hacer designar a las personas que ellos desearan en los cargos electivos. Su lealtad con muchas de las personas que directa o indirectamente dependían de ellos, su ayuda económica, las mismas relaciones de “compadrazgo” con algunas de ellas, la común adscripción a prácticas religiosas y más aún a patrones culturales esenciales, eran respondidas con una equivalente lealtad de muchas personas que se traducía en apoyos políticos, en

muchos casos sin necesidad de coacción, al menos explícita.

Ese sistema "clientelístico" explica de manera bastante satisfactoria la estabilidad esencial del régimen institucional argentino durante este período, al tiempo que los continuos enfrentamientos entre grupos políticos. En el esquema de "gobiernos electores" y de participación popular acotada, el gobernador cumplía sus funciones internas y contribuía a la política nacional. Jefes políticos, jueces de paz, directamente vinculados a las estructuras políticas de la *situación* local, se encargaban de engarzar el poder estatal con una participación popular, que si bien estaba acotada – y en algunos casos, de manera muy notoria – no dejaba por ello de existir. Las Guardias Nacionales –milicias que en algunos casos, como el de Santa Fe, eran muy poderosas– servían como maquinaria militar adicional a la usual participación de policías, guardiacárceles y bomberos militarizados, todos los cuales eran la disuasión efectiva para los opositores, el control de los adictos, la defensa contra los que, vedado el camino del sufragio de forma reiterada –escamoteado de forma fraudulenta–, recurrían a la revuelta. Y a la vez, la legitimación del proceso, porque lo controlaban, desde la inscripción en el registro de electores, hasta la final custodia de las urnas. En suma, todos estaban de acuerdo con el sistema institucional, pero la falta de transparencia en la renovación de autoridades se evidenciaba en una prensa combativa y en continuos actos de violencia por gobiernos que no querían perder nunca las elecciones y por oposiciones exasperadas.

El sustento familiar de los grupos políticos y el sistema clientelístico explican también la evolución de los grupos políticos pro-

vinciales. Más allá de particularidades, después de Caseros y especialmente después de Pavón, en todas las provincias se forman grupos políticos que unen viejas y nuevas tendencias. En Santa Fe se enfrentan un Partido Liberal, más consustanciado con la política nacional de Mitre, y el Club del Pueblo, heredero de las tradiciones federales de la provincia y más armónico con las ideas católicas. Más allá de esas particularidades locales, todos los grupos políticos fundamentaban sus ideas en un credo liberal que podía sintetizarse en la escrupulosa observancia formal de las constituciones nacional y provincial, en una fe ciega en el progreso argentino, en una creencia absoluta en la igualdad de los hombres, pero en la necesidad de que el progreso fuera garantizado por los grupos ilustrados, en el reconocimiento de las capacidades individuales como medio de ascenso social, y en los últimos años del período, una sensación de inocultable orgullo por los logros argentinos en los últimos años. Fuera de las obvias diferencias personales y enemistades tradicionales, tanto más notorias cuanto más reducida era la ciudad donde se desenvolvía, pocos temas dividían a los hombres de las provincias. Uno de ellos era la percepción del papel de la Iglesia Católica local, cuya influencia –muy grande en algunas provincias, en determinados momentos– se evidenciaba más que nada de forma personal sobre algunos dirigentes.

El año 1880 mostró un sólido frente de mandatarios provinciales que organizados en una Liga de Gobernadores, dominaría la escena política por muchos años. Fue sucedida por otras de distinta composición, pero que conformarían la auténtica columna vertebral del Partido Autonomista Nacional, que no dejaba de ser una difusa conjunción de partidos pro-

vinciales que respaldaban aquellas ligas y daban cierto calor popular a sus pretensiones políticas. Junto a estos gobernadores, sin embargo, sólidos y permanentes, estaban los mismos grupos familiares de siempre.

Esta situación empezaría a cambiar después de los años ochenta. Con el régimen político en vías de consolidación, aparecieron algunos partidos provinciales que pretendieron ser partidos *modernos*, de programa y organización. Un temprano ejemplo resultó ser el Partido Constitucional de Santa Fe, organizado en 1884, pero de vida efímera.

Estas características cobran mayor impulso a partir de 1890. Como en tantas ocasiones, el detonante se produce en Buenos Aires: la Revolución del Parque ha conmovido los cimientos mismos del "orden conservador". Sin embargo, en 1891 estalla un movimiento en Córdoba. En 1893, los estremecimientos revolucionarios sacuden San Luis, Tucumán, Córdoba y la provincia de Buenos Aires. El ejército, una organización profesional pero conducida por un civil de empuje como Pellegrini, avanza por el territorio nacional dominando la sedición. Tres trenes con soldados y moderno armamento llegan a Tucumán, y rápidamente consolidan la estructura oligárquica en todo el norte. Fuerzas menores restauran la autoridad central en las otras provincias. El régimen de la Constitución de 1853, tal como lo entendieron las presidencias fundadoras y los grupos políticos del ochenta, se ha salvado. Sin embargo, estas mismas convulsiones revolucionarias son la confirmación de que el nuevo orden sancionado por la Constitución de 1853, en la particular interpretación que han hecho los hombres del '80, ha triunfado: se han cuestionado los fundamentos de la legitimidad, pero

no el orden nacional emergente de aquel texto constitucional fundamental. Surge claro que para dominar el Estado nacional han de dominarse sus resortes fundamentales (ejército, telégrafo, administración pública); que una o varias provincias no pueden alzarse contra el poderío de la autoridad nacional y que es necesario pensar en nuevos partidos.

En rigor, las revoluciones radicales en las provincias no han hecho sino reordenar las fuerzas locales, y abrir una nueva perspectiva que sólo se comprenderá cabalmente con el advenimiento del radicalismo al poder a partir de 1914: ya no es una mera cuestión local, sino que ha vuelto a plantearse un conflicto en la dimensión nacional. Falta aún tiempo para que ello se vea claramente; ínterin, queda latente esta nueva fuerza política que tendrá su centro —crepitante y soterrado— en el comité radical de la provincia de Buenos Aires. Lentamente se realinearán las fuerzas políticas existentes, que irán buscando un lugar, intentando desprenderse del viejo pasado roquista que con su aparato electoral empieza a pesar como un legado incómodo. Fruto de esas nuevas tendencias será el nacimiento de la Unión Popular (1906) y luego de la Unión Provincial (1912), ambas en Salta; la Liga del Sur en Santa Fe (1908); la unión de los grupos conservadores en Córdoba (que confluirán finalmente en el Partido Demócrata en 1914); los grupos opuestos a Emilio Civit en Mendoza. Todos ellos buscarán, en 1914, constituir —infructuosamente— una nueva experiencia nacional que pueda hacer frente a las nuevas condiciones sociales y electorales.

El debate del año 1912 sobre la reforma electoral impulsada por el presidente Roque Sáenz Peña suministra una última clave para entender a las elites provinciales —que concu-

rieron con sus diputados y senadores a prestar apoyo al trascendental proyecto—. Del debate —y de otros muchos documentos— surge claramente que tenían una gran certidumbre en el triunfo de sus partidos, a pesar del nuevo ordenamiento legal. Habían logrado la estabilidad del sistema; ahora faltaba lograr su transparencia. En el fondo, muchos de ellos confiaban no sólo en sus clanes familiares, sino también en la fuerza de sus lealtades locales, en sus clientelas electorales amplias y extendidas, en sus nuevos partidos, en que se reconocería la transformación del país y que sus vicios electorales serían perdonados por esta última ley redentora. Alguna razón tenían, porque los partidos —de ahí en más identificados como “conservadores” en el espectro político argentino, más allá de denominaciones— tendrían una gran vitalidad en casi todas las provincias del Interior y en algunos casos —Corrientes, por ejemplo— perdurarían aún hoy como partidos mayoritarios o importantes.

De todas maneras, el adelanto institucional fue grandioso. En 1850 se discutía si la organización constitucional era posible; en 1912, surgiría una ley electoral para asegurar la libertad de sufragio.

LA INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS DE PROVINCIA EN LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Los gobiernos de provincia —especialmente a partir de 1880— participaron del entusiasmo, hecho religión, del *progreso*. En general, acompañaron y —en muchos casos— orientaron decididamente los procesos de cambio que se advertían en las sociedades que regían. Las autoridades electivas medían el

éxito de su gestión en la posibilidad del tendido de vías férreas, en la extensión de las existentes, en el traspaso de las tierras públicas al dominio privado, en la creación de colonias agrícolas y en la radicación de inmigrantes, en el desarrollo de nuevas industrias o el crecimiento de las que ya existían; en la creación de instituciones bancarias oficiales que dinamizaran las economías locales; todas, en el desarrollo de la educación. En más de una ocasión, la ilusión de crecimientos acelerados, unida a la imprevisión y a la mala administración —cuando no a negociaciones espurias—, motivó fuertes endeudamientos de los gobiernos provinciales.

Una cuestión prioritaria era que a sus tierras llegaran vías férreas. En ese sentido, facilitaron el tendido de las líneas nacionales, entregando en su caso las tierras que fueron menester, incluso con grandes sacrificios. En lo que fuera materia propiamente provincial, se preocuparon de otorgar con liberalidad concesiones para nuevos emprendimientos.

El problema de la tierra pública era otra cuestión fundamental. Más o menos explícitamente, todos los hombres públicos de las provincias, compartían la necesidad de destruir el “desierto”. Todos los gobiernos —en mayor o menor medida— consideraron “un acto de buena administración vender sin reservas” (según decía a la Legislatura el gobernador de Santiago del Estero en 1898) la mayor cantidad de tierras en el menor tiempo; en lo posible, poblándolas con inmigrantes.

La primera que inició esta política fue la provincia de Santa Fe con la colonia Esperanza, en 1856. Los sucesivos gobiernos mantuvieron en general ese impulso a la colonización creando, como en ninguna otra parte, un conjunto de reparticiones que impulsaban

la colonización e inmigración (agentes de inmigración en Buenos Aires y Europa, Comisiones de Inmigración, Asilo de Inmigrantes, Oficina de Trabajo, Inspectores de Colonias). Otras provincias de similares aptitudes ecológicas tuvieron parecidas políticas públicas –Buenos Aires, Entre Ríos–. La provincia de Córdoba se vio en la obligación de vender tierras para permitir la construcción del Ferrocarril Central Argentino: necesitaba fondos para indemnizar a los propietarios que tenían que ver expropiadas sus tierras para que avanzara la traza desde Rosario a Córdoba; simultáneamente, debió luchar denodadamente para que en esas tierras se crearan pueblos y colonias. En Santiago del Estero, la venta de tierras tuvo por finalidad casi exclusiva destruir el bosque milenario, entendido como una dificultad para la expansión de la agricultura.

En las provincias donde se establecieron complejos agroindustriales, los gobiernos no sólo lo acompañaron, sino que los impulsaron decididamente. En las provincias del norte (marcadamente en Tucumán y más moderadamente en Salta y Jujuy), el Estado provincial acompañó y facilitó la transformación de la industria azucarera; más tarde, el Estado se vio en la obligación de mediar entre diversos sectores para llevar adelante temas que eran fundamentales para la industria azucarera: la transformación de los transportes, la utilización del agua de riego, el control de la mano de obra. No era sólo que la mayoría de los hombres públicos prominentes tenían un interés directo en la industria azucarera (participaban en la propiedad de ingenios, de plantaciones o de ambas cosas a la vez), sino que la imbricación entre industria azucarera, prosperidad y rentas provin-

ciales era tal que resultaba imposible no llevarla a cabo. Especialmente en Tucumán, la prosperidad de la industria azucarera era la prosperidad de la sociedad y la solidez del Estado local.

Esa interrelación de intereses hizo que el crecimiento, primero, y luego la protección de la industria azucarera se transformara en un fin propio del Estado provincial. El mismo gobierno tucumano –gobernador, legisladores– participó o incluso encabezó negociaciones con otros intereses interregionales y aun extranacionales (como ocurrió en 1896-97).

Algo similar sucedió en Mendoza y San Juan, el otro gran polo agroindustrial que generó el desarrollo de la vitivinicultura. Los gobiernos acompañaron en todo momento el desarrollo de la actividad, identificándose especialmente con los intereses de los bodegueros. En estas provincias, el desarrollo de la irrigación fue fundamental, delegándose su distribución en un sistema administrativo de juntas locales con autonomía financiera.

En todas las provincias hubo necesidad de adecuar la legislación a lo que parecía la actividad económica por excelencia: la explotación agroganadera. En ese sentido, todas redactaron y mantuvieron permanentemente actualizados los códigos rurales, o sea, los compendios de legislación que regulaban las condiciones de la actividad agropecuaria.

El crecimiento de la actividad económica llevó a la necesidad de regular el trabajo asalariado y planteó nuevos problemas. De manera particular, las autoridades provinciales le dieron nueva vida a viejas instituciones que reglamentaban el trabajo asalariado, en muchos casos violando la libertad de trabajo constitucionalmente garantizada. Una creciente demanda de mano de obra reclamaba soluciones

para compeler a los trabajadores criollos –aficionados como única actividad al trabajo ganadero– a volcarse con carácter constante a otras actividades que se incrementaban y eran cada vez más importantes; situación que adquirió relevancia en las provincias del norte dedicadas al azúcar.

Esa legislación, esencialmente represiva, sobre el inicio del nuevo siglo cedió lugar a inquietudes orientadas a solucionar los problemas sociales crecientes. No fue fácil dar pasos concretos. La Constitución de Mendoza de 1910 encomendaba a la legislatura sancionar leyes regulando el trabajo de mujeres y niños y las condiciones sanitarias en los establecimientos industriales, pero no se tradujo en normas concretas.

TERRITORIOS NACIONALES

ORIGEN

La Argentina se sentía dueña de inmensos territorios, pero sus deseos chocaban contra una geografía enorme, contra un mapa inexistente. Había que conocer una, hacer el otro y dominar ambos.

En 1862, al fijar los límites provinciales, el Congreso de la Nación conceptuó que el “despoblado” que quedara fuera de los límites de las provincias era *territorio nacional*, concepto que tenía su fundamento en el art. 67, inc. 14 de la Constitución Nacional. Pocos años después, el senador Nicasio Oroño presentó el proyecto de establecer una nueva demarcación de las provincias, y nuevos territorios nacionales. El despoblado tenía ahora un sentido mucho más amplio: los territorios que no estaban efectivamente ocupados –La Pampa (comprendiendo

todo el sur), Misiones y el Chaco–; aquellos cuya ocupación era apenas nominal –Los Andes (que incluiría territorios puneños de varias provincias)–; y el territorio de Los Llanos –que incluiría los Llanos de La Rioja, las sierras de Córdoba y el norte de San Luis (una región especialmente reacia al régimen que después de Pavón se consolidaba en todo el país)–.

En 1872, por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, se creó el cargo de gobernador del Chaco, asignándose al comandante en jefe de las fuerzas argentinas durante su permanencia en el Paraguay. En el mismo año se sanciona la ley 576, primera ley provisoria sobre organización del Territorio, que establece las facultades del gobernador; no fija expresamente su jurisdicción, pero por exclusión se deduce que abarcaba las actuales provincias de Formosa y del Chaco, extendiéndose hasta el Arroyo del Rey, que luego sería asignado a la provincia de Santa Fe. Asiento de sus funciones era la Villa Occidental. En 1874 se crea en la misma área, otra autoridad: el jefe político. En rigor, era un verdadero gobernador, porque quien ostentaba ese título tenía en ese momento como actividad –fundamental y casi excluyente– el manejo de las fuerzas militares. Diferían además los asientos territoriales, pues el primero seguía en Villa Occidental, mientras el segundo lo tenía en el paraje de San Fernando. El desalojo de Villa Occidental implicó la coexistencia de autoridades en el mismo lugar; probablemente los inevitables conflictos de jurisdicción llevarán a la extinción del cargo de jefe político.

La decisión del gobierno nacional de avanzar hacia el sur, dominando los reductos indígenas, y su vital necesidad de financiación plantearon nuevamente la propiedad de los territorios que estaban fuera de los límites provinciales, y sobre los que ahora se pretendía

avanzar. A Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza les fueron reconocidas expresamente ciertas regiones próximas. El resto quedaba —definitivamente— como territorio nacional; en su conjunto pasó a denominarse Gobernación de la Patagonia, que con sede en Viedma, abarcaba desde el río Colorado hasta el cabo de Hornos.

Más allá de las denominaciones, los primeros intentos organizativos serios resultaron ser la creación de subprefecturas en distintos puntos del litoral marítimo. Era impensable otra forma de penetración. En territorios absolutamente despoblados, sin caminos, mal conocidos, dominados por una población hostil, conocedora y habituada al medio, la única posibilidad cierta era establecer prioritariamente puntos de apoyo en ulteriores avances al interior. En 1882 se agregan a las subprefecturas ya existentes, dos más en la Isla de los Estados y en Tierra del Fuego. Expresamente estaba en los cálculos de quienes impulsaban estas iniciativas que tales reparticiones administrativas serían el núcleo de futuras poblaciones; tal ocurrió de manera inequívoca en Ushuaia, la capital de Tierra del Fuego, donde con anterioridad no había sino indígenas dispersos y un colono inglés.

El único de los nuevos territorios que contaba con una población ya organizada con instituciones propias era el de Chubut. Allí, en la década del sesenta se ubicaron varias colonias de inmigrantes llegados directamente desde Gales. El gobierno nacional había fundado el pueblo de Rawson en 1865, pero fue un Concejo compuesto exclusivamente por colonos, la única autoridad administrativa hasta la llegada de un comisario, ocurrida en 1877.

Los colonos habían definido esa organización antes incluso de su partida de Europa;

habían creado una comisión de doce miembros que recibió el nombre de Concejo y un presidente, que haría las veces de gobernador, de renovación anual. El presidente firmaba las normas que aquel Concejo establecía para la colonia. El poder judicial estaba compuesto por un Tribunal de Justicia y un Tribunal de Arbitraje; el monto de los intereses en juego —mayor o menor de cinco libras— decidía que fuera a uno u otro. El primero estaba formado por un juez y un jurado compuesto por doce miembros elegidos entre los electores; el jurado decidía la inocencia o culpabilidad del acusado y la pena que le correspondía. El Tribunal de Arbitraje estaba compuesto por un juez, el presidente del Concejo y un funcionario del mismo; no imponía multas mayores a una libra. La administración se limitaba a un secretario —encargado del Registro Civil—, un tesoro y un registrador.

Tiempo después, el gobierno nacional decidió mandar un representante para que se hiciera cumplir la reforma de la ley de tierras, el reparto del préstamo dado y hacer nuevas mensuras. A tal fin, creó una comisaría que empezó a funcionar en 1877, nombrando para el cargo a un argentino nativo; simultáneamente nombró un juez de paz y un presidente del Concejo, ambos galeses afincados en el valle. En 1881, el nombramiento de un nuevo comisario estuvo acompañado de la designación de un secretario, un subprefecto de puer-tos, un jefe de aduanas y un grupo de policías.

El primer titular de la comisaría traía instrucciones claras: debía reconocer y mantener todo como encontrara, informando al gobierno nacional a través de la Oficina de Inmigración, para que resolviera en consecuencia. Era difícil, sin embargo, la coexistencia entre los dos órdenes de gobierno. Las intenciones del

gobierno nacional de respetar la organización de los colonos chocaban contra su propia voluntad de imponer la autoridad estatal, las pretensiones de los galeses de mantener a ultranza su organización —incluso con gran independencia del gobierno nacional, del cual estaban separados por enormes extensiones—. La intransigencia de una y otra parte llevó a conflictos de poderes, que derivaron en el arresto de dirigentes galeses. Algunos de éstos intentaron buscar un régimen especial que diera autonomía a sus municipios, dentro del marco constitucional argentino, considerando a Chubut como una provincia en formación. Su éxito fue parcial. Si la tierra desierta era un obvio problema, también lo eran los escasos centros poblados existentes.

En 1882, luego del avance del ejército sobre el desierto, la ley 1532 dividió la enorme Gobernación de la Patagonia en los ahora llamados territorios nacionales, que eran nueve gobernaciones con asiento en General Acha (La Pampa), Chos Malal (Neuquén), Viedma (que sería Río Negro), Madryn (Chubut), Santa Cruz (Santa Cruz), Ushuaia (Tierra del Fuego), colonia Resistencia (Chaco), Villa Formosa (Formosa) y Posadas (Misiones). Pasarían muchos años antes de que cada una de esas demarcaciones territoriales, ante el crecimiento de la población, fueran a su vez organizadas en divisiones administrativas menores (1904). Con posterioridad, sólo se crearía el territorio nacional de Los Andes en 1900 (con capital en San Antonio de los Cobres). Ocupaba los territorios de la Puna que fueron adjudicados a la Argentina, cuando un laudo arbitral resolvió la disputa que al respecto mantenía con Chile; su escasa importancia hizo que fuera dividido en 1943 entre las provincias limítrofes.

Estaba hecho el mapa. Sumariamente, pero estaba hecho, con la idea de que se sembraba la simiente de futuras provincias. Esta condición, que la ley preveía, se cumpliría recién cuando su población superara los 60.000 habitantes. Mientras tanto, hubieron de arreglarse los límites entre los territorios nacionales y entre éstos y las provincias, disputas que en algunos casos se prolongaron durante largo tiempo.

ESTRUCTURA GUBERNATIVA. SU ACCIÓN

La ley estableció un particular sistema de gobierno, a mitad de camino entre una forma republicana de división de poderes y un gobierno militar de frontera. Si en el futuro los territorios iban a ser provincias, la autoridad fundamental debía ser, necesariamente, el gobernador, quien según la ley era la máxima autoridad dentro de cada territorio. Nombrado por el presidente con acuerdo del Senado de la Nación, tenía dependencia funcional del Ministerio del Interior. Debía cuidar la correcta aplicación de las normas legales, dictar reglamentaciones y ordenanzas convenientes a la seguridad, administración y fomento de los territorios; tenía, además, la jefatura de las fuerzas policiales y de guardiacárceles, y sobre los empleados de la administración territorial. En 1905, un decreto del Poder Ejecutivo Nacional estableció la superintendencia de los gobernadores sobre todas las oficinas y empleados de reparticiones nacionales.

El Poder Legislativo recién se constituiría cuando la población accediera a los 30.000 habitantes. Los concejos municipales podían ser formados en las localidades que superaran los 1000 habitantes.

El Poder Judicial era ejercido por los jueces de paz elegidos de forma popular por el vecin-

dario, y por jueces letrados nombrados por el gobierno nacional.

Fácil es advertir que, en esta estructura, los gobernadores designados fueron quienes llevaron el peso de las decisiones. Debieron organizar sus jurisdicciones desde la nada: crear un asiento para las autoridades, establecer una estructura burocrática, dividir inmensas regiones mal conocidas en circunscripciones administrativas que pudieran ser manejables.

Si algunos fueron casi desterrados políticos, la mayoría fueron militares de alta graduación, muchos profundos conocedores de las regiones que les tocaba gobernar —por haberlas explorado o combatido en ellas a los indios—. En muchos casos, contaron con las fuerzas militares como primeros colaboradores.

En los territorios del Chaco y Formosa, la participación militar se prolongó en el tiempo. Con gobernadores que sumaban a su investidura la de jefes de la Quinta División destacada en el Chaco, su participación fue muy activa. Expediciones militares —cada vez menos bélicas y más pacificadoras— se sucedieron entre 1885 y 1917. Fortines en un primer momento, luego caminos y tendidos telegráficos fueron las herencias más duraderas de esa presencia militar. Regularizaron la traza de algunos pueblos y asentaron población que vagaba nómada; facilitaron las explotaciones forestales, ganaderas y, por último, las agrícolas. En esta zona, el problema del indio planteó características particulares, porque el indígena era la base de la población. Pronto se advirtió que el territorio, más allá de sus condiciones naturales, necesitaba inexcusablemente de la mano de obra indígena. El indio dejó de ser visto como un enemigo por destruir y pasó a ser un poblador requerido, o quizá sólo un bien codiciado. En ese contexto, el gobierno nacional y las au-

toridades territoriales sólo tuvieron en claro que la cultura tradicional del indígena debía ser reemplazada por otra nueva, “moderna”, acorde con el progreso alcanzado. Dentro de ese marco general, las soluciones variaron: desde la cruda y simple inclusión en los esquemas de explotación capitalista de las grandes explotaciones forestales e ingenios (primero fuera del territorio, luego dentro del mismo); o en colonias oficiales o reducciones indígenas. Los gobernadores y jefes militares tenían apreciaciones disímiles respecto de ellas, pero en general trataron de mitigar los excesos de la explotación de los indígenas y de insertarlos paulatinamente en la vida civilizada a través de las instituciones oficiales o religiosas ya mencionadas. En el sur, por el contrario, la resistencia del indígena fue vencida no sólo por la fuerza de las armas, sino —en un primer momento— también por la distancia. Muchos fueron desterrados, repartidos en distintos lugares, principalmente la provincia de Tucumán.

Creado el mapa y los límites, faltaba poblarlo. Sin embargo, junto con los primeros pobladores que buscaban empecinadamente tierra propia, había gentes desarraigadas, acostumbradas a una vida violenta y relativamente fácil. Por eso, una preocupación —que perduró durante mucho tiempo, tanto en los territorios del norte como en los del sur— fue evitar la vagancia, que en estas regiones desoladas fácilmente podía transformarse en bandolerismo —como ocurrió en ocasiones—, más aún cuando la creciente riqueza se constituyó en un acicate tentador. La policía se organizó en todos los territorios, aunque en innumerables ocasiones se hizo sentir su ausencia o escasez, a punto tal que todavía en 1892, en Neuquén se consideró necesario que tropas del Ejército patrullaran durante un tiempo,

especialmente en la zona cordillerana. Para aumentar la seguridad, las propuestas fueron múltiples: un cuerpo de policía montada en 1909; en 1911, la Policía Fronteriza del Chaco y Formosa; en 1914, la Policía del Oeste. En Buenos Aires, en 1911 y en 1913 hubo proyectos sobre creación de una fuerza de Gendarmería, que no se concretaron.

Las tierras desiertas y enormes eran un gran desafío. Se buscó dividir las en suertes de extensión varia; y abundaron los proyectos en tal sentido. La falta de consideración del terreno, sus características y accidentes, impulsó su fracaso; así ocurrió con la formación de colonias ganaderas en Neuquén.

Las tierras debían ser otorgadas por el lejano Poder Ejecutivo Nacional en Buenos Aires; pero quien estaba sobre el terreno era el gobernador. Sucesivos dictámenes, del procurador general del Tesoro y del procurador general, sostuvieron el criterio de que el único que podía otorgar tierras era el primero. Problema insoluble, fue motivado por varias razones: desconfianza de los funcionarios lejanos, deseos de controlar un recurso importante (incluso políticamente), y a quiénes debían adjudicarlo.

Con todo, las precauciones tomadas por los gobiernos nacionales y las advertencias de gobernadores sagaces y honestos, sirvieron de poco. Grandes extensiones de campos poco conocidos fueron ocupadas por enormes latifundios. Vinculaciones políticas, relaciones sociales, complicidades venales de funcionarios nacionales o locales, o simple debilidad de los gobiernos, motivaron que grandes extensiones de tierras pasaran a manos de particulares que en algunos casos no demostraron mayor interés en su explotación racional. Mientras que en el lejano territorio de Santa Cruz, prácticamente desconocido, quien reali-

zó muchas gestiones extraoficiales fue un ex gobernador, en el territorio de Misiones se cuestionaron entregas de tierras que beneficiaban a influyentes correntinos, que a su vez tenían injerencia directa y permanente en la designación de las autoridades territoriales.

Esos problemas repercutieron de forma directa en el poblamiento de los distintos territorios. En el Territorio de Neuquén, donde no hubo una política orientada a radicar a los únicos colonos que llegaban —si bien transitoriamente para utilizar las “veranadas”, pasturas de verano de los altos prados de montaña—: los chilenos de la zona sur del país trasandino. En Santa Cruz, en un primer momento fue difícil encontrar pobladores; grandes extensiones de tierra fueron concentradas por parte de compañías con el fin de utilizar todas las tierras posibles en la explotación de la oveja; tuvieron en algunos casos que luchar contra los colonos que defendían —con fiereza pero en inferioridad de condiciones legales— por hacerse de tierras para los mismos fines, ocupando realmente el territorio.

Tanto en el norte como en el sur, y salvo casos excepcionales, las comunidades indígenas subsistentes quedaron excluidas de las mejores tierras. El Perito Moreno, al recorrer en 1897 las zonas cordilleranas patagónicas desde Neuquén a Santa Cruz, clamaba porque a los antiguos dueños de las tierras se los había arrinconado en los eriales más estériles y pedregosos.

A pesar de todo nacieron algunas pequeñas poblaciones. Algunas fueron creadas por los mismos ejércitos que expulsaron a los indígenas. Otras crecieron espontáneamente sobre los cruces de caminos y sólo años después fueron regularizadas sus trazas urbanas. Otras, por fin, se debieron al impulso coloniza-

del Estado nacional, más excepcionalmente a iniciativas privadas.

Los gobernadores buscaron denodadamente recursos de los respectivos gobiernos nacionales para fomentar las regiones que más se prestaban para un rápido desarrollo; reiteradamente se pidieron fondos para inmigración, construcciones de canales y obras de regadío, la construcción de edificios públicos. En general, las gestiones fueron laboriosas y prolongadas y de éxito relativo.

Un problema esencial con el que tropezaba era que la legislación fundamental de los territorios salía de un centro distante y un tanto despreocupado como era Buenos Aires. Un ejemplo es la sanción del Código Rural sancionado en 1894. Fuera de la ley de creación —y atento el carácter fundamentalmente rural de los territorios— fue una de las normas más importantes, que se constituyó prácticamente en la norma fundamental de vida en los territorios. Bien intencionado, se resintió de la pretensión de regular territorios tan distintos en su geografía, producciones, poblaciones e historias.

Un caso particular fue el de Tierra del Fuego. Si bien comparativamente era más feraz que los territorios patagónicos más próximos a la región central, su extrema lejanía y su in-comunicación terrestre reforzaban la dificultad del poblamiento. Por eso fue constante la insistencia de los primeros gobernantes en la creación de una colonia penal que aparecía como el único medio de establecer gente en tan lejanos lugares. Estrictamente, en vez de una colonia penal se estableció un penal para condenados comunes y un penal militar; en 1896 llegaron los primeros reclusos. La importancia de tales establecimientos fue muy grande. En un primer momento estuvo directamente bajo el mando del gobernador del

territorio; luego fue desprendido de su jurisdicción, y pasó a depender de un director —que a su vez dependía del Ministerio de Justicia, Instrucción y Culto—. El director del penal fue, sin embargo, una autoridad de primer orden. Manejaba el presupuesto más importante —que movilizaba el comercio de la plaza— y la mayor fuerza de trabajo. La presencia del penal constituyó —pese a las controversias de sus autoridades con las del territorio, amplificadas por el ámbito pequeño en que se desarrollaban— un innegable e imprescindible factor de crecimiento económico de la zona de Ushuaia y, por extensión, de todo el territorio.

En esos años, en los territorios nacionales del sur tienen nacimiento dos instituciones, que tendrán una larga vida, no sólo en ellos sino luego en todo el país. En 1904 se crea el primer parque nacional, con el ánimo de proteger la naturaleza virgen. A partir de 1907, y con nombres sucesivos, se crea lo que en definitiva sería Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Ambas instituciones implicarán —no sólo en los territorios nacionales sino en las provincias donde se extenderán luego— una nueva estructura dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

A pesar de todos los inconvenientes, el progreso ansiado llegó también —aunque más lentamente— a los territorios nacionales. Los más beneficiados fueron los del Chaco, Misiones y La Pampa. Sin embargo, ninguno alcanzó a ser provincializado en ese período.

Junto con los funcionarios enviados por el gobierno nacional, se fueron conformando grupos dominantes. En algunos territorios, los extranjeros inmigrantes —grandes propietarios— tendrán un peso social y económico casi exclusivo (Santa Cruz); en otros, aun cuando estén presentes grandes capitalistas o representantes de importantes compañías que in-

cluso impondrán condiciones inicuas de trabajo, se irá conformando una sociedad amplia y diversa (Chaco).

EL RÉGIMEN MUNICIPAL

Esteban Echeverría, en las postrimerías del período de Rosas, advertía como hecho fundamental de la vida política argentina el *espíritu de localidad*. Para eliminar allí las tendencias disolventes, la única solución era la organización municipal; la sanción de una constitución podía demorarse a un futuro, incluso lejano. Su formulación sin duda era extrema, muy propia de un intelectual teórico, y resultaba excesivamente utópica en el contexto de la Argentina de la época, pero era expresión de ideas —ampliamente compartidas— que pretendían hacer del municipio un elemento fundamental de las transformaciones futuras del país.

Luego de Caseros, estas ideas cobraron un nuevo impulso. El director provisorio de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza, por decreto del 2 de setiembre de 1852, intentó establecer un gobierno municipal en la ciudad de Buenos Aires, deseo que no pudo concretar, por la inmediata separación de la provincia del resto de la Confederación. El Congreso General Constituyente de 1853 dictó la ley del 6 de mayo de 1853 para la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en su carácter de Capital Federal, que reprodujo en lo fundamental el decreto de Urquiza, preceptos que no pudieron ser cumplidos por la situación de separación que mantenía la provincia-Estado.

Entre ambos fracasos, los convencionales del '53 elaboraron la Constitución. Tuvieron

en claro la necesidad de establecer un régimen municipal, y se lo exigieron a las provincias con carácter de obligatorio, siendo su incumplimiento causal de retiro de la garantía de libre funcionamiento de sus autoridades (arts. 5º y 6º). Fue, sin duda, una de las disposiciones más clarividentes. Exigían un régimen municipal, cuando el país contaba con pocas ciudades que pudieran recibir el nombre de tales; esperaban, sin embargo, que florecieran luego de sancionada la tan anhelada Constitución y para ello ponían toda su decisión en hacer de la ley fundamental un instrumento de transformación.

La idea estaba tan arraigada que superó la transitoria separación entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires; la Constitución de este último también contempló el establecimiento del gobierno municipal dentro de su jurisdicción estatal, delegando en una ley la forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de estos cuerpos y sus rentas. La primera Ley Orgánica de Municipalidad —de 1854— continuaba con la línea iniciada en la decisión de Urquiza, creando un órgano descentralizado de la administración provincial. Por su parte, en 1860, el Congreso Nacional de la Confederación dictó una ley de organización municipal para la “capital provisoriosa y su territorio federalizado”.

Poco después, Alberdi —fundamental inspirador de la Constitución de 1853, aunque no del texto expreso de la obligatoriedad de la organización municipal— elaboró un proyecto de constitución para la provincia de Mendoza, que permite ver su pensamiento sobre el municipio. Previsto como un lugar donde la ansiada inmigración transformaría la realidad, los derechos electorales —con cuyo reconocimiento general era tan reticente— debían



Acto político radical, principios de la segunda década del siglo XX, frente a la Municipalidad de Esperanza. Fotografía de Fernando Paillet, Fundación Antorchas.

ser reconocidos dentro del ámbito estrictamente local al “extranjero avecindado”.

Insistió, asimismo, en la actividad fundamentalmente administrativa del municipio, incluyendo la justicia de menor cuantía y la instrucción pública. Estos principios pasaron de la Constitución de Mendoza, a varias otras, principalmente del centro y noroeste.

Las ideas de constituyentes y publicistas surgían claras de los textos y en un primer momento pareció que iban a prender con el vigor deseado. La realidad, sin embargo, ofrecía grandes obstáculos. Un buen ejemplo resulta el de Santiago del Estero. La Constitución de 1864 obviaba la organización prevista en la carta de 1856, que no se había instrumentado, sustituyendo las normas específicas por una genérica que decía que se establecerían “a la

brevedad posible”. Recién en 1884, una nueva reforma volvió a organizar el órgano municipal, pero su efecto fue limitado; hubo que esperar a 1903, en el que otra Constitución tuvo un efecto general y concreto sobre la organización de los municipios en toda la provincia.

En los primeros años de vigencia constitucional, pues, la práctica común fue restringir la actividad municipal; pese a la clara prescripción de la Constitución Nacional, e incluso de su receptación en los textos locales, los gobiernos atendieron los servicios comunitarios por medio de sus propios delegados, un poco por las dificultades propias de una época todavía azarosa, otro tanto por la tradición histórica de un poder provincial fuerte que emanaba de la ciudad cabecera sobre el resto de su jurisdicción.

Fue a partir de los años ochenta que el cambio de las circunstancias impulsó un replanteo de estas cuestiones. Las ciudades crecieron y nuevos centros urbanos surgieron en todo el país, de manera especial, en la pampa húmeda. La pacificación general y una incipiente prosperidad trajeron inquietudes para organizar las municipalidades, que se expresaron en todas las provincias mediante reformas constitucionales y la sanción de leyes orgánicas que reglaron su funcionamiento; en general, optaron por el sistema de municipio-ciudad, en contraposición con el de municipio-partido, creando distintas categorías de órganos municipales, según el número de habitantes que debían gobernar. La provincia de Entre Ríos, por ejemplo, en 1903, establecía municipalidades para las ciudades de más de 8000 habitantes, comisiones municipales en las que tuvieran menos, y juntas de fomento, en las localidades de más de 1500 habitantes.

Aunque las nuevas condiciones generales permitieron revalorizar la institución, aquella tradición de una autoridad provincial fuerte restringió muchas veces las posibilidades de una vida municipal plena. Más allá de las normas constitucionales, el espíritu de las leyes que sancionaron las legislaturas provinciales fue imponer restricciones a las actividades municipales en beneficio de autoridades nombradas por los respectivos poderes ejecutivos locales. Había una preocupación por que la esfera de actividades no trascendiera lo meramente administrativo, lo cual puede ser visto desde dos puntos de vista: como una preocupación por que los servicios se prestaran más allá de las contingencias de la lucha política, o porque se quería controlar en forma directa todo lo que pudiera ser fuente de un poder político mayor.

En un régimen electoral que adolecía de vicios fundamentales, y pese al texto constitucional, la autoridad municipal fue avasallada muchas veces, principalmente por el Poder Ejecutivo, con la pasividad del Legislativo —que a menudo ampliaba facultades de las autoridades administrativas provinciales que tenían competencias concurrentes— y del mismo Poder Judicial, que por diversas circunstancias no llegaba a resolver los conflictos suscitados, aun cuando tuviera facultades para hacerlo.

Ocurrió, entonces, que en todas las provincias, las municipalidades —a pesar de los intentos de mantener su condición de ente administrativo— se vieron envueltas en las cotidianas luchas políticas, principalmente por la relación de las elecciones municipales con la de legisladores y electores del gobernador. A esta causa ha de atribuirse también que la ciudad de Buenos Aires careciera de un auténtico régimen municipal —luego de su federalización en 1880—, hallándose bajo la autoridad directa del presidente de la Nación.

Si las tendencias centralizadoras eran fuerzas poderosas, también eran importantes las intenciones de cambio. En el complejo juego de grandes principios políticos y miserias humanas, textos constitucionales y realidad, se iba abriendo paso un mayor respeto a los municipios, lo que implicaba la creación de diversas instituciones y mecanismos, con el fin de garantizar esos principios fundamentales. Algunos textos en las constituciones provinciales empezaron a señalar los auténticos objetivos del constituyente del '53, abriendo nuevas perspectivas a las autoridades locales: la Constitución de Catamarca de 1873, la de La Rioja de 1887, la Constitución de 1873 de Buenos Aires —aun con su reforma de 1889—. Hubo publicistas que lúcidamente advirtieron que la

anulación del municipio no sólo era inconstitucional, sino un atentado al sentido común que indicaba la necesidad de crear entidades locales fuertes. En ese sentido, Julián Barraquero en Mendoza formuló algunas de las observaciones más atinadas y sagaces y su influencia se hizo sentir en la provincia de Mendoza, en las leyes de 1893 y en la Constitución del año siguiente, que revirtieron un proceso anterior de municipalidades reducidas a ser meras delegaciones del Poder Ejecutivo provincial.

Este largo proceso de marchas y contramarchas es fácilmente advertible en la provincia de Buenos Aires. La Constitución de 1873, preveía cláusulas que implicaban un alto grado de descentralización, pero no fueron aplicadas. En 1889, una reforma suprimió esas cláusulas que parecían inadecuadas. Sancionó, sin embargo, principios fundamentales que tuvieron a la larga una gran importancia institucional: se mantuvo el municipio-partido, un alto grado de autonomía —en lo administrativo e impositivo—, se instituyó el principio de elegibilidad de sus miembros, la participación de los extranjeros (aun cuando no estuvieran naturalizados); incluso se intentó dotar a esas autoridades de estabilidad frente a los avances del poder provincial, haciendo posible su remoción sólo a través de un sistema de jurado de base popular. Aun así el texto constitucional fue objeto de innumerables violaciones, más o menos encubiertas, más o menos consentidas por los principales protagonistas políticos.

La tensión entre principios y realidad se evidenció también en la forma de elección de las autoridades municipales. En 1873, la provincia de Buenos Aires estableció el sistema de división de las funciones municipales en dos áreas, una deliberativa y otra ejecutiva, siste-

ma que fue luego imitado progresivamente por las demás provincias y que, sin duda, permitía una mayor representatividad. Los sistemas de elección del ejecutivo municipal variaron: en algunas provincias, la elección era popular; en otras, era elegido por el Concejo y en otras, era elegido directamente por el gobernador con acuerdo del Senado o de la legislatura, forma extrema de subordinación administrativa y política.

Los cambios obviamente no vendrían sólo de la sanción de las leyes. La consolidación del régimen municipal, la plena vigencia de sus instituciones fundamentales debían ser consecuencia no sólo de las reformas legales, sino también de las transformaciones sociales; éstas impactaron profundamente en algunas provincias.

La región de las colonias agrícolas de Santa Fe fue la primera en la que hubo un régimen municipal relativamente autónomo y extendido, en el que los ciudadanos participaban de manera constante; el sueño de los constituyentes —iniciado a partir de la década del cincuenta con los primeros asentamientos— se estaba haciendo realidad. Extranjeros —que tenían derechos electorales— e hijos de extranjeros participaban en mayor medida de los problemas cotidianos que los habitantes de zonas ganaderas cercanas, más proclives en general a dejar que los asuntos públicos fueran resueltos por sus dirigentes. Con todo, esa vida municipal no estuvo exenta de intervenciones y fraudes, generalmente provocados por la intromisión del gobierno provincial. La participación de los extranjeros en el gobierno municipal trajo como consecuencia no deseada enfrentamientos entre distintos grupos de ellos, e incluso con el elemento nativo. Sin embargo, no llegaron a derivar en conflictos ra-

ciales porque se fueron enmarcando dentro de las cuestiones políticas generales —que excedían los resquemores locales—, y porque los extranjeros fueron lentamente asimilados por la población local. Tal como era previsible, la participación activa en los municipios incitó en ocasiones a hacerse oír en los conflictos provinciales, y aun en los nacionales. La revolución santafesina de 1877 fue el primer acontecimiento en tal sentido, a la que siguieron la intervención de núcleos importantes de colonos en las sucesivas revoluciones radicales.

También en la provincia de Santa Fe se planteó con más claridad que en ninguna otra parte otra causa del fortalecimiento de la autoridad municipal. Había ciudades que habían crecido de manera extraordinaria y se consideraban en condiciones de competir con la capital provincial, tradicional sede del poder político y económico: pretendían, al menos, tener mayores facultades frente a un Ejecutivo poderoso pero lejano, cuando no desconfiado o abiertamente hostil. Frente a la muy antigua ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, Rosario había pasado de ser un villorrio de 3000 habitantes a convertirse en la segunda ciudad del país, impulsada por un puerto importantísimo, motorizada su riqueza por el vasto *hinterland* agrícola y dirigida por un grupo comercial especialmente dinámico.

Rosario es un ejemplo significativo de las transformaciones que estaban sucediendo y de cómo interactuaba lo nuevo y lo viejo, lo nacional y lo extranjero. Las ideas generales eran que el municipio debía ser absolutamente prescindente de las cuestiones políticas, que debían quedar absolutamente fuera de su ámbito, para dedicarse exclusivamente a las tareas administrativas. Aunque el “faccionalismo” era permanentemente abominado como fuen-

te de innumerables males, no cabe duda que la lucha entre los distintos grupos se introducía reiteradamente. Hasta 1890, los extranjeros pudieron elegir y ser elegidos, lo que constituyó una demostración palmaria de su importancia en el medio, válido especialmente para las comunidades más fuertes y representativas —italianos y españoles—. A partir de ese año, sólo pudieron ser elegidos, pero no elegir, lo que creaba la curiosa alternativa que dentro del municipio, los argentinos podían tener como referente político a un extranjero cuyo éxito o prestigio implicara la posibilidad de tener suficiente apoyo para llegar a ser concejal.

En ese contexto cobraron singular importancia las instituciones locales no gubernamentales, a las que incluso se estimaba —cuanto más exitosas fueran— como necesarias para que a través de su experiencia aportaran soluciones a la vida ciudadana.

No es casual, pues, que fuera Lisandro de la Torre, diputado nacional del conservadurismo más progresista de la provincia de Santa Fe, quien presentara, en 1912, un proyecto de ley nacional que básicamente preveía la autonomía de los municipios, expresada en la elegibilidad de sus autoridades superiores y su capacidad para establecer impuestos; su instauración a partir de los doscientos habitantes implicaba multiplicarlos de manera notable. Su misma intención de reglamentar por una ley nacional una cuestión netamente provincial demuestra a las claras que el mayor peligro a la vida municipal provenía de los avances de las autoridades provinciales. La propuesta no logró, sin embargo, consenso en sus colegas y recién se abriría paso, decididamente, muchos años después, hasta alcanzar su consagración primero en las constituciones de las nuevas provincias creadas a partir de

1957 y finalmente en la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Si en las provincias la instauración de un régimen municipal fue difícil, más todavía resultaría impulsarlo en los desolados Territorios Nacionales. Allí, las primeras comisiones municipales fueron nombradas por el gobernador y presididas por el juez de paz. En muchas localidades fueron organizadas, pero su vida fue aleatoria, dificultadas en su acción por la falta de una legislación adecuada que las reglamentara y por las penurias económicas, dependiendo de la participación ciudadana y de la buena voluntad de los gobernadores.

En las capitales de territorios el problema fue más profundo. Debieron instalarse *a posteriori* de un poder político mayor —las gobernaciones— coexistiendo con él en la generalidad de los casos, en situación de efectiva subordinación que no reflejaba el espíritu federalista de la ley; o viéndose obligadas a elevar todos los conflictos al Poder Ejecutivo Nacional, única autoridad superior que los podía resolver. El equilibrio entre el poder territorial y el municipal no se alcanzó sino por excepción (como en el caso de Neuquén); y lo fue por la clara visión de algunos gobernadores sagaces. En Santa Cruz, se procedió a la elección de miembros del Concejo Municipal en 1906; se interrumpió luego y recién en 1912 fue reorganizado, ya sin interrupciones. Algo similar ocurrió en localidades del territorio del Chaco.

En el valle del Chubut, los conflictos que habían mantenido los galeses con los representantes de la autoridad nacional se aquietaron. El antiguo concejo galés fue reemplazado por el nuevo, previsto por la ley; la antigua justicia de menor cuantía se convirtió en la

nueva justicia de paz. Como estos cargos podían ser ocupados por galeses, la reforma no causó mayores resistencias. Sin embargo, el impulso comunitario estaba quebrado. En 1889, una elección municipal registró la absoluta ausencia de votantes galeses. El encuadramiento dentro de las leyes nacionales había desinteresado a los galeses, cuya participación no sólo era un reflejo de su interés comunitario sino de orgullosa afirmación nacional.

Sea en provincias o en territorios nacionales, más allá de sus denominaciones, su grado de autonomía y su radio de acción, hacia 1914, con todas sus deficiencias y a pesar de las intromisiones que debía sufrir, el régimen municipal era parte de la realidad institucional argentina. De acuerdo con su importancia, y en la medida de sus posibilidades, con la facultad de percibir tasas y administrar sus propios recursos, desarrollaban una extensa variedad de funciones que comprendían la policía de moralidad, salubridad e higiene; de construcciones, ordenamiento y ornato urbanístico; al abasto de alimentos y construcciones de mercados; establecimientos de beneficencia y asilos de inmigrantes, la vialidad vecinal, los cementerios; el fomento de la educación primaria. Se reconocía siempre una facultad amplia de inspección para cumplir con esos fines. La instrucción pública primaria y la administración de justicia de menor cuantía fueron absorbidas paulatinamente por los gobiernos de provincia.

La previsora cláusula de la Constitución de 1853 había cumplido su objetivo. Se había creado una autoridad local que resolviera los problemas inmediatos de los ciudadanos y el *espíritu de localidad* estaba encauzado hacia su solución.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Organización institucional de las provincias

En este tema no existe una obra general como la de NATALIO BOTANA, *El Orden Conservador—La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, 1977, un ensayo sobre el funcionamiento de los poderes nacionales en ese período; es de lectura imprescindible para entender el contexto en el cual se desenvuelven los gobiernos de provincia.

Abordar los textos constitucionales es tarea prioritaria. En ese sentido, la antigua obra de JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, Buenos Aires, 1914, contiene el texto de constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913, resultando una obra de utilidad por la comparación evolutiva de las mismas. Algunas provincias han recopilado sus constituciones en una historia documental (Santa Fe). En otras, han sido las universidades las que han realizado tal tarea (San Juan, Córdoba). El estudio constitucional más moderno y concienzudo se encuentra realizado respecto de la provincia de Mendoza: CRISTINA SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, *Historia constitucional de Mendoza*, Mendoza, 1998.

Hay autores que hacia el fin del período de este capítulo hicieron un análisis crítico del funcionamiento de las instituciones argentinas. Son muy útiles para iniciar un estudio del tema. Se destacan especialmente: JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Madrid, 1917 (su primera edición es de 1910); RODOLFO RIVAROLA, *Del régimen federativo al unitario*, Buenos Aires, 1908. De ellas, la obra más importante es sin duda la del primero. De militancia radical, culmina su carrera política

como ministro del Interior del presidente Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Apasionado en sus apreciaciones, las mismas en ningún caso carecen de interés y profundidad y se constituyen en una referencia absolutamente ineludible.

Dos fuentes contemporáneas a los hechos —no estrictamente bibliográficas pero de inestimable valor para el análisis— son de lectura provechosa. La primera es la *Memoria* del Ministerio del Interior, que narra —en general con gran meticulosidad— las alternativas de las relaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional y las provincias, especialmente en los casos de intervención nacional. La otra es la *Revista Argentina de Ciencia Política*. En su vida editorial (1902-1922) hay una multitud de artículos —de muy diverso valor— que hacen referencia a las cuestiones institucionales del momento: análisis de las instituciones, críticas a procedimientos y hábitos electorales, biografías, notas y recuerdos. En su conjunto, presenta una visión rica y variada de la vida institucional en las provincias argentinas.

Otra obra es también esencial —pues aunque trate sobre problemas nacionales, se desarrollan en un contexto provincial— es la de LUIS H. SOMMARIVA, *Historia de las intervenciones federales en las provincias*, Buenos Aires, tomos I y II, 1931; si bien antigua, no ha sido superada en sus características generales, brindando detallada información con respecto a las intervenciones nacionales anteriores a 1912. Mucho más modestas en sus aspiraciones son diversas contribuciones que aparecen en las páginas de la *Revista de Historia del Derecho*, las que brindan aportes sobre aspectos parciales de tales intervenciones o alguna en particular. Para este

período cabe citar "Subsistencia de las autoridades provinciales en los años de intervención federal", n° 13, Buenos Aires, 1985.

Un tema de tanta importancia como el de los clanes familiares y la composición social de los grupos dirigentes no cuenta con una bibliografía acorde. Si bien constituyen una referencia ineludible en todas las obras que abarcan el período, pocas son las que los analicen individualmente e inexistentes las que lo hagan en su conjunto en todo el país. Pueden citarse: JUAN CARLOS AGULLA, *Eclipse de una aristocracia. Una investigación sobre las elites dirigentes de la ciudad de Córdoba*. Buenos Aires, 1968; TULIA GABRIELA FALLETI, "Redes familiares y clientelismo político en el noroeste argentino, 1880-1930", en VARIOS AUTORES, *Dominación política, redes familiares y clientelismo*, Buenos Aires, 1997; ALBERTO PÉREZ Y ANA GALLETTI, "Las facciones políticas santafecinas: hegemonía y crisis del Iriondismo (1868-1886)" y RICARDO FALCÓN, ALICIA MEGÍAS, AGUSTINA PRIETO Y BEATRIZ MORALES, "Elite y sectores populares en un período de transición (Rosario, 1870-1900)", ambos en VARIOS AUTORES, *Historia del Sur Santafecino-La sociedad transformada (1850-1930)*, Rosario, 1993; JOSÉ MARIA POSSE, *Los Posse: el espíritu de un clan*, Tucumán, 1993; ERNEST S. SWEENEY, *Robustiano Patrón Costas*, Buenos Aires, 1998. Las primeras son aportaciones de sociología histórica; el trabajo de Posse es más bien una crónica de familia, aunque no carece de interés por la multitud de datos de diversos miembros de un clan, máxime cuando se trata de una familia de tanta gravitación en Tucumán. Por último, la obra de Sweeney tiene interés porque las notas distintivas de las familias salteñas de elite, pueden extenderse, en buena parte, a otras del noroeste.

La acción de los gobiernos en cuestiones económicas y sociales ha sido tratada por infinidad de obras. Merecen destacarse algunas que pueden dar alguna idea sobre el tema en distintos ámbitos geográficos: ANÍBAL ARCONDO, *En el reino de Ceres-La expansión agraria en Córdoba 1870-1914*. Córdoba, 1996; DANIEL CAMPI, *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina*, vol. I y II, San Miguel de Tucumán, 1995; OSCAR LUIS ENSINCK, *Historia de la inmigración y la colonización en la provincia de Santa Fe*, Buenos Aires, 1979; EZEQUIEL GALLO, *La pampa gringa-La colonización agrícola en Santa Fe (1870-1895)*, Buenos Aires, 1983; DONNA J. GUY, *Política azucarera argentina: Tucumán y la generación del 80*, San Miguel de Tucumán, 1981.

Territorios Nacionales

También en este tema, es fundamental abordar en primer lugar la lectura de las leyes que estructuraron el sistema en su conjunto (fundamentalmente la ley 1532). También son de indispensable consulta las *Memorias* del Ministerio del Interior, del Ministerio de Guerra y del Ministerio de Marina.

Hay una obra importante con respecto a la organización de los territorios, si bien posterior al período de este capítulo: JUAN HILARIÓN LENZI, *Gobierno de Territorios: conceptos básicos de la ley orgánica territorial*, Buenos Aires, 1939.

También con respecto a los territorios nacionales, los trabajos son en general escasos y de difícil acceso. Se pueden sacar conclusiones interesantes de los trabajos presentados en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *IV Congreso Nacional de Historia Argentina sobre la Conquista del Desierto (General Roca, 1979)*, Buenos Aires, 1980; si bien su valor es disímil,

su lectura en conjunto representa un aporte relevante para el conocimiento de la organización de los gobiernos de los territorios nacionales en sus primeros años. Aspectos parciales, pero de interés pueden ser consultados en: ROSARIO GÜENAGA, *Los extranjeros en la conformación de la elite santacruceña*, Bahía Blanca, 1994; MARÍA HAYDÉE MARTÍN, "El Código Rural de los Territorios Nacionales 1894", *Revista de Historia del Derecho*, n° 8, Buenos Aires, 1980, pág. 16.

Un aporte muy importante, respecto a los territorios del noreste argentino, lo ha realizado el Instituto de Investigaciones Geohistóricas, con sede en Resistencia, Chaco. Muchos de los títulos publicados, directa o indirectamente, tienen relación con el gobierno de los territorios nacionales del Chaco y Formosa; en menor medida, de Misiones.

El régimen municipal

Los trabajos que historian las organizaciones municipales y el desenvolvimiento de las mismas en este período son especialmente es-

casos. Son de consulta obligada los textos constitucionales y la obra ya citada de MATIENZO. No pueden soslayarse los relativos a la vida municipal de Santa Fe, precisamente la región donde más evidente fue el desarrollo de la vida urbana y sus consecuencias institucionales. En ese sentido, es fundamental consultar las obras de ENSINCK y GALLO, ya mencionadas.

Pueden citarse además: JORGE JUAN CORTABARRÍA, "El régimen municipal en la provincia de Buenos Aires según la constitución provincial de 1889 y la ley orgánica de las municipalidades de 1890", *Revista de Historia del Derecho "Ricardo Levene"*, n° 29, Buenos Aires, 1992, págs. 29 y ss; ALICIA MEGÍAS, *La formación de una elite de notables-dirigentes. Rosario, 1860-1890*, Buenos Aires, 1996; HORACIO G. RAVA, "Municipalidades de Santiago del Estero: del Cabildo a la autonomía municipal. Evolución institucional", *Revista de Historia del Derecho*, n°3, Buenos Aires, 1975; INÉS ELENA SANJURJO, "El régimen municipal en Mendoza en las últimas décadas del siglo XIX. En torno a la cuestión de la autonomía", *Revista de Historia del Derecho*, n° 17, Buenos Aires, 1989, pág. 265.

22. LA POLÍTICA INTERNACIONAL. RELACIONES EXTERIORES Y CUESTIONES LIMÍTROFES (1810-1862)

Luis Santiago Sanz

UNA NUEVA ENTIDAD EN EL SISTEMA MUNDIAL

Cuando, a consecuencia de los sucesos acaecidos en Buenos Aires el 25 de mayo de 1810, se instala una Junta Provisional Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata que subroga al virrey Cisneros en el mando superior, surge, de hecho, una nueva entidad en el escenario mundial.

El organismo, de acuerdo al impulso que le imprime su propia naturaleza —que es política—, buscará su continuidad y perduración. Las nuevas autoridades tienen la efectividad del poder. Establecen objetivos y para lograrlos, crean el instrumento destinado a ejecutar las acciones pertinentes en el ámbito internacional.

La Junta, el 28 de mayo, establece una Instrucción, que servirá de regla en el método de su despacho. Se crea un Departamento de Hacienda y otro de Gobierno y Guerra. El último se encarga al secretario de la Junta Mariano Moreno. La repartición queda funcionalmente estructurada en seis compartimentos. La quinta sección lleva los asuntos diplomáticos. Es la mesa del Norte y Relaciones Exteriores. En ese instante nace la cancillería argentina.

Consolidar la autonomía, lograr el reconocimiento de su independencia, y mantener la integración geográfica de Virreinato, que tuvo a Buenos Aires como sede de su gobier-

no y administración en virtud de su condición geohistórica, fueron las metas fundamentales de la nueva entidad estatal. Obtener esos vastos fines, en un sistema internacional complejo, saturado de intereses contrapuestos, era un proyecto erizado de obstáculos. La política exterior desplegada por los gobiernos patrios en sus momentos iniciales, debía ser extremadamente cauta, consciente del caudal relativo de su fuerza. La diplomacia —medio operativo de la política— tenía, a su vez, la gran responsabilidad de suplir su básica inexperiencia, extremando la ductilidad de sus acciones mediante una clara percepción del ambiente y de los hombres y un sabio manejo de los tiempos.

Los conductores de la política exterior incursionaban en un campo que les era desconocido y lo hacían en un contexto histórico crispado por acontecimientos de proyecciones profundas que alteraban la composición política del sistema internacional.

EL MOMENTO HISTÓRICO

Fueron estos episodios los que posibilitaron que la Argentina lograra su autonomía política. Hecho histórico consumado en una coyuntura internacional que lo hizo posible.

En los albores del siglo XIX, el área central de la política mundial estaba conmovida por el dinamismo militar desplegado por Francia. Napoleón, ungido emperador en 1804, prosigue con sus fulminantes triunfos iniciados en los campos de Italia. Las águilas napoleónicas planean sobre Europa. Reinos y ducados caen bajo la dominación francesa, en una épica gesta que desbordó la historia para entrar en la leyenda. El sueño imperial de consolidar la hegemonía de Francia en Europa y establecer la *pax gallica* en el continente, parecía estar próximo a concretarse.

Inglaterra puso todo su esfuerzo para frenar estas aspiraciones, que obstruían el camino a sus vastos designios de preeminencia en una escala mundial.

Napoleón, sin dominio del mar, buscó vencer a Inglaterra con el peso del continente. Decreta en Berlín el bloqueo continental (21 de noviembre de 1806). Para que el cierre fuera efectivo, era forzoso clausurar los puertos de la península ibérica, sellando toda abertura al comercio británico.

El emperador decide ocupar Portugal. Esta acción estratégica se vinculaba con la indefectible necesidad de controlar España. Estalla una reacción que logra infligir una seria derrota al ejército francés. Napoleón, rendido a la realidad de los hechos, fracasada la campaña de Rusia, por el tratado de Valençay reconoció a Fernando VII como legítimo rey de España (11 de diciembre de 1813).

Pero el efecto de los hechos acaecidos en Europa era ya irreversible. La estructura del sistema imperial español había entrado en colapso. La distancia geográfica, la debilidad naval de la metrópoli y el espíritu de la época, constituyen el marco en que emerge, con fuerza incoercible, la voluntad de autodeter-

minación de las antiguas posesiones hispánicas en América.

DIPLOMACIA DE LA REVOLUCIÓN

La Junta Provisional establecida en Buenos Aires actuó haciendo prevalecer una actitud de moderación. Siguió una política de acatamiento al gobierno de España. Se formulan protestas de lealtad a Fernando VII. La actitud respondía a la intención de no crear irritativos recelos en gravitantes sectores, evitaba herir sentimientos extendidos en una población aún no trabajada por el ideario independentista y fundamentalmente registra que el contexto internacional condicionaba la viabilidad de la Revolución. La Junta decidió no quebrar los vínculos con la metrópoli para eludir una abrupción traumática. Era imprescindible para las nuevas autoridades no asumir el carácter de una facción rebelde.

La Junta trazó planes concretos de acción. Hacia las circunscripciones que integran la estructura virreinal se movilizaron sus primeros actos. Envío a todos los mandos subordinados una narración de los sucesos y los invitó a reconocer a la Junta como autoridad superior provisoria y a enviar diputados a un Congreso General.

Grandes distritos del virreinato apoyaron a la Junta de Buenos Aires. La respuesta fue favorable en casi todas las actuales provincias argentinas y en Tarija. La reacción en Córdoba fue cegada por la violencia.

En el orden externo, la Junta orientó su acción hacia dos espacios geográficos: la inmediata zona sudamericana y el más extenso que comprende Europa y los Estados Unidos.

Los objetivos de su programa de política exterior eran múltiples. El despliegue de la ac-

ción diplomática, amplio, debía mantener la autoridad de Buenos Aires como centro de autoridad, evitar que el Consejo de Regencia instalado en España tomara intervención en los asuntos locales, frenar la avidez territorial portuguesa, expandir el movimiento revolucionario, templar las ambiciones mercantiles de Inglaterra y a la vez lograr su apoyo político.

Para justificar la actitud asumida en Buenos Aires, la Junta sin dilación dirigió un oficio a las autoridades españolas en el Perú, Chile, el Cuzco, y al embajador de España acreditado ante la Corte en Brasil. El representante de Londres, Lord Strangford, recibió similar nota en virtud de la alianza inglesa con España (28 de mayo de 1810). En este documento —con el que se inicia la correspondencia diplomática argentina—, la Junta menciona los hechos ocurridos en Europa y comunica su instalación.

El otro movimiento paralelo de la diplomacia estaba dirigido a difundir el ideario de la Revolución y, complementariamente, a lograr el apoyo regional para su causa. Con esa intención, el gobierno de Mayo decidió despachar diversas misiones.

A la Banda Oriental se destacó a Juan José Paso. Por su intermedio, la Junta Provisional procuró reforzar el pedido de apoyo a la revolución formulado con anterioridad por Martín Galán. La oposición que ofrecieron los sectores adictos a las autoridades españolas ahogó las reacciones favorables que encontró el enviado en el Cabildo de Montevideo.

Una misión especial fue asignada a Antonio Álvarez de Jonte, a quien se comisionó para que manifestase al Cabildo de Santiago de Chile el estado de la monarquía y lo alentase a que tomara medidas para evitar convulsiones ante la pérdida total de España.

El enviado de Buenos Aires abogó ante la Junta establecida en Santiago a favor de la institución de un gobierno autónomo y proclamó la necesidad de estrechar relaciones para auxiliarse en la resistencia contra los esfuerzos del virrey del Perú. Esta idea fue recibida con reserva por temor a las consecuencias de un desgarrar que se estimó prematuro. Propuso —sin lograrlo— un tratado de alianza de defensa y comercio.

Lo sucedió Bernardo de Vera y Pintado. En su nombramiento, la Junta destacó la importancia que asignaba a las relaciones con el Reino de Chile. Debía conseguir apoyo, ante los triunfos del virrey Abascal y el avance portugués que irrumpe bajo el pretexto de auxiliar a Montevideo. En un oficio exhortatorio, recordó, ante el Congreso, que “Buenos Aires es la fortaleza avanzada de Chile”.

Cuando la Junta, minada por contradicciones internas, fue reemplazada por un Poder Ejecutivo compuesto por tres miembros, la Secretaría de Gobierno siguió ocupándose de los asuntos internacionales. Pero sus atribuciones fueron restringidas por el Reglamento Orgánico que creó una Junta Conservadora, a la que se asignó poderes para declarar la guerra, concluir la paz y celebrar tratados con el acuerdo del Triunvirato. La Asamblea General Constituyente dictó un estatuto que atribuyó al Poder Ejecutivo la capacidad de designar embajadores, recibir a los enviados extranjeros y mantener las relaciones exteriores. Pero la declaración de guerra, las alianzas y los tratados de comercio debían ser sometidos a la Asamblea (27 de febrero de 1813).

En 1814, el segundo Triunvirato nombró a Juan José Paso como diputado ante las autoridades de Chile. Sus instrucciones le indicaban que debería sostener al gobierno chileno

al separarse de España, desvanecer todo recelo sobre las intenciones de Buenos Aires, manifestar la necesidad de unir esfuerzos para asegurar la libertad de América y estar atento a la posibilidad de concertar una liga ofensivo-defensiva.

Los primeros gobiernos patrios, a pesar de su fragilidad e inestable condición, se lanzaron con audacia a la magna empresa de conservar la integridad del Virreinato. En forma complementaria a su actividad diplomática, organizaron fuerzas para lograr el gran objetivo de mantener la cohesión de la vasta estructura original.

Con esa finalidad se procuró destruir el poder español en la Banda Oriental y se mandaron expediciones al Alto Perú y al Paraguay.

El norte era una región sensible. Gravita el influjo del virreinato de Lima, baluarte de la resistencia española. Pugnan dos corrientes: la de Buenos Aires y la de Lima, que procura mantener intacto el dominio hispánico. La Junta resolvió actuar mediante un procedimiento que asumió el carácter de una definida diplomacia armada. Las nuevas autoridades no rehusan, cuando lo estimaron necesario, al empleo del medio militar.

Dispusieron el envío de un ejército auxiliar al norte, con el doble objetivo de levantar a los pueblos librándolos de la presión realista y lograr su apoyo para el movimiento surgido en Buenos Aires. Las fuerzas entraron en Potosí, Oruro y La Paz. Pero los resultados militares, a pesar del triunfo de Suipacha (7 de noviembre de 1810), fueron estériles. Una derrota en Huaqui (20 de junio de 1811) obligó a las fuerzas a retraerse hacia Salta. El ideal de la Revolución está ahora sólidamente implantado en el Alto Perú, pero la meta capital de la empresa quedó incumplida.

Para reanudar la lucha se organizaron otras intervenciones militares que no consiguen avanzar en el Alto Perú. Los españoles no logran penetrar hacia el sur. En Jujuy y Salta se establece la línea de contención al ataque realista. Se consolidó una zona de fractura.

Quedó en evidencia que Buenos Aires no podía gravitar sobre la región alta, cuya autonomía irá afianzándose. La posibilidad de mantener esos territorios en el área del Virreinato se diluye. Las Provincias Unidas pierden el Alto Perú.

San Martín resolvió golpear el centro del poder español y trasladó al Pacífico el peso de la acción.

Con el mismo criterio que inspiró el envío de fuerzas auxiliares al Alto Perú, la Junta de Mayo resolvió respaldar la expectativa de una insurrección del pueblo paraguayo. Envío a Belgrano con una reducida fuerza. Se juzgaba que un leve apoyo bastaría para deponer al gobernador Bernardo de Velasco. En diciembre de 1810, Belgrano vadeó el Paraná por La Candelaria. No pudo mantenerse en el territorio paraguayo. Decidió negociar un acuerdo, proponiendo el cese de las hostilidades, puesto que las armas de Buenos Aires "habían ido a auxiliar y no a conquistar al Paraguay".

Si la empresa fracasa en el orden militar, en cambio dejó una simiente que conducirá al derrocamiento de Velasco. En 1811, lo reemplazó una Junta Superior Gubernativa. José Gaspar de Francia fue su personalidad dominante y en 1816, será proclamado Dictador Perpetuo de la República. Su acción gravitó para que el Paraguay aplicara una política aislacionista. La Junta paraguaya envió a la de Buenos Aires una nota en la que declara la resolución de mantener su independencia (20 de julio de 1811). Sus términos, convencieron

a las autoridades de Buenos Aires de que las relaciones con el nuevo gobierno de Asunción, asumirían una perspectiva distinta a la esperada. No obstante ello, conocido el triunfo revolucionario, la Junta porteña resolvió enviar una misión especial al Paraguay. Belgrano y Vicente Anastasio de Echevarría fueron designados para cumplir esa tarea diplomática. Las negociaciones emprendidas culminaron con la firma de un tratado (12 de octubre de 1811). El acuerdo contenía cláusulas relacionadas con el comercio, límites y una alianza indisoluble establecida ante la política que alentaba la corona de Portugal en América. El artículo 5° del tratado estableció la independencia de la provincia del Paraguay respecto de Buenos Aires.

La Banda Oriental fue el otro centro de atención de la Junta. En Montevideo se situó un núcleo de resistencia y de acción contrarrevolucionaria. Ante la fallida gestión de Paso, la Junta se fijó un objetivo puntual: desalojar a los realistas de esa plaza. Desde Montevideo, el gobernador Francisco Javier de Elío ejercía una actitud de contumaz oposición a Buenos Aires. La Junta resolvió apoyar militarmente a quienes adhirieran al ideario de la revolución, que se expande bajo la influencia de José G. de Artigas. Pero el mando realista conservaba el dominio del sistema fluvial del Plata. Elío ordenó bloquear al puerto de Buenos Aires. Sólo la intervención británica —que actuó bajo la presión que le significaba el deterioro de su comercio— consiguió que se levantara la medida de fuerza.

La situación se complica cuando el gobernante español, encerrado en Montevideo y ante el acoso insurreccional, resolvió pedir el apoyo portugués. El Reino no desaprovechó el momento. Se dispuso la intervención militar.

Cuando Elío percibe que el avance se orientaba hacia una ocupación permanente y advirtió que su posición política declina —en un grado que conducirá a su relevo por el Consejo de Regencia—, resolvió negociar con Buenos Aires un armisticio. El Triunvirato, que reemplaza a la Junta Grande, hostigado por graves dificultades internas, estimó a su vez necesario alcanzar un acuerdo. Se firmó un tratado de pacificación (20 de octubre de 1811). Sin encontrar asentimiento, no entró en vigor.

Las fuerzas lusitanas prosiguieron sus avances. Pero un acuerdo negociado por el gobierno de Buenos Aires con John Rademaker —enviado por el Príncipe Regente bajo la presión británica— puso fin a la peligrosa permanencia del ejército que había entrado desde Brasil (26 de mayo de 1812). El ajuste abrió el camino para encarar acciones que condujeron a la destrucción del poder realista en la plaza de Montevideo. En Buenos Aires se logró formar una escuadra que, en marzo de 1814, destruyó a la flota realista. Fue el fin del poder español en el Plata.

Desacuerdos entre autoridades de las Provincias Unidas y Artigas contribuyeron a fomentar un espíritu que progresivamente conducirá a destruir la unidad política entre ambas márgenes del Río de la Plata.

El proceso de desintegración —que se opera en un arco que cubría desde Bolivia al Plata— quedó consumado. La fractura del Virreinato era un hecho. Faltó habilidad y la prudencia que hubieran neutralizado los efectos disolutivos. Una visión extremada impuso un criterio centralista que no advirtió los particularismos impuestos por la geografía y las distancias. Actitudes individuales desacertadas contribuyeron a crear resistencias que se consolidaron con el tiempo. Mermados los recursos del gobierno,

lacerado por rencillas internas y sin una fuerza militar orgánica, la atracción centrípeta del Estado no alcanzó la masa de poder necesario para consumir la gran meta propuesta por la política inicial de la Revolución de Mayo.

Un propósito, que subyace en el espíritu de la política exterior de los primeros gobiernos patrios, evidencia la intención de lograr la autonomía de la metrópoli. Pusieron empeño en impedir que se restaurara el orden que había caducado en 1810. Para consolidar la situación recurrieron a contactos exteriores oficiosos y al envío de agentes especiales. En busca de sostén, la Junta dirige su atención hacia Gran Bretaña. Percibió con diáfana visión que la corona británica no apoyaría un movimiento de neto corte revolucionario que rompiera con la monarquía española, ligada como estaba por el tratado de paz, alianza y amistad concertado por la Junta de España y las Indias a nombre de Fernando VII (14 de enero de 1809).

A poco de instalada, la Junta envió a Londres en misión especial a Matías Irigoyen. El agente explayó ante el marqués de Wellesley los motivos que justificaban el nuevo gobierno. Solicitó que interpusiera sus buenos oficios ante las pretensiones del príncipe regente de Portugal y las de toda otra potencia. Pidió recursos para conservar la integridad de los dominios de Fernando VII. Hizo protestación de lealtad al soberano y afirmó la voluntad de sostener a España en la lucha contra Napoleón. Irigoyen consiguió que sus requerimientos fueran aceptados en general. Se le ofreció espontáneamente la intermediación inglesa para lograr una reconciliación con España. No obtuvo armas, pero se permitió el avituallamiento en forma particular.

A Londres se envió, más tarde, a Mariano Moreno. A su muerte, se encargó la misión a

su hermano Manuel, quien expuso a Wellesley la conveniencia de fijar, en un marco estable, las relaciones entre ambos países. En esta ocasión le fue aclarado que Inglaterra no tomaría parte en los asuntos internos de las provincias españolas y que la principal preocupación inglesa era ayudar a su aliado peninsular en la guerra contra Francia.

Las tratativas con Inglaterra se establecieron por conducto de Lord Strangford, representante británico en Río de Janeiro. La Junta, apenas instalada, abrió ese contacto. Fue el inicio de una relación intensa. Las autoridades de Buenos Aires, con habilidad, al pedir apoyo a Strangford ponen ante su vista la codiciada recompensa de liberalidades comerciales. Le previnieron sobre las ambiciones expansivas de Portugal en América. La cautelosa respuesta del enviado inglés, a las instancias de la Junta, no omitió indicar la conveniencia de evitar tratos con Francia y mantener lealtad a España. Strangford, no obstante su interés en soslayar un enfrentamiento rotundo con la corona española, dio una eficaz asistencia a las autoridades de Buenos Aires en aspectos vitales. Asumió una firme posición en contra de los obsesivos proyectos territoriales que abrigaba Brasil en desmedro de la Banda Oriental. Facilitó los viajes a los primeros emisarios que despacharon a Europa y a Río de Janeiro los gobiernos patrios.

En 1813, Manuel de Sarratea fue requerido para emprender una tarea diplomática que comprendió Brasil y Londres. Sus instrucciones preceptuaban que el objeto principal de su misión era extender las relaciones con Inglaterra, pero incluían una fórmula de presión. Se consigna la posibilidad de que, si no se escuchaban las aperturas de los gobiernos de América, podrían éstos "ofrecerse a los enemigos del nombre inglés".

Un desplazamiento hacia Francia quedaba así puesto, sin veladuras, ante la visión británica. Las autoridades tenían conciencia de que los ingleses satisfacerían a cualquier gobierno que se opusiese a Napoleón. Junto a la idea de preocuparlos, se les exhibía la oportunidad de lograr ventajas económicas.

Sarratea arribó a la capital inglesa en marzo de 1814. Pocas semanas más tarde se produjo en Europa un acontecimiento que gravitará en sus gestiones. Napoleón abdica en Fontainebleau. Se derrumbaba la posibilidad de inquietar a Inglaterra con una aproximación a Francia. Fernando VII está ahora asentado en el trono de España. El gobierno en Buenos Aires estimaba que el principio legitimista prevalecería en Europa. Ante esa perspectiva, se juzgó conveniente llegar a un arreglo con el monarca. Sarratea pidió a Lord Liverpool que propusiera al gobierno español un armisticio. Inglaterra, favorable a la idea de un acuerdo, prometió su apoyo ante el Rey. Cumplido un aspecto sustantivo de su misión, Sarratea viajó a España. En un memorial, el agente del Directorio expresó a Fernando VII sus sentimientos de lealtad y los del gobierno que representaba.

El director Gervasio de Posadas consideraba que la unidad del Estado y el respeto al soberano habían servido para presentar ante el mundo las aspiraciones del país en medio de grandes convulsiones. Juzgaba que se debían conservar principios de los que no se había creído prudente separarse ni cuando parecía segura la disolución de la monarquía española.

En esa tesitura se encuadra la misión que en 1814 se encargó a Bernardino Rivadavia y Manuel Belgrano ante las autoridades españolas. Las instrucciones que se les impartieron



Lord Strangford. Miniatura de W. Haines, 1808.

indicaban que debían asegurar fidelidad al rey. En pliego reservado, se advertía a Rivadavia que las miras del gobierno tenían por objeto la independencia política del continente, o al menos la libertad civil de estas provincias. Para el caso de no ser admitidos estos proyectos, se aceptaría como soberano a un vástago de la Casa Real de España o un príncipe de otra corte europea.

La iniciativa estaba enderezada a atajar los planes peninsulares destinados a restaurar su dominio en América con el envío de refuerzos militares. Es que toma cuerpo en España la idea de reconquistar el poder en las provincias ultramarinas. La intención asumió rasgos efectivos. En 1815, el general Pablo Morillo comenzó la ejecución de acciones en Nueva Granada y Venezuela. En su campaña, expugnó Cartagena y se apoderó de Bogotá. Hacia el Plata se destina otra expedición armada. Sólo una rebelión frustró su partida (1° de enero de

1820). La situación indujo a las autoridades a buscar, como un recurso táctico, fórmulas que facilitasen un entendimiento formal con España sin menoscabo de la independencia.

Brotan los proyectos monárquicos. La posibilidad de instalar una monarquía constitucional se consideró como un recurso oportuno. Incólume la independencia, se soslayaba la subitaneidad del cambio. Cobró vigencia el plan de instituir un sistema autónomo asentado en una monarquía atemperada como Inglaterra. La idea flota en el mismo Congreso de Tucumán. Muchos apreciaban que era el sistema adecuado para evitar la anarquía. Incluso se pensó, ya con visos más utópicos, en poner en el trono a un descendiente del Inca para enraizar el mando con la tradición del incario americano.

En la intención de constituir una autoridad aceptable para la concepción legitimista, comenzó la búsqueda de un monarca compatible con el sistema que prevaecía en las grandes potencias europeas. Todas se hundieron en el fracaso.

La diplomacia quedó envuelta en iniciativas en la que se cruzan las ambiciones de la infanta Carlota Joaquina hija de Carlos IV, que alimentaba la idea de ejercer la regencia o el virreinato, para conservar la integridad de la monarquía española. Asentaba esta pretensión en sus eventuales derechos en la familia real. Casada con el Príncipe Regente, en la trama que combinó no dejaron de infiltrarse las intenciones de la corte lusitana en Río de Janeiro. En la Instrucción que redactó la Junta de Mayo para Álvarez de Jonte, se dispuso que en el curso de su misión en Chile, "prescindiera de toda discusión acerca de los derechos" que pudieran corresponderle a la infanta, y a Mariano Moreno se le instruyó más tarde para que ante ella,

sin mostrarse hostil a sus pretensiones, rehusara todo compromiso formal. El intento de establecer la realeza en el Plata quedó aventado.

Ante el objetivo fundamental de lograr la independencia, se había pospuesto el ideal republicano. Pero estos sentimientos permanecían vivos, en un grado que la misma política de lealtad a la corona española quedará mellada por el paso del tiempo. Recibieron nuevos impulsos los afanes independentistas de amplios grupos patriotas. La actitud de disimulo en la invocación real adoptada inicialmente fue esfumándose. La ficción agoniza. Corresponde registrar un dato de alto valor testimonial: en la moneda que se acuña en 1813 fueron reemplazados los emblemas reales por el escudo patrio.

Esta orientación republicana condujo a los primeros gobiernos nacionales a fijar su mira en el país, que al norte, se elevaba como una vigorosa espiral ascendente. Su constitución política era admirada por un círculo de intelectuales llamado a adquirir influencia y la pujanza de su poder en aumento; constituía un hecho cierto para la expectante atención de las autoridades surgidas de la revolución. Las relaciones con los Estados Unidos ganaron intensidad desde que se produjeron los acontecimientos de 1810 en Buenos Aires.

La Unión envió a un agente, Joel Poinsett, para difundir su solidario sentimiento hacia los pueblos de Iberoamérica. Le incumbía particularmente observar el curso de los hechos. Llegó a Buenos Aires en febrero de 1811. Era un momento de combustión política. Juntas, Triunviratos y directores se sucedían. Pero fue consistente el deseo de los gobiernos patrios de tener buenas relaciones con la república del norte. Se procuró lograr el reconocimiento de la nueva situación y establecer vínculos de co-

mercio. Urgía conseguir armas y recursos. Con ese fin se comisionó en 1811 a Diego de Saavedra y Juan Pedro de Aguirre para que actuaran en Washington. Recibidos por el secretario James Monroe, le transmitieron que el sentir íntimo del país era elevarse al rango de una nación independiente. Esta declaración fue evaluada con interés por Monroe. En un mensaje al Congreso, el presidente Madison resaltó la necesidad de no permanecer indiferentes ante el destino de las nuevas nacionalidades (5 de noviembre de 1811). Los agentes de la Junta pudieron hacer adquisiciones de armamentos con libertad. La guerra de los Estados Unidos con Inglaterra y la inestabilidad de los gobiernos en Buenos Aires impidieron un desarrollo más pleno de las actividades comerciales entonces iniciadas.

En ese entramado de presiones, intereses encontrados de las potencias dominantes y el declinar de España, herida con efectos letales por una intensa crisis interna, tomó mayor consistencia la voluntad de establecer un régimen de gobierno independiente en América. Lo inducía incluso el espíritu de la época, el viento de la historia.

Las propuestas de conciliación ofrecidas a la autoridad española fracasaron. Naufragan por la obstinada intransigencia de Fernando VII. La intención del monarca español de fortalecer el absolutismo real condujo a una cristalización rígida de posiciones, que asumió términos de absoluta incompatibilidad con la aspiración de un gobierno autónomo. España cerró toda tratativa de arreglo. En el Acta del Consejo de Estado, del 6 de junio de 1816, consta que se resolvió cortar "toda comunicación e inteligencia con los insurgentes y que a toda costa se activase la expedición para hacerles ceder y sucumbir a la fuerza".

PROCLAMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA

Pocas semanas más tarde, el 9 de julio de 1816, los representantes de las Provincias Unidas de Sudamérica, en San Miguel de Tucumán adoptaron la grave resolución —según reza el acta de esa fecha— de "investirse del alto carácter de nación libre é independiente".

Este solemne pronunciamiento puso en ejecución el mandato implícito en los episodios iniciados en mayo de 1810 en la capital del Virreinato del Río de la Plata. La independencia se proclamó en circunstancias difíciles para la causa nacional. Vencidos sus ejércitos en Vilcapugio y Ayohuma, quebradas sus resistencias orgánicas, estragada por fuerzas disociantes la capacidad integradora de la conducción política, todo parecía sumirse en un abismal derrumbe.

Cuando se declaró la emancipación, sus efectos se hicieron sentir en los confines del Virreinato y alcanzaron a todo el continente. El acto estaba llamado a repercutir con intensos efectos en el área internacional. Para adquirir efectividad concreta y que no quedara como un enunciado abstracto, era necesario obtener el reconocimiento oficial de la autonomía proclamada por parte de las potencias mayores de la época. Era esta una exigencia inexcusable para incorporarse con atributos propios al sistema mundial y evitar el aislamiento. Los congresales lo advirtieron. El tema aparece recurrente en los debates del Congreso. El expurgo de sus Actas permite comprobar que la atención de los congresales se fijó en el problema con asidua constancia.

El 26 de septiembre de 1816, se resolvió nombrar un agente para negociar el reconocimiento con los Estados Unidos. Se dispuso además que los representantes con residencia

en Brasil y en Londres pusieran en ejercicio medios para alcanzar ese objetivo de las potencias europeas, principalmente de Suecia y Rusia. Durante los años 1816, 1817 y 1818, en sesiones, que en algunos casos fueron secretas, se analizó el curso que seguían estas negociaciones.

La Junta de Representantes de Buenos Aires, a su turno, se aplicó al caso. Al redactarse en 1821 las instrucciones para los diputados al Congreso General reunido en Córdoba, se propició designar dos agentes, uno en América y el otro en Europa, para que promovieran "el reconocimiento solemne de la independencia de las Provincias". La más intensa preocupación de la diplomacia argentina se aplicó a esa ardua empresa.

El reconocimiento de la emancipación estaba consubstanciado con el desarrollo de grandes procesos políticos.

Al responder preguntas de sir Henry Brougham sobre el programa sudamericano de los *tories* dijo en los Comunes Lord Castle-reagh: "Los acontecimientos del Río de la Plata no deben ser considerados como mera cuestión sudamericana, sino como un problema europeo" (29 de marzo de 1817).

EL TEMA DE LA EMANCIPACIÓN Y EL EQUILIBRIO EUROPEO

Estas expresiones traducen un hecho cierto. Poco antes de proclamarse la independencia argentina, las deliberaciones del Congreso de Viena se abocaron a estructurar un orden que sustituyera la derrumbada arquitectura política de la era napoleónica. Arrasado el concepto de legitimidad vigente en Europa y sustituidas sus bases ideológicas por el ímpetu

renovador nacido de la revolución francesa, las potencias europeas se dispusieron a consolidar un nuevo sistema político formado en un equilibrio, en que pudiera instalarse la paz entre Estados que alentaban disímiles y contradictorios intereses.

Al margen de las negociaciones institucionales, surgieron dos documentos llamados a asumir importancia histórica. El zar de Rusia, Alejandro I propuso la redacción de una declaración de enunciados genéricos, a la que Metternich introdujo matices que le asignaron una formulación más concreta. Quedó concertada la Santa Alianza (26 de septiembre de 1815). El zar aspiraba a consagrar, mediante esa carta ideológica, su papel de salvador de Europa. Era un programa asentado en la imagen de un consenso moral. Preservar los intereses de las dinastías legítimas frente a los embates de la Revolución y el nacionalismo, eran los fundamentos que subyacen en la fórmula pactada por los soberanos de Austria, Rusia y Prusia. Francia habría de adherir seguidamente. Inglaterra, Turquía y el Papado renunciaron a hacerlo. Era una expresión de intenciones. Gentz la calificó como "una nulidad política". Metternich la llamó "una tonante nada". No obstante ello, en la declaración de los monarcas, bajo la apariencia de una mera efusión sentimental, existían larvados lineamientos susceptibles de traducirse en acciones concretas. Se estructuró el principio de la intervención legítima. Si un Estado se alzaba contra el orden instituido, correspondía restablecer la normalidad subvertida. En su cumplimiento, Austria intervino en Turín y Nápoles (1821), Francia en España (1823). Pero el sistema no tardó en recibir una aplicación política contradictoria. Su observancia expira después de las revoluciones en Bélgica y Polonia de 1830. Las

alternativas sufridas en el curso de su vigencia muestran la naturaleza profunda de esta norma. Sólo respondía a los intereses circunstanciales de las potencias que la suscribieron.

Gran Bretaña no concordaba con la aplicación automática del principio. Castlereagh impulsó un acuerdo. Las cuatro potencias victoriosas se coaligaron. Rusia, Austria, Prusia e Inglaterra formaron la Cuádruple Alianza (20 de noviembre de 1815). Francia, excluida *de facto*, será aceptada más adelante. Se instituyó un directorio europeo en el que sólo participa una potencia marítima: Inglaterra.

Para mantener el concierto de Europa, se inició la política de los Congresos. En el de Verona (1822) se planteó la situación de España, agitada por movimientos insurreccionales. Fernando VII apela a las potencias aliadas. Francia intervino en su apoyo. Inglaterra disiente. En el gabinete de Lord Liverpool entró Canning. Acrecentar el comercio de exportación y conseguir el acceso a los mercados fueron las líneas maestras de su política exterior.

No tardó en surgir una disyunción entre los aliados. Inglaterra admitió la intervención en Nápoles y Piamonte. Confinó su vigencia al continente europeo. Excluye la aplicación en América.

La intervención francesa en España inquieta a los británicos. Es que Francia, desde 1818, ensaya captar en su provecho el mercado internacional que monopolizaba Inglaterra. Chateaubriand, como embajador de Francia en la corte de Saint James, percibió los objetivos solapados de la política inglesa. En abril de 1822, adelantaba: "*Tôt ou tard l'Angleterre reconnaîtra l'indépendance des colonies espagnoles*".

Inglaterra, en el caso de la emancipación de los países latinoamericanos, siguió una po-

lítica esencialmente pragmática. Aliada de España, sus intereses le indicaban la conveniencia de fomentar la insurrección. Exhibió una conducta externa defensiva de España y con subrepción calculada, sostuvo furtivamente la insurgencia en América. En el plano de un sutil equilibrio entre esas antagónicas posiciones se movilizó la diplomacia inglesa por entonces. Temía, por otra parte, que las posesiones españolas cayesen bajo la influencia de los Estados Unidos. Si ante el peligro buscó la alianza española, esta posición se rompe cuando pasó la amenaza napoleónica.

Canning resolvió no tolerar una intervención europea en América. Trató de prevenir acciones de Francia. En 1823 estableció contacto con el plenipotenciario Rush, con el designio de ponerse de acuerdo con los Estados Unidos para concretar un pacto al respecto. El secretario Adams rehusó asociarse y Monroe formula su célebre declaración en el mensaje al Congreso que contenía la doctrina que lleva su nombre (2 de diciembre de 1823). El enunciado encierra diversos propósitos; entre ellos, rechaza posibles ambiciones de la Santa Alianza y procura frenar una expansión de Rusia en la zona del estrecho de Bering.

Los Estados Unidos observan con atención los acontecimientos que pueden conducir al ingreso de otras influencias en el continente asiente de su poderío. Están en guerra con Inglaterra desde 1812, pero no se alían con los franceses. En 1814 Gran Bretaña acepta discutir un arreglo pacífico para poner fin a la conflagración. Los Estados Unidos, firmada una paz de *statu quo*, toman conciencia de su poder y se disponen a avanzar sin ataduras en su zona próxima.

Francia, por su parte, ante la firmeza británica, buscó un entendimiento. Resolvió en

1824 evacuar España. Ahora Inglaterra tenía el campo abierto para el desarrollo de su política en América latina.

La oposición inglesa y la de Estados Unidos a la hegemonía franco-española en el Atlántico se correspondía y era sincrónica con la accesión de la América latina a la independencia (1822-1825). Estos sucesos imprimieron el ritmo y modularon el curso de las gestiones diplomáticas argentinas orientadas a lograr que se admitiera su independencia.

RECONOCIMIENTO DE LA SOBERANÍA ARGENTINA

Cinco años después de proclamada la emancipación, los esfuerzos dieron sus primeros frutos. Los reconocimientos formales comienzan. La prioridad correspondió a Portugal (16 de abril de 1821). Fue un acto unilateral, una actitud que perseguía efectos marginales. Anubla con el reconocimiento la acción que desarrollaba para incorporar la Banda Oriental a sus dominios.

Cuando Monroe accede a la presidencia de los Estados Unidos en 1817, observó el curso de los procesos revolucionarios. Para impulsar el reconocimiento del gobierno de Washington, Pueyrredón dio comisión en 1817 a Manuel Hermenegildo de Aguirre y simultáneamente en Chile se encargó a Gregorio Gómez para que solicitasen ayuda para formar una escuadra en el Pacífico. El mayor peso de la gestión de Aguirre se volcó a solicitar el reconocimiento de la independencia. Los Estados Unidos registraron los triunfos militares que consolidan la emancipación de España y llevaron al presidente Monroe a designar comisionados para que estudiaran la situación latinoamericana

in situ. Sobre la base de sus conclusiones, el presidente resolvió aguardar una nueva evaluación antes de adoptar una medida formal sobre el reconocimiento.

En mayo de 1819 se dieron instrucciones a John B. Prevost para que se trasladase al Plata y en 1820, llegó a Buenos Aires John M. Forbes como representante para los asuntos de comercio y marina. Sus instrucciones le indicaban vigilar la condición del país. Las noticias e informes —no siempre favorables— que armaron al Departamento de Estado contribuyeron, en su conjunto, a crear una conciencia que indujo a reconocer la independencia nacional.

En 1821, en Washington percibieron que el poder de España en América se desploma. San Martín está en Lima. Por otra parte, se intensificaba la rivalidad anglo-americana por el mercado del continente. Las hesitaciones norteamericanas concluyeron. Monroe envió el mensaje por el que aconsejó al Congreso proceder al reconocimiento; registra que las provincias alzadas contra España estaban en pleno goce de su independencia (8 de marzo de 1822). Pocas semanas más tarde, el Congreso sancionó la recomendación presidencial. Los Estados Unidos, en enero de 1823, designaron a su primer representante oficial en Buenos Aires.

Inglaterra deja su ambiguo equilibrio cuando llegó al convencimiento de que una posición de privilegio sólo podría lograrse definiéndose a favor de las revoluciones triunfantes en América Latina. El avance hacia el reconocimiento se evidenció ya en la gestión de Castlereagh y se concreta con Canning, cuando reconoció la emancipación de Buenos Aires, Colombia y México (15 de diciembre de 1823).

Al promediar el reinado de Luis Felipe, cundió en la política francesa un nuevo espíritu. Cesa el hostigamiento hacia los movimientos insurgentes de América. El cónsul general de Francia en Buenos Aires anunció que el rey había reconocido la independencia nacional (20 de diciembre de 1830). Un bastión activo de resistencia a la autonomía hispanoamericana cesó de ejercer su poderosa presión.

Los vínculos con Bélgica remontan al momento mismo en que se constituye como un Estado independiente, al inaugurar Leopoldo I su reinado en 1831. El 15 de septiembre se designó un cónsul en las Provincias Unidas. Se produjo una singular situación. Fue el reino de Bélgica el que anhela el reconocimiento argentino. El conde de Merode escribió en 1833 al cónsul manifestándole la necesidad de lograr ese acto político de Buenos Aires.

Cerdeña reconoció a su vez, en 1837, a la Confederación Argentina, como nación soberana, por un protocolo especial. Algunos años más tarde, Dinamarca procedió a admitir la independencia nacional (20 de enero de 1841). Christian Wulff, comandante de la fragata *Bellona*, suscribió el protocolo pertinente.

El proceso de reconocimiento de la emancipación por parte de los Estados europeos entró en un ritmo acelerado. La Ciudad Libre y Anseática de Bremen admitió la autonomía argentina en 1843. Hamburgo lo hizo el año siguiente. Prusia comunicó a la legación argentina en Londres, por intermedio de su ministro diplomático, que reconocía al nuevo Estado en su plenitud soberana (28 de septiembre de 1844). Eric Gustav de Klint, comandante de la corbeta *Carlsrona*, autorizado por el rey de Suecia y Noruega, Oscar I, expresó el solemne reconocimiento de la independencia en 1846.

El vasto proceso culmina cuando España aceptó la emancipación. En las instrucciones expedidas a Alberdi, en 1854, se hace constar la gran importancia que se asignaba a ese reconocimiento. Se añadía que España "es una nación que debemos tratar al igual de las demás de Europa y manifestarle que ni sombra existe ya entre nosotros de los enconos que produjo la guerra de la independencia".

El enviado de la Confederación firmó un tratado, cuyo artículo 1° admitía la soberanía argentina (29 de abril de 1857). Escollos surgidos por el reconocimiento de la ciudadanía y la deuda pública generaron una nueva negociación, que condujo al acuerdo que lleva una fecha cargada de significación: 9 de julio de 1859. Dificultades originadas por la aplicación del artículo 7° y la circunstancia de haberse restablecido la unidad política de la Nación condujeron a un nuevo ajuste en 1863.

Se cierra un proceso que cubrió más de cuarenta años. El gran objetivo propuesto en 1816 está consumado.

POLÍTICA INTERAMERICANA

Desde el momento mismo en que se produjeron los sucesos de 1810, asomaron proyectos en sectores realistas, que propugnaban una asociación confederativa de carácter continental.

El gobierno de la Junta estaba orientado hacia criterios muy distantes de esos planes que procuran la subsistencia de un régimen del que aspiraba distanciarse. Pero no desdeñó la posibilidad de concertar una asociación de Estados independientes. Alentó la idea de inducir a las autoridades de Chile para que instituyeran un gobierno propio, para entrar así

la América entera en un plan de unidad que preservase los derechos del monarca español.

Las instrucciones a Álvarez de Jonte definían la política gubernamental. Debía transmitir al Cabildo de Chile el temor que inspiraba la expansión portuguesa, intenciones, que sólo podían ser cruzadas por la unión de la América “bajo planes bien combinados de una estrecha fraternidad”. Discurrirá —se le instruí— sobre las ventajas de una confederación “entre Chile y las Provincias del Río de la Plata; pues la naturaleza misma parece haberla preparado en la situación local de ambos países”.

De acuerdo con la sugestión del gobierno de Buenos Aires, el enviado presentó un proyecto de alianza al que asignó un título sugerente: “la primera unión del sud” (21 de marzo de 1811). La iniciativa proponía, entre otros puntos, auxilio en caso de ataque exterior y comercio libre. Preveía una reunión de ambos Congresos para dar sanción al tratado con las modificaciones que correspondieran.

Las instrucciones de Pueyrredón a San Martín de 1816 le indicaban que hiciera valer su influencia para que se enviasen diputados al Congreso General de las Provincias Unidas con el fin de instaurar una forma de gobierno general en toda América.

En 1823 llegó a Buenos Aires, como enviado de Colombia, Joaquín Mosquera. Inició negociaciones con Rivadavia para ajustar un pacto similar al concertado por su país con el Perú y Chile en 1822. Se acordó una alianza defensiva en sostén de la independencia, la que sería reglada por un tratado especial para evitar la aplicación automática del *casus foederis*.

Bolívar, en 1817, se dirigió al director supremo Pueyrredón señalando la necesidad de formar de todo el nuevo mundo una sola nación o una sociedad con la unidad por divisa

en toda la América meridional. En 1824, invitó a un Congreso que se reuniría en Panamá. El gobierno de Gregorio de Las Heras aceptó en principio concurrir. Recabó autorización a la Asamblea General Constituyente para celebrar una alianza defensiva bajo el reconocimiento de principios básicos, como el que proscribía intervenir en el régimen interior de otro Estado. La Argentina no asistió al conclave panameño. El país quedó absorbido por la guerra con Brasil que estalló en esos días.

El Congreso de Panamá (22 de junio al 15 de julio de 1826) sólo obtuvo una parva concurrencia. Sancionó proyectos sobre unión y confederación pero ninguno fue ratificado.

En 1856, Chile, Perú y Ecuador entraron en un tratado tripartito. Convinieron en lograr la adhesión de otros países. Urquiza no aceptó participar. Al informar al parlamento, en 1857, que había sido invitado a cooperar en la instalación de un Congreso destinado a sentar las bases de una unión americana, manifestó su acuerdo con la idea pero sostuvo que no había llegado la oportunidad para su realización.

Ante los escasos nexos existentes entre los países latinoamericanos, se prefería, con realismo, la concertación de pactos sobre temas específicos para llegar luego a convenios más amplios. La utópica aspiración de consolidar en unidad una enorme masa geográfica era inviable, en un particular momento en que el continente había quebrantado la estructura secular de un organismo imperial, como era la monarquía española y cuando la tendencia se orientaba a una desmembración, manifiesta incluso en las rupturas operadas en virreinos y en las fragmentadas intendencias.

Resulta claro que la Argentina en la línea política que encauzaba no desdeñó la cooperación e incluso la idea de una integración

más íntima, pero con criterio pragmático se apreció que era prioritario intensificar los contactos entre los países de América.

En las Instrucciones de 1855 para Delfín B. Huergo se reconocía que nuestras "relaciones diplomáticas con las repúblicas americanas del habla española son muy escasas".

Un rasgo destacable de la política exterior argentina está referido a su voluntad de contribuir a la paz en el continente. Producido un distanciamiento entre Brasil y el Uruguay, la Argentina contribuyó a solucionarlo en 1852. En el mensaje presidencial al Congreso de 1854, se expresaba que en conocimiento de la ruptura de hostilidades entre Bolivia y el Perú, el gobierno ofreció su mediación y la interposición de buenos oficios para restablecer la armonía entre los adversarios.

CONFRONTACIONES DESINTEGRANTES DE LA UNIDAD ESTATAL Y EL ESFUERZO INTEGRADOR

Todas las grandes circunscripciones creadas en América, los virreinos de Nueva España, Nueva Granada, del Perú y del Río de la Plata, se deshicieron al romperse los vínculos con España. Ninguno resistió la quiebra de la unidad histórica. La fuerza dispersiva prevaleció sobre la atracción.

El localismo logró imponerse a las intenciones de mantener la antigua unión administrativa del Virreinato del Plata. La lejanía del centro político situado en Buenos Aires contribuyó a ahondar un distanciamiento ya existente. Brasil coadyuvó a profundizar las diferencias. Es pertinente recordar que el Paraguay se había separado y ello quedó admitido contractualmente en 1811. Bolivia, ya



Escudo de la República de Entre Ríos (1820-1821). Archivo Histórico de la provincia de Entre Ríos.

de facto actuaba como un gobierno disociado de las autoridades de Buenos Aires y el Uruguay fue acentuado rasgos autonómicos que se concretaron con la independencia que le garantizó el tratado de 1828.

A pesar de estos adversos desarrollos y las reiteradas pugnas interiores, constituye un hecho venturoso el que se pudiera conservar básicamente un asiento central para la conducción de la política extranjera en Buenos Aires. En el marco institucional que resulta de la nueva conformación geográfica, donde se ejercía la soberanía efectiva de las Provincias Unidas, el control de la política exterior se mantuvo en la sede de la antigua capital virreinal. Buenos Aires condujo la política con los países extranjeros, no obstante las distintas formas gubernamentales que asumió el poder en los sucesivos cambios que se operaron en el proceso de su organización política.



Escudo de la *República de Tucumán*. Archivo Histórico de la provincia de Tucumán.

El año XX fue un momento crítico en la historia argentina, el más representativo de las tensiones que desgarraron la estructura interna de la nación. Renuncia el Director Supremo y se disuelve el Congreso General. Cesan las autoridades nacionales. El Estado quedó huérfano de un gobierno matriz. El 20 de junio, Buenos Aires tuvo tres gobernadores simultáneos.

En el Interior estallan movimientos que condujeron a establecer plenas autonomías provinciales. En Tucumán se sancionó, el 6 de septiembre, una constitución declarándose una República libre e independiente. Entre Ríos se proclama República. No existía la intención de segregarse, no era la secesión, pero estos actos institucionales muestran la laxitud amplísima que adquiriría la cohesión interna. El país es una ciénaga política. La unidad formal quedó destrozada. En esas condiciones anárquicas era casi imposible estructurar una política exterior coherente y estable.

Mientras se prolonga esta situación, surgió una actividad externa aplicada desde las perspectivas de los intereses regionales de las provincias. Fueron acordándose pactos interprovinciales. Entre ellos, el tratado del *Cuadrilátero* (25 de enero de 1822) por el que Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe se unieron para luchar contra todo poder extranjero que invada el territorio nacional. Atenuando el cuadro dispersivo, en el período de mayor escisión, una fuerza, que emana de la entraña nacional, coaduna la pluralidad de los mandos. Gobernadores y capitanes generales asumieron desde Buenos Aires la conducción de los intereses globales del país y manejaron los asuntos externos.

Las potencias extranjeras, cuando promovieron gestiones y tratativas, lo hicieron con los gobiernos que tenían su asiento en Buenos Aires.

En 1826 asumió la presidencia Rivadavia. De acuerdo con el ordenamiento constitucional vigente, ejerció la representación política de la Nación. Ante su renuncia quedó disuelta, una vez más, la autoridad nacional.

Las provincias decidieron contraer acuerdos interestatales. Para prevenir la disolución del Estado fueron atribuyendo formalmente a Buenos Aires la dirección delegada de los asuntos con las potencias extranjeras. Pactos y leyes especiales fueron configurando institucionalmente el encargo de las relaciones exteriores como una entidad nacional.

No obstante la disgregación existente, al asumir Manuel Dorrego como gobernador, procuró mantener a su cargo los intereses generales del país. Lo sucedieron Juan Lavalle y Juan José Viamonte. Durante la gestión de este último se firmó un tratado de considerable importancia que testimonia la resolución de

restaurar una unidad efectiva en la conducción de las relaciones con el exterior (18 de octubre de 1829). Quedó concertada una convención de paz, unión y amistad, por cuyo artículo XVI, el gobierno de Santa Fe autorizaba al de Buenos Aires para dirigir las relaciones exteriores. Córdoba firmó a su vez un tratado con Buenos Aires que incluía, en su artículo VIII, términos por los que se otorgaba a Buenos Aires la dirección de las relaciones exteriores (27 de octubre de 1829).

El Pacto Federal firmado entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos (4 de enero de 1831), al que luego adherirá Corrientes, constituyó un avance hacia la cohesión en el manejo de la política exterior. Ligaba a los gobiernos signatarios en una alianza, crea una Comisión Representativa que, en forma interina, tenía a su cargo, entre otras atribuciones, celebrar tratados y declarar la guerra.

A Rosas —que gobernó Buenos Aires desde 1829 hasta 1832— lo sucedieron en efímero tránsito Balcarce, Viamonte y Maza, hasta que vuelve al poder en 1835 e inicia una gestión que se prolonga a 1852. El manejo de las relaciones exteriores, bajo el gobierno rosista, se mantuvo en Buenos Aires, hasta que fuertes antinomias políticas rompieron esa situación. Algunas provincias resisten la política de Rosas, así como la orientación de su economía, y asumieron actitudes relacionadas con la conducción de los asuntos extranjeros. Quitan a Rosas esa función y ejercieron atribuciones que pluralizaban la acción internacional del Estado.

Quedó manifiesta esa ruptura cuando en el norte se concretó un movimiento para alcanzar la paz por separado en el curso de la guerra con Bolivia. El gobernador de Tucumán y el de Salta, Manuel Solá, coincidieron

en esa actitud. Se llegó, en virtud de fuertes discrepancias, a una ruptura formal con Buenos Aires. Tucumán, retiró a Rosas la autorización de conducir las relaciones exteriores (7 de abril de 1840). Salta lo había hecho pocos días antes. Jujuy, el 18; el 21, Catamarca y La Rioja, el 8 de mayo, adoptaron similar actitud. Se creó la Liga del Norte el 24 de septiembre. Como director de la entidad fue designado el gobernador de la Rioja, Tomás Brizuela, con atribuciones para dirigir la guerra y hacer la paz, negociar empréstitos dentro y fuera de la República.

Las reacciones contra Rosas se manifestaron también en el Litoral en busca de una autonomía en la orientación de sus relaciones con el exterior. Corrientes firmó un tratado de amistad con el Paraguay (31 de julio de 1841) y otro de alianza (11 de noviembre de 1845). En Entre Ríos, el Pronunciamiento de Urquiza le retiró la autorización de conducir las relaciones exteriores (1° de mayo de 1851). También Corrientes reasumió el ejercicio de esa función (21 de mayo de 1851).

Tratados, de importantes proyecciones internacionales, fueron concertados al margen de una autoridad representativa de carácter nacional. No obstante ello, el sentimiento nacional permaneció vivo incluso en los caudillos locales más extremados. Nunca desconocieron la unidad política del Estado argentino. Jamás negaron su único destino. En ese panorama tan complejo, que se origina en el azaroso curso en que fue gestándose la unión nacional, la centralización de la conducción diplomática avanza, con retrocesos y pausas.

La idea de concentrar la conducción de la política exterior está patente en el Protocolo del 6 de abril de 1852, acordado entre los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes y

el representante de Santa Fe, por el que se autorizó a Urquiza a dirigir los asuntos exteriores de la República hasta que se reuniera el Congreso Nacional. Esta orientación culminó cuando la Constitución Nacional, sancionada en 1853, en su artículo 86, otorga al Presidente de la Nación el poder de conducir las relaciones exteriores.

El curso hacia la conducción diplomática centralizada se alcanzó a través de una escarpada y sinuosa ruta institucional. Un hecho debe subrayarse. En medio de la dispersión interna, ciertos lineamientos conductores alcanzaron a fijarse en la política exterior. Entre ellos, corresponde destacar la voluntad de mantener incólume la soberanía del Estado, impedir que Brasil alcanzara los márgenes del Plata y una solidaria vocación americana fundada en una apreciación realista de los hechos.

LA PRESIÓN EXTERNA

En el curso de las primeras décadas de su vida independiente, la Argentina experimentó fuertes presiones destinadas a encauzar su política hacia rumbos que respondieran a los intereses de la metrópoli o al de potencias extranjeras. Cuando España perdió apoyo en Europa, la posibilidad de reconquistar las vastas posesiones americanas fue superada por las condiciones precarias del poder español, la extensión de la revuelta y el pronunciamiento de Monroe, con su implícito mensaje. El peligro proveniente de Madrid quedó disipado.

Pero otros elementos de presión fueron asomando en la perspectiva de los gobernantes argentinos. En una situación de debilidad relativa para contrarrestarlas, las grandes potencias no dejaron de hacer sentir coacciones para avanzar sus objetivos estratégicos y comerciales.

EL BLOQUEO FRANCÉS

Francia llegó al extremo de recurrir a fuertes medidas coercitivas. Declaró el bloqueo a los puertos argentinos en el Plata. La oportunidad para intervenir la ofreció una ley dictada durante el gobierno de Martín Rodríguez (10 de abril de 1821) que obligaba a los extranjeros con más de dos años de residencia a prestar el servicio militar. Esta circunstancia originó un conflicto diplomático en 1837, cuando Rosas, amenazado por la guerra civil y enfrentando un conflicto con Bolivia, decidió enrolar a súbditos extranjeros. Esta situación, la detención del litógrafo Bacle —suizo pero inscripto como francés—, unido a otros casos, indujeron al vicecónsul, Aimé Roger, a formalizar un reclamo, que fue rechazado. Roger sugirió a su gobierno la adopción de medidas de fuerza. Se lo autorizó a requerir el auxilio de la escuadra en estación en Río de Janeiro, bajo el mando del contraalmirante Louis Leblanc.

Con ese aval, renovó sus reclamos. Al ser rechazados, se retiró a Montevideo. Leblanc se desplaza con la flota al Plata y lanzó un *ultimatum*. Pidió que se suspendieran para Francia los efectos del decreto de enganche y el reconocimiento de nación más favorecida. Como reacción a la negativa gubernamental, se declaró el bloqueo al puerto de Buenos Aires y al Litoral del Río de la Plata (28 de marzo de 1838). El ministro Arana rechazó la decisión francesa.

Cuando Fructuoso Rivera tomó el poder en Montevideo en 1838, Francia suscribió un acuerdo con el gobierno oriental que prohibía todo comercio de cabotaje en los ríos de la Plata, Paraná y Uruguay. Hubo levantamientos en el Litoral y el 31 de diciembre se firma un tratado entre Rivera y Corrientes que con-

formó una alianza contra Rosas. La posición francesa en el Plata parecía consolidarse.

Pero desde 1839 el cuadro europeo mostraba signos inquietantes para el gobierno francés. La política de expansión colonial, que condujo a la monarquía de Luis Felipe al apoderamiento de Argelia y la intención de prevalecer en América latina, traducida en la coacción sobre México y el bloqueo en el Plata, comenzó a perder aplomo. Se complicó la situación en el Medio Oriente. Francia apoya al bajá de Egipto Mehemet Alí contra el sultán del Imperio Otomano. Esta actitud se cruza con los intereses británicos pues afectaba el poder naval inglés en el Mediterráneo. Palmerston apoyó al Imperio turco y logra concertar un tratado con Austria, Prusia y Rusia, por cuyos términos se comprometieron a mantener la independencia e integridad del Imperio del sultán (15 de julio de 1840). Francia quedó diplomáticamente aislada.

En América del Sur, su situación no era menos compleja. El bloqueo establecido en la embocadura del Río de la Plata mostró ser ineficaz. La batalla librada en Pago Largo (31 de marzo de 1839), en la que fuerzas de Entre Ríos cargaron contra las del gobernador de Corrientes, significó un triunfo que liberó a Rosas de la presión que significaba la resistencia de esa provincia. La dinámica de los acontecimientos escapó al control de Francia. Se había transformado progresivamente la diferencia inicial en un conflicto. Quedó mezclada con disensiones internas, enzarzada en la guerra que libra el Estado Oriental contra Buenos Aires y complicada con los apoyos concedidos a los emigrados adversarios de Rosas. El costo de la empresa pesa sobre las finanzas públicas. El bloqueo, por otra parte, perjudicaba a Inglaterra. El gabinete de Lon-



El ministro de Relaciones Exteriores de la Confederación Argentina, doctor Felipe Arana. Archivo General de la Nación.

dres comenzó a trabajar para moderar la actitud francesa.

En octubre de 1840 entró al gobierno Guizot. Triunfó la tendencia de reconstituir la alianza con Inglaterra quebrada por entonces. El vicealmirante barón de Mackau inició conferencias con Arana. El deseo de poner fin al enfrentamiento era mutuo. La crítica situación francesa se acopló con la conveniencia del gobernador de Buenos Aires que sentía el daño económico que provocaba el bloqueo. Se negoció un acuerdo del que resultó la Convención Mackau-Arana (29 de octubre de 1840). Contenía recíprocas concesiones. Francia lograba la cláusula de nación más favorecida y compensaciones por daños. Abandonaba la pretensión a un fuero especial para sus súbditos, se comprometía a levantar el bloqueo, evacuar la isla Martín García y devolver los barcos de guerra capturados. Quedaba enten-

dido que el gobierno de Buenos Aires seguiría considerando en estado de independencia al Uruguay.

LA INTERVENCIÓN ANGLO-FRANCESA

La situación en el Plata no permaneció en calma. Superado el conflicto con Francia, rebrotó la pugna que separaba a Uruguay y el gobierno de Buenos Aires. Rosas se dispuso a dar su apoyo para restaurar en la presidencia a Oribe. En enero de 1841, ordenó el bloqueo al puerto de Montevideo.

En esa circunstancia se produjeron importantes cambios en la política europea. Bajo el gabinete de Peel, que se formó en septiembre de 1841, quedó a cargo de la Secretaría de Estado Lord Aberdeen. Se acentuó la aproximación entre Inglaterra y Francia. La concordancia que unía a ambos Estados se proyectó al Plata. Sus intereses comerciales estaban afectados por la situación imperante en la región. En febrero de 1842, el embajador en París, Lord Cowley, propuso a Guizot unirse en una mediación destinada a obtener la paz y la apertura de los ríos. Los representantes de Francia, A. de Lurde, y de Inglaterra, Henry Mandeville, actuaron. Piden al gobernador de Buenos Aires que se estableciera la paz, reclamaron el cese de hostilidades entre la Argentina y Uruguay y el regreso a su territorio de las fuerzas que se encontrarán fuera de sus límites (16 de diciembre de 1842).

Rosas refirmó su apoyo a Oribe, quien entró en el territorio uruguayo. Comienza el sitio de Montevideo en febrero de 1843. El gobernador de Buenos Aires declaró un bloqueo restringido. El jefe de la escuadra británica, comodoro J. B. Purvis, lo desconoce. Una reacción energética de la Confederación se pro-

dujo ante la actitud del jefe naval. La situación se complicó cuando también el almirante Massieu de Clerval se mostró hostil a la acción argentina. Por otra parte, Brasil no permanecía indiferente a la situación, e intentó una acción combinada con las potencias europeas.

Cuando se abría paso la búsqueda de una solución diplomática, Inglaterra designó a William Gore Ouseley, y Francia al barón Defaudis. Los mediadores exigieron el cese del bloqueo, que se había transformado en riguroso en enero de 1844, y el retiro de las fuerzas argentinas del Uruguay (8 de julio de 1845). La gestión fracasó. La crisis avanza. Fuerzas de desembarco anglo-francesas ocuparon Montevideo. La flota de Brown fue apresada en agosto de 1845. La agresión llevó al terreno de los hechos el diferendo. Se declaró el bloqueo a los puertos y costas de Buenos Aires (18 de septiembre de 1845). Pero en Londres y París se advirtió que no sería fácil doblegar la resistencia que se le oponía en el Plata.

Entre tanto, en 1846, la actitud europea se alteró. Triunfa la tendencia conciliadora. Palmerston generó un viraje en una política que se había mostrado frustránea. Envió un agente confidencial para negociar un arreglo. Thomas Samuel Hood presentó bases de entendimiento, que no prosperaron ante la oposición del gobierno de Montevideo.

En junio de 1846, Palmerston volvió al ministerio. Diversas circunstancias fueron separando a Inglaterra de Francia. Afloró una lucha por intereses mercantiles, e inquietaba el plan francés de establecer una unión económica con Bélgica y la ampliación de la colonización en Argelia. La *entente cordiale* se agrietó. Sus efectos se hicieron sentir en el Plata.

Los gabinetes de Londres y París estaban deseosos de dar por finalizada la acción con-

junta. Se acordó ensayar una nueva tratativa para poner fin al conflicto. Tuvieron lugar cambios importantes en 1847. Inglaterra designó a Lord Howden y Francia al conde Alejandro Colonna Walewski, para que abrieran negociaciones en Buenos Aires. Avanzaron con dificultad, al incluir la situación de la Banda Oriental. No demoraron en surgir desacuerdos entre los negociadores europeos. Howden dio por concluida su misión. Señaló al jefe de la escuadra inglesa la conveniencia de levantar el bloqueo y el cese de toda ulterior intervención en las aguas del Plata. En esa situación, las naves francesas fueron insuficientes para cumplir un bloqueo eficaz.

Guzot reacciona con cautela. Consideró prudente renovar el entendimiento con Inglaterra. Surgió la misión que cumplieron Robert Gore y Jean B. Gros. Ambos negocian en Montevideo un acuerdo de paz entre el gobierno sitiado y Oribe. A pesar de haberse admitido unas bases de arreglo, ningún convenio logró concertarse. Rosas se opuso a un entendimiento en el que no era parte.

Ante el fracaso de la negociación, Gore se retira. Al enviado francés, aislado, no le quedó otro recurso que levantar el bloqueo a Buenos Aires. La flota se limitó a impedir las comunicaciones entre Oribe y la Confederación.

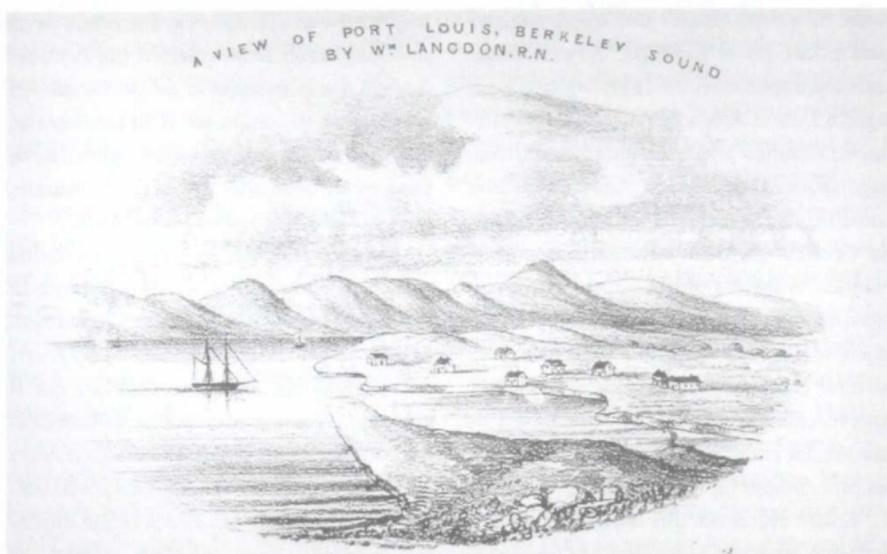
Las dos potencias decidieron negociar. Inglaterra envió a Henry Southern. Francia autorizó al almirante Le Prédour a entablar conversaciones. La situación estaba madura. Se firmó la convención Arana-Southern (24 de noviembre de 1849). De acuerdo con el tratado, las relaciones se restauraron. Inglaterra se obligaba a evacuar Martín García, a restituir a la Argentina los barcos capturados y a saludar la bandera. Rosas se comprometió, por su parte, a retirar sus fuerzas de Uruguay, una vez que los france-

ses desarmasen a la legión extranjera que servía en la guarnición de Montevideo. Inglaterra reconoció que la navegación del río Paraná y la del Uruguay, en común con el Estado Oriental, están sujetas a la reglamentación argentina. Se puso como condición, por la Confederación, que Oribe diera su acuerdo al convenio.

Las negociaciones con Francia culminaron cuando se firmó el tratado de paz Arana-Le Prédour (31 de agosto de 1850). El documento sigue en general los lineamientos del acuerdo suscripto con Inglaterra. Establece que el gobierno argentino suspendería las hostilidades con las fuerzas orientales en Montevideo, luego que esa medida sea aceptada por su aliado. Se convino el desarme de la legión extranjera, la devolución de los buques tomados y el homenaje al pabellón argentino.

USURPACIÓN DE LAS MALVINAS

Producida la emancipación, los gobiernos patrios no se encontraban en condiciones de imponer un control efectivo en las regiones marítimas australes. Se carecía de una flota de mar y angustiantes problemas políticos y militares sumían a las autoridades en un profundo agobio. No obstante ello, fue en medio de una crisis institucional cuando se adoptó una decisión de proyecciones históricas. En 1820, el gobierno de Buenos Aires dispuso que David Jewett, comandante de la *Heroína*—barco corsario que, con pabellón de las Provincias Unidas del Río de la Plata, hostigaba a las naves españolas—, tomara posesión de las islas que, en 1811, por orden del gobernador de Montevideo, habían evacuado las fuerzas hispanas. Jewett levantó la bandera nacional, leyó una declaración y cerró el acto con una salva de 21 cañonazos (6 de noviembre de 1820).



Una vista de Port Louis, islas Malvinas. Detalle del plano que figura en la *Reclamación del gobierno de las Provincias Unidas del Rio de la Plata contra el de Su Majestad Británica*, Londres, 1841. Colección privada.

Esta iniciativa, de tan alto significado, no alcanzó a ampliarse con el establecimiento de una colonización efectiva por entonces. Pero diversas medidas se tomaron por los gobiernos desde Buenos Aires para restringir la actividad depredadora que amenazaba esquilmar la fauna marítima de la zona. En 1823, durante el gobierno de Martín Rodríguez, como una indemnización por deuda, se ofreció a Jorge Pacheco el usufructo de los ganados alzados que se encontraban en las islas Malvinas. Se dispuso otorgarle permiso para que se trasladase a la isla de la Soledad. El proyecto pudo realizarse mediante una contribución económica de Luis Vernet. Una expedición partió a comienzos de 1824 hacia las islas, bajo el mando del capitán de milicias Pablo Areguati. En junio de 1826, Vernet, al frente de otra expedición, llegó a las Malvinas para poner las bases de un nuevo establecimiento. La colonia pros-

peró lentamente, pero con firmeza. Martín Rodríguez, gobernador delegado, crea la Comandancia Política y Militar con sede en la isla Soledad (10 de junio de 1829).

Pocos días después, Vernet, investido de mayor autoridad, regresó a las islas, esta vez acompañado por su familia y colonos. Adoptó medidas para regular la explotación de sus riquezas naturales. Utilizando los precarios medios disponibles, se consiguió sancionar a algunos de los más inveterados participantes en las matanzas de animales. Barcos loberos y naves balleneras fueron detenidos. Entre otras, fue apresada la nave *Harriet* de los Estados Unidos (1° de agosto de 1831).

Jorge W. Slacum, cónsul norteamericano en Buenos Aires, interpuso un reclamo. El arribo al Plata de la corbeta de guerra *Lexington*, bajo el mando del capitán Silas Duncan, dio inicio a una dura disputa diplomática, que

al frustrarse, condujo a un acto de fuerza consumado el 28 de diciembre de 1831. Duncan desembarcó un destacamento en Puerto San Luis, tomó prisioneros, destruyó armamentos y saqueó propiedades. Concluida su trágica faena, puso proa hacia Montevideo.

Las reacciones en Estados Unidos asumieron entidad cuando el presidente Andrew Jackson hizo conocer al Congreso los episodios acaecidos en las Malvinas en su mensaje anual (6 de diciembre de 1831). Agregó que para interiorizarse sobre las pretensiones del gobierno de Buenos Aires, enviaría un comisionado especial. La designación recayó en Francis Baylies. Partió hacia Buenos Aires provisto de instrucciones que enmarcaban los lineamientos de su misión en términos que calificaban a los actos de Vernet como procedimientos piráticos y discutibles sus atribuciones como comandante. Las negociaciones estaban destinadas a un inexorable fracaso. El gobierno argentino optó por derivar el centro de la discusión diplomática a Washington.

Demoró por varios años el envío de un representante diplomático a los Estados Unidos. La situación política se enreda en el orden interno. Quedó sin cubrirse la legación en Washington hasta que asumió la misión Carlos de Alvear. Las instrucciones expedidas en mayo de 1838 para orientar su gestión, le indicaban que debía promover la reparación más completa ante los agravios sufridos por el atentado. Alvear comenzó a tratar el asunto en Washington con John Forsyth, secretario de Estado (14 de enero de 1839). Al planteo del diplomático argentino, respondió que el gobierno norteamericano había aprobado la conducta de Duncan. En el curso de la entrevista, Alvear hizo presente al secretario que

había países que, siguiendo el ejemplo de Inglaterra, tratarían de apropiarse de territorios; nosotros, puntualizó, "nos opondremos á ello: combatiremos con honor si es necesario; pero tendremos tal vez el disgusto de ver que los que debían ser nuestros aliados naturales nos dejan solos en la cuestión".

Alvear, con posterioridad a esta entrevista, siguió con sus reclamos sin obtener un resultado plausible. El gobierno no quedó envarado por la tremenda desolación en que dejó las islas la actividad destructora de Duncan. Organizó una nueva expedición. Fue alistada la nave de guerra *Sarandí*. Se nombró comandante civil y militar de las islas Malvinas al sargento mayor de artillería José Francisco Mestivier (10 de septiembre de 1832). Las instrucciones que se impartieron le ordenaban reconocer la zona para organizar la eventual defensa del territorio. El plan de operaciones debía ser concertado con José María Pinedo, comandante de la goleta *Sarandí*.

Mientras Pinedo recorría el Litoral y controlaba la actividad de los barcos de pesca y loberos, una sublevación estalló en la isla. Discoslos e indisciplinados, algunos hombres de la guarnición se levantaron en armas, asesinan al gobernador y producen desmanes. Al concluir Pinedo su gira, encontró ante su vista el caos. Arrestó a los culpables de la insurrección. El año 1833 se inició en una tensa calma. Fue sólo una pausa. El 2 de enero el pabellón de una nave de guerra comenzó a levantarse en el horizonte. Al aproximarse se divisó con nitidez la bandera: era británica.

Al devastar el establecimiento argentino en las Malvinas, Duncan había creado una situación que no habría de desaprovechar Inglaterra. Desde la época española puso su atención en las islas del Atlántico sur. Enclava-

das en un punto oceánico de valor estratégico, esa potencia, esencialmente asentada en el poder marítimo, quedó al acecho de una ocasión para apropiarse de ellas. La idea de posesionarse de esos territorios insulares fue instalándose en las más influyentes esferas del Almirantazgo y del *Foreign Office*. Se acumularon argumentos justificativos para apoyar la determinación política, sin importar la validez histórica o jurídica de los mismos. Se impuso la cruda realidad de los intereses concretos: era una estación naval segura y profunda.

En agosto de 1829 se enviaron instrucciones al encargado de negocios en Buenos Aires, Woodbine Parish, preparándolo para una acción diplomática. El 17 de septiembre, Aberdeen le ordenó reclamar por la creación de la Comandancia de Malvinas.

Si la situación diplomática entraba en una zona estática, los hechos labran, con fuerza, el curso de los acontecimientos. En agosto de 1832, durante el ministerio de Palmerston, se despacharon órdenes para ejercer actos de soberanía en las Malvinas. El jefe de la estación naval en Río de Janeiro, dispuso que el capitán John James Onslow, al mando de la nave *Clio*, se dirigiese a Puerto Egmont. El 23 de diciembre, Onslow levantó la bandera británica. Las protestas de Pinedo resultaron estériles. Ante la inferioridad de sus fuerzas, decidió izar el pabellón argentino, nombrar comandante militar y político al capataz Juan Simón y con los que quisieron ser repatriados puso proa hacia Buenos Aires. Quedó consumada la usurpación.

El gobierno de Buenos Aires, al conocer lo ocurrido, reaccionó de inmediato. El ministro de Relaciones Exteriores se dirigió al encargado de negocios solicitándole explicaciones. El 14 de febrero de 1833, ordenó que protestara por el asalto al representante en Londres. El 24

de abril, Manuel Moreno consultó al gobierno británico si había ordenado el desalojo de las fuerzas nacionales. La respuesta fue terminante. El hecho se ajustaba a instrucciones emanadas del gobierno. El 17 de junio, presentó una *Memoria* al vizconde Palmerston. Fue el inicio de la extensa serie de documentados reclamos que entregó a las autoridades británicas. Regresó a Buenos Aires después de haber luchado infructuosamente para obtener una resolución favorable a sus presentaciones.

En 1838, Moreno fue designado nuevamente para asumir la representación argentina en Londres. Recibió instrucciones de persistir con los reclamos y el 21 de noviembre se agregó un artículo adicional relacionado con la posibilidad de establecer una transacción para cancelar la deuda pendiente con la casa Baring Brothers. La idea, que recibió observaciones de Moreno, quedó sin desarrollo. Desde fines de 1841, la legación en Londres bregó para obtener un pronunciamiento que reconociera los derechos argentinos. En febrero de 1842, Moreno insistió ante Aberdeen. Sus gestiones resultaron infructíferas. Una respuesta del mes siguiente consignó la determinación inglesa de mantener sus pretensos derechos sobre las islas. No obstante las adversas perspectivas que abrían estos conceptos, las autoridades de Buenos Aires continuaron reclamando por la usurpación territorial. Su política de no aceptar esta situación será una línea constante de la posición argentina.

LAS TENSIONES PERIFÉRICAS

El núcleo vital de la acción que desarrollan los Estados —entidades cuya naturaleza es de esencia política— se fundamenta en el interés

propio. Sus objetivos se logran mediante el uso del poder. Las relaciones interestatales se establecen sobre la base de las alternativas que dimanen de la densidad y fuerza que pierden o adquieren los protagonistas en su curso histórico y en relación con la capacidad relativa de los demás componentes del sistema internacional. Estas férreas categorías políticas están presentes en los procesos que tensan el perímetro circundante del espacio argentino.

Todos estos episodios tienen su origen en circunstancias específicas.

Las luchas civiles nacionales no reconocen fronteras. Se derraman hacia los países confinantes. En otros casos actúa la naturaleza expansiva connatural al poder.

BRASIL

En las relaciones históricas con Brasil, corresponde registrar un hecho de profunda incidencia. Desde antigua data surge en la imaginación portuguesa una idea que concibe la existencia de la *Ilha Brasil*, vasta construcción geopolítica que conforma a Brasil como un espacio rodeado por el Amazonas, el Plata y el Atlántico. Entidad geográfica en que la cuenca amazónica y la platina "*se ligavam por um grande lago*". Esta visión se constituyó en una fuerza inductora de la política expansiva que alimentó a la acción diplomática de Portugal y el Brasil independiente. Llegar a las márgenes del Plata fue una meta obstinadamente perseguida. El objetivo consistía en conformar el espacio brasileño con su prolongación hacia el área estratégica del Río de la Plata, "*o limite austral do Brasil*".

Desde 1808, el príncipe regente don Juan de Braganza sostuvo la idea de crear un vasto imperio que abrazara Buenos Aires y Monte-

video. En 1811, tropas provenientes de Brasil ingresaron en el territorio de la Banda Oriental. Se arguyó la presencia de fuerzas en la proximidad de su frontera. La intrusión determinó reacciones en el gobierno de Buenos Aires, que anunció su disposición a resistir el avance. La guerra parecía inminente. Intervino Lord Strangford. De sus gestiones surgió la misión Rademaker. Como resultado de ella se firmó un acuerdo que estableció el cese de hostilidades y un armisticio ilimitado entre los dos ejércitos (26 de mayo de 1812). El comandante portugués, Diego de Souza, retiró sus contingentes del territorio ocupado.

En las actividades desarrolladas por Artigas, el gobierno de Brasil encontró argumento para incursionar sobre el territorio de la Banda Oriental. En 1817, el ejército del rey Juan VI cruzó la frontera. Aunque se declara que la invasión no tenía miras de conquista, esos designios resultaban claros para el gobierno argentino. El director Pueyrredón envió a Nicolás de Vedia en misión ante Carlos Federico Lecor, jefe de las fuerzas de ocupación, a quien pide, sin éxito, el retiro de los destacamentos reales. Lecor influyó para convocar un congreso, en el que se acordó que la Provincia Oriental del Uruguay se incorpora al Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves, bajo el nombre de Cisplatina (31 de julio de 1821).

La Argentina condenó la anexión y apoyó las reivindicaciones de quienes la repudiaron. En 1825 se inicia la cruzada de los Treinta y Tres Orientales. Comenzó la rebelión contra el dominio de Brasil. La Asamblea de la Florida declaró irrita la incorporación y los actos correlativos. Proclamó además que la provincia Oriental del Río de la Plata quedaba unida a las demás de este nombre en el territorio de Sudamérica (25 de agosto de 1825). El Con-

greso Constituyente de Buenos Aires resolvió reconocerla de hecho incorporada a la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata (25 de octubre de 1825).

El Imperio declaró la guerra (10 de diciembre de 1825). La Argentina procedió de igual forma (1° de enero de 1826). Pocas semanas más tarde, Rivadavia, elegido presidente, asumió el poder (8 de febrero de 1826). Comenzaron las acciones militares. Brasil ordenó el bloqueo del puerto de Buenos Aires. Brown infligió duros reveses a la marina imperial, aunque fueron insuficientes para interrumpir el asedio. En febrero, el ejército al mando de Alvear, penetró en el territorio brasileño por el río Negro. El encuentro de los beligerantes se produjo en Ituzaingó. Las fuerzas de las Provincias Unidas quedaron dueñas del campo de batalla (20 de febrero de 1827).

Siguió el conflicto bélico con lucha marítima y terrestre, que no alteró la situación militar, pero ya el Imperio estaba dañado y comienza en Brasil un movimiento que se inclina a buscar la paz.

En la Argentina, la situación se presentaba delicada. La política deja sin sustento a la estabilidad del presidente. Las provincias rechazaban la nueva constitución. La resistencia que ofrecían al gobierno central y la grave situación económica, dejaron la impresión de que era necesario concluir con la lucha. No se percibió que la situación en el Imperio era crítica y se resolvió negociar.

Canning indicó a John Ponsonby, nombrado ministro en Buenos Aires, que interviniere. Tenía órdenes de lograr la paz que necesitaba Inglaterra para la prosperidad de sus negocios. A su paso por Río de Janeiro, procuró que Brasil renunciara a su posesión de la Banda Oriental. El emperador rehusó des-

prenderse de la llamada provincia Cisplatina. Con esa oposición, llegó a Buenos Aires Lord Ponsonby (16 de septiembre de 1826). No demoró en considerar el tema con las autoridades argentinas. Insistió para que se estableciera un arreglo que diera fin al conflicto armado. El gobierno decidió que Manuel José García partiera a Río de Janeiro. En el mes de mayo de 1827, comenzó a negociar. Ante la inflexible y cerrada actitud de la diplomacia imperial, inspirada en la voluntad del emperador y ejecutada por los marqueses de Queluz, Maceyó y el vizconde de San Leopoldo, García aceptó firmar un tratado (24 de mayo de 1827) en que se reconocía a la Banda Oriental como parte integrante del Imperio. Además, se admitía la libre navegación de los ríos, aspiración británica. Brasil cosechaba un estupendo triunfo diplomático.

Rivadavia consideró que el enviado había traspasado sus instrucciones y que el acuerdo afecta el honor nacional y ataca los intereses de la República. Solicitó el rechazo del tratado al Congreso el que, en forma unánime, recusó la convención. Desasistido de apoyos Rivadavia, el 28 de junio, renunció a la presidencia. Suprimido el gobierno nacional, las relaciones exteriores quedaron nuevamente a cargo del gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Manuel Dorrego consideró las propuestas sugeridas por Inglaterra. Ponsonby actuó con presteza para llevar adelante la idea de la independencia de la Banda Oriental. Guido y Balcarce aceptaron negociar como delegados. Se firmó una convención preliminar de paz. En el primer artículo del acuerdo se establece que el emperador declaraba a la provincia llamada Cisplatina separada del Imperio para constituirse en Estado libre e independiente. El gobierno de las Provincias Unidas concurda en declarar

ese *status*. Las partes contratantes se obligan a defender la independencia e integridad de la nueva entidad estatal (27 de agosto de 1828).

En la sesión del Consejo de Estado, con la presidencia del emperador, se analizó, ese mismo día, el desmembramiento de la provincia Cisplatina y su erección como entidad independiente. El marqués de Aracati, secretario de Estado de Negocios Extranjeros, y otros ministros y secretarios asistentes informaron sobre los extremos a que los recursos habían llegado por la guerra y por las deserciones registradas en el ejército de operaciones; mencionaron “*a exposição aterradora que em seus officios faziam, tanto o General-ém-Chefe do Exército como o Presidente e Conselho da Provincia de São Pedro, relativamente ao estado perigoso dela, já pelo desalento geral*”. En vista de esa afligente situación, la mayoría del Consejo juzgó que el artículo primero de la Convención de Paz, que establecía la soberanía de la Cisplatina, estaba inspirada en un acto de prudencia: “*cedêssemos à lei da necessidade, sacrificando embora uma parte minima do território do Império para salvar o todo*”.

La gravedad de la situación obligó al Imperio a desprenderse de su más preciada joya.

Sus intenciones sobre la Banda Oriental volvieron a manifestarse cuando el barón de Yacuhy incursionó en el suelo uruguayo en 1849. Acciones que repitió en febrero y marzo de 1850. El gobierno argentino protestó enérgicamente por estos hechos.

Un ulterior avance de tropas de Brasil hacia el territorio oriental generó una nueva tensión con la Argentina. En febrero de 1854, una amenazante situación interna llevó al gobierno uruguayo a requerir la intervención del Imperio invocando el tratado de alianza de 1851. Brasil mandó estacionar una división en Montevideo. Urquiza indicó a Francisco Pico,



General Tomás Guido. Fotografía tomada en 1866.

representante en el Uruguay, que Brasil no tenía “ningún derecho p^a. intervenir con fuerza armada”. El gobierno de la Confederación redactó una nota circular dirigida al cuerpo diplomático en que se mencionaban los procedimientos del Imperio en el Paraguay y el Uruguay y subrayaba “las complicaciones posibles que pudieran traer consigo esa actitud bélica y dominadora” (30 de enero de 1855). Se tuvo éxito al contener su asentamiento en esa zona vital.

La política exterior de los gabinetes imperiales mostró siempre temor a una eventual reconstitución del virreinato rioplatense. Paulino José Soares de Souza, a su paso por la Secretaría de Negocios Extranjeros de 1843 a 1844, dejó un documento oficial en el que expresaba que esa era la política de Rosas, “*sua realização –agregaba– seria certamente muito fatal ao Império*”.

Oponerse a esa posibilidad constituirá uno de los puntos básicos de la política exterior del Imperio y del Brasil independiente.

En esos parámetros se inscribió la misión, del vizconde de Abrantes de 1844. Tendía a sondear la opinión de Inglaterra y Francia, proponiendo un entendimiento con el gobierno imperial para resolver la cuestión del Plata. Sus gestiones no tuvieron éxito, pero constituyeron un signo preocupante para las autoridades de Buenos Aires al asumir un carácter concitativo.

Un asunto de importancia y que en algunos momentos crispó las relaciones entre la Argentina y Brasil, se relaciona con la cuestión de la libre navegación de los ríos. La doctrina de los iusinternacionalistas y la práctica, desde el Congreso de Viena fueron abriendo camino a un sistema favorable a la concesión de la libertad de navegación de los ríos interiores, lo que no significaba el abandono de derechos jurisdiccionales sobre esas corrientes fluviales.

Brasil, luego de largas hesitaciones, declaró abierta, el 7 de diciembre de 1866, para todas las banderas la navegación del Amazonas, hasta la frontera con el Perú. Se dejó franco también el Tocantins y el San Francisco. En 1876 se firmó entre Brasil y Perú un acuerdo asegurando la libre navegación de los ríos Ica y Putumayo. El Uruguay, a su vez, en 1851, por un ajuste con Brasil, acordó la libre navegación del río epónimo. Bolivia manifestó aceptar el criterio para sus ríos, según consta en la instrucción entregada a Dámaso Uriburu en 1856.

La Argentina, en 1828, reconoció el principio. Figura en el artículo adicional a la convención preliminar de paz firmada con Brasil en que ambos países se comprometen emplear los medios a su alcance para que el Río de la Plata y sus afluentes se conserven libres para las dos naciones durante quince años. Aunque el tratado de paz que debía establecer la mo-

dalidad de este acuerdo nunca se celebró, es un precedente que la Constitución Nacional de 1853 confirmó al otorgar la libertad de navegar los ríos a todas las banderas con sujeción a los reglamentos propios (art. 26).

El principio de la libre navegación de los ríos es uno de los primordiales de la política argentina, decía la instrucción expedida a Dámaso Uriburu. Este criterio está reflejado en numerosos instrumentos bilaterales. Figura en los términos amplios que establecieron los tratados con las más importantes potencias marítimas de la época: Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

El interés argentino en obtener la participación de Brasil en un arreglo de esta naturaleza consta en la instrucción a Buschenthal emitida en 1855. Se celebraron acuerdos sobre esta materia en los años siguientes. La Argentina y Brasil aceptaron la franquicia en los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay en la parte que les pertenece (7 de marzo de 1856). Una convención declaró la navegación de los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay libre para el comercio de todas las naciones desde el Río de la Plata hasta los puertos habilitados (20 de noviembre de 1857).

BOLIVIA

Bolivia entró en complicaciones cuando las pugnas internas argentinas se deslizaron hacia su territorio. La fuerte actitud de Rosas hacia sus adversarios políticos y las guerras civiles que escindieron a los argentinos conducen a una corriente de emigrados que desde allí prosiguieron la lucha. Cuando entraron al país incursiones armadas, que Rosas atribuyó a la protección del mandatario boliviano Andrés Santa Cruz, y se manifestaron los anhelos expansionistas del gobernante

boliviano —en que no faltaron sus intenciones de anexar Salta y Tucumán, según lo muestra Abecia Baldivieso—, la situación condujo a una declaración de guerra (19 de mayo de 1837). Las provincias de Tucumán y Salta llevaron el peso del esfuerzo militar. Las alternativas del conflicto bélico quedaron afectadas por las cambiantes condiciones que prevalecieron en ambos países. Cuando las diferencias ideológicas se acentuaron en la Argentina y cundió un clima de insurrección, cambios de autoridades en Tucumán y Salta las inclinaron a poner fin al conflicto. Bolivia, a su vez, adelantó una propuesta de paz a ambas provincias y a Jujuy. El estado de guerra finalizó cuando se disolvió la Confederación Peruano-Boliviana, luego de la derrota que infligió Chile a Bolivia en Yungay (20 de enero de 1839).

La tendencia de la política argentina hacia Bolivia queda reflejada en el tratado Alvarado-Buitrago. Aunque no se ratificó, testimonia la orientación que imprimió el gobierno a sus relaciones con Bolivia. Una de sus cláusulas consignaba que ambos países se comprometían a jamás recurrir a la guerra (7 de diciembre de 1858).

PARAGUAY

Después de los acontecimientos de 1810, Paraguay fue marcando su decisión de autonomía. Durante el gobierno de Francia, el país fue encerrado en una férrea concentración en sí mismo. No demoró el Congreso en declarar la independencia (25 de noviembre de 1842). Carlos Antonio López interpretó este acto como una ratificación del pronunciamiento de 1813. El gobierno de Rosas no accedió al pedido de reconocimiento. Las difíciles

relaciones entre ambos países se enturbiaron cuando Rosas clausuró la navegación del río Paraná en 1845. El aumento de la discordia condujo a un enfrentamiento mayor. El gobierno de Asunción declaró la guerra a la Confederación (4 de diciembre de 1845). La mediación de los Estados Unidos logró que López aceptara poner fin al estado bélico (15 de septiembre de 1846).

URUGUAY

El Estado Oriental se convirtió en la arena de un enfrentamiento en que se dirimieron variados intereses. Aunque reconocida expresamente su independencia por la Argentina, las luchas en su territorio asumieron el neto carácter de un conflicto doméstico. Las fuerzas que obedecían a Oribe contaban con el apoyo de Rosas, mientras Fructuoso Rivera comanda una fracción afin, por entonces, al signo ideológico unitario. La convención firmada con Francia dejó a Rosas en libertad para proseguir su lucha en la Banda Oriental, base de una activa colonia de emigrados argentinos, que habían sido aliados de Francia y que el acuerdo Arana-Mackau dejó desprotegidos. Francia, Inglaterra y Brasil participaron en la contención que se trabó entre el gobierno de Montevideo y la Confederación. En la lucha entre los dos caudillos orientales, el Imperio no dejó de otorgar un encubierto soporte a Rivera, para oponerse a Rosas.

El Uruguay entró en el acuerdo del 29 de mayo de 1851. La situación institucional del país, el impulso para establecer una Constitución que vertebrara orgánicamente a la Nación y el interés del Imperio en eliminar a la figura de Rosas, condujeron a ese acuerdo que ligó a Entre Ríos y Brasil. La provincia de Co-

rrientes se aprestó a participar en la lucha que sobrevino.

La Argentina, reconocida la independencia del Uruguay, orientó toda la política a defender su soberanía. Está dicho en una instrucción de 1855: en un ataque a su integridad no podrá menos que estar envuelta.

EL PODER FRAGMENTADO

Después de Caseros, se sancionó la Constitución Nacional. Su texto tiene cláusulas destinadas a establecer una acción nacional en el plano externo, al otorgar al Poder Ejecutivo la conducción de las relaciones exteriores. Pero esta aspiración no pudo lograrse por entonces.

La unidad estatal quedó fracturada por la secesión de Buenos Aires. La Confederación estableció la política de no aceptar su autonomía y procuró obtener apoyos para que reintegrarse a la estructura nacional. En las instrucciones a Alberdi de 1854, se expresa que la organización del país sufrió por la conducta de Buenos Aires, que no reconocía a las autoridades nacionales. Se hace referencia a la posibilidad de entrar en un conflicto armado, consignándose que la "situación de Buenos Aires es peligrosa y puede comprometer las intenciones pacíficas de la Confederación". Su conducta —asevera el gobierno— estaba fundada en la persuasión de que Buenos Aires debía unirse a las provincias confederadas. Las instrucciones de 1855 a Delfín B. Huergo expresan que ni el derecho ni la conveniencia permitirían jamás a Buenos Aires segregarse del cuerpo político que se llama República Argentina.

Las emitidas a José Buschenthal enfatizaban el carácter transitorio que había tomado la provincia de Buenos Aires y subrayan que bajo todos los gobiernos, en todos los actos y

gestión de los intereses generales fue y formó parte integrante e indivisible del territorio y de la soberanía de la Nación Argentina.

La política del Estado de Buenos Aires estaba orientada al logro de un *status* autónomo. Sus enviados se esforzaron en contrarrestar la actividad de los representantes de la Confederación. En las instrucciones emitidas para Juan Thompson en 1854, se le ordenaba procurar que se aplazase el reconocimiento de la independencia hasta que estuviese unida la nacionalidad argentina. El ministro Valentín Alsina, por su parte, prescribió a la diplomacia remarcar que el gobierno de Paraná no representaba a toda la Nación (1855).

Con el fin de asignar mayor amplitud a su resistencia, la Confederación difundió una circular, en marzo de 1858, en que condena el nombramiento de un representante de Buenos Aires en Francia, pues consumaba "implícitamente la desmembración de la república".

Para robustecer su posición central, en múltiples ocasiones las autoridades de Paraná procuraron obtener el apoyo del Paraguay.

Inquietaba a la Confederación una posible actitud desfavorable de Brasil. Ello indujo a que se recordase al representante en Río de Janeiro, Luis José de la Peña (3 de mayo de 1858) que el Imperio se comprometió en 1856 a no reconocer como soberano al Estado de Buenos Aires. La preocupación no era injustificada, pues en 1860 Brasil designó un cónsul en Buenos Aires.

Para impedir que sus autoridades se afianzaran en el Uruguay, el encargado de negocios recibió el mandato de explicar el derecho que asistía a la Confederación de recurrir a la fuerza para someter a las autoridades rebeldes. En caso de trabajar Buenos Aires por su independencia, debía exponer "los resultados funestos de esos conatos".

Estos antecedentes testimonian la perseverancia con que se aspiró a la reincorporación de la provincia segregada. El mismo Estado de Buenos Aires reconocía que la suya era una situación "anómala y extraordinaria, aunque provisoria". Esta coincidencia de fondo hizo posible la unidad política de la Nación, que se alcanzaría en 1862, no sin antes haber conducido la acerba discordia a enfrentamientos armados.

INSERCIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Una de las preocupaciones más constantes de los gobiernos argentinos se fundamenta en la percepción del fuerte enlace que liga a los Estados modernos, la imposibilidad de mantenerse aislado de los acontecimientos internacionales. Al envío de agentes especiales, que se despacharon desde 1810, siguió la acreditación de misiones permanentes. A medida que los contactos internacionales se intensifican por el desarrollo de las comunicaciones y aumenta el intercambio comercial, crece la necesidad de ampliar el servicio diplomático.

En los documentos destinados a orientarlos en su desempeño, no faltan los que incorporan juicios que ponen en realce la importancia que se asigna a la diplomacia como factor integrante del poder estatal, como figura en la expedida para Alberdi en 1854, ni las que contienen normas preceptivas, como la incluida en la instrucción que se entregó a Guido en 1856, donde se indica que por su conducta deben los agentes conquistar el respeto del gobierno cerca del cual se lo acredita.

La primera ley nacional relativa al servicio exterior (ley n° 82) sólo contenía principios referidos a la retribución de los funcionarios, pero al expandirse el cuerpo diplomático fue

advertiéndose la necesidad de avanzar hacia una reglamentación orgánica de sus funciones, como lo reconoce la *Memoria* ministerial de 1860.

La Constitución de 1853 entró en vigencia en momentos en que el capitalismo y el esfuerzo industrial despuntaban con fuerza y la economía de las potencias mayores rebasaban el marco nacional. Se acreditaron misiones permanentes en los principales países europeos y en los Estados Unidos, con el objeto de acrecentar vínculos, que —como le fue señalado a Alberdi— "redundan inmediata y eficazmente en provecho de nuestra civilización y poder material".

Los aspectos culturales y económicos, incluso los espirituales, gravitaron en la instalación de las legaciones diplomáticas. En 1858 se acreditó a Juan del Campillo con el fin de estrechar la armonía y amistad con la Santa Sede. Para ampliar el intercambio comercial se buscó intensificar las vinculaciones con los Estados Unidos. Un hecho significativo traduce el nivel que fueron alcanzando los contactos entre ambos países. Cuando enfrentaron una delicada situación, originada por el ataque al navío de guerra *Water Witch*, acusado de violar la jurisdicción paraguaya, y se clausuró una empresa del cónsul Hopkins, se produjo una exitosa intervención argentina. Urquiza inició una mediación cuando la flota norteamericana subía por el Paraná, en un ejercicio claro de la diplomacia de cañoneras. En complejas negociaciones, con participación activa de la Confederación, pudo llegarse a un arreglo que evitó el conflicto (1° de febrero de 1859).

No obstante, se advierte, desde una época temprana, que el formidable crecimiento de su poderío infunde desconfianza. Alvear, des-

de Washington, prevenía sobre el peligro que significaba su tendencia imperialista y Tomás Anchorena (28 de mayo de 1846) observa que no había que alucinarse con respecto a esa potencia: "Ella aspira al imperio de los mares, y al predominio continental en este nuevo mundo, del mismo modo que lo tiene la Inglaterra en el antiguo".

HACIA LA CONFIGURACIÓN TERRITORIAL. CUESTIONES DE LÍMITES

Los límites de los Estados constituyen una expresión política. Las fronteras no son naturales, son lindes artificiales (Herman Heller). Conforman un hecho político adaptado (P. de La Pradelle). El perímetro del Estado resulta de un equilibrio de fuerzas. Los límites, como órgano periférico de la entidad estatal, son siempre, para compendiarlo en una expresión sinóptica, un precipitado histórico. Un lento proceso evolutivo, en que el poder del Estado, mediante la aplicación de la actividad diplomática y en algunos casos por el concurso del medio militar, fue estableciendo la configuración del territorio argentino.

CHILE

Las instrucciones libradas a Miguel Otero en enero de 1848 le ordenaban sostener los derechos argentinos sobre los potreros Yeso, Los Ángeles, Montañez y Valenzuela, y no asentir las pretensiones chilenas de demarcar toda la frontera; prudente determinación impuesta por el desconocimiento geográfico prevaleciente sobre la zona. Una importante cláusula prescribía reclamar por la fundación de Punta Arenas en el Estrecho de Magalla-

nes. Chile había consumado una toma de posesión en Puerto Hambre en 1843. El gobierno de Buenos Aires, anoticiado del hecho, protestó en 1847. Una incisiva contestación chilena sustentaba que todo el Estrecho le pertenecía. En 1854 se ordenó a Carlos Larraín tomar conocimiento de los títulos en que fundaba Chile sus pretensos derechos sobre el Estrecho, en menoscabo de la soberanía de la República Argentina. Se agregaron a su instrucción alternativas que no hubieran sido aceptadas por el Congreso de Paraná, en cuanto sugerían, para los territorios incultos y lejanos, procedimientos de indemnización o posesión en común.

Larraín, en una comunicación del 31 de agosto, anunció que había resuelto la cuestión en términos que no comprometían "los derechos de nuestra soberanía al territorio de Magallanes". La conducta seguida por Larraín fue aceptada por el gobierno, que ratificó el tratado suscripto en Santiago de Chile (30 de agosto de 1855).

Es de una relevante importancia señalar que este documento establece un principio que será fundamental criterio de la política territorial argentina: el *uti possidetis juris* de 1810.

El acuerdo establece en su artículo XXXIX que se reconoce, por ambas partes, "como límites de sus respectivos territorios, los que poseen como tales al tiempo de separarse de la dominación española el año 1810".

Se conviene aplazar las cuestiones limítrofes para discutir las más adelante sin recurrir a medidas violentas y en su caso someterlas al arbitraje.

Una preocupación sólida y consistente en materia territorial, se traduce en la voluntad de reafirmar la soberanía argentina en los te-

rritorios del sur. La campaña que emprendió Rosas en 1833 tuvo el designio de avanzar la presencia efectiva de la nación en esa zona. En un informe, que muestra la continuidad de esa actitud política, el cónsul general de Bélgica en Buenos Aires, en 1852, comunicaba que la Confederación preparaba una expedición para explorar el litoral patagónico y reafirmar su autoridad.

En los años siguientes se intensificará esa orientación de la política argentina dirigida a precautelar su soberanía en el sur, objeto de apetencias extranjeras.

PARAGUAY

El principio del *uti possidetis* de 1810 aparece confirmado en la instrucción emitida para Tomás Guido en 1856, quien debía comunicar al gobierno paraguayo que el Congreso no aprobaba el tratado de 1852, en virtud de la ambigüedad de algunos artículos y por haber quedado afectados derechos de la Confederación en "territorio seco y fluvial que le pertenece". El gobierno no reconocía al Paraguay soberanía fuera de los lindes naturales puestos por los ríos Paraguay y Paraná. Sostenía sus derechos al Gran Chaco y dominio sobre la provincia de Misiones.

Guido logró firmar un ajuste en el que se declaraba que la isla Apipé, en el Paraná, pertenecía a la Confederación Argentina y la de Yaciretá, al Paraguay (29 de julio de 1856). El arreglo de límites se aplazó, según deseos de la Confederación, que esperaba una oportunidad propicia para que se admitiesen sus derechos. Se aguardó hasta 1859, en que se intentó, sin éxito, dar solución a la cuestión limítrofe.

BRASIL

Heredado de las contiendas entre las coronas de España y Portugal, el litigio limítrofe con Brasil pasó a la cancillería argentina cuando el país asumió la condición independiente. Una extensa pausa se estableció en el orden diplomático para definir el contencioso.

En 1857, el asunto limítrofe recibió un estímulo concreto. José María Silva Paranhos, ministro acreditado ante el gobierno de Paraná, propuso dar una solución a la secular diferencia. En un *Memorandum* sostuvo que, ante la inexistencia de un derecho escrito, correspondía recurrir al principio del *uti possidetis* —entendido como garantía de la situación de hecho— para dirimir el desacuerdo. Abrió así una negociación. El 14 de diciembre se rubricó un acuerdo en que se establecían, como límites entre Brasil y la Argentina, a los ríos Pepirí Guazú y San Antonio, consignándose que eran los ríos reconocidos por los demarcadores del tratado de 1750. Puesto a consideración del Congreso en 1858, se introdujo una enmienda aclaratoria según la cual las corrientes fluviales mencionadas eran las situadas en la parte más oriental. El presidente Urquiza, al promulgar el acto legislativo, dejó así como límite los reconocidos por Andrés de Oyarbide en 1791 en cumplimiento del tratado de 1777. La línea del acuerdo quedó desplazada hacia el Este. La modificación anuló el límite pactado anteriormente. Fueron vanos los esfuerzos de Brasil para convalidarlo.

BOLIVIA

En 1825, Bolivia surgió como Estado autónomo. El Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas, el 9 de mayo de ese año,

le reconoció libertad “para disponer de su suerte”. Tarija no estaba comprendida entre las provincias que eventualmente conformarían la nueva entidad estatal.

El gobierno acreditó, en misión especial, a Carlos de Alvear y José Miguel Díaz Vélez para que, entre otros puntos, reclamasen por la ocupación de Tarija, de acuerdo con instrucciones especiales (23 de julio de 1825). Ante los argumentos esgrimidos por los representantes argentinos, Bolívar admitió el derecho que asistía a las Provincias de la Unión. El *uti possidetis* de 1810 fue aceptado. Pero Sucre persistió en señalar que Tarija estaba incorporada por razones militares a las provincias del Alto Perú. Sustentó que Atacama estaba en la misma situación y exigió la renuncia formal de ese territorio a favor del Alto Perú. Al año siguiente, el Congreso de Bolivia declaró que la cuestión debía resolverse por acuerdo de ambos países. El Congreso Constituyente de Buenos Aires, a su vez, enunció por ley que Tarija era parte del territorio argentino (30 de noviembre de 1826).

Quedó sin respuesta concreta la iniciativa que llevó Francisco Ignacio Bustos en 1827 para canjear Tarija por Atacama. Entre tanto, Bolivia amplió sus pretensiones, que comprendían Tarija e incluían la Puna de Atacama y el Gran Chaco. Las instrucciones de 1856 para Dámaso Uriburu, expresaban con determinación que la Argentina y Bolivia tenían que discutir algún día no sólo sus límites sino también “la devolución de la provincia de Tarija”.

El gobierno se adelantó a proponer que esa cuestión quedase en *statu quo*, e independiente de un tratado de amistad, comercio y navegación, principal objeto de la misión de Uriburu. En similar forma podía procederse con relación a los límites generales.

De acuerdo con el propósito argentino, la cuestión quedó aplazada. Dos años más tarde se reabrió el tema, cuando se negoció un acuerdo de paz, amistad, comercio y navegación entre ambos países. El tratado, en su artículo 33, aplazó la demarcación de los límites hasta una época en que la leal observancia del tratado asegurase definitivamente mutuas y francas relaciones (7 de diciembre de 1858). El proceso ratificatorio sufrió inconvenientes. La situación en Bolivia era tensa.¹ El 31 de marzo, José María Linares se había proclamado dictador en medio de serios problemas internos. Urquiza anunció al Congreso, en 1859, que se había ordenado al agente en Bolivia que negociara un protocolo en que se consignase la reserva de los derechos argentinos al territorio de Tarija. El gobierno de Bolivia accedió en un comienzo, pero desistió más tarde. El tratado de 1858 no se ratificó.

Los gobiernos que actuaron en el periodo posterior a 1862 —con el país ya unificado— estuvieron en mejores condiciones institucionales para asignar una consolidación jurídica a límites que, desde 1810, fueron adquiriendo los lineamientos básicos que estructuran el espacio argentino, conformado por el vasto ámbito territorial y marítimo que el Estado logró conservar del antiguo Virreinato del Río de la Plata.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

El espacio asignado y la naturaleza del tema condicionan el específico carácter de esta bibliografía.

Las fuentes se han centrado en las *Instrucciones* expedidas para los diplomáticos argentinos. Ellas reflejan, en virtud de su condición secreta, las intenciones íntimas de las autoridades que las redactaron para guía de sus agentes. Traducen, en consecuencia, sin ocultamientos, la orientación de la política exterior en un momento determinado de la historia nacional. Constituyen un testimonio y expresión fidedigna de los criterios aplicados por la diplomacia argentina.

Los tratados, incluso aquellos que no alcanzaron vigencia —al no haber obtenido perfección jurídica—, ponen de manifiesto la obtención de los objetivos propuestos por el Estado o la impotencia para alcanzarlos. Revelan la dirección impresa a la política externa con sus logros y frustraciones.

Estas dos bases documentales —seguras atestaciones históricas— permiten extraer con certeza los lineamientos políticos de la diplomacia argentina en momentos y temas que se estiman capitales: el ciclo inicial destinado a consolidar la autoridad de los gobiernos patrios y el proceso del reconocimiento del Estado argentino como unidad política independiente por los poderes rectores en el sistema internacional de entonces; la confrontación de fuerzas en el marco interno, con su repercusión en la elaboración y ejecución de la política exterior; la reacción frente a las presiones externas; la acción positiva ejercitada en relación con los Estados circundantes del espacio nacional y la delimitación de su territorio.

Los *Mensajes* gubernamentales a los Congresos y Legislaturas, en los capítulos referentes a los asuntos de política exterior, contienen valiosos antecedentes que contribuyen a situar los acontecimientos en su contexto histórico. No obstante, el contenido de estas fuentes debe ser utilizado con precaución y cautela, en cuanto traduce una particular e interesada versión de los hechos.

Las indicaciones cronológicas resultan imprescindibles para ubicar los episodios en el momento histórico en que se producen y permiten seguir el flujo, la secuencia y alternancia de los procesos.

Sin perjuicio del material inédito que se encuentra en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, son numerosos los libros y monografías en que se incluyen textos de instrucciones diplomáticas, actas, documentos oficiales y correspondencia privada en que se enuncian los lineamientos de la política exterior argentina. Este material puede encontrarse, *inter alia*, en: ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Libro de Instrucciones expedidas a los agentes diplomáticos argentinos*, manuscrito, Buenos Aires. Esta importante pieza documental se conservaba en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores como elemento de consulta restringida hasta que se dispuso su traslado al archivo central de la cancillería. El contenido de este libro ha sido publicado parcialmente por NORA L. SIEGRIST DE GENTILE, Córdoba, 1997. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorias correspondientes a los años 1852, 1859 y 1860*. Contienen documentos oficiales que tienen carácter público y el enunciado de los integrantes del cuerpo diplomático argentino y el extranjero

acreditado ante el gobierno nacional. JOSÉ OLAVARRIA ARANGUREN y MARÍA TERESA SCHELLHORN, *Un siglo de política exterior argentina*, Buenos Aires, 1977, trae un resumen informativo y un índice de las Memorias correspondientes a los años 1852 a 1953. *Registro Nacional de la República Argentina. Año 1859-61*, tomo I, Buenos Aires 1863; *Colección de Tratados celebrados por la República Argentina con las naciones extranjeras*, tomo I, Buenos Aires, 1884; SENADO DE LA NACIÓN, *Biblioteca de Mayo. Colección de obras y documentos para la Historia Argentina. Antecedentes. Documentos políticos y legislativos*, tomo XVIII, Buenos Aires, 1966; ARCHIVO HISTÓRICO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES "RICARDO LEVENE", *Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires 1822-1849*, vol. II, La Plata, 1976; Heraclio Mabragaña, *Los Mensajes. Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes 1810-1910*, tomo I, Buenos Aires, 1910. EMILIO RAVIGNANI (dir.), *Asambleas Constituyentes Argentinas seguida de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, tomo primero, Buenos Aires, 1937; FRANCISCO CENTENO, *Virutas históricas*, Buenos Aires, 1921; CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, *La política exterior de la República Argentina*, Buenos Aires, 1931; PEDRO SANTOS MARTÍNEZ, *Documentos diplomáticos sobre Historia Argentina*, Mendoza, 1994-1999.

Con respecto a los temas relacionados con la política europea en el siglo XIX, entre la abundante bibliografía publicada sobre el tema debe consultarse el repertorio cronológico de tratados que figura en J. LÓPEZ OLIVÁN, *Repertorio diplomático español*, Madrid, 1944; VICOMTE TERLINDEN, *Impérialisme et Equilibre*.

La politique internationale depuis la renaissance jusqu'à la fin de la seconde Guerre Mondiale, Bruxelles, 1952; PIERRE RENOUVIN, *Histoire des Relations Internationales. Le XIXe. Siècle. I. De 1815 à 1871. L'Europe des Nationalités et l'éveil de Nouveaux Mondes*, tomo V, Paris, 1954; JACQUES DROZ, *Histoire diplomatique de 1648 a 1919*, Paris, 1959.

Sobre la Santa Alianza: WERNER NAEF, *Zur Geschichte der Heilige Allianz. Untersuchungen zur Allgemeinen Geschichte*, Berna, 1928; WILHELM SCHWARZ, *Die Heilige Allianz*, Stuttgart, 1935; W. P. CRESSON, *The Holy Alliance*, New York, 1922.

En lo referente a la diplomacia de los primeros gobiernos patrios: Daniel Antokoletz, *Histoire de la Diplomacie Argéentine. La diplomacie pendant la Révolution*, tomo I, Paris-Buenos Aires, 1914; CARLOS A. GOÑI DEMARCHI y JOSÉ NICOLÁS SCALA, *La diplomacia argentina y la restauración de Fernando VII*, Buenos Aires, 1968; MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO, *La política internacional en la Historia Argentina. Libro II. La primera república. 1810-1811*, Buenos Aires, 1972; CARLOS S. A. SEGRETI, *Un caos de intrigas. (Estrategia británica, maquinaciones lusitanas, desconcierto español y acción revolucionaria en el Río de la Plata 1808-1812)*, Buenos Aires, 1997; MARCOS DE ESTRADA, *Manuel de Sarratea, prócer de la Revolución y de la Independencia*, Buenos Aires, 1985.

En cuanto a las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos y los Estados Unidos: ENRIQUE M. BARBA, "Las relaciones exteriores con los países americanos", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, vol. VII, segunda sección, Buenos Aires, 1950; WILLIAM R. MANNING, *Diplomatic Correspondence of the United States*,

Inter-American Affairs. 1831-1860, tomo I, Washington DC, 1932; ERNEST R. MAY, *The Making of the Monroe Doctrine*, Cambridge, Mass. - London, 1976; ARTHUR PRESTON WHITAKER, *The United States and the Independence of Latin America. 1800-1830*, Baltimore, 1941.

La historiografía relacionada con el tema de las presiones exteriores es abundante, en particular la relacionada con el caso de las islas Malvinas: ADOLFO SALDÍAS, *Historia de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, 1892; JULIO IRAZUSTA, *Vida política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia*, Buenos Aires, 1943; NÉSTOR S. COLLI, *Rosas. A través de la intervención francesa en el Río de la Plata (Durante los años 1838 a 1840)*, Buenos Aires, 1948; JOHN F. CADY, *La intervención extranjera en el Río de la Plata. 1838-1850. Estudio de la política seguida por Francia, Gran Bretaña y Norteamérica con respecto al dictador Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, 1943. JULIUS GOEBEL (HIJO), *La pugna por las Islas Malvinas. Un estudio de la historia legal y diplomática*, Buenos Aires, 1951; RICARDO R. CAILLET-BOIS, *Una tierra argentina. Las Islas Malvinas*, Buenos Aires, 1982; EZEQUIEL FEDERICO PEREYRA, *Las Islas Malvinas. Soberanía Argentina. Antecedentes. Gestiones diplomáticas*, Buenos Aires, 1969; LAURIO H. DESTÉFANI, *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur*, Buenos Aires, 1982; FRITZ L. HOFFMANN y OLGA MINGO HOFFMANN, *Soberanía*

en disputa: Las Malvinas/Falklands. 1493-1982, Buenos Aires, 1992.

Sobre el tema de las tensiones periféricas, se encuentran específicas referencias en: J. PANDIÁ CALOGERAS, *A Política Exterior do Império*, Río de Janeiro, 1927; JOSÉ ANTONIO SOARES DE SOUZA, *A vida do Visconde do Uruguay*, San Pablo, 1944; VALENTÍN ABECIA BALDIVIESO, *Las relaciones internacionales en la Historia de Bolivia*, tomo I, La Paz-Cochabamba, 1979; EDGAR AVILA ECHAZÚ, *Historia de Tarija*, Tarija, 1997.

Con respecto a la política seguida por la Confederación y el Estado de Buenos Aires: RAMÓN J. CARCANO, *Del sitio de Buenos Aires al campo de Cepeda. (1852-1859)*, Buenos Aires, 1921; BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN, *Archivo del Doctor Juan María Gutiérrez. Epistolario*, tomos III y IV, Buenos Aires, 1982-1984; BEATRIZ BOSCH, *Urquiza y su tiempo*, Buenos Aires, 1971; ISIDORO J. RUIZ MORENO, *Relaciones hispano-argentinas. De la guerra a los tratados*, Buenos Aires, 1981; JAMES R. SCOBIE, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina. 1852-62*, Buenos Aires, 1964.

Las cuestiones limítrofes están expuestas en: CÉSAR DÍAZ CISNEROS, *Límites de la República Argentina. Fundamentos histórico-jurídicos*, Buenos Aires, 1944; RAUL C. REY BALMACEDA, *Límites y fronteras de la República Argentina. Epítome geográfico*, Buenos Aires, 1979.

23. LA POLÍTICA INTERNACIONAL: RELACIONES EXTERIORES Y CUESTIONES LIMÍTROFES (1862-1914)

Beatriz R. Solveira

OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Durante el amplio período que se analiza en este capítulo, la República Argentina se incorpora plenamente a la sociedad internacional, soluciona casi todos sus problemas de límites y afirma los grandes principios internacionales que caracterizan su accionar exterior.

En 1862, las relaciones exteriores argentinas pasan por un período de amistad y calma con los países europeos y también con los americanos. La convicción de los hombres públicos que en este momento asumen la conducción nacional es de que el país debe concentrar al máximo sus esfuerzos a fin de lograr su desarrollo económico y que para alcanzar esa meta prioritaria, es necesario reducir al mínimo sus compromisos internacionales y, en consecuencia, su accionar exterior tiene que limitarse a mantener aquella amistad. Es ésta una etapa de concentración en las cuestiones internas y de un cierto aislamiento respecto del exterior. En efecto, durante el período comprendido entre 1862 y 1880, comunmente llamado de la Organización Nacional, la República Argentina presta poca atención al mundo exterior. Sus esfuerzos se centran en las

cuestiones de política interna que aún no han sido resueltas y en las económicas que cimientarán su desarrollo material. Estas tareas absorben sus energías y, en el plano exterior, el país reduce al mínimo indispensable su actividad internacional. No obstante, si bien en estos años la actuación argentina en el exterior es muy escasa, casi nula, el gobierno nacional pone especial esmero, si no en extender, al menos en mantener las relaciones de amistad que ya cultiva con las naciones extranjeras.

Pero, si hasta 1880 el país vive volcado hacia adentro pues, salvo las relaciones con los países limítrofes y algunos contactos con Europa y los Estados Unidos, no hay mayor actividad internacional y en la política exterior sólo pueden distinguirse algunas directivas, aunque todavía no muy claras, hacia fines de la década del setenta la situación comienza a variar y, a partir de 1880, la República Argentina abandona su voluntario retraimiento internacional y busca estrechar los lazos de amistad que ya la unen con otras naciones. El modelo de crecimiento y desarrollo escogido y adoptado por la dirigencia argentina del momento, que se caracteriza por una impenitosa voluntad de progreso, supone la apertura del país al mundo civilizado. Tres son las ta-

reas básicas e inmediatas que debe cumplir el gobierno nacional: promover la población del territorio, fomentar el intercambio comercial y facilitar el ingreso de capitales extranjeros. El gobierno debe, por lo tanto, formular e implementar una política exterior que posibilite el logro de estos tres objetivos en un momento durante el cual la realidad internacional se va haciendo cada vez más compleja y sus procesos comienzan a actuar como agentes condicionantes de la vida nacional. Al mismo tiempo, las modificaciones políticas y económicas que experimenta Europa durante este período provocan ciertos cambios en el ámbito de las relaciones internacionales, que si bien no alteran demasiado el terreno diplomático-estratégico en el que venía desenvolviéndose la actuación exterior argentina, desde el momento que Gran Bretaña continúa liderando el orden mundial, significan sí la consolidación de la hegemonía británica en la región y la aparición de nuevos problemas frente a los cuales la dirigencia argentina debe ensayar nuevas estrategias o soluciones.

En general, la historiografía argentina y extranjera que se ha ocupado del tema coincide en afirmar que la República Argentina ha seguido siempre una política exterior de solidaridad y de mutuo respeto entre los pueblos, aunque también hay un acuerdo casi unánime en reconocer la carencia de objetivos precisos en esa política exterior, junto a la presencia de una permanente improvisación asociada a una inexplicable ignorancia respecto de los problemas internacionales que no pocas veces han incidido negativamente en el rumbo de su acción exterior. No obstante, esos mismos traductores admiten la existencia de ciertas tendencias, de ciertos principios de conducta, de ciertas características seguidas coherentemen-

te que, en la actuación internacional del país, se comienzan a esbozar desde su surgimiento como entidad política independiente, se reiteran con bastante frecuencia desde 1862 y que sirven de prólogo a la orientación internacional que adopta a fines del siglo XIX y comienzos del XX.

En efecto, en la conducción de la política exterior argentina de la segunda mitad del siglo XIX y de los primeros años del siglo XX es posible señalar una serie de características bastante bien definidas. De ellas, quizá la más importante sea la marcada inclinación a separar las relaciones comerciales de las políticas y de privilegiar a las primeras porque se considera que las relaciones políticas son menos significativas que las vinculaciones económicas o comerciales, debido a que la primera prioridad de esa política exterior es la apertura y defensa de mercados. Sobre todo después de 1880, los dirigentes argentinos promueven con fervor la consolidación de fuertes vínculos comerciales especialmente con los países que compran sus productos básicos de exportación y, en cambio, se muestran proclives a evitar cualquier compromiso político que pueda alterar el normal desenvolvimiento de esa actividad comercial. De esta manera, los objetivos fijados—que son excluyentemente económicos y que llevan a identificar política exterior con política comercial—afectan la forma como el país se interrelaciona con el mundo. A su vez, la propia sociedad internacional asigna a la República Argentina un papel bien definido dentro del modelo liberal de la división internacional del trabajo, papel en el que aquellos objetivos nacionales encajan a la perfección, de suerte que el modo como se produce la inserción argentina dentro de la economía mundial también influye en esa interrelación.

Como se ha dicho, las tres preocupaciones básicas del gobierno argentino durante este período son la inmigración, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. Esas preocupaciones determinan las expectativas del país en el aspecto internacional, expectativas que apuntan fundamentalmente a las naciones europeas. Es exclusivamente en Europa donde la República Argentina puede encontrar los inmigrantes para su despoblado territorio, un mercado creciente para sus exportaciones, las maquinarias y los capitales necesarios para su desarrollo interno. Pero además de ser la única fuente de los capitales, del comercio y de los inmigrantes que el país necesita. Europa es también una fuente inagotable de cultura. Es, entonces, normal que esa dirigencia, que aspira a convertir a la Argentina en un importante exportador de productos alimenticios, vea al creciente mercado europeo como el destinatario obligado y natural de esa producción, así como al único proveedor de los capitales y los bienes manufacturados necesarios para dotar al país de una infraestructura adecuada que garantizara el logro de esa aspiración. Por esta razón, las relaciones con Europa son fluidas y abiertas, no así con el continente americano que, como no ofrece nada concreto al interés argentino, ocupa un lugar secundario. Los Estados Unidos aparecen como un serio competidor capaz de amenazar la complementariedad natural de los intereses económicos entre la Argentina y sus clientes europeos en tanto que con los países de América Latina no existen ni hay perspectivas de que puedan surgir lazos comerciales significativos. Condicionados por su peculiar mentalidad que no les permite captar la complejidad y amplitud del panorama internacional, los dirigentes argentinos creen que la

orientación de su política exterior no puede estar dirigida más que hacia Europa y no son capaces de percibir otras vías alternativas en el espacio mundial ni en el regional y al limitar la red de relaciones externas, exponen al país a un peligroso aislamiento respecto del mundo no europeo, inclusive el americano. Es decir, las relaciones exteriores argentinas deben manejarse dentro de un esquema en cuyo centro se destaca el interés por Europa y, por lo tanto, la política exterior muestra una manifiesta inclinación a dar la espalda al continente americano y privilegiar las relaciones con el viejo continente.

Esa gravitante vocación europeísta, en la que lo económico es excluyente y en la que juega un papel fundamental la diplomacia comercialista, que reemplaza a la diplomacia política que caracterizó al período anterior a 1860, no llega a eliminar la agenda diplomática, en la que se asigna un lugar privilegiado a las cuestiones territoriales y que, por lo tanto, incluye a los países limítrofes. En este aspecto hay que señalar que la ya mencionada subordinación de las relaciones políticas a las económicas incide también en la vinculación con los países vecinos y es para no pocos estudiosos de la actuación exterior argentina el factor determinante de la debilidad que caracteriza a su política territorial. Debilidad que se esconde tras los aparentes esfuerzos de firmeza en los pleitos limítrofes y que para algunos es causa de la desmembración de territorios. Fiel al principio que favorece la resolución pacífica de los conflictos internacionales, en sus cuestiones de límites la República Argentina siempre prefiere sacrificar la posibilidad de una enérgica defensa de sus derechos y entrega la solución de las mismas a potencias extranjeras, cuyos fallos, en más de una ocasión,

resultan desfavorables pero que invariablemente acata, pese a la pérdida de territorios que esa aceptación implica. Fruto de esta adhesión a la solución pacífica de las controversias internacionales es la ya célebre "fórmula argentina" en materia de arbitraje, que consagra el principio del arbitraje amplio, aun cuando perjudique los intereses nacionales, y que demuestra la existencia de una clara tendencia favorable al pacifismo, entre otras cosas, porque la paz es esencial para garantizar el normal desenvolvimiento del comercio. También hay quienes sostienen que la causa de esa debilidad es el desinterés argentino por el territorio, extenso y abundante en tierras fértiles, las que, además, están tan alejadas de las fronteras nacionales y en ningún caso llegan a verse involucradas en las cuestiones limítrofes; de hecho, las zonas que se someten a arbitraje no son aptas para actividades agropecuarias similares a las de la pampa húmeda. Por lo tanto, al no estar en juego la prosperidad argentina, las reclamaciones y las aspiraciones de los países vecinos pueden y deben ser tratadas con la mayor cautela a fin de preservar la paz y no distraer las energías que el país necesita depositar en su desarrollo económico. De allí resulta que, también en este caso, el énfasis esté puesto en los intereses económicos por sobre los políticos, énfasis que no solamente favorece la pérdida territorial en beneficio de los países limítrofes, sino que además provoca un distanciamiento del país con respecto a la región.

Esa tendencia aislacionista, que sin duda tiene mucho que ver con el modelo de inserción en el mundo que la República Argentina ha escogido, obedece también a su propia realidad geográfica y por eso hay momentos en que alcanza una dimensión mundial, aunque

es en el ámbito hemisférico que ese sentimiento se manifiesta con más frecuencia. En este retraimiento con respecto al mundo no europeo, influye bastante la marcada tendencia a no comprometer al país en una política global que le pueda quitar independencia en su toma de decisiones, tendencia que se manifiesta en una clara inclinación a favor del bilateralismo y de oposición a las alianzas multilaterales, sea en el ámbito hemisférico o con cualquier otra nación del mundo. Los diversos tratados que se firman en estos años con países extranjeros son todos bilaterales y asumen por lo general un carácter formal, o bien buscan solamente acrecentar el intercambio comercial, mientras que, en el plano continental, la desconfianza a una relación multilateral con América hace que se evite participar en conferencias o firmar convenios tendientes a crear núcleos de poder regionales, no sólo porque este tipo de compromisos puede afectar su especial vinculación con Europa, sino fundamentalmente porque no hay interés en fortalecer los lazos regionales.

Es precisamente ese desinterés el que determina su posición respecto de los Estados Unidos. Hasta aquí se ha aludido con bastante insistencia a la especial vinculación con Europa como una de las características que distingue a la política exterior argentina de este período. Esa tendencia europeísta tiene un obligado reverso que es la oposición a los Estados Unidos, actitud que se manifiesta de forma permanente y que también caracteriza a esa política. Este enfrentamiento no es sólo político sino también económico, aunque es en el plano político donde adquiere mayor relevancia, debido a la desconfianza que en los dirigentes argentinos despiertan los esfuerzos norteamericanos por impulsar un movimien-

to panamericano que refuerce su influencia en el hemisferio, desconfianza íntimamente relacionada con la negativa argentina a aceptar al americanismo como forma política de acción común. Ahora bien, la resistencia argentina a aceptar vínculos internacionales más estrechos dentro del hemisferio no se inicia en 1862 sino muchos años antes y fue causa de la no participación argentina en las conferencias interamericanas reunidas en la etapa anterior. Si bien en la segunda mitad del siglo XIX esa resistencia continúa caracterizando la posición argentina frente al continente, ahora es esgrimida tanto respecto de América Latina como de los Estados Unidos. Además, los motivos que la provocan son en parte diferentes, pues se originan en la forma como la República Argentina estructura sus relaciones con los demás países.

De todos modos, si bien al decidir su inserción en el mundo la Argentina opta por fortalecer los lazos con Europa, esto no significa el abandono de toda vocación continental, hacia la que algunos gobiernos se muestran proclives y, si bien de forma esporádica, es posible observar algunos intentos de lograr una cierta participación argentina en la vida del continente. De allí que se pueda hablar de la existencia de dos políticas principales: una de carácter continental y con sentido hemisférico, y otra influida por el europeísmo.

La República Argentina tiene una política americana que gira en torno a dos ejes: el del Atlántico, al que prioriza, y el del Pacífico, subordinado al anterior. Durante la segunda mitad del siglo XIX, hay momentos en que prevalece la tendencia aislacionista, que rechaza la solidaridad con los países del Pacífico, y en otros la intervencionista, que propicia el acercamiento y solidaridad con todas las naciones

del continente. No obstante, pese a que dentro de la dirigencia argentina hay quienes ven la necesidad de mantener ciertos vínculos orgánicos y permanentes con la América Latina, hasta fines del siglo XIX y por distintas circunstancias esta inclinación carece de fuerza suficiente como para determinar un cambio de rumbo en la política seguida por las diferentes administraciones. Ésta se limita a mantener cierto equilibrio político y militar en la región, dentro de la cual aplica con obstinación el principio de la bilateralidad diplomática. Pero esta posición argentina respecto al continente americano empieza a cambiar al terminar el siglo y poco a poco es posible observar una mayor inclinación a involucrarse en las cuestiones hemisféricas y a superar la tradicional prevención contra los proyectos continentales, junto con un mayor interés por relacionarse con los países latinoamericanos y una cierta aproximación a los Estados Unidos. En el campo sudamericano, a la política expansiva que en Brasil impulsa el barón de Río Branco —donde lo que está en juego no es ya la soberanía territorial sino el prestigio regional— y a la demanda interna de quienes insisten en condenar el abandono en que la diplomacia argentina mantiene a los países del Pacífico, la respuesta de la cancillería de Buenos Aires es la doctrina de la cooperación regional. En efecto, a pesar de que durante estos años, como consecuencia del accionar del sector liderado por Estanislao S. Zeballos, se abre una etapa de rivalidad argentino-brasileña en materia de armamentos (que se prolonga hasta 1914 y que, entre 1907 y 1910, produce un inusual estado de tensión en las relaciones exteriores argentinas), logra imponerse, no obstante, la tendencia que propicia la cooperación regional entre la Argentina, Brasil y

Chile, que son los tres países que se destacan con rasgos propios en el subcontinente. Esta política conjunta, que comienza a manifestarse desde los primeros años del siglo y que cuenta con la simpatía del gobierno de Washington, logra su consagración internacional en 1914 con la mediación en el conflicto mexicano-estadounidense y posteriormente, ya fuera del período aquí analizado, alcanza su máxima expresión con el Pacto del ABC.

EVOLUCIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR

Es tal vez en la evolución del servicio exterior donde mejor se reflejan algunas de las características de la política exterior argentina de estas décadas. De allí la necesidad de echar una rápida mirada a esta cuestión. Es conveniente recordar, ante todo, que el servicio exterior comprende tres áreas fundamentales: la cancillería, cuya sede se encuentra en Buenos Aires, y los cuerpos diplomático y consular, acreditados en otros países.

Durante el siglo XIX se toman diversas medidas tendientes a estructurar las tareas internas de la cancillería. Sus funciones habían sido establecidas por la ley del 11 de agosto de 1856, pero la primera reglamentación general destinada a sistematizar ese servicio interno se dicta recién el 29 de diciembre de 1900. No obstante, la vigencia de esta reglamentación es bastante efímera, ya que por decreto del 10 de enero de 1909 se reorganiza al Ministerio, sobre la base de divisiones —que agrupan los diferentes asuntos por países— y secciones, y se establece que para ser empleado del mismo es indispensable ser argentino y haber cursado todo el plan de estudios secundarios; en lo sucesivo, estas condiciones deberían observarse

tanto para el ingreso como para los ascensos del personal ministerial. En cuanto al ceremonial diplomático, luego de dos intentos realizados en 1901 y 1904, durante la gestión ministerial de Estanislao S. Zeballos se dicta una reglamentación mucho más completa y depurada que las anteriores, pues sistematiza el ceremonial diplomático hasta en los más pequeños detalles y no presenta inconvenientes en la práctica, garantizando, por lo tanto, un período de vigencia mucho mayor. Esta reglamentación es del 21 de febrero de 1908.

Dentro de la organización interna del servicio de la cancillería, merece un párrafo especial el descuido de las autoridades en relación con la documentación y su ordenamiento. Aunque, desde 1879, el Ministerio cuenta con un encargado del arreglo del archivo, y pese también a que ya para entonces se habían tomado medidas destinadas a organizar el funcionamiento de esa oficina, la preocupación por recuperar documentación o por poner orden en la ya existente en el Ministerio no se manifiesta más que en forma esporádica. Esta desidia de las autoridades traba en más de una oportunidad la acción diplomática, sobre todo en los conflictos limítrofes, pues los negociadores carecen de la información y de los antecedentes necesarios para defender los reclamos argentinos. La falta de documentación, sea porque el desorden del archivo no permite ubicarla oportunamente, sea porque no se realizan adecuadamente las gestiones para obtenerla e incorporarla en él, no puede sino conducir a la improvisación y a la desorientación en el accionar diplomático.

Pese a los reiterados intentos tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso Nacional, al despuntar el siglo XX el cuerpo diplomático carece aún de una reglamentación integral

que organice su funcionamiento y que precise las condiciones de idoneidad tanto para el ingreso como para la promoción en la carrera diplomática. No obstante, aquellos intentos, si bien solamente producen medidas aisladas y a veces contradictorias entre sí o vigentes sólo parcialmente, ofrecen las bases necesarias que conducen a la sanción, el 29 de septiembre de 1905, de la ley nº 4711. En ella se establecen las distintas categorías, funciones, atribuciones y obligaciones de los miembros del cuerpo diplomático, pero no se fijan los requisitos para el reclutamiento y la capacitación de los mismos. Esta falencia se suple en parte varios años después con el decreto del 21 de junio de 1911, dictado durante la gestión del canciller Ernesto Bosch, que determina los requisitos necesarios para el nombramiento de los secretarios de legación. Con el servicio consular, en cambio, la situación revela por parte de las autoridades una mayor diligencia que permite que, ya el 6 de noviembre de 1862, se dicte el primer reglamento que organiza ese servicio, el que se complementa años después, con el decreto del 31 de julio de 1888, que establece la forma de ingreso a la carrera consular y fija una serie de formalidades para asegurar la competencia de los aspirantes. Con posterioridad a estas disposiciones, los distintos cancilleres se muestran satisfechos con la labor desarrollada por los cónsules, aunque poco a poco comienza a manifestarse la necesidad de reorganizar este servicio, de manera que el 29 de septiembre de 1905 se sanciona la ley nº 4712. Su principal objetivo es dar al cuerpo consular una organización definitiva, respondiendo a dos propósitos: propender al establecimiento de la carrera consular y estimular a los funcionarios por medio de los ascensos. En realidad, esta nueva reglamentación, que con-

tinúa rigiendo la actividad consular al finalizar este periodo, se limita a completar y modernizar la dictada en 1862, muchas de cuyas disposiciones quedan vigentes.

La estrecha conexión existente entre la organización del servicio exterior y la política exterior implementada por los diferentes gobiernos —la que, como ya se dijo, prioriza enfáticamente las cuestiones económicas— indica que el principal objetivo perseguido sea que ese servicio contribuya a la expansión económica del país, procurando, por los medios apropiados, una mayor intensidad de su intercambio comercial. Por esta razón, las distintas administraciones muestran más interés y urgencia por mejorar la organización y funcionamiento del servicio consular que la del cuerpo diplomático y la del servicio interno de la cancillería. En el proceso de institucionalización y complejización del servicio exterior, el cuerpo consular es el primero en contar con una reglamentación, debido a que su función primordial es expandir y proteger el comercio y percibir los emolumentos consulares. Los derechos de importación y exportación constituyen la principal fuente de ingresos fiscales, la que, en buena parte, depende de la eficiencia de los cónsules, que son los encargados de percibir esos derechos en el exterior.

El énfasis puesto en las cuestiones económicas influye también en el crecimiento y distribución del servicio exterior. Una rápida mirada hacia esta cuestión muestra que el cuerpo consular está siempre más extendido que el diplomático, no solamente desde el punto de vista del número de funcionarios con que cuenta, sino también del geográfico, pues abarca más países y continentes. Desde el primer momento, el cuerpo consular está presente en Europa, América y África y, muy

poco tiempo después, también en Asia y en Oceanía, mientras que el diplomático se concentra en Europa y en América y sólo llega a Asia con posterioridad a los festejos del Centenario de la Revolución de Mayo. Ahora bien, si las oficinas consulares argentinas llegan a abarcar todos los continentes y se multiplican sin cesar en países como Inglaterra, Francia, Alemania, España, Italia o Estados Unidos y si siempre nuestra dirigencia concentra su interés y sus esfuerzos en perfeccionar ese servicio, cuya misión fundamental es la protección del comercio, es simplemente como consecuencia de que en nuestra política exterior las cuestiones económicas ocupan un lugar privilegiado. Del mismo modo, si las misiones diplomáticas se establecen preferentemente en América del Sur, los Estados Unidos y Europa es, en este último caso, porque en el diseño de nuestra política exterior se observa una marcada propensión a privilegiar las relaciones —económicas, financieras, políticas y culturales— con el Viejo Continente. Respecto de América, en cambio, porque en la agenda siempre se destacan las cuestiones políticas.

COMERCIO EXTERIOR

La República Argentina vive del comercio exterior el que, si bien con ritmo desigual, aumenta constantemente durante todo este período.

El intercambio con Gran Bretaña ocupa siempre el primer lugar, seguido por el que se mantiene con otros países europeos como Alemania —que es uno de los principales intermediarios comerciales de nuestros productos agrícolas y forestales—, Bélgica, Holanda, Fran-

cia e Italia, de suerte que la corriente comercial con Europa es la predominante. El mercado europeo es el principal consumidor de los productos agropecuarios argentinos y también nuestro más importante proveedor de artículos manufacturados. Con el continente americano, en cambio, la vinculación comercial es menor y sólo existe con nueve de sus países, entre los que solamente se destacan Estados Unidos, Brasil y Chile, en tanto que con Asia y Africa los contactos comerciales son prácticamente nulos.

La formidable atracción que ejerce Europa hace que la Argentina se muestre poco interesada en el mercado sudamericano. Ese desinterés responde a varias razones. Los países sudamericanos poseen mercados internos bastante restringidos y sus economías, similares a la argentina, son productoras de materias primas orientadas al consumo externo. Además, a esta falta de complementación económica, se suma la ausencia de comunicaciones regulares y baratas que dificulta el intercambio, circunstancia que también contribuye a que las relaciones comerciales con esta región sean muy limitadas. Entre los países sudamericanos con los que Argentina comercia, se destacan principalmente dos de sus vecinos: Brasil, que es el principal consumidor sudamericano de productos agrícolas argentinos —en especial, trigo y harinas— y Chile, que importa ganado en pie. Mención aparte merece Uruguay que, aunque es uno de los países limítrofes que más productos argentinos compra, en realidad actúa como intermediario, pues reexporta a Europa y los Estados Unidos la mayor parte de ellos.

En cuanto a los Estados Unidos, este país no puede competir con los fuertes vínculos económicos que la Argentina mantiene con

Europa. El Viejo Continente brinda al país sudamericano condiciones más ventajosas de aprovisionamiento y consumo por intermedio de una hábil labor diplomática y comercial; sus tarifas son más razonables, cuenta con excelentes medios regulares de transporte con carga asegurada en ambas direcciones, ofrece productos de alta calidad que responden a las necesidades del mercado argentino y proporciona crédito fácil y amplio a través de bancos establecidos en la Argentina. Con los Estados Unidos sucede lo opuesto, pues a la falta de complementariedad de sus economías, se suman la estructura impositiva proteccionista estadounidense perjudicial para los productos argentinos —en especial, la lana— y la incapacidad de los comerciantes norteamericanos para ganarse el mercado argentino, ya que no solamente no cuentan con sucursales ni con bancos que promuevan y faciliten el intercambio, sino que tampoco se preocupan por la calidad y el embalaje de sus productos ni por conocer las necesidades y condiciones de este mercado. Pero hay, asimismo, otro factor adverso que entorpece enormemente los vínculos comerciales entre la Argentina y los Estados Unidos: la ausencia de un medio de comunicación directo y regular, que sólo se suple a mediados de la última década del siglo XIX, cuando tres compañías inglesas establecen un servicio entre Buenos Aires y Nueva York. La primera línea norteamericana que presta un servicio regular entre los puertos de los Estados Unidos y el de Buenos Aires comienza a operar recién en 1908.

Hasta 1880, la corriente comercial con los Estados Unidos, que sufre los efectos de la competencia entre dos economías productoras de materias primas, es reducida aunque

arroja un saldo favorable para la Argentina, que en el mercado norteamericano compra arroz, harina, tela de algodón y madera preparada y le vende cueros y lana; pero la lana sufre, desde 1867, los efectos negativos de los aranceles proteccionistas votados ese año por el Congreso estadounidense. Desde comienzos de la década de 1880, cuando el desarrollo industrial alcanzado le permite a los Estados Unidos exportar bienes manufacturados, se producen modificaciones de importancia en ese intercambio, tanto con relación al número y el tipo de productos en él involucrados cuanto a su volumen, que aumenta significativamente aunque continúa siendo modesto si se lo compara con el comercio con Gran Bretaña y otros países europeos. En efecto, a los productos ya mencionados, se agregan otros tales como la semilla de lino y el quebracho, por parte de la Argentina; ésta, a su vez, comienza a recibir productos derivados del petróleo, implementos agrícolas y maquinaria industrial. Finalmente, otro cambio significativo se produce después de 1900, cuando la corriente de intercambio se invierte porque las exportaciones norteamericanas a la Argentina superan en valor a las exportaciones de ésta a los Estados Unidos y, en pocos años, este país se convierte en el tercer proveedor en importancia de la Argentina, después del Reino Unido y Alemania. Al mismo tiempo, se registra un notable crecimiento del flujo comercial entre ambos países, aunque este crecimiento se debe únicamente a que las exportaciones estadounidenses son mayores que las importaciones. Con respecto a éstas, la situación no cambia, debido a que la política proteccionista norteamericana continúa imponiendo barreras a los productos argentinos.

RELACIONES CON EUROPA Y AMÉRICA

Las relaciones con los países europeos son particularmente intensas con aquellas naciones más directamente vinculadas al comercio y la inmigración.

Ya se ha dicho que, entre los clientes europeos, Gran Bretaña es el mejor. La relación bilateral con Gran Bretaña se ajusta perfectamente a los intereses comerciales argentinos porque le ofrece un mercado seguro para sus productos agrícolas, junto con el capital para inversiones y el combustible barato y la marina mercante para el intercambio comercial mutuo. A esto hay que agregar la habilidad diplomática de los británicos que, en todo momento, evitan involucrarse en los conflictos internos argentinos y que, si bien apoyan a las compañías inglesas en cuanto dificultad se les presenta en su actividad en la Argentina, lo hacen siempre circunscribiéndose al plano estrictamente comercial sin rozar jamás el terreno político. A este respecto, sin embargo, no se puede obviar la mención de dos casos en que esa regla no se cumple, no porque hayan tenido gran significación en las relaciones anglo-argentinas, sino porque los mismos se resuelven con sendas notas en las que la cancillería argentina fija posiciones que luego se convierten en doctrinas de orden internacional.

A comienzos de 1872 y con motivo de depredaciones cometidas por malones indígenas, algunos colonos británicos solicitan el apoyo del representante diplomático del Reino Unido para reclamar protección a las autoridades argentinas. Esto da lugar a una enérgica nota del canciller Carlos Tejedor. En ella afirma que los extranjeros que ingresan a una nación se someten automáticamente a sus le-

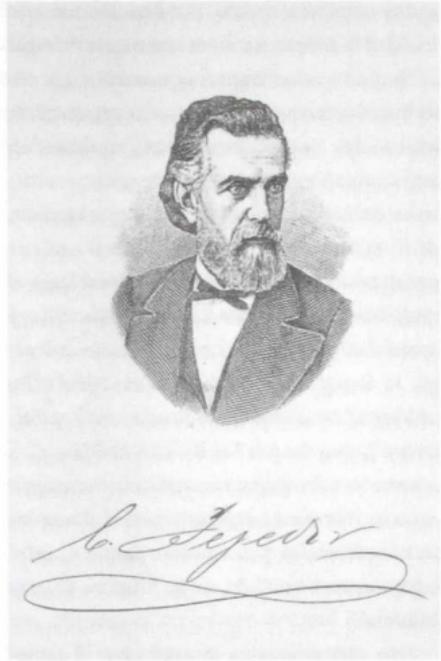
yes territoriales y para el ejercicio de sus derechos, como para toda otra ocurrencia, deben concurrir ante las autoridades nacionales y aceptar sus resoluciones. Años después, otro entredicho, producido por el arresto del gerente de una institución bancaria inglesa en Rosario, provoca una nueva gestión diplomática, durante la cual el representante británico incluso llega a insinuar la posibilidad del envío de una nave de guerra en defensa de su connacional. Ante esto, la reacción del canciller Bernardo de Irigoyen es inmediata. Por toda respuesta, le advierte a ese diplomático que tanto la Constitución como las leyes nacionales y de la provincia de Santa Fe permiten recurrir ante la Justicia para la defensa de sus derechos. Esta firme y severa réplica da por concluido el incidente diplomático.

Ya desde la década de 1850, el poder político había sido eliminado como factor decisivo en las relaciones anglo-argentinas. En las dos décadas siguientes, esas relaciones pasan a ser primordialmente económicas y son escasas las discusiones directas en el nivel diplomático. Pero después de la Crisis Baring, la actitud prescindente del *Foreign Office* y de sus representantes en la Argentina comienza a cambiar, registrándose una mayor participación de los diplomáticos británicos en problemas específicos de ferrocarriles, bancos y empresas comerciales e industriales. Sin embargo, esto no incide en las relaciones bilaterales, que viven su edad de oro en el lapso transcurrido entre comienzos del siglo XX y el estallido de la Primera Guerra Mundial. Durante esos años, Gran Bretaña es, al mismo tiempo, el mejor cliente y la principal abastecedora del mercado argentino; pero, además, el balance comercial es muy favorable a la Argentina porque sus exportaciones al Reino Unido superan por

amplio margen las importaciones argentinas de mercaderías británicas.

En las relaciones interamericanas, hay que hacer una clara distinción entre las vinculaciones con los Estados Unidos y las que se mantienen con los países sudamericanos. Las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina son siempre limitadas más que inamistosas y en ellas es preciso prestar atención a tres cuestiones claves: el comercio, las inversiones y las conferencias panamericanas. A la primera ya se ha hecho mención; veamos, entonces, las otras dos. La actitud argentina hacia el panamericanismo, empresa en la que los Estados Unidos se embarca decididamente desde la década de 1880 en que vuelve sus ojos sobre América Latina, es siempre displicente y de implacable como sistemática oposición. Esta postura se pone de manifiesto en las cuatro conferencias panamericanas celebradas a partir de 1889, en las cuales se exterioriza invariablemente y con el mismo énfasis el rechazo de la Argentina a la política tendiente a obtener la cooperación comercial entre todas las naciones americanas implementada por los Estados Unidos.

Dentro de una muy ambiciosa agenda, las dos propuestas fundamentales puestas por el Departamento de Estado a consideración de los delegados reunidos en la capital estadounidense en 1889, se refieren a la creación de una unión aduanera y de un sistema de arbitraje obligatorio controlado por Washington. La primera de esas propuestas tiene una evidente finalidad económica, pues busca abrir el mercado latinoamericano a los productos estadounidenses y colocar a los europeos en una posición de inferioridad. El fin perseguido por la segunda, que procura el arreglo pacífico de las disputas entre estados americanos, es, por



Doctor Carlos Tejedor. Archivo General de la Nación.

el contrario, de carácter político, pues implica la permanente expansión del predominio político de los Estados Unidos sobre América Latina. Como ambas propuestas tienden evidentemente a mejorar la posición regional de los Estados Unidos respecto a sus competidores europeos, hacen que la delegación argentina las perciba como una auténtica amenaza para los intereses de su país, que, en caso de prosperar la iniciativa norteamericana, vería limitada su libertad de acción en el orden internacional y afectados los fuertes lazos que lo unen con Europa. Esa delegación no está dispuesta a asumir ni el riesgo económico de la primera, ni el riesgo político de la segunda, simplemente porque ambos suponen un peligro mayúsculo: la ruptura con Europa, lo que no encaja en los planes argentinos. Por lo tanto, los dele-

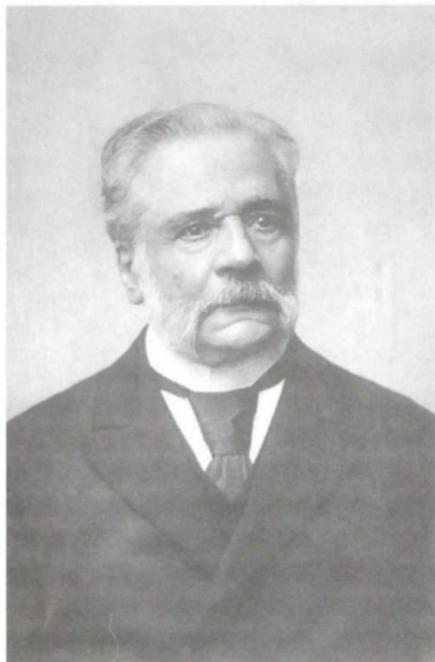
gados argentinos sólo pueden recibir con frialdad la propuesta norteamericana de crear la Unión Panamericana, organización que sólo busca reforzar la influencia continental de los Estados Unidos. Esta actitud argentina no logra impedir el nacimiento de un nuevo sistema político regional, que el Departamento de Estado se empeña en instituir con carácter permanente y que tiene por fin establecer el multilateralismo en los campos económico y arbitral. A partir de este momento, sin embargo, la República Argentina lidera con éxito una tenaz oposición a ese instrumento multilateral impuesto por los Estados Unidos y esa oposición a un sistema exclusivamente americano se manifiesta especialmente durante las tres conferencias panamericanas que se celebran hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial.

No obstante estas divergencias, el incremento de las relaciones comerciales que se produce en los primeros años del siglo XX se inscribe dentro de un proceso de cambio en las relaciones bilaterales, que se inicia a partir del momento en que los Estados Unidos comienzan a penetrar en la estructura interna argentina a través de la irrupción de sus capitales en la industria frigorífica. Esta penetración económica que se opera a través de las inversiones, las actividades financieras que también crecen y de una mayor colocación de la producción industrial estadounidense en el mercado argentino, prepara el terreno para una vinculación más estrecha entre ambos países. Su primer signo político-diplomático es la elevación al rango de embajada de sus respectivas representaciones diplomáticas, hecho que se produce en 1914 por iniciativa norteamericana y que está inmediatamente precedido por un cambio significativo en la legislación impositiva de los

Estados Unidos que, desde el año anterior, permite la importación de carne argentina.

En lo que se refiere a la América del Sur, la Argentina sólo mantiene relaciones diplomáticas con sus vecinos y con Perú, países con los que también existe intercambio comercial. A comienzos de la década de 1880, cuando surge la necesidad de establecer contactos más directos con las otras naciones sudamericanas que desapruaban la actitud expansionista de Chile, en esos momentos enfrentado militarmente con Bolivia y Perú, el gobierno de Buenos Aires establece una legación en Colombia y Venezuela. Pero esta incursión diplomática, que representa un gesto de apertura hacia América, es sólo esporádica. El intento del canciller Bernardo de Irigoyén por impulsar una política de ámbito continental es prontamente abandonado y la legación, suprimida. En consecuencia, la visión que del subcontinente tiene la Argentina durante casi todo el período se reduce al Cono Sur de América, que es donde se ubican sus representaciones diplomáticas. Esta falta de presencia en el resto de la región la priva de una adecuada información sobre las líneas cambiantes de la política de los países del área del Pacífico.

Sin duda, en la decisión de no estrechar las relaciones diplomáticas con esos países de América influye el escaso flujo comercial que la Argentina mantiene con ellos. Es evidente, asimismo, que la permanente presencia diplomática en Chile, Bolivia, Perú, Paraguay, Brasil y Uruguay se justifica no tanto por el papel político que ejercen sino también por la corriente de intercambio comercial que facilitan. En fin, el abandono en que casi permanentemente se deja a todo el área de los países del Pacífico se inscribe en la corriente aislacionista que predomina en la política exterior



Doctor Bernardo de Irigoyen. Foto Witcomb. Museo Roca.

argentina de estos años, en la que los fuertes lazos económicos con Europa consolidan la vocación atlántica de la República Argentina, que es defendida por muchos de los miembros de su dirigencia política. No obstante, durante la segunda mitad del siglo XIX hay dos momentos en que la República Argentina presta especial atención a Sudamérica. Uno es durante la presidencia de Bartolomé Mitre, cuando interviene en la guerra contra el Paraguay, y el otro hacia el final de la administración de Miguel Juárez Celman, cuando participa en el Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado.

La Guerra del Paraguay es la culminación de viejas fricciones entre los países que integran la cuenca del Plata. Durante la década de 1850, el retiro argentino de las cuestiones de

la Banda Oriental y el consecuente crecimiento de la influencia brasileña alteran el equilibrio rioplatense y avivan la lucha por la primacía regional. Además, a la tradicional política de expansión brasileña se suman los apetitos paraguayos, que buscan ocupar el lugar dejado vacante por la diplomacia argentina, y la difícil situación interna uruguaya. Y es precisamente ésta la que obra como desencadenante de la lucha entablada en 1865 por Brasil, la Argentina y Uruguay contra el Paraguay de Francisco Solano López.

En efecto, a poco de asumir Bartolomé Mitre la presidencia, la difícil situación por la que atraviesa el gobierno uruguayo como consecuencia de la sublevación del general Venancio Flores, quien cuenta con el respaldo brasileño y al parecer también con el del gobierno argentino, impulsa al presidente oriental Bernardo Berro a buscar el apoyo paraguayo para sostenerse en el gobierno. Esta demanda es bien recibida por el presidente del Paraguay que ve en ella la oportunidad de acrecentar su prestigio y de resolver las cuestiones de límites pendientes con el Brasil. De manera que, sin pensarlo demasiado, el 18 de marzo de 1865, López declara la guerra al Imperio brasileño y solicita permiso de paso al gobierno argentino. Esa autorización no es concedida por Mitre y las fuerzas paraguayas invaden la provincia de Corrientes, provocando la declaración de guerra y la formalización, el 1º de mayo siguiente, del Tratado de la Triple Alianza entre la Argentina, Brasil y Uruguay, país en el que la sublevación contra Berro ya ha triunfado y la presidencia es ejercida por el general Flores. La lucha, que es la más sangrienta, agotadora y prolongada del continente, termina el 1º de marzo de 1870 con la muerte de Francisco Solano López y con un Paraguay derrotado y destruido.

Según el tratado de 1865, la Argentina, Brasil y Uruguay se comprometen a no deponer las armas ni a negociar separadamente y, para evitar desinteligencias posteriores, fijan las bases que servirían de pauta para los tratados de límites que se exigirían al Paraguay; pero, al concluir la contienda, nada de esto se cumple. Desde el punto de vista político y diplomático, la liquidación de la Triple Alianza suscita para la Argentina tantos o más riesgos que la guerra con el Paraguay porque, una vez vencido éste, surgen serias discrepancias entre los aliados, que son aprovechadas por la política brasileña para anexas las tierras logradas con la victoria y para asegurar su influencia en el Paraguay, con el que firma un tratado preliminar de paz cuando aún las fuerzas imperiales no se han retirado del territorio paraguayo, y también por el Uruguay, que continúa siendo aliado del Paraguay. Estas consecuencias, para nada previstas por la diplomacia argentina, debilitan la posición del gobierno de Buenos Aires, que en el frente interno se encuentra jaqueado por las críticas de la oposición a esa guerra fratricida y cuyo canciller, Mariano Varela, tiempo antes había declarado que “la victoria no da derechos a las naciones aliadas para declarar por sí límites suyos los que el tratado señala”, fórmula que limita las pretensiones argentinas. Lo cierto es que, con posterioridad a la Guerra de la Triple Alianza, en el Paraguay se afirma la influencia política brasileña, mientras que la Argentina, tras solucionar sus cuestiones de límites con él, gravita en los ámbitos económico, monetario y cultural.

El otro momento anunciado más arriba es en 1888. Movida por el deseo de mejorar las relaciones entre los estados americanos mediante un acuerdo sobre los derechos y responsabilidades recíprocas de sus ciudadanos,



Doctor Luis María Drago. Foto Witcomb. Museo Roca.

la Argentina convoca, conjuntamente con el Uruguay, un congreso americano al que son invitadas todas las naciones sudamericanas. Se trata del Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado que se reúne en Montevideo en agosto de ese año y al que asisten representantes de los países convocantes y de Brasil, Bolivia, Perú, Paraguay y Chile. La reunión de Montevideo, que se produce casi en vísperas de la Primera Conferencia Panamericana reunida en Washington en 1889-90, y que cuenta con la presencia del presidente argentino en su sesión de clausura, es una excepción a la tendencia aislacionista que caracteriza a la política exterior argentina frente a cualquier intento de inteligencia hemisférica.

Finalmente, ya en el siglo XX, cuando América comienza a cobrar nueva significación para la Argentina, se producen varios hechos que ponen en evidencia una mayor predisposición

por intervenir en la vida del continente. Ya se han mencionado la carrera armamentista con Brasil y la acción tendiente a promover la cooperación regional con Chile y Brasil. A estos signos de cambio hay que agregar otro que muestra claramente ese mayor compromiso con la suerte del continente. Se produce en 1902, cuando el canciller Luis María Drago proclama su doctrina contra el cobro compulsivo de las deudas públicas. Efectivamente, el 29 de diciembre de ese año, con motivo de la agresión europea a Venezuela, el canciller de Roca envía una nota a Washington en la que sostiene que los empréstitos de carácter público no autorizan el empleo de las armas y menos la ocupación física del suelo americano por una potencia europea. Las ideas expuestas por Drago tienen honda significación tanto para la Argentina como para los Estados Unidos, la América Latina y aun para Europa. Para la Argentina, la franca solidaridad con la suerte de Venezuela significa, ante todo, un útil precedente defensivo contra métodos de posible aplicación en su contra, pero también un importante paso a favor de la solidaridad hemisférica y, por tanto, de la tendencia intervencionista que de vez en cuando aparece en su política exterior. Sin embargo, los efectos de esta actitud en vez de acrecentar su prestigio frente a los países débiles del continente, suscitan en éstos serias resistencias y recelos porque en ella ven un claro intento de hegemonía política en los asuntos de interés continental. Para el gobierno norteamericano, la tesis de Drago es peligrosa porque tiende a dar contenido político al panamericanismo y a multilateralizar la doctrina Monroe. Finalmente, en la nota argentina subyace también un principio de defensa frente a los excesos del imperialismo europeo.

CUESTIONES LÍMITROFES

Una de las preocupaciones fundamentales de las relaciones internacionales argentinas del período aquí considerado es dar solución definitiva a los problemas de límites con los países vecinos. De allí que las relaciones con ellos sean difíciles en estos años y que en reiteradas oportunidades exijan una desviación de las preocupaciones diplomáticas que habitualmente estaban referidas, casi con exclusividad, a Europa. El cumplimiento de ese objetivo insume varias décadas de continuas fricciones que, en más de una ocasión, llevan al borde de la guerra y que ponen en evidencia los defectos de la conducción exterior del país. En efecto, en el manejo de las negociaciones provocadas por la discusión de las cuestiones limítrofes, por lo general, se observa un casi total desconocimiento tanto del terreno disputado como de los antecedentes históricos respectivos, fallas que con frecuencia se ven agravadas por la falta de preparación de los diplomáticos que en ellas intervienen. No obstante, al final de este período se llega con los pleitos esenciales solucionados, unas veces por arreglos directos, otras por sentencias arbitrales, pero nunca por medios bélicos.

BRASIL

Entre las cuestiones territoriales, ocupa un lugar importante la que se suscita con Brasil por los límites en las zonas que habían sido ocupadas por las misiones jesuíticas. El tratado que ambos países firman en 1857 queda sin efecto al no ser ratificado por el gobierno argentino. Las fricciones continúan, debido a que Brasil no respeta el *statu quo*, pues ocupa terrenos litigiosos en los que construye algu-

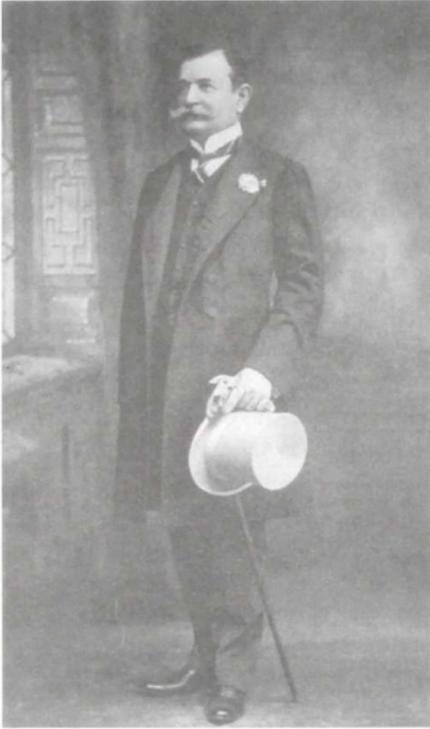
nas poblaciones y fortines e, incluso, un camino que llega hasta Corrientes, provocando sucesivas protestas del gobierno de Buenos Aires. Las negociaciones destinadas a definir la frontera en esa región, interrumpidas luego de aquel fracaso, se reactivan a mediados de la década de 1870, aunque no cobran impulso hasta después de 1881, en que el Congreso argentino crea la gobernación de Misiones. Esta medida, que responde a una clara política de defensa territorial que ya se había puesto de manifiesto con la creación de la gobernación del Chaco en 1872 y la de la Patagonia en 1878, despierta la inquietud del gobierno brasileño, que inmediatamente inicia gestiones para el arreglo de límites. Estas gestiones conducen a la firma del tratado del 28 de septiembre de 1885.

Ese tratado dispone el reconocimiento de la zona litigiosa y la exploración de los cuatro ríos que la comprenden, tarea que se encomienda a una comisión mixta, y obliga a las partes a buscar una solución amistosa y a celebrar un tratado definitivo. Sin embargo, esto no llega a producirse porque, pese a que las comisiones presididas por el coronel Garmendia y el barón de Capanema realizan la exploración ordenada por el tratado, es imposible fijar el límite en el terreno. La divergencia se suscita por un problema toponímico centrado en la discusión de cuáles son verdaderamente los ríos que deben portar el límite entre ambos países. Mientras los argentinos sostienen que deben ser los ríos que ellos denominan San Antonio y Pepirí Guazú, que los brasileños llaman Jangada y Chapelco y que se encuentran en el extremo oriental de las antiguas misiones, éstos afirman que el límite debe pasar por los ríos que aquéllos conocen por los nombres de San Antonio Miní y Pepirí Miní y que se

encuentran al oeste de ese territorio. Como consecuencia de este desacuerdo, se entabla una litis sobre un territorio bastante mal conocido por ambas partes y cuya superficie es de alrededor de 30.000 Km².

Poco y nada se avanza en ese reconocimiento del espacio litigioso. El 7 de septiembre de 1889, Norberto Quirno Costa y el barón de Alençar suscriben en Buenos Aires un Tratado sobre las Misiones Orientales, en el que se estipula que, si en el plazo de noventa días no se llega a un arreglo directo, la cuestión será sometida al arbitraje del presidente de los Estados Unidos. Así las cosas, los cambios operados en la situación interna del Brasil, donde ese mismo año se proclama la República, hacen posible la reanudación de las negociaciones directas, esta vez entre los cancilleres Estanislao S. Zeballos y Quintino Bocayuva. El 30 de enero de 1890, firman el Tratado de Montevideo, que dispone la división del territorio en litigio en dos partes casi iguales. Sin embargo, este nuevo arreglo, con el que se cree dar fin a la ya centenaria disputa por el territorio de Misiones, no logra la aprobación del Congreso brasileño, de manera que no queda otra salida que dar cumplimiento al compromiso arbitral dispuesto por el Tratado de 1889.

En el proceso diplomático que conduce al fallo arbitral del primer mandatario norteamericano Stephen Grover Cleveland, la balanza se inclina a favor del Brasil y el laudo, que se produce finalmente el 5 de febrero de 1895, es desfavorable en todo a la Argentina. En efecto, la sentencia, que no contiene ningún tipo de fundamento, adopta como solución la propuesta brasileña y establece como límite a los ríos Pepirí Guazú y San Antonio, lo que para la República Argentina significa la pérdida to-



Doctor Estanislao S. Zeballos. Fotografía Garro y Merlino. Museo Roca.

tal del territorio en disputa. La incoherencia y la discontinuidad, la desidia y la improvisación en el manejo de las relaciones exteriores son la causa de esta derrota sufrida por la diplomacia argentina que, pese a todo, acepta el laudo Cleveland que da por terminada la tan enojosa cuestión de Misiones. A partir de este momento, las negociaciones entre ambos países tienen por meta la ejecución práctica del laudo. Con ese fin se firman, entre 1895 y 1910, varios convenios, entre los que se destaca el del 6 de octubre de 1898 que establece la delimitación precisa y definitiva de las fronteras en toda su extensión. Los trabajos de demarcación y colocación de hitos que efectúa la

comisión mixta argentino-brasileña entre 1900 y 1904 son finalmente aprobados el 4 de octubre de 1910. Con esto queda fijada la línea divisoria sobre el río Uruguay, en tanto que respecto de las cataratas del Iguazú y de la desembocadura del río Cuarehim se firman sendos convenios en 1904 y 1927, que son ratificados en 1941.

BOLIVIA

La controversia con Bolivia sobre los asuntos de límites abarca tres grandes territorios: la provincia de Tarija, el Gran Chaco y la Puna de Atacama. Luego de los fracasados tratados de paz, amistad, comercio y navegación firmados en 1858 y en 1865, que no son ratificados por el Congreso argentino, en el primer caso y por el boliviano, en el segundo, se llega al del 9 de julio de 1868, que es modificado al año siguiente; pero ninguno de estos convenios resuelve el litigio limítrofe. Las soluciones al mismo están contenidas en el Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán que se celebra en 1889, al que se llega luego de arduas negociaciones que se inician en 1884, y que pese a algunos intentos frustrados, conducen a la firma, en junio de 1888, de un *modus vivendi* que precede al arreglo definitivo.

El tratado de límites de 1889 es una transacción por la cual la República Argentina cede la provincia de Tarija y parte del Chaco, en tanto que Bolivia renuncia al Gran Chaco y a sus derechos sobre la totalidad de la Puna de Atacama, territorio que Chile ocupa militarmente desde la terminación de la Guerra del Pacífico. Ahora bien, esta última circunstancia se erige en una traba para la aceptación del arreglo por parte del Senado argentino, el que exige como requisito previo a la ratificación

que se modifique la redacción original de forma tal que se armonice con el tratado de límites argentino-chileno de 1881, basado en la teoría de las altas cumbres. Esta modificación es negociada en Buenos Aires entre el canciller argentino Estanislao S. Zeballos y el plenipotenciario boliviano Mariano Baptista y, una vez aceptada por Bolivia, por ley del 12 de noviembre de 1891 el Congreso argentino aprueba el tratado, cuyo canje de ratificaciones se produce en Buenos Aires dos años después. Sin embargo, con esto no todo queda solucionado, pues al iniciarse las tareas de demarcación en el terreno, surgen numerosos inconvenientes cuya solución demanda largos años de negociaciones, durante los cuales se firman diversos protocolos. Entre ellos, se destacan los suscriptos por el doctor Dardo Rocha, quien en dos oportunidades fue enviado a La Paz por el gobierno argentino. Los celebrados por el fundador de La Plata son el Protocolo Rocha-Cano en 1895 y el Protocolo Rocha-Pini-lla en 1911. Este último tiene la importancia de haber dejado sin efecto las modificaciones introducidas por los diversos protocolos aclaratorios y confirmado, por tanto, la vigencia del tratado de 1889, de suerte que en adelante la demarcación se hace de acuerdo con él. Empero, las dificultades emergentes de ese tratado no se subsanan y, luego de numerosas gestiones, recién el 9 de julio de 1925 se arriba a la firma de un tratado definitivo de límites que es suscripto en La Paz.

La primera dificultad se presenta en relación con la provincia de Yacuiba. En contra del espíritu del tratado de 1889, la demarcación, iniciada en 1895, muy pronto permite advertir que algunas poblaciones bolivianas tienen que pasar al dominio argentino. Naturalmente, esta comprobación provoca en Bolivia una reac-

ción en contra del tratado; pero todo se soluciona con la firma del protocolo adicional del 14 de mayo de 1898, por el cual el gobierno de Buenos Aires acepta la reclamación del de La Paz y la Argentina cede a Bolivia la población de Yacuiba con un territorio adyacente, cuya extensión de 30 Km² fue reducida aproximadamente a la mitad por el protocolo del 28 de enero de 1904, que en 1910 es rechazado por el Senado argentino.

Otra dificultad importante se plantea en relación con la Puna de Atacama, región que por el Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán, Bolivia cede a la Argentina a cambio de Tarija que, según ya se dijo, al momento de firmarse ese acuerdo está ocupada por fuerzas chilenas. El problema surge precisamente porque Chile pretende invocar derechos derivados del Pacto de Tregua de 1884 que pone fin a la Guerra del Pacífico y, amparándose en esa pretensión, intenta anular aquella cesión efectuada por el gobierno de La Paz, el que, por otra parte, nada hace para eliminar los obstáculos puestos por Chile y que impiden el cumplimiento del acuerdo suscripto con la Argentina. Ante esta actitud de Bolivia, que parece desentenderse de su obligación de actuar conjuntamente con la Argentina para lograr que Chile abandone ese territorio indebidamente ocupado, el gobierno de Buenos Aires negocia en 1895 el Protocolo Rocha-Cano, por el cual Bolivia declara que nunca ha cedido la Puna de Atacama a Chile como tampoco ha consentido la ocupación de su territorio por parte de ese país. Esta declaración, por la que Bolivia mantiene su derecho a ceder la Puna a la Argentina, destraba finalmente la cuestión, aunque no alcanza para resolverla, sino simplemente para radicar el problema entre Chile y la Argentina. Esto contribuye a tensionar aún más las rela-

ciones entre ellos, relaciones que desde 1892 han entrado en un período por demás crítico.

A partir de entonces, la discusión sobre la Puna de Atacama se sigue entre la Argentina y Chile, en forma independiente de las demás cuestiones limítrofes existentes entre estos dos países. A comienzos de 1896, ambos países llegan a un importante acuerdo, según el cual y de conformidad con los tratados firmados en 1881 y 1893, la línea divisoria en la región de la Puna debía trazarse mediante una operación conjunta de la Argentina, Bolivia y Chile. Como las desinteligencias continúan, en 1899 se reúne una comisión especial que fracasa en su cometido. Entonces se designa al ministro norteamericano en Buenos Aires, William Insko Buchanan, para que dirima la cuestión. En una rápida como efectiva actuación, Buchanan señala el límite en la zona de la Puna, aunque el convenio para determinar el límite definitivo entre la República Argentina y Chile en esta zona se firma en Buenos Aires recién el 2 de mayo de 1904. Según ese acuerdo, el límite es una línea recta que termina en la cumbre más alta del cerro Zapaleri, punto tripartito en el que confluyen los territorios de los tres países involucrados en esta cuestión: la Argentina, Bolivia y Chile. La demarcación material de tal línea se lleva a cabo al año siguiente.

PARAGUAY

La cuestión de límites entre la Argentina y el Paraguay es anterior al Tratado de la Triple Alianza. En 1856, ambos países firman y ratifican un acuerdo por el cual se aplaza el arreglo de esa cuestión. De manera que cuando, en 1865, se suscribe aquel tratado, en el que se conviene respetar la integridad territorial del Paraguay pero se fija el límite argentino por

los ríos Paraná y Paraguay hasta Bahía Negra, adjudicando a la Argentina la totalidad del Chaco Boreal, el gobierno de Asunción ha reconocido ya la necesidad de dar solución al problema de fronteras; aunque esto no quiere decir que ese gobierno esté obligado a aceptar lo que la Argentina, Brasil y Uruguay han decidido a sus espaldas. Por esta razón, concluida la Guerra de la Triple Alianza, las negociaciones que preceden al acuerdo de paz están destinadas también a solucionar la cuestión limítrofe. Junto con el tratado definitivo de paz y el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, el 3 de febrero de 1876 el canciller argentino Bernardo de Irigoyen y el delegado paraguayo Facundo Machain firman, asimismo, otro acuerdo comúnmente conocido como Tratado Irigoyen-Machain.

Por este tratado definitivo de límites, que es fruto de largas y arduas negociaciones en las que las autoridades argentinas no escatiman esfuerzos para obviar las profundas diferencias jurisdiccionales y limítrofes que ambos países arrastran desde el fin de la guerra de la Triple Alianza, el Paraguay renuncia a la región comprendida entre los ríos Bermejo y Pilcomayo y acepta que por este último el límite esté dado por la línea del *thalweg*—es decir, la línea ininterrumpida de los sondeos más profundos—, repartiéndose las islas entre ambos países de acuerdo a la mayor proximidad a sus respectivas costas. Por parte de la Argentina, ese tratado también supone renunciamentos, pues resigna definitivamente sus aspiraciones al territorio chaqueño situado al norte del río Verde hasta Bahía Negra, cuya posesión tenía el Paraguay desde 1811. Esos acuerdos reducen notablemente el área en disputa, dejando sin resolver sólo una porción del Chaco Boreal: el territorio comprendido

entre el brazo principal del río Pilcomayo y el río Verde con inclusión de la Villa Occidental, cuestión que, por el mismo instrumento, se dispone someter al fallo arbitral del presidente de los Estados Unidos. Finalmente, el acuerdo establece que el límite entre los dos países será, por el este y por el sur, el canal principal del río Paraná, desde su confluencia con el río Paraguay hasta encontrar por su margen izquierda los límites del Brasil, y por el oeste, el canal principal del río Paraguay, desde su confluencia con el río Paraná y hasta la desembocadura del río Pilcomayo; las islas de Apipé y Cerrito quedan para la Argentina y la de Yaciretá para el Paraguay, en tanto que la posesión de las restantes islas se repartirá entre los dos países según su posición respecto del canal principal de ambos ríos.

Casi dos años después, en un fallo que, al igual que el Laudo Cleveland, carece de fundamentos, el 12 de noviembre de 1878 el presidente Rutherford S. Hayes pronuncia su sentencia arbitral, que es totalmente favorable a los reclamos del gobierno de Asunción, pues establece que el Paraguay tiene justo título a la zona discutida. Este laudo, que pone en evidencia las falencias de la diplomacia argentina que no supo reunir y aportar al árbitro la documentación necesaria para defender la posición argentina, fue acatado por el gobierno de Buenos Aires, que el 14 de mayo del año siguiente hace entrega de Villa Occidental, la que por decisión de las autoridades paraguayas pasa a llamarse Villa Hayes.

Con ese fallo arbitral, sin embargo, no concluyen los problemas. Según el Tratado Irigoyen-Machain, confirmado por esta sentencia, es el brazo principal del río Pilcomayo el portador del límite internacional entre los dos países. Cuando se procura determinar so-

bre el terreno cuál es ese brazo principal surgen dificultades, pues muy pronto se advierte la inexistencia de un cauce definido en la zona correspondiente a los esteros Patiño. Es así que nuevas negociaciones entre las partes llevan a la firma de sendos protocolos, el 11 de septiembre de 1905 y el 1º de febrero de 1907, que disponen la realización de estudios y la designación de peritos. Con esto tampoco se resuelve la cuestión, que queda pendiente hasta que, en 1945, se llega a un arreglo definitivo. Finalmente, también hay que mencionar que como el árbitro no se expide sobre el límite occidental del territorio en disputa, el mismo queda indefinido durante más de medio siglo, hasta que en 1941 se fija en Esmeralda el punto tripartito entre la Argentina, Bolivia y el Paraguay.

URUGUAY

La única divergencia surgida con la República Oriental del Uruguay se suscita a mediados de la primera década de este siglo, durante la gestión del canciller Estanislao S. Zeballos, y está referido a la jurisdicción sobre las aguas del Río de la Plata. En 1907, con el pretexto de reglamentar la pesca, el gobierno de Montevideo se arroga la jurisdicción sobre la mitad del río, provocando un estado de tensión que se agudiza como consecuencia del hundimiento del navío uruguayo *Constitución*, cuyo salvamento es realizado por las autoridades navales argentinas que detienen a su tripulación. El entredicho se produce a raíz del rechazo, por parte de las autoridades uruguayas, a la pretensión de la cancillería porteña según la cual la jurisdicción argentina se extiende a todo el río, de acuerdo al *uti possidetis iuris* de 1810.

Este incidente, que provoca un serio deterioro en las relaciones entre ambos países, se supera gracias al *modus vivendi* establecido por el Protocolo Sáenz Peña-Ramírez que se firma en Montevideo el 5 de enero de 1910. En efecto, este instrumento, con el que se solucionan las incidencias entre la Argentina y el Uruguay por la jurisdicción en las aguas del Río de la Plata, mantiene el *statu quo* existente y consagra, por tanto, el régimen de río, de libre navegación y comercio.

CHILE

Chile es el vecino con el cual la República Argentina comparte el límite más extenso, cuya base es la cordillera de los Andes en una extensión de alrededor de 4500 kilómetros. Al mismo tiempo, es aquel con el que ha mantenido la controversia de más larga duración y de mayor gravedad, que no solamente se caracteriza por ser la que abarca el mayor número de litigios fronterizos y territoriales, sino también porque es la única que estuvo a punto de desembocar en una conflagración. Particularmente durante el período objeto de este capítulo, los límites entre ambos países dan margen a diversas y complejas cuestiones resueltas en sucesivas instancias y por medios distintos. Su desarrollo histórico ofrece dos etapas bien definidas, cuya bisagra se ubica en el año 1881. En la primera de ellas, la discusión se da en torno al dominio de extensos territorios; en la segunda, los desacuerdos se circunscriben al trazado de límites y a los problemas técnicos y de interpretación derivados de la implementación práctica del acuerdo, logrado en el año mencionado, por el que, según se verá más adelante, se establecen los límites cordilleranos.

De ambos períodos, el más ríspido y crítico es el segundo.

Alegando motivos comerciales, en 1868 Chile denuncia el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación firmado con la Argentina en 1855, por el cual ambos países se garantizaban mutuamente sus respectivos territorios poseídos en 1810 y, al mismo tiempo, convenían postergar cualquier controversia futura para someterla oportunamente a un arbitraje. A partir de este momento, las diferencias y negociaciones se prolongan durante más de una década, lapso durante el cual el país trasandino aumenta constantemente sus pretensiones, que llegan hasta involucrar a la Patagonia en sus aspiraciones y que crean una situación de tensión tal que en varias oportunidades hacen pensar en el peligro de una confrontación armada. En efecto, la discusión, que en aquel momento se circunscribía a la región magallánica, se torna preocupante a partir de 1872, cuando el país vecino amplía sus reivindicaciones incluyendo en ellas a todo el espacio patagónico. Esos intentos expansivos chilenos en la Patagonia y el estrecho de Magallanes cobran tal fuerza que no tardan en preocupar a la prensa argentina, la que comienza a presionar a las autoridades para que adopten los resguardos necesarios para contener esa tan agresiva política.

En la década de 1870 se registran sucesivas y trabajosas negociaciones y se firman diversos acuerdos que no llegan a ser ratificados hasta que, en 1881, se arriba finalmente al tratado definitivo de límites. El tratado, negociado por telégrafo y con la intervención de los representantes diplomáticos norteamericanos en Chile y la Argentina, es firmado en la capital argentina, el 23 de julio de 1881, por el canciller argentino Bernardo de Irigoyen y el cón-

sul chileno Francisco Echeverría y ratificado en el mismo año por ambos países.

El tratado de 1881 es producto de una transacción muy importante. Por él, ambos países resignan sus pretensiones máximas. La República Argentina renuncia a las aguas y costas del estrecho de Magallanes, salvo la boca hacia el Atlántico, y Chile a sus pretensiones a la Patagonia, con lo cual aquel país resuelve a su favor un punto fundamental: la adjudicación para sí de los territorios patagónicos al este de la cordillera de los Andes y la mitad oriental de Tierra del Fuego. Pero, además, se declara la neutralización del Estrecho, en cuyas costas se prohíbe la construcción de fortificaciones; se estipula que el límite entre ambos países es la cordillera de los Andes y que la línea divisoria correrá por las cumbres más elevadas de la misma que dividen las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a uno y otro lado; y, finalmente, se conviene someter al arbitraje de una nación amiga las cuestiones que surgiesen en el futuro.

La firma de este tratado se produce en un momento muy especial, tanto para los chilenos como para los argentinos. Chile se encuentra envuelto en la guerra contra el Perú y Bolivia, mientras que la República Argentina acaba de resolver definitivamente el problema de la Capital Federal y de realizar también la Campaña al Desierto que posibilita la ocupación efectiva de la Patagonia. Esta situación de inferioridad en que se halla Chile respecto de la Argentina tiene una incidencia extremadamente negativa sobre el proceso que sigue a la firma y ratificación del tratado, porque para las autoridades y el pueblo trasandinos es una opción forzada y un mal acuerdo. De manera que, una vez concluida la Guerra del Pacífico, no manifiestan demasiado interés en llevarlo a

la práctica sino que, por el contrario, el gobierno de Santiago busca por todos los medios impedir o, al menos, atrasar su cumplimiento, cuando no tergiversar su contenido.

En esas condiciones es muy difícil arribar a una convención para la ejecución del tratado, que reglamentase la designación de peritos y comisiones de ayudantes, la que no se firma hasta agosto de 1888. Muy poco tiempo después, el gobierno de Buenos Aires nombra al perito argentino, Octavio Pico, quien debe esperar casi un año hasta que, en 1890, Chile designa el suyo, Diego Barros Arana. Reunidos finalmente ambos peritos, inician sus tareas. Pero casi de inmediato surgen las dificultades, pues de manera intempestiva, en enero de 1892, el chileno Barros Arana formula la teoría del *divortium aquarum* continental que pretende imponer como cuestión previa al comienzo de las tareas demarcatorias.

Lamentablemente, esto pone en evidencia que el tratado de 1881 es sólo una solución precaria que no pone término a las divergencias porque su confusa redacción da lugar a interpretaciones muy diferentes, que se ponen de manifiesto no bien concluye la Guerra del Pacífico y, sobre todo, cuando se comienza la delimitación sobre el terreno. Mientras la tesis argentina sostiene que el límite es el de las más altas cumbres que separan las corrientes de las vertientes producidas por los deshielos —es decir, la de las corrientes locales que se forman dentro de la región cordillerana—, Chile defiende la teoría del *divortium aquarum* continental, de separación de las nacientes de los ríos según se dirijan a uno u otro océano. La divergencia es crucial en la zona de los Andes Patagónicos —desde el lago Nahuel Huapi y el cerro Tronador hacia el sur— porque la división propuesta por Chile no coincide con la de



Los presidentes de la Argentina y de Chile, Julio Argentino Roca y Federico Errázuriz, en el encuentro conocido como "Abrazo del Estrecho". Archivo General de la Nación.

las más altas cumbres y desplaza el límite internacional hacia el oriente, mientras que, de aceptarse la tesis argentina, ese límite se encuentra próximo al océano Pacífico. En resumen, la interpretación que pretende imponer el perito chileno significa sacar de los Andes la divisoria de aguas e internalarla en la Patagonia, abarcando una región en la que existen valles y lagos importantes, y esto contradice el espíritu del tratado de 1881.

La pretensión chilena no es aceptada por el perito argentino ni por el gobierno de Buenos Aires. Con el fin de superar las dificultades, se inician nuevas negociaciones que desembocan en la firma de un protocolo el 1º de mayo de 1893. Este protocolo, suscripto en Santiago por Norberto Quirno Costa e Isidoro Errázuriz, aclara, interpreta y ratifica lo dispuesto por el tratado de 1881. Por eso es cono-

cido como Protocolo Adicional y Aclaratorio de 1893. Su firma es un triunfo de la diplomacia chilena, que logra imponer el principio "Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico". Sin embargo, este acuerdo, considerado como una gran fórmula de equilibrio, no termina con los problemas. Inmediatamente después de su ratificación, surgen divergencias de criterios técnicos que reabren la discusión, lo que conduce a la firma de un nuevo acuerdo. Se trata del Protocolo del 17 de abril de 1896 que establece que, en el caso de no allanarse amigablemente y de común acuerdo las divergencias, se las sometería al arbitraje de la corona británica, con excepción de la demarcación al norte del paralelo 26º.

Pese a esto, la tensión entre ambos países aumenta constantemente, haciendo cada vez más críticas las relaciones entre ellos. En ese

clima, en el que los preparativos bélicos son tan intensos que la guerra parece inevitable, se hace muy difícil la labor de los peritos. No es extraño, por tanto, que tras la realización de numerosos trabajos de campo, Francisco P. Moreno, nuevo perito argentino, y Diego Barros Arana no logren ponerse totalmente de acuerdo respecto del emplazamiento del límite internacional. Presentadas sus respectivas propuestas, se comprueba que en la región de los Andes Patagónicos sólo hay coincidencias respecto a dos tramos, que quedan resueltos, mientras que, en otros tres, las discrepancias son absolutas y con respecto a ellos la única salida posible es el arbitraje. Se llega así, en 1898, a la firma del acta por la que se remiten los antecedentes a Su Majestad Británica para que dicte sentencia en calidad de árbitro. Las cuestiones litigiosas sometidas al arbitraje británico son cuatro y se refieren a las siguientes regiones: 1) paso de San Francisco; 2) cuenca del lago Lácar; 3) desde el lago Nahuel Huapi al lago Viedma, y 4) zona adyacente al Seno de la Última Esperanza. De ellas, sólo la primera está ubicada fuera de los Andes Patagónicos.

Esta decisión no alcanza para frenar la carrera armamentista y, en los últimos años del siglo XIX y los primeros del actual, este conflicto limítrofe toma un sesgo por demás alarmante. En esta atmósfera poblada de posibilidades bélicas, asume Julio A. Roca su segunda presidencia y de inmediato comienza a buscar un arreglo directo con Chile. En febrero de 1899, se reúne con el presidente trasandino Errázuriz en el denominado encuentro del Estrecho y, poco después, se produce el arbitraje Buchanan que, como ya se dijo, resuelve la cuestión de la Puna de Atacama. Sin embargo, pese a sus esfuerzos, Roca sólo consigue un alivio transitorio en el clima de tensión entre

argentinos y chilenos. Al despuntar el nuevo siglo, todo parece indicar que el desenlace bélico es inevitable, pues los aprestos bélicos se intensifican, acompañados y alentados por la prensa y la opinión pública de uno y otro lado de la cordillera. Es entonces, cuando se estaba al borde de la guerra, que comienzan a movilizarse importantes y decisivas influencias con el fin de evitar el conflicto armado y de hacer posible un arreglo pacífico entre ambos países, influencias que muy pronto logran encauzar las negociaciones que culminan con la firma de los Pactos de Mayo.

Esos pactos, que se suscriben en Santiago el 28 de mayo de 1902, comprenden cuatro instrumentos principales: un Acta Preliminar, un Tratado General de Arbitraje, una Convención sobre Limitación de Armamentos Navales y un Acta en la que se pide al árbitro que designe una comisión que fije los hitos demarcatorios sobre el terreno. Estos acuerdos fueron seguidos poco después por un Acta Aclaratoria, firmada el 10 de julio del mismo año y también en Santiago, en la que se suprimen algunos puntos que preocupaban a ambas partes; los chilenos aventan la sombra del arbitraje retroactivo, en tanto que los argentinos, con la aclaración de que Chile sólo tiene una esfera naval —en el Océano Pacífico— mientras que la Argentina, en cambio, cuenta con dos —el Océano Atlántico y el Río de la Plata—, logran preservar la ligera superioridad de su marina. Los Pactos de Mayo, que en general son muy bien recibidos por la prensa y la opinión pública de ambos países, ponen fin al conflicto y consolidan la amistad definitiva entre Chile y la Argentina y, como preceden al fallo arbitral de la corona británica, contribuyen a preparar un clima favorable para recibir esa solución del litigio fronterizo.

Para el cumplimiento de su misión, el tribunal arbitral designa en 1901 una comisión técnica encabezada por un eminente geógrafo, el coronel Thomas Holdich, quien estudia personalmente la zona litigiosa en compañía de asesores argentinos y chilenos y elabora un informe técnico que sirve de base para el laudo arbitral, que se produce el 20 de noviembre de 1902. Según ese laudo, el límite internacional reposa en una línea intermedia que, si bien responde a las necesidades de las partes, no se atiene a las pretensiones ni de la Argentina ni de Chile y se aparta también del Tratado de 1881 que establece el límite en la cordillera. Para la determinación de esa línea, el árbitro combina el sistema de las altas cumbres con el de la división de las aguas y el de las líneas convencionales; así, por ejemplo, en la región del paso de San Francisco aplica la tesis del *divortium aquarum* y la de las altas cumbres en la región del lago Lácar —que se atribuye a la Argentina—, en tanto que de allí hacia el sur, el límite sigue preferentemente una línea convencional y, en la región adyacente al Seno de la Última Esperanza, pasa en parte por las más altas cumbres y en parte por la divisoria de aguas. Esta solución, que es acatada por am-

bos países, adjudica a la República Argentina algo menos de la mitad de la superficie del territorio controvertido, que era de aproximadamente 90.000 kilómetros cuadrados, de manera que este país conserva muchos valles y parte de los grandes lagos.

Con la firma de los Pactos de Mayo y la aceptación del laudo británico, los dirigentes políticos de ambos países ven extinguirse definitivamente las causas que durante tantos años habían tensionado las relaciones mutuas y que más de una vez los habían colocado al borde de la guerra. Sin embargo, al concluir el período estudiado en este capítulo, la cuestión de límites entre Chile y la República Argentina sólo está resuelta hasta el lugar en que el meridiano del cabo Espíritu Santo toca en el canal de Beagle, de allí hacia el sur y hacia el este, el pleito queda sin resolver y constituye lo que se conoce como “cuestión del Beagle”. Esta cuestión no había sido prevista por el Tratado de 1881 ni por el Protocolo Adicional de 1893, sencillamente porque para entonces aún no había surgido. El problema pendiente consiste en resolver cuál es la boca oriental del canal de Beagle y cuáles son las islas situadas al sur de dicho canal.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La historia de las relaciones exteriores argentinas ha recibido el aporte de historiadores, de juristas y de especialistas en relaciones internacionales, tanto argentinos como extranjeros, de manera que cuenta con una más bien abundante bibliografía. Entre ella se destacan, por su cantidad y calidad, los trabajos producidos en las últimas décadas en que la temática ha comenzado a ejercer gran atrac-

ción sobre los historiadores. Lamentablemente, la amplitud de esa bibliografía y la brevedad de esta reseña hacen que sea imposible incluir en ésta todos los títulos existentes. Aquí sólo se ofrece una selección, estructurada sobre la base de los temas centrales del capítulo, con la que se aspira a mostrar la profusión de estudios sobre ciertos períodos y/o cuestiones y la escasez, cuando no la ausencia, en otros.

La producción más importante está referida a las relaciones exteriores argentinas en general y a la política exterior. Dentro de ella se pueden distinguir las obras de carácter general y las que se ocupan sólo de determinadas problemáticas o períodos. La lista de las primeras es bastante amplia y en ella hay que destacar tres estudios que se refieren particularmente al período: LUIS SANTIAGO SANZ, "La historia diplomática desde 1862 hasta 1930", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1964, págs. 293-359; ROBERTO ETCHEPAREBORDA, "La política externa argentina 1870-1920", *Anuario del Departamento de Historia*, Año II-III, N° 2, Córdoba, 1964-1965, págs. 167-261, y HUGO R. SATAS, *Una política exterior argentina*, Buenos Aires, 1987. La lista continúa con OWEN G. USINGER, *Fundamentos de la política internacional argentina*, Rosario, 1952; SERGIO BAGÚ, *Argentina en el mundo, México-Buenos Aires*, 1961; ISIDORO RUIZ MORENO, *Historia de las relaciones exteriores argentinas, (1810-1955)*, Buenos Aires, 1961; ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Historia de las relaciones internacionales Argentinas*, Buenos Aires, 1978, y JOSÉ PARADISO, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1993.

Entre los análisis generales de la política exterior argentina, se recomienda ver: JUAN CARLOS PUIG, "La política exterior argentina y sus tendencias profundas", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, N° 1, Buenos Aires, 1975, págs. 7-21; GUSTAVO FERRARI, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1981; GUILLERMO MIGUEL FIGARI, "Las constantes de la política exterior argentina", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, IV, Córdoba, 1990-1991, págs. 185-201, y del mismo autor, *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1993.

Los trabajos referidos a problemáticas y/o períodos específicos son, entre otros, los de PELHAM HORTON BOX, *Los orígenes de la guerra de la Triple Alianza*, Buenos Aires, 1958; EFRAIM CARDOZO, *El Imperio del Brasil y el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1961; MIGUEL ÁNGEL DE MARCO, *La guerra del Paraguay*, Buenos Aires, 1995; ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Zeballos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1982; JOSÉ PARADISO, "El poder de la norma y la política del poder, 1880-1916", en: CARI, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996, págs. 13-25; LUIS SANTIAGO SANZ, "La política exterior durante la presidencia de Avellaneda", *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, v. LVIII-LIX, Buenos Aires, 1987, págs. 75-166, y *La política exterior durante la presidencia de Pellegrini*, Buenos Aires, 1996, y ALBERTO A. CONIL PAZ, *Historia de la Doctrina Drago*, Buenos Aires, 1975.

Una de las cuestiones que más ha atraído a los historiadores argentinos es la referida a los conflictos territoriales. Sobre este tema se han producido obras de carácter general, entre las que se pueden mencionar las de CÉSAR DÍAZ CISNEROS *Límites de la República Argentina. Fundamentos histórico-jurídicos*, Buenos Aires, 1944, y *El territorio argentino. Cuestiones de límites*, Buenos Aires, 1963; RICARDO CAILLET-BOIS, *Cuestiones internacionales, 1852-1966*, Buenos Aires, 1970; RAÚL REY BALMaceda, *Límites y fronteras de la Argentina*, Buenos Aires, 1979, y LUIS ANTONIO MORZONE (h), *Compendio de soberanía territorial argentina*, Buenos Aires, 1979. En cuanto a las obras parciales, se sugieren las de LUIS SANTIAGO SANZ, *La cuestión de Misiones. Ensayo de su historia diplomática*, Buenos Aires, 1957, y de GUSTAVO FERRARI, *Conflicto y paz con Chile (1898-1903)*, Buenos Aires, 1969. Las cuestiones limítrofes

también han sido analizadas en obras en las que se abordan en general las relaciones con algunos de los países limítrofes, como por ejemplo las de MIGUEL ÁNGEL SCENNA, *Argentina-Brasil, cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, 1975, y *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, Buenos Aires 1981, y la de GUSTAVO FERRARI, "La Argentina y sus vecinos", en: GUSTAVO FERRARI y EZEQUIEL GALLO (comps.), *La Argentina del 80 al Centenario*, Buenos Aires, 1980, págs. 671-694.

La historia de las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos cuenta con varias obras importantes, de las que se sugieren, en primer lugar, la del autor norteamericano THOMAS F. MCGANN, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano, 1880-1914*, Buenos Aires, 1960, y luego las de otros dos historiadores de la misma nacionalidad, HAROLD F. PETERSON, *La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960*, Buenos Aires, 1970, y JOSEPH A. TULCHIN, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, 1990. También la de MIGUEL ÁNGEL SCENNA, *Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas*, Buenos Aires, 1970.

En cuanto a las relaciones anglo-argentinas, el único que ha producido estudios específicamente referidos a ellas es el historiador británico H. S. FERNS del cual se pueden ver el libro *Gran Bretaña y la Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, 1974, 2ª reimpresión, y el artículo "Las relaciones angloargentinas, 1880-1910", en FERRARI y GALLO (comps.), *op. cit.*, págs. 641-658.

La organización del Ministerio de Relaciones Exteriores es un tema que aún no se ha investigado a fondo y sobre el que sólo se puede mencionar el trabajo de BEATRIZ R. SOLVEIRA, *La*

evolución del servicio exterior argentino entre 1852 y 1930, Córdoba, 1997, que estudia el proceso de formación del servicio exterior argentino desde el momento en que se organizó constitucionalmente el país y hasta la crisis de 1930.

Finalmente, y dado que en esta breve orientación bibliográfica no es posible incluir más títulos de los que se ofrecen, como tampoco comentar ni siquiera rápidamente el contenido de éstos, a continuación se mencionan varios artículos donde el lector podrá suplir en parte esta ausencia: GUSTAVO FERRARI, "Bibliografía de base sobre política exterior argentina", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, año XIV-XV, tomo XIV-XV (2ª serie), Nº 24-25, Buenos Aires, 1970-71, págs. 74-97; CARLOS ESCUDÉ, "Los conflictos territoriales e internacionales en la historiografía argentina", EDMUNDO A. HEREDIA, "Relaciones internacionales en el siglo XIX", y MARIO RAPOPORT, "Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina", estos tres últimos en COMITÉ INTERNACIONAL DE CIENCIAS HISTÓRICAS, COMITÉ ARGENTINO, *Historiografía Argentina (1958-1988)*, Buenos Aires, 1990, págs. 551-583. Una evaluación crítica de la producción histórica argentina, MIRIAM COLACRAI DE TREVISAN, "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en: ROBERTO RUSSELL (ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, 1992, págs. 19-51. A esos artículos hay que agregar la obra de JOSÉ OLAVARRÍA ARANGUREN y MARÍA TERESA SCHELLHORN, *Un siglo de política exterior argentina*, Buenos Aires, 1977-1978, en la que se incluye un amplio listado bibliográfico sobre política exterior argentina.

24. ORGANIZACIÓN, OPERACIONES Y VIDA MILITAR

Miguel Ángel De Marco

TIEMPOS DE DISOLUCIÓN NACIONAL

Mientras se libraba en distintos escenarios la lucha por la independencia, el país vivía desgarrado por constantes peleas intestinas que consumían recursos y esfuerzos indispensables para dar cima a aquella gran empresa. A partir de 1811, en que las provincias del Litoral se alzaron contra el poder central, hubo devastadores enfrentamientos durante los cuales los contendientes dieron rienda suelta a su ferocidad. Fueron acciones en las que los ejércitos comandados por José Artigas, Francisco Ramírez y Estanislao López opusieron una interminable guerra de recursos a las fuerzas militares de Buenos Aires que, mejor organizadas, armadas y vestidas, carecían sin embargo de suficiente disciplina y espíritu de cuerpo. Aquéllos eran dueños de una gran movilidad (a la grupa de los jinetes marchaban improvisados infantes, casi todos semidesnudos, apenas cubiertos con ponchos) y capitalizaban sus conocimientos de los respectivos terrenos (como, por ejemplo, López con Manuel Dorrego antes del combate de Gamonal, cuando indujo a que la caballería contraria acampase en sitios donde la toxicidad de la hierba eliminaba los equinos); éstos, se veían limitados en sus movimientos por la

hostilidad de las poblaciones y por los disensos en su propio seno.

La mención circunstanciada de las operaciones militares desarrolladas en la Banda Oriental, Santa Fe y Entre Ríos entre 1811 y 1820 resultaría imposible aquí. Sin embargo, conviene señalar que casi todas respondieron a las mismas características. En la trágica sucesión de escaramuzas y combates de cierta entidad, se advierten los excesos de *invasores e invadidos*, la crueldad de los porteños hacia los adversarios y la población civil —por ejemplo, el absurdo incendio de Rosario por las fuerzas de Juan Ramón Balcarce, en 1819, que la redujo a cenizas—, y los robos de ganado, las violaciones y otros crímenes que perpetraban las tropas de aquellas provincias en desmedro de las gentes que decían proteger, como también de los sufridos habitantes del norte de Buenos Aires.

La caída del Directorio después de Cepeda (1° de febrero de 1820), determinó no sólo la disolución del poder nacional y el aislamiento de las provincias, sino la adopción, por parte de cada una de ellas, de sistemas ofensivo-defensivos autónomos. Si Buenos Aires, provista siempre de mayores recursos, pese a las dificultades financieras que soportaba, mantuvo fuerzas de cierta importancia, pues debió

atender además a la seguridad de las fronteras con el indio, la mayoría de los estados del interior estuvieron en condiciones de sostener escasos efectivos, aumentados con el aporte de milicianos cuando se producían revueltas intestinas o litigios con otras provincias. Los uniformes y armamentos eran sumamente modestos y aun precarios, pues resultaba difícil su confección y reposición. Por lo general, las milicias marchaban a campaña vistiendo sus ropas particulares, portaban las heterogéneas armas de fuego que podía proporcionarles el Estado, enristaban lanzas de tacuara con cuchillos atados con tientos y en ciertos casos portaban, como único elemento defensivo, palos de regular tamaño y grosor.

En pos del plan de reformas impulsadas en Buenos Aires por el ministro de Gobierno del general Martín Rodríguez, Bernardino Rivadavia, el Poder Ejecutivo dictó un decreto fechado el 28 de febrero de 1822 mediante el cual ordenó una profunda reforma militar. Su objeto fue depurar los cuadros de jefes y oficiales a través del paso a retiro con la tercera parte de sus respectivos sueldos, previo pago de una suma establecida de acuerdo con la graduación de cada beneficiario. Los motivos aducidos fueron el restablecimiento de la disciplina militar y la corrección de los abusos que habían contribuido a relajarla; el deseo de acordar "el premio debido a grandes servicios y a una inmensa conquista [la emancipación], pero de un modo digno del pueblo que ha sentido más de una vez que sus esfuerzos y prudencia le han elevado a la dignidad de dar el ejemplo"; y el anhelo de organizar un ejército de conservación "cual la seguridad y el orden de la provincia lo exigen". Por el mismo decreto se suprimió la Comandancia de Marina, lo cual privó a la provincia de la defensa de sus ríos y costas.

El 1º de julio de 1822, la Sala de Representantes de Buenos Aires sancionó una ley mediante la cual se organizaba el Ejército sobre la base de un batallón de artillería integrado por cuatro compañías, cada una de 80 plazas con sus cabos y sargentos; un batallón de fusileros blancos, compuesto de cuatro compañías de 125 hombres cada una, con sus respectivas *clases*, y un batallón de cazadores, cuyo número de efectivos no se especificaba claramente. Nada se decía de la caballería.

GUERRA CONTRA EL IMPERIO DEL BRASIL

La tensión con el Imperio decidió al Congreso reunido en Buenos Aires a disponer, con fecha 11 de mayo de 1825, la recreación del Ejército Nacional. La ejecución de lo ordenado quedaba a cargo de esa provincia, a través del Poder Ejecutivo que ejercía el general Juan Gregorio de Las Heras. Éste había pensado anteriormente en dotar al país de fuerzas estables y la situación de la Banda Oriental favoreció sus designios. Los efectivos que se remontaran debían proteger la margen derecha, occidental, del río Uruguay con el fin de garantizar la integridad de su territorio y la inviolabilidad de sus límites contra la fuerza o la sedición.

De forma inmediata, fueron convocadas las provincias para que contribuyeran con fuerzas de línea y de milicias, pero hubo grandes dificultades para lograr dicho objetivo. El 31 de mayo se procedió a fijar la estructura orgánica del Ejército, sobre la base de cuatro batallones de infantería, con seis compañías de cien hombres cada una, incluidos sus cabos y tambores; seis regimientos de caballería de cuatro escuadrones, cada uno compuesto por dos compañías de cien hombres, agregados a

los cuales formarían trece para las planas mayores de los respectivos cuerpos; un batallón de artillería de seis compañías con setenta hombres cada una, y una compañía de zapadores de setenta hombres. Cuando los patriotas que buscaban expulsar a los ocupantes de la Banda Oriental se declararon parte de las Provincias Unidas y el Congreso aceptó (octubre de 1825) la legitimidad del gobierno recién creado, el enfrentamiento se hizo inevitable. Brasil declaró rotas las hostilidades el 10 de diciembre de 1825, y las autoridades argentinas aceptaron sin vacilar un reto para el que no estaban preparadas.

Desde dos meses antes, el general Martín Rodríguez, al frente de 600 hombres entre infantes y jinetes, se hallaba ubicado en el arroyo del Molino, en las proximidades de Arroyo de la China, donde debía recibir el aporte de las provincias para organizar fuerzas que le permitieran aumentar el *Ejército de Observación* próximo al territorio del Imperio.

Mientras el veterano de la independencia soportaba todo género de dificultades para remontar y poner en pie de guerra sus fuerzas, en Buenos Aires se decidía acelerar la marcha de cuerpos veteranos hacia el futuro teatro de la lucha.

Los efectivos de las tres armas recibieron uniformes completos y vistosos, tanto de campaña como de parada, para lucir en los combates, de acuerdo con la idea de la época de presentarse en el campo del honor ataviados con las mejores galas.

El armamento para la infantería estaba constituido por fusiles de chispa de distintas marcas, con bayonetas, que poseían un alcance máximo de 500 metros y un alcance eficaz de 250. La caballería contaba con pesados sables que requerían una fuerza hercúlea para

empuñarlos —a veces durante horas— en los combates, y con lanzas fabricadas en el parque de guerra de Buenos Aires. Cuando estas armas se deterioraban en campaña, los soldados improvisaban otras con cañas tacuaras. Las tercerolas eran provistas a las unidades para su uso en acciones aisladas pero por su reducido alcance efectivo, mucho menor que el de los fusiles, eran desechadas en las operaciones en masa. En cuanto a las pistolas, *de chispa*, eran ineficaces como elementos de ataque y apenas aceptables como medios de defensa personal.

La artillería usaba pequeños cañones de 4 y de 8 libras y obuses de 6, que sólo causaban algún efecto cuando sus balas lisas o tarros de metralla caían sobre formaciones muy cerradas.

Los infantes, artilleros y zapadores eran minoría, pues sumaban, respectivamente, 1500, 500 y 40 hombres, contra 3116 jinetes, distribuidos en regimientos de línea y de milicias. Pero el común denominador de todas las armas era la veteranía de los comandantes, oficiales y suboficiales, fogueados, como se ha dicho, en las campañas libertadoras de San Martín y en las luchas del Alto Perú.

Además del personal militar, iban en el ejército las esposas o compañeras de los soldados, “mujeres de robar y matar”, como las denominaba por su ferocidad el entonces coronel Tomás de Iriarte.

A fines de diciembre de 1826, el Ejército Republicano cruzó la frontera oriental y penetró en Brasil. Avanzó con dificultad durante todo el mes de enero. Dice Félix Best, en *Historia de las guerras argentinas*, que las fuerzas republicanas “habían marchado a razón de 13 kilómetros diarios, venciendo mil dificultades, especialmente la artillería, parque y maestranza, en un período sumamente caluroso y de

sequía. Las unidades perdían caballos y el parque boyadas, por cansancio y asoleados, y los que quedaban disminuían en vigor. Los incendios de campos en los vivaques produjeron grandes peligros y aun pérdida de vehículos, etcétera. El país cruzado estaba yermo, no había poblaciones ni ganados ni cultivos, salvo algunas llamadas estancias. Así, la carne, único elemento de que el ejército se alimentaba —pues hasta la sal se acabó—, era generalmente flaca y cansada, y hubo que echar mano del ganado que llevaba el ejército. De los caballos sólo quedaba uno por plaza para el combate”.

En los días sucesivos se dictaron órdenes generales para garantizar la marcha acelerada del ejército. Los batallones de infantería portaban la impedimenta indispensable, a punto tal que los oficiales sólo podían llevar un pequeño baúl cada uno. Únicamente los jefes conservaron sus caballos para guiar, erguidos en sus sillas, espada en alto, a las tropas en el combate.

Si bien se había logrado la sorpresa operativa, el Ejército Republicano no había podido interceptar los caminos de concurrencia de los dos núcleos enemigos. Un interminable temporal le dio tiempo al jefe imperial, marqués de Barbacena, para concentrar la totalidad de su ejército y evitar que el general enemigo intentara batir sus tropas por separado.

Ubicado en una zona desfavorable para librar combate con los brasileños, el general en jefe, Carlos María de Alvear, reunió una junta de guerra que aceptó su idea de esquivar combates mientras Barbacena se mantuviese en zona tan poco apropiada para los republicanos, e inducirlo a abandonar sus posiciones.

El ejército imperial poseía gran superioridad en el arma de infantería, a la que Alvear sólo podía oponer hombres cansados. Apenas

poseía un batallón con elementos veteranos, ya que el resto de las unidades, compuestas en su mayoría por negros, si bien habían logrado una buena instrucción en el campamento de Arroyo Grande, carecían —salvo casos individuales— de experiencia en combate.

Luego de las victoriosas acciones parciales de Bacacay y Ombú, donde se destacaron las fuerzas de caballería al mando de los coroneles Juan Lavalle y Lucio Mansilla, tuvo lugar el 20 de febrero de 1827 la batalla de Ituzaingó, en la cual, sin desmedro de la bizarra actuación de la infantería y la artillería republicanas, cumplió un papel preponderante la caballería, comandada en su mayor parte por veteranos de la independencia.

Los jinetes argentinos deshicieron a sus contrincantes de la misma arma y chocaron contra la infantería enemiga, que se mantenía formada en cuadro decidida a seguir la lucha y provocaba muertes tan sentidas como la del coronel Federico Brandsen, que cayó atravesado por sus certeros disparos. Sin embargo, el ardor de su regimiento y el de Paz —ascendido junto con Lavalle a general sobre el campo de batalla— los indujo a mantenerse en sus posiciones, donde recibieron el fuego de la artillería de Iriarte. Barbacena comprendió lo crítico de su situación y, luego de batirse denodadamente, emprendió la retirada.

Las pérdidas republicanas fueron escasas: unos 150 muertos y 250 heridos y contusos, contra 200 muertos, 150 heridos y prisioneros dejados en el campo; 91 heridos que siguieron al ejército y 800 dispersos o extraviados.

Los sucesivos movimientos, que determinaron las acciones victoriosas de Camacuá y Yermal, fueron realizados por las unidades de caballería, en tanto la infantería y la artillería acamparon largo tiempo en las márgenes del

Yaguarón desde donde pasaron a cuarteles de invierno en Cerro Largo. Allí los jefes y oficiales argentinos recibieron con inocultable desagrado la noticia del reemplazo de Alvear por el oriental Juan Antonio Lavalleja.

Luego de la firma del tratado de paz con el Imperio, el Ejército Republicano comenzó a soportar las consecuencias de un creciente abandono, y si bien afianzó su capacidad combativa en el breve lapso en que el general José María Paz reemplazó a Lavalleja, el desánimo se apoderó de sus integrantes.

Ratificado dicho instrumento, se dispuso el retorno a la patria de los 3600 soldados de línea. Volvieron harapientos y desilusionados, y arribaron al puerto de Buenos Aires el 26 de noviembre de 1828. Cinco días más tarde, los jefes y oficiales apoyaban la revolución del general Juan Lavalle contra el gobernador Dorrego, cuyo posterior fusilamiento acentuó la discordia en la familia argentina. La *revolución decembrista* decidió que el general José María Paz marchase a expandir sus ideas en el interior, lo cual dio lugar a nuevos y sangrientos episodios de las guerras civiles argentinas.

A partir de entonces, las rencillas que enfrentaban a algunos jefes del Ejército derivaron en abierta enemistad, y luego, en odios profundos. Los vínculos personales y familiares, el recuerdo de los comunes desvelos en las guerras de la emancipación, la evocación de los esfuerzos realizados en la reciente lucha contra el Imperio, cedieron paso a la irreductibilidad de las respectivas posiciones, con su secuela de crueldades y muertes.

El Brasil contaba con una poderosa escuadra que podía operar con eficacia en el Río de la Plata y causar grandes daños a la propia ciudad de Buenos Aires. La necesidad de impedirlo hizo que el gobierno convocara al héroe

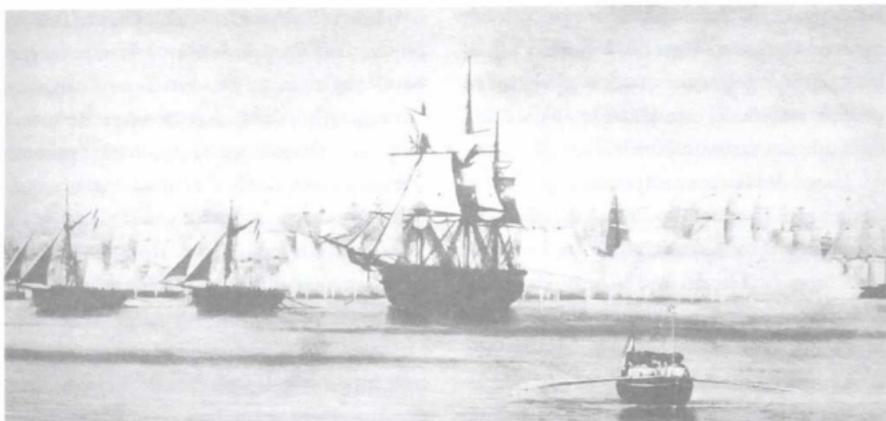
naval de la independencia, Guillermo Brown, a quien encomendó la formación de fuerzas navales apropiadas. La toma de una cañonera enemiga y la adquisición de naves de mayor porte permitieron que en pocos días, a principios de febrero de 1826, zarpara una escuadrilla artillada con unos cien cañones. Tanto los buques republicanos como los imperiales estaban comandados y tripulados mayoritariamente por extranjeros.

Las acciones preliminares fueron adversas para los primeros, pero el 11 de junio de dicho año tuvo lugar el combate de Los Pozos, donde Brown, con la tercera parte de los barcos con que contaba el adversario, mostró una vez más su valor y su talento como estratega, venciendo a los buques del capitán Norton, que debieron retirarse. La acción se desarrolló a la vista de la población de Buenos Aires que contemplaba electrizada las evoluciones de las naves y oía el estruendo de las explosiones y el estampido de los cañones. El heroico irlandés envió a sus veleros, en aquella ocasión, la siguiente orden mediante señales: "Fuego rasante, que el pueblo nos contempla".

Siempre en la misma proporción de tres contra uno, ambas escuadras se enfrentaron en julio de 1826 en Quilmes. Brown debió ordenar la retirada después de sufrir grandes bajas, pero quedó demostrado que ningún ataque en el Río de la Plata quedaría sin dura respuesta.

Tres meses más tarde, los buques republicanos realizaron un crucero de corso contra las costas del Brasil, que costó a los enemigos la pérdida de quince barcos sin que Brown debiese lamentar baja alguna.

Luego de reforzar las defensas de la isla Martín García, Brown decidió avanzar aguas arriba del Paraná Guazú, para sorprender las



Evocación del combate de Los Pozos. Óleo de Antonio Somellera.

naves del capitán Sena Pereira, que llevaba abastecimientos para el ejército del marqués de Barbacena. El 8 de febrero, ambas escuadras, parejas en número, empeñaron combate en Juncal, provocándose recíprocamente grandes daños. Triunfaron los bajeles republicanos en lo que fue definida como una acción de aniquilamiento, ya que de los 17 buques imperiales, sólo se salvaron dos.

Con posterioridad tuvieron lugar otras acciones, como la de Quilmes, donde los brasileños sufrieron fuertes bajas. En Carmen de Patagones la población, apoyada por naves argentinas, derrotó a los marinos del Imperio, pero en cambio, en Monte Santiago (6 y 7 de abril de 1827), éstos causaron grandes bajas a los republicanos, a pesar de las proezas de oficiales y tripulaciones.

A partir de ese combate, en el que Brown perdió sus mejores buques, tuvieron lugar algunos encuentros fluviales de variada suerte, mientras los veleros corsarios que actuaban con patente argentina seguían ocasionando zozobras y bajas en las costas del Brasil. La escuadra, como tal, dejó de existir.

DISOLUCIÓN DEL EJERCITO NACIONAL. LAS GUERRAS CIVILES

El 1º de octubre de 1829, el gobernador de Buenos Aires, Juan José Viamonte, dispuso la disolución del ejército que había intervenido en la guerra contra el Brasil y la reorganización de las tropas de la provincia, reducidas a un cuerpo de caballería, otro de artillería y dos batallones de cazadores. Volvía a registrarse la misma situación de los tiempos inmediatamente anteriores a aquel conflicto, y si Buenos Aires ajustaba sus gastos militares mediante la reducción de la plana mayor de su ejército y del número de generales, jefes y oficiales, según los términos de la reforma de 1823, los demás estados argentinos optaban por el único arbitrio posible dada su crónica falta de recursos: renunciaban a poseer fuerzas permanentes, como no fueran los escasos efectivos que servían de escolta a los respectivos gobernadores.

Desde entonces, y a lo largo de más de veinte años, cada provincia movilizaría sus milicias, según las necesidades. Recibirían

nombres inherentes a cada arma, por ejemplo, cazadores o lanceros, o denominaciones circunstanciales que responderían a sus lugares de origen e incluso a los nombres de quienes las comandaban.

A medida que se producían los hechos políticos internos e internacionales a que se hace alusión en los respectivos capítulos de esta obra, con su secuela de constantes enfrentamientos en los campos de batalla, se fracturaba cada día más el espíritu militar que había animado los ejércitos regulares de la independencia. Si bien, por ejemplo, el general José María Paz, cuyas campañas para afianzar la causa *unitaria* en el interior estuvieron signadas por los mismos excesos y crueldades que cometían sus contendores *federales*, logró imponer cohesión y disciplina entre sus tropas a la vez que preparó cuidadosamente sus planes de batalla, la mayoría de los efectivos que se desplazaban por el castigado territorio de la República respondían, sobre todo, al *carisma* de los respectivos caudillos, quienes imponían orden con su presencia y en muchos casos se lanzaban al combate basados en su intuición más que en la adopción de principio táctico alguno.

Tal como se expresó con respecto a las luchas civiles anteriores e inmediatamente posteriores a la caída del Directorio, resultaría imposible señalar en detalle las numerosas acciones ocurridas en distintas partes del territorio argentino. En 1829, las tropas veteranas de Lavalle fueron derrotadas por los jinetes de Estanislao López en Puente de Márquez, y Paz operó en la provincia de Córdoba contra el general Juan Bautista Bustos y lo venció en San Roque. Al año siguiente, el general Quiroga, en campaña contra Paz, fue vencido por éste en La Tablada y Oncativo, como expresó

el caudillo riojano, “con figuras de contradanza”, es decir, con movimientos tácticos acertados contra los que nada pudieron la pertinacia y el valor del *Tigre de los Llanos*. El triunfo de Quiroga sobre los *unitarios* en Rodeo de Chacón, Mendoza, y el fortuito apresamiento de Paz en el Tío determinaron el desconcierto de sus seguidores, comandados por el general Gregorio Aráoz de Lamadrid, quienes, luego de varios enfrentamientos parciales, cayeron frente a Quiroga en la Ciudadela de Tucumán. En aquella luctuosa jornada no se dio cuartel a los enemigos y fueron pasados por las armas todos los jefes y oficiales, menos el coronel negro Lorenzo Barcala, a quien Quiroga le perdonó la vida en un gesto de hidalguía que el odio hacia otros de sus contrincantes le impidió adoptar también. Entre fines de 1831 y principios de 1832, el riojano quedaba dueño del noroeste, el oeste y el centro del país y ponía fin a la guerra civil.

En 1833 se decidió realizar una gran expedición al desierto cuyo objeto fue *escarmentar* a las tribus que las tropas hallasen a su paso al oeste de la línea de la provincia de Buenos Aires y al sur de las actuales provincias de Córdoba, San Luis y Mendoza.

Las luchas civiles producidas en el interior del país tras el fusilamiento de Dorrego habían obligado a las provincias que sostenían fuerzas para combatir a los indios a desgarnecer sus fortines. Ello había provocado constantes malones y pequeñas campañas punitivas de escasos resultados en dichos escenarios.

El director de esa guerra de aniquilamiento fue Quiroga, como se ha dicho, en la cúspide de su influencia política y militar en el oeste del país, y los comandantes de las divisiones que operaron, respectivamente, desde el sur de Mendoza, la pampa central y el sur de Buenos

INSTRUCCION
PARA EL MANEJO Y SERVICIO
DE LA
ARTILLERIA LIGERA.

SACADA DE LA COLECCION DE EJERCICIOS DE "URUBUTA," CON
ALGUNAS INNOVACIONES QUE LA HACEN MAS ADAPTABLE AL
SERVICIO Y MANIOBRAS DE LAS BATERIAS DE CAMPAÑA.

POR EL CORONEL MAYOR
D. TOMAS DE IRIARTE.



BUENOS AIRES:
IMPRENTA REPUBLICANA.
Calle de Suipacha No. 19.

1833.

Un avance para la instrucción militar: el *Manual de Artillería Ligera*, escrito por Tomás de Iriarte en 1833.

Aires, fueron los generales José Félix Aldao, José Ruiz Huidobro y Juan Manuel de Rosas.

En la organización de sus dos columnas, las principales, Rosas puso en práctica sus experiencias de hacendado y comandante general de la campaña bonaerense y sus conocimientos de la rudimentaria pero efectiva táctica de las tribus que le tocó enfrentar.

Contó con 1180 jinetes, personal para la artillería y los servicios y 540 soldados de infantería. La caballería estaba armada de lanzas y sables, mientras que las otras dos armas portaban, en lugar de fusiles, carabinas.

En su afán de otorgar la mayor eficacia posible a sus fuerzas, Rosas eligió jefes probados en la guerra de fronteras, instruyó a las tropas sobre los medios de acción para la lucha con-

tra los indios, proveyó de cuatro caballos a cada oficial y tres por soldado; montó a la infantería, con lo cual ningún integrante de la columna quedó a pie, y estuvo en condiciones de enfrentar a un adversario conocedor del terreno y extremadamente veloz en sus desplazamientos; ordenó la exploración del río Negro; hizo preparar una carta de operaciones con copias para los jefes de las otras dos columnas, a la vez que fijó una serie de normas y servicios indispensables para concretar operaciones de tanta magnitud.

El grueso de las fuerzas de Rosas se concentró en Monte, de donde partió el 22 de marzo. Durante la marcha sufrieron constantes temporales que dificultaron sus movimientos, pero los objetivos fijados fueron cumplidos satisfactoriamente. Ocupada la isla Choele-Choel, los indios fueron expulsados hacia el sur.

Rosas se proponía permanecer en Napostá para atacar a los ranqueles que no había logrado vencer Ruiz Huidobro, pero finalmente regresó a Buenos Aires, donde tuvieron lugar los sucesos políticos que lo ubicaron por segunda vez en el gobierno de Buenos Aires, esta vez con la suma del poder público. En cuando a Aldao, obtuvo algunos triunfos parciales en el sector donde le tocó operar.

La guerra de exterminio se encendió nuevamente en 1838 y abarcó prácticamente toda la Argentina, a la vez que se proyectó más allá de sus fronteras, en la República Oriental del Uruguay.

Ejércitos regulares e improvisadas formaciones de milicias se enfrentaron en diferentes terrenos bajo un común denominador de ferocidad y odio. Otra vez se eliminaban sin piedad quienes se habían abrazado en los campamentos y batallas de la emancipación. La declara-

ción de guerra a Buenos Aires y Entre Ríos, por parte de la provincia de Corrientes, en 1839, provocó la invasión del general Pascual Echagüe, quien derrotó al gobernador Jenaro Berón de Astrada en Pago Largo, batalla en la que se enfrentaron miles de hombres en una acción de corte clásico, con infantería en los respectivos centros y caballería en las alas. La derrota de éste marcó su propia y horrible muerte y la de 2000 de sus seguidores, 800 de los cuales fueron degollados.

El general Juan Lavalle abrió campaña sobre Entre Ríos, obtuvo con escasos hombres, en una carga similar a la que había llevado en Río Bamba durante la guerra de la independencia, el triunfo de Yeruá (septiembre de 1839), y penetró en la provincia de Corrientes, donde lo atacó con precarios medios el gobernador de Santa Fe, Juan Pablo López, quien debió retirarse. Pero poco después Lavalle tuvo que medirse en inferioridad de condiciones contra Echagüe, que lo derrotó en abril y julio de 1840 en Don Cristóbal y en Sauce Grande. No logró mejor suerte en su intento de derrocar a Rosas en el corazón del poder, Buenos Aires. A sus puertas, el general *unitario* emprendió una incomprensible retirada.

A estas alturas, el antiguo militar *de línea*, formado en la escuela sanmartiniana, había desechado las reglas de la disciplina castrense, empeñado en la imposible tarea de convertirse en caudillo. De retirada en retirada, fue vencido por el uruguayo Manuel Oribe en Quebracho Herrado, y después de otros fracasos cayó abatido por las balas en una casa de Jujuy tras la derrota de Famaillá (septiembre de 1841). Paralelamente, en Rodeo del Medio, Cuyo, Aráoz de Lamadrid fue batido por el general Ángel Pacheco. Si Lavalle, Lamadrid y sus seguidores habían pagado tributo a la im-

provisación y al desorden, en Corrientes se puso en evidencia la superioridad organizativa del general José María Paz, quien logró montar una ajustada maquinaria guerrera y desplegarla con éxito en la batalla de Caaguazú (septiembre de 1841), modelo de inteligencia y preparación táctica del jefe superior y de disciplina y combatividad de las tropas a sus órdenes. Las fuerzas de Echagüe fueron deshechas. Los adversarios de Rosas perdieron la gran ocasión de derrotarlo después de esta acción, al marchar sobre Buenos Aires cuando sus ejércitos estaban muy distantes, en las provincias interiores. Las rivalidades entre el presidente uruguayo Rivera, el gobernador correntino Ferré y el general Paz enervaron tal posibilidad.

El retiro de éste del ejército marcó nuevos desastres, ahora sufridos por Rivera a manos de su mortal enemigo, el denominado *presidente legal* del Uruguay, Manuel Oribe, quien se encargó de limpiar el horizonte militar de la Confederación rosista en el combate de Arroyo Grande (diciembre de 1842).

El litoral no se vio librado de nuevos enfrentamientos, donde invariablemente vencieron los ejércitos *federales*. El gobernador de Corrientes, Joaquín Madariaga, invadió sin éxito la provincia de Entre Ríos en 1843; Justo José de Urquiza derrotó al ejército correntino a principios de 1846, sin que su nuevo jefe, José María Paz, hubiera logrado ponerlo en condiciones de librar una campaña exitosa contra sus enemigos, y volvió a invadir Corrientes en octubre de 1847. El general enterriano puso en evidencia una audacia y una capacidad militar que le permitieron obtener un rotundo triunfo en Vences (noviembre). Recorrió a marchas forzadas una distancia de 650 kilómetros, vadeando y pasando a nado

ríos caudalosos, hasta enfrentarse con una posición fortificada y elegida cuidadosamente, que tomó a pesar de ello. Como una expresión del vocabulario entonces en uso para referirse a los enemigos, cabe señalar esta frase del parte de Urquiza: los adversarios se hallaban comandados “por los salvajes unitarios traidores Madariaga y el pelafustán Juan Pablo López”.

Mientras ocurría tan larga como tremenda sucesión de hechos bélicos en territorio argentino, se libraba una pelea no menos denodada en Montevideo, sitiada desde febrero de 1843 por Oribe. Los argentinos emigrados, abrazados con extranjeros de distintos orígenes, integraron las fuerzas defensivas de *La Nueva Troya*, como la bautizó el célebre novelista francés Alejandro Dumas, mientras numerosos efectivos que respondían a la conducción suprema de Rosas y obedecían las órdenes directas de Oribe, sitiaban la ciudad y libraban constantes escaramuzas y combates.

En la faz naval, habían tenido lugar durante el sitio acciones de resultado indefinido entre las escuadras argentina, al mando de Guillermo Brown, y la uruguayaya, a las órdenes del comodoro norteamericano John Halstead Coe. Una nueva campaña fluvial contra Giuseppe Garibaldi, le brindó al viejo general de marina el triunfo de Costa Brava (agosto de 1842) que trajo aparejado el dominio de los ríos interiores.

La Argentina había combatido también contra Francia, aliada con el Uruguay, entre 1838 y 1840; con Bolivia (1837-1839), lucha que cesó al cambiar la política interna de este país cuando la situación militar no era la más favorable para la Argentina, y finalmente, de nuevo con Francia aliada con Inglaterra, entre 1845 y 1846.

La escuadra francesa, que bloqueaba el puerto de Buenos Aires secundada por naves uruguayas, operó sobre la isla Martín García (octubre de 1838), que logró tomar luego de una heroica defensa por parte del coronel Jerónimo Costa, a quien secundaron el mayor de marina de origen norteamericano Juan Bautista Thorne, un puñado de soldados de línea, milicianos y presos de los peores antecedentes. Los franceses realizaron otras incursiones por el Paraná y apoyaron las acciones terrestres de los enemigos de Rosas hasta la concreción de la paz, en 1840, mediante el tratado Arana-Mackau.

Por sobre otras operaciones de menor cuantía, cabe señalar, cinco años más tarde, el combate de la Vuelta de Obligado, sobre el Paraná (20 de noviembre de 1845), en que una poderosa escuadra combinada—compuesta por modernos buques y artillada con imponentes piezas de elevado calibre y tecnología, que protegían a más de cien naves mercantes enviadas en busca de casi un millón de cueros adquiridos en Corrientes y Paraguay—sufrió el eficaz fuego de las tropas argentinas ubicadas en la costa y comandadas por el general Mansilla, que había cerrado simbólicamente el río con cadenas de gruesos eslabones. La resistencia, que duró siete horas e incluyó furiosos combates cuerpo a cuerpo, cesó con la evacuación ordenada de las baterías tras dejar 650 muertos y heridos. Los aliados contaron serias averías en cinco de sus buques, más 193 hombres muertos y heridos, entre los que se contaban 14 oficiales.

Parte de los combatientes de Obligado fueron empleada, en los primeros meses de 1846, en otros ataques dirigidos contra las formaciones extranjeras, en Tonelero, San Lorenzo y Quebracho. Finalmente, ambas potencias acordaron con Rosas la conclusión de las hostilidades.

Producido el *Pronunciamento* de Urquiza contra Rosas, el 1º de mayo de 1851, aquél realizó una rápida campaña contra Oribe, quien, sorprendido por la celeridad de los movimientos de su oponente y convencido de la imposibilidad de oponerle una eficaz resistencia y de contar con refuerzos provenientes de Buenos Aires, preocupado por el avance del ejército del Brasil –aliado de las provincias de Corrientes y Entre Ríos en lucha contra el dictador–, optó por capitular sin condiciones. Entregó su ejército que había contado con 14.000 hombres, pero entonces sólo poseía 7000, al de Urquiza, fuerte de 7500 efectivos.

La alianza con Brasil y Uruguay trajo aparejada la formación del *Ejército Grande Libertador*, que contó con el amplio apoyo logístico de la poderosa escuadra brasileña. Al surcar el Paraná, ésta debió soportar el fuego de dieciséis cañones y de los batallones de infantería y un escuadrón de caballería a las órdenes del general Lucio Mansilla en el paso del Tonelero.

El *Ejército Grande* estaba compuesto por 28.000 hombres (enterrerianos, santafesinos, porteños, brasileños y uruguayos). La masa se hallaba constituida por la caballería, que contaba con 16.700 jinetes (más de 10.000 enterrerianos) y 50.000 equinos. Sólo 7850 efectivos pertenecían a la infantería. La artillería constaba apenas de dos escuadrones.

Las fuerzas de Rosas eran superiores en número: contaba con unos 29.000 hombres con abundante artillería. Los 10.000 milicianos asignados para la defensa de la ciudad no estaban en condiciones de prestar más que ese importante servicio. Urquiza cruzó el Paraná en una operación magistralmente descrita por Domingo Faustino Sarmiento en su *Campaña del Ejército Grande*, y otorgó a la marcha de sus tropas la celeridad a que estaba

acostumbrado y en la que cifraba la victoria. Halló a su paso la adhesión de los batallones de milicias de Santa Fe y Rosario. A pesar del intenso calor y de otras dificultades, las tropas del gobernador enterreriano estuvieron el 30 de enero de 1852 en los campos de Álvarez. El 31, parte de la vanguardia de caballería derrotó a las tropas que les opuso el coronel Hilario Lagos en Puente de Márquez y que dejaron 200 muertos y otros tantos prisioneros, numerosos dispersos, 4000 caballos y muchísimo armamento.

Rosas, en una casi completa inmovilidad, sólo atinó el 2 de febrero a desplegar sus hombres en línea continua apoyada en la casa y el palomar de Caseros. Urquiza extendió sus efectivos sin inconvenientes y comenzó una batalla de rápido trámite. Las tropas del dictador fueron vencidas en todos los puntos y éste se alejó del campo, redactó la renuncia y se embarcó en un buque inglés rumbo al exilio. Todo el armamento menor y la artillería, el parque, la caballada y el convoy quedaron en manos del *Ejército Grande*, que produjo 1500 muertos y heridos al adversario y tomó 7000 prisioneros. Contó entre sus pérdidas, 600 hombres entre muertos y heridos.

LAS FUERZAS ARMADAS DE LA CONFEDERACIÓN Y DEL ESTADO DE BUENOS AIRES

Los sucesos políticos que provocaron la separación de Buenos Aires del resto del país dieron por resultado la formación de dos ejércitos y dos escuadras que se enfrentaron en varias ocasiones a lo largo de los nueve años en que duró la secesión.

Como había ocurrido durante la campaña de Caseros, la mayor parte del esfuerzo militar

de la Confederación correspondió en esta etapa al aguerrido ejército provincial de Entre Ríos. En efecto, a lo largo del mandato de Urquiza, primero como director provisorio y luego como presidente de la República, sus elementos de guerra fueron el insustituible pilar de las campañas por la Organización Nacional. La misma imbatible caballería que había decidido la suerte de las armas en diversas acciones durante la época de Rosas con su férrea disciplina y su elevado espíritu combativo, llevó el peso de las acciones contra Buenos Aires durante el sitio a que ésta fue sometida entre diciembre de 1852 y julio de 1853, y a través de las campañas de Cepeda y Pavón. Los demás estados —salvo Corrientes que también poseía una respetable capacidad de movilización, y Santa Fe que se convirtió en el antemural de las invasiones porteñas— contaban con reducidas fuerzas aptas sólo para derribar gobiernos locales, enzarzarse en litigios interprovinciales o destacar partidas para perseguir malones.

En cuanto a Buenos Aires, la decisión de separarse de la Confederación la obligó a destinar cuantiosos recursos para sostener la lucha armada contra dos enemigos: el Estado nacional y los indios. A partir del momento en que el general Hilario Lagos le puso sitio, se vio forzada a construir posiciones defensivas en torno a la ciudad denominada por algunos *La Troya Porteña*, en parangón con *La Nueva Troya* de Montevideo.

La revolución del 11 de septiembre de dicho año contó con las tropas veteranas del general correntino Joaquín Madariaga —cuyo concurso se pretendió sin éxito expandir el movimiento al interior— y con otros cuerpos de infantería y caballería de línea bien armados y disciplinados; tuvo a su favor

la experiencia militar del primer táctico de su tiempo, el general José María Paz, y capitalizó la presencia de antiguos jefes y oficiales *unitarios*, como también de integrantes de la División Oriental que habían combatido en Caseros. El movimiento gozó, por otra parte, del espontáneo concurso de la Guardia Nacional. Los milicianos de la ciudad, encuadrados en sus unidades por oficios o profesiones, tomaron las armas al producirse la primera convocatoria. También lo hicieron los extranjeros, que formaron *legiones* compuestas por franceses, españoles e italianos. Estos últimos, comandados por un jefe militar de escuela, el coronel Silvino Olivieri, y en su mayoría con experiencia militar, tuvieron un brillante papel en casi todas las acciones contra los sitiadores.

En la campaña bonaerense, las milicias de caballería, secundadas por indios amigos, procuraron contrarrestar a las tropas de Lagos, pero fueron finalmente vencidas, con lo que la revolución septembrista quedó encerrada en la ciudad, donde se había logrado reunir 8000 hombres y 70 cañones.

Mientras Buenos Aires sentía crecer su espíritu combativo —a pesar de los reveses sufridos en el sur de la provincia y de la derrota de su improvisada escuadra a manos de la no menos bisoña flota de la Confederación— las fuerzas nacionales comenzaron a soportar cansancio y desánimo, hasta que el soborno de buena parte de sus efectivos, unido a la entrega de las naves confederadas a los porteños a cambio de dinero por el comodoro Coe, obligó a suspender las operaciones.

Cabe consignar, con respecto a ambas marinas, que tanto sus comandantes como sus oficiales y tripulaciones seguían siendo, como hasta entonces, mayoritariamente extranjeros,

y que los buques eran mercantes a vapor o vela "armados en guerra".

Mientras Urquiza retornaba definitivamente a Entre Ríos, Buenos Aires trataba de consolidar su aparato castrense. A principios de 1854, había decidido convertirse en *Estado*, y al materializar tal determinación, se cuidó de perseverar en dicho propósito. De ahí que en su organización ministerial no faltase la cartera de Guerra y Marina. El organismo contó con el auxilio inmediato de una inspección general. Fue puesto a su frente el coronel Mitre, quien al poco tiempo debió renunciar ante la denuncia de que los soldados a sus órdenes interferían en el normal desarrollo de los comicios.

El de 1854 fue un año de intensa actividad militar en las proximidades del Arroyo del Medio, a raíz de las "invasiones" al territorio de Buenos Aires por parte de los federales porteños emigrados de su patria chica y residentes en Rosario y otros puntos de la Confederación. Tropas del general Hornos deshicieron en los campos de El Tala a los hombres del general Jerónimo Costa, y si bien la firma del tratado de *statu quo* entre la Nación y el *Estado rebelde* estableció bases de paz y concordia, hubo en 1855 nuevos enfrentamientos en la zona, incluida una invasión a territorio santafesino por parte del entonces ministro de Guerra y Marina, coronel Mitre. En diciembre de 1855, el general Costa volvió a penetrar en Buenos Aires, fue perseguido, derrotado y fusilado en la que dio en ser llamada "Matanza de Villamayor".

Paralelamente, Buenos Aires combatía contra los indios, y sufría una gran derrota en Sierra Chica, donde las tribus encabezadas por Calfucurá destrozaron a las fuerzas comandadas por Mitre.

La Confederación también sostenía fortines en sus fronteras interiores pero no sufría ataques de la virulencia de los que soportaba Buenos Aires.

La perspectiva de un próximo desenlace armado entre la Confederación y Buenos Aires hizo que el presidente de la Nación, Urquiza, dispusiera, en 1858, la realización de una imponente parada militar en Paraná, para celebrar la fecha patria del 25 de Mayo, y efectuara una convincente demostración de las fuerzas con que contaba el país para vencer a los porteños. Acompañado por altos dignatarios, legisladores y representantes extranjeros, contempló el desfile de 16.000 hombres. La caballería entrerriana lucía uniformes similares a los utilizados en Caseros, mientras los infantes y artilleros *nacionales* ostentaban vestimentas decorosas pero modestas.

El mismo día, en la denominada Atenas del Plata, el gobernador Valentín Alsina revisaba a los escasos 1800 soldados de línea con que contaba el Estado para responder a un ataque de la Confederación. La convicción de su debilidad, que se acrecentó al conocerse el despliegue militar de Paraná, inclinó a los dirigentes porteños a prestar atención a la formación de un ejército apto para aquel fin. En los planes volvió a jugar un importante papel la Guardia Nacional.

Cuando, en mayo de 1859, el Congreso Nacional autorizó al Presidente a buscar la integridad nacional por medio de negociaciones pacíficas o por la guerra, comenzó a movilizarse con celeridad la maquinaria castrense de ambas partes. Mitre, ministro de Guerra y Marina, asumió el mando de las tropas en campaña, "el primer ejército numeroso de llanura", como fue denominado por la superioridad de efectivos de infantería sobre la caballe-

ría. Las tropas de línea de Buenos Aires contaban con excelentes uniformes y armamentos: todas poseían fusiles *de pistón*, de mayor precisión que los *de chispa*. En vez, algunas de las unidades de la Guardia Nacional sólo poseían armas de ese antiguo sistema. La artillería era de reducido calibre y no se esperaba demasiado de su papel en la batalla. La caballería, aceptablemente armada, no estaba en condiciones de enfrentar a la adversaria, ni por su número ni por su combatividad. Luego de concluir su adiestramiento, el ejército, fuerte de 8.700 infantes y jinetes y de 24 piezas de artillería, marchó a Pergamino y desde allí a San Nicolás, cuya ubicación geográfica le permitía operaciones combinadas con su escuadra.

Las tropas nacionales establecieron su campamento general en los suburbios de Rosario, donde el 28 de agosto se realizó una gran revista de infantería y artillería. Ésta contaba con mayor número de piezas que la de Buenos Aires, pero aquélla se hallaba mayoritariamente compuesta por batallones de milicias que poseían fusiles de sistema antiguo. En cuanto a la caballería, las divisiones entrerrianas manifestaban una decisión y fiereza que las constituían en prenda de victoria para un futuro enfrentamiento.

El aparato logístico de ambos ejércitos era muy precario, pero no preocupaba demasiado a sus comandantes en jefe, porque el teatro de las operaciones era espacialmente reducido y la alimentación quedaba garantizada a través de la compra o confiscación de reses en las proximidades del lugar en que acampaban los efectivos. En cuanto al traslado del parque, podía hacerse con unas pocas carretas u otros vehículos.

La batalla se realizó el 23 de octubre, en los campos de Cepeda. Cada uno procuró confiar

el éxito a las fuerzas mejor preparadas. Mitre sabía de la endeblez de su caballería pero esperaba lograr el triunfo gracias a su sólida infantería, que formó en cuadros, intercalada con baterías de artillería. Urquiza, que conocía la debilidad de su infantería, estaba convencido de que podría equilibrar una eventual derrota de ésta y aun de la artillería con las incontenibles cargas de sus jinetes. En efecto, los infantes porteños derrotaron a los confederados, pero sus soldados de caballería sucumbieron frente los entrerrianos. Frustrado un intento de contraataque, Mitre debió emprender una penosa marcha sobre San Nicolás, distante ochenta kilómetros. La orden del coronel Conesa de fusilar sobre el parche a todo el que se alejara unos pasos de la formación, permitió que gran parte de la infantería llegara intacta. Sin embargo, el ejército de Buenos Aires dejó en el campo 500 muertos, 2000 prisioneros, 20 cañones y gran cantidad de armamento liviano.

Durante la campaña, las respectivas escuadras desarrollaron operaciones de escasa importancia: la confederada forzó sin mayores dificultades el paso de Martín García, tras combatir con los buques porteños, y éstos bombardearon la ciudad de Rosario, cuya batería respondió los fuegos adversarios.

Rotas nuevamente las hostilidades en 1861, ambas partes se prepararon para una rápida definición en el mismo escenario de la campaña anterior. Las divisiones entrerrianas estaban como siempre magníficamente montadas. Cada hombre poseía su caballo de refresco y sus armas reglamentarias (sables, lanzas y tercerolas) en perfecto estado. Reinaba en ellas la disciplina que las había hecho famosas, unida a la confianza que inspiraba la presencia de Urquiza como comandante en jefe. La artillería seguía siendo un arma de relativa

utilidad por las características de sus medios, y la infantería era, como en Cepeda, el elemento más débil. La presencia de los batallones de infantería cordobeses, cuyos integrantes habían sido arrancados por la fuerza de sus hogares y vestidos de bayeta amarilla por el presidente Derqui —quien había marchado a la provincia mediterránea al frente de una intervención federal—, a raíz de las penurias financieras de la Confederación, lejos de ampliar la efectividad guerrera de ésta, se convirtió en un veneno de dificultades.

Buenos Aires iba a la guerra mejor organizada y equipada que en 1859. Mitre cifraba el éxito en su infantería. La Guardia Nacional vestía con sencillas pero correctas ropas azules y se cubría con sombreros de paja para combatir el ardiente sol de las campañas bonaerense y santafesina. Los batallones de línea poseían uniformes con detalles de lujo y calzaban zapatos de excelente fabricación. En su célebre sátira de la batalla de Pavón, el poeta gauchesco y oficial porteño Estanislao del Campo lo describe vestidos “por poco de terciopelo y tisú”: “Casi todos guante blanco / Riéndose y fumando habanos / Y una legión de italianos / Imposible de aguantar”.

Ambos ejércitos, parejos en número —cerca de 16.000 hombres cada uno— se desplazan hacia la consabida línea de batalla del Arroyo del Medio y chocaron el 17 de septiembre de 1861 en Pavón.

A pesar de que la infantería y la artillería porteñas se mantuvieron firmes en el centro del campo, la caballería fue arrollada en las alas por los jinetes confederados. La suerte de las armas parecía inclinarse en favor de las fuerzas nacionales cuando Urquiza abandonó el escenario de la acción. Transcurrirían varias horas hasta que Mitre, que había iniciado su

retirada hacia San Nicolás, comprendiera que era dueño del campo y decidiera consolidar su posición para marchar luego sobre Rosario.

Las escuadras de ambas partes, comandadas en jefe por extranjeros, realizaron sus consabidas operaciones de hostigamiento pero no llegaron a empeñar combate.

“NACIONALIZACIÓN” DEL EJÉRCITO Y LA MARINA PORTEÑOS. GUERRA DEL PARAGUAY

La batalla produjo un profundo sacudimiento en la vida castrense. El ejército de la Confederación comenzó a disolverse apenas su comandante en jefe se retiró del campo de batalla. Las tropas vagaron por los campos santafesinos y los dispersos amenazaron la seguridad de los pobladores rurales y urbanos hasta que la vanguardia porteña penetró en Rosario, como preludio de la ocupación del resto de la provincia. El golpe de gracia se produjo en Cañada de Gómez (22 de noviembre de 1861), cuando las tropas de Buenos Aires, a las órdenes del general uruguayo Venancio Flores, cayeron sobre las fuerzas nacionales de caballería que comandaba el brigadier general Benjamín Virasoro mientras dormían. Fue una verdadera matanza.

Los que lograron salvarse y quienes desde fines de septiembre merodeaban sin tener quién los mandase, debieron robar ganado para alimentarse, hasta que comprendieron que no les quedaba otro camino que arrojar las armas y tratar de ganarse la vida. Para los soldados fue relativamente fácil: los guardias nacionales volvieron como pudieron a sus lugares de origen y a sus faenas habituales; los integrantes de las divisiones entrerrianas cru-

zaron el río Paraná y regresaron a su provincia, donde encontraron, como siempre, el apoyo material de Urquiza. Pero los militares de profesión, que no poseían bienes ni contaban con ese respaldo, soportaron verdaderas penurias. Algunos lograron por diferentes motivos, en especial por razones de parentesco —como el coronel José Segundo Roca y su hijo Julio Argentino, cuñado y sobrino, respectivamente, del coronel doctor Marcos Paz, liberal conspicuo y vicepresidente de la República desde octubre de 1862— su incorporación al ejército de Buenos Aires, que asumió el nombre de *nacional*.

La designación de Mitre como encargado del Poder Ejecutivo Nacional, y su posterior elevación a la presidencia de la República, determinó que una parte de los mandos, cuadros, subalternos y soldados de línea porteños fuesen enviados al interior del país para imponer el *nuevo orden*, y que formasen en las mismas filas, sin abandonar mutuos enconos y recelos, los *advenedizos* de la Confederación y los veteranos del antiguo *Estado rebelde*.

El desarrollo de las acciones militares contra las *montoneras* del general Ángel Vicente Peñalosa (enero de 1862-noviembre de 1863), puso en evidencia que las fuerzas de línea, comandadas por jefes y oficiales experimentados, mejor armadas y disciplinadas, podían imponerse en acciones donde era factible formar en cuadro a los infantes, disparar ordenadamente la fusilería y llevar incontenibles cargas a la bayoneta, completadas por los fuegos de los cañones y los ataques de caballería. Pero también demostró la eficacia de los golpes de mano de las *montoneras*, que atacaban y se retiraban con celeridad. El triunfo final correspondió a quienes contaron con mayores medios y organización militar.

Cabe consignar que el ejército, al mando del general Wenceslao Paunero, carecía prácticamente de servicios tan indispensables como los de abastecimientos, sanidad y justicia, por más que en este último aspecto, el propio Domingo Faustino Sarmiento revistase como auditor de guerra.

Durante el lapso en que se produjeron los combates en el interior, fue ostensible la presencia de jefes y oficiales uruguayos en el ejército comandado por uno de ellos. Los opositores del presidente Mitre lo acusaron a través de la prensa de favorecer en los ascensos y destinos a quienes denominaban “*la negra polilla oriental*”. Tanto Paunero como sus subordinados nacidos en ambas márgenes del Plata manifestaban unánime repulsa hacia Peñalosa y sus gauchos y pensaban como Sarmiento que “*la sangre es lo único de humanos que tienen*”. *El Chacho* fue muerto a lanzazos el 12 de noviembre de 1863, y su cabeza colgada en la plaza de Olta, con aplauso de la prensa *liberal* de Buenos Aires y de las provincias.

Mientras ocurrían dichos enfrentamientos, se libraba una guerra no menos dura y esforzada en las líneas de fronteras, donde se intentaba, casi siempre con poca suerte, detener los malones indios. La presencia de precarios fortines, dependientes de comandancias ubicadas en ciertos puntos estratégicos, resultaba insuficiente para impedir los ataques, que provocaban pérdidas de vidas, cautividad de personas e ingentes daños materiales. Las construcciones, de adobe con techos de paja, rodeadas de fosos y artilladas con cañones que generalmente no servían más que para dar aviso de movimientos poco tranquilizadores o de ataques sorpresivos, albergaban unos escasos soldados comandados por un oficial o un sargento. Privados de ayuda, con sus sueldos impagos, desprovistos casi de



El ministro de Guerra, general Julio A. Roca, acompañado por los jefes de División en Río Grande (Campaña de Río Negro).
Fotografía de Antonio Pozzo.

uniformes, debían alimentarse con tasajo y pan emmohecido o con los pocos animales que lograban cazar, y saciar muchas veces la sed con agua de lluvia. Era frecuente, a falta de elementos sólidos, mitigar el hambre con una infusión amarga y desagradable conocida como *té pampa*. En cuanto a los medios de combate, estos expresivos versos del *Martín Fierro* lo dicen todo: “Daban entonces las armas / Pa’ defender los cantones / Que eran lanzas y latones / Con ataduras de tiento. / Las de juego no las cuento / Porque no había municiones”.

La caracterización de los fortines vale para casi todo el siglo XIX, ya que la situación sólo comenzó a variar luego de la *Expedición al Desierto* realizada por el ministro de Guerra y Marina, general Julio Argentino Roca, en 1879, que

llegó hasta el río Negro e implicó el aniquilamiento de la capacidad bélica de los indios.

Con respecto a la Armada, la batalla de Pavón originó una situación similar a la del Ejército. La escuadra de Buenos Aires, comandada por el coronel José Muratore y compuesta siempre por buques mercantes precariamente adaptados para usos militares, mandados por oficiales argentinos y extranjeros y tripulados en buena parte por marineros procedentes de distintos países, pasó a convertirse en Marina de Guerra de la Nación.

A principios de 1865, el Ejército de Línea, o permanente, estaba compuesto por unos 6000 hombres diseminados por distintos puntos del país. En Buenos Aires funcionaba, junto con el Ministerio de Guerra y Marina, la *Inspección y*

Comandancia General de Armas. Había seis *comandancias en jefe*: Norte, en Rojas; Oeste, en 9 de Julio; Sud, en Tapalqué; Costa Sud, en Tres Arroyos (las cuatro en la provincia de Buenos Aires); Norte de Santa Fe, en Cayastaco, y San Luis y Mendoza, en la capital de esta última. Las *comandancias militares* se hallaban en Martín García, Bahía Blanca, Carmen de Patagones, San Nicolás, Frontera Norte de Salta y Frontera de Santiago del Estero sobre el Chaco.

Tan escasos efectivos estaban compuestos por siete batallones de *infantería* más once compañías sueltas de granaderos; nueve regimientos de caballería y un *Regimiento de Artillería Ligera* con asiento en Buenos Aires, dotado de cañones antiguos, deficientes y de escaso alcance.

El Ejército de Línea continuaba sin tropas de *ingenieros* y sin servicios para el apoyo de combate; seguía compuesto mayoritariamente por oficiales superiores, jefes de unidades y oficiales del antiguo ejército porteño, y abundaban los extranjeros, no sólo los uruguayos, sino los italianos, que estaban al frente de las dos *Legiones* de línea o constituían sus planas mayores. También actuaban hombres de otras procedencias: españoles, británicos, franceses, polacos y combatientes —sureños y norteños— de la Guerra Civil de los Estados Unidos recién llegados de su patria. La presencia de quienes el inglés Fotheringham se negaba a aceptar que se los llamase "*soldiers of fortune*", aunque no pocos en realidad lo fueron, se acrecentó al comenzar la guerra con el Paraguay. Algunos de ellos pidieron la baja enseguida, pero otros combatieron valerosamente, murieron o fueron heridos. La mayor parte de los que permanecieron en el Ejército llegaron por lo menos a jefes, y algunos alcanzaron el generalato, como Nicolás Levalle que fue, incluso, ministro de Guerra.

Entre los jefes y oficiales existían antiguas y recientes rivalidades por cuestiones políticas, ya que el Ejército, por su composición, estaba inmerso en ellas. Era poco menos que imposible entonces disociar la condición de militar con la de simpatizante y aun miembro activo de partidos que convocaban al resto de la ciudadanía. Y estos enfrentamientos, traducidos en serias situaciones de descortesía militar, reclamos por el orden de precedencia y otras cuestiones, se acentuaron al incorporarse a las fuerzas de línea los provincianos que habían cruzado sus armas con los porteños en las campañas de la Organización Nacional.

La pertenencia, como jefes y oficiales, a los regimientos y batallones del Ejército permanente, implicaba, cuanto menos, una decidida inclinación hacia la carrera de las armas, pues sólo garantizaba pobreza y sacrificios para los militares y sus familias.

Las escuelas de formación eran las guarniciones y los campos de batalla. Sólo unos pocos entre los aspirantes a oficiales lograban ser enviados a institutos extranjeros tan prestigiosos como el francés de Saint Cyr. Otro tanto ocurría en el seno de la Armada. Los intentos de establecer organismos para preparar oficiales fructificarán realmente cinco años más tarde.

Pero integrar los cuerpos de línea como soldados constituía uno de los castigos más graves e insoportables para los hijos del país. Con excepción de unos pocos voluntarios, estimulados por el amor hacia la carrera de las armas o decididos a buscar el olvido de malos pasos y frustraciones mediante una existencia dura, la mayor parte de la tropa ubicada en la frontera o en las guarniciones había sido arreada por los jueces de paz y los comandantes militares en injustas levas. El carácter de

vago y malentendido, severamente penado por las leyes, solía ser determinado sin apelación por funcionarios que castigaban el desafecto hacia sus personas o hacia la causa política que servían con la prolongada permanencia en las unidades de línea.

Aunque no sólo las víctimas de la arbitrariedad eran destinadas al Ejército; también los sentenciados por diferentes delitos. No se tenía en cuenta que, en general, eran sujetos peligrosos, llenos de mañas y de vicios, que, como suele ocurrir en las cárceles, terminaban convirtiendo a los paisanos inocentes y mansos en penderos y desalmados.

Pese a todo, las unidades de línea raras veces lograban completar sus efectivos. Hubo que aumentar las contrataciones de extranjeros, y como en todos los enfrentamientos civiles e internacionales del siglo XIX, se debió echar mano a los civiles encuadrados en la Guardia Nacional.

Al estallar la guerra con el Paraguay, su número potencial era de casi 185.000 hombres comprendidos entre los 17 y los 45 o 50 años, según fuesen casados o solteros. Pero el gobierno argentino movilizó apenas el seis por ciento.

A raíz del entusiasmo de una parte de la juventud y de la energía con que los mandatarios de Buenos Aires y Santa Fe pusieron en ejecución los decretos del presidente Mitre, ambas provincias estuvieron en condiciones de cumplir eficazmente con las primeras disposiciones. También respondió Corrientes, que reaccionó con fuerza ante la invasión paraguaya. Pero en el resto de la República, incluida Entre Ríos donde Urquiza no pudo evitar el desbande de sus tropas en dos ocasiones (en Basualdo y en Toledo), la respuesta resultó excesivamente lenta. Hubo sublevaciones y

deserciones de quienes no querían abandonar el ámbito comarcano para pelear en una guerra que consideraban injusta y que se desarrollaba en lugares desconocidos y remotos.

El proceso de reunión de la Guardia Nacional de todo el país en el teatro de las operaciones duró casi diez meses. Podía suponerse que en el frente se multiplicarían las deserciones, pero éstas se produjeron básicamente entre los enganchados extranjeros.

Como la guerra encontró a la República prácticamente inerte, la formación y mantenimiento del ejército en operaciones resultó una verdadera hazaña. El presidente Mitre, devenido en *generalísimo* de las fuerzas de la Argentina, Brasil y Uruguay por el Tratado de la Triple Alianza, delegó el mando en el vicepresidente Paz y marchó al punto asignado para la reunión de las tropas, la ciudad entrerriana de Concordia. Hacia allí convergieron los efectivos del Primer Cuerpo de Ejército —comandado por Paunero e integrado por unidades veteranas, pues el batallón de Guardias Nacionales *San Nicolás* lo era por la constante movilización a que estaba sometido— y los cuerpos formados en Buenos Aires y en el resto del país. Los batallones de infantería de línea estaban bien equipados, con uniformes y calzado de procedencia francesa, en su mayor parte, y con fusiles *de pistón*. Dichas armas, mucho más eficaces que las *de chispa*, porque fallaban menos los disparos a raíz de la mayor perfección del percutor, poseían un alcance muy limitado. Como aún se cargaban por la boca, la frecuencia de fuego resultaba muy pobre. A raíz de ello, la bayoneta, lejos de constituir un complemento, seguía siendo un elemento de ataque y defensa esencial para la infantería.

En cuanto a la Guardia Nacional, sus uniformes eran muy sencillos, confeccionados en



Detalle del óleo de Cándido López "Rendición de Uruguayana" (septiembre de 1865), en el que se observan varias unidades argentinas formadas en batalla. Museo Nacional de Bellas Artes. Buenos Aires.

el país. Algunos batallones fueron armados con fusiles *de chispa*, reemplazados después por otros más modernos. Sin embargo, eran de peor calidad que los provistos a los cuerpos de línea y en múltiples ocasiones los cartuchos no podían ser usados porque las balas esféricas tenían mayor diámetro que la boca del arma.

Reunido el ejército en el referido punto, a partir de julio de 1865, Mitre se destacó como organizador militar. En los primeros momentos se había logrado muy poco, a pesar de que el gobierno nacional había dictado diversas medidas destinadas a la formación de servicios tan esenciales como los de Sanidad y Justicia, sin descuidar el nombramiento de clero castrense para atender las necesidades espirituales de los soldados y de las mujeres que, según la costumbre, los acompañaban. Recién en el campamento del Ayuí, en las proximida-

des de Concordia, quedó aceptablemente constituido el Cuerpo Médico. Costó mucho adquirir o hacer construir ambulancias, proveerse de elementos quirúrgicos esenciales y obtener el material de curación y las escasas medicinas con que se contaba en la época para combatir gran cantidad de dolencias. También fue difícil, a través de tan larga contienda, habilitar hospitales militares en lugares estratégicos, para derivar enfermos y heridos en combate.

La manutención constituyó otra gran valla que debió sortear el comandante en jefe del ejército. La alimentación de las tropas se basaba en el consumo de carne vacuna. Las reses, por lo general en malas condiciones debido a la avaricia e irresponsabilidad de los proveedores que hacían pingües negocios a costa de la salud de miles de hombres, eran carneadas

en cada unidad en medio de la algarabía de los sufridos soldados. Mitre intentó incorporar otros alimentos, como las legumbres, hortalizas, fideos, etcétera, pero únicamente logró aceptación en los batallones de extranjeros. Los argentinos se empeñaban en comer mal, pero carne. Otro elemento indispensable en la dieta del ejército era la yerba, que no sólo contribuía a paliar los ayunos forzosos, sino que ayudaba a la sociabilidad, a través de las interminables *mateadas* en las carpas y junto a los fogones.

La correspondencia mantenida de forma cotidiana entre el Presidente y *Generalísimo* y el Vicepresidente a cargo del Poder Ejecutivo, como también las cartas de Mitre a sus ministros y otras personas relevantes, reflejan la desesperación que lo embargaba frente a la irresponsabilidad de los proveedores.

Antes de producirse la invasión al territorio paraguayo (abril de 1866), los aliados que ya sumaban 60.000 hombres, de los cuales 24.000 eran argentinos, cambiaron repetidas veces de campamento, con motivo del lento avance hacia la frontera con el Paraguay, hasta ubicarse en Ensenada y Ensenadita, en las proximidades de la ciudad de Corrientes. Cada desplazamiento implicó grandes esfuerzos por las carencias de medios de transportes y caballada. A pesar de que los cuerpos de infantería se desplazaban a pie y que los regimientos de caballería se movían en muchas ocasiones en la misma forma, el traslado del parque de artillería, de las vituallas y herramientas y, sobre todo, de los enfermos, ocasionaba múltiples problemas.

Cabe consignar que al comenzar la guerra, el traslado de los cuerpos de infantería de línea a Buenos Aires, para ser embarcados hacia el frente, y el de los batallones de Guardia Na-

cional desde sus lugares de origen hasta Rosario y otros puertos, se hizo, salvo contadas ocasiones, a pie. Veteranos y reclutas recorrían centenares de kilómetros sin otro auxilio que su resistencia física. El vicepresidente de la Nación, al responder a una queja de su íntimo amigo el gobernador de Tucumán, José Posse, sobre la falta de carretas y otros inconvenientes para enviar el batallón provincial hacia el teatro de operaciones, le expresó, el 21 de julio de 1865, que el camino debía ser cubierto a pie, “como marcha la infantería en todo el mundo; como marcharon los argentinos hasta el Perú pasando los Andes [...] Los argentinos de hoy son los mismos de entonces, y ahora como entonces han de marchar los tucumanos 300 y más leguas”.

Dadas las características del terreno en que se desarrollaron las acciones de la guerra con el Paraguay —esteros y selvas colmados de peligros— la infantería adquirió un papel preponderante, si bien la caballería participó en las batallas campales y cumplió otras misiones, entre ellas las de reconocimiento. En cuanto a la artillería, las balas esféricas y los tarros de metralla de sus pequeños cañones fueron poco efectivos.

En la batalla de Tuyutí —la más grande y cruenta librada en América del Sur (24 de mayo de 1866)— se vieron empeñados efectivos de las tres armas, que emplearon las tácticas corrientes de formación en cuadro para repeler los ataques con el fuego de fusilería y el entretendido de acero de las bayonetas; de flanqueo con caballos cansados que caían exhaustos cuando no los alcanzaban las balas, y de apoyo de ataque con las piezas de bronce de poco calibre. Dichas características de lucha se emplearon en encuentros similares. En cambio, en el asalto a las trincheras, como en el caso de

Curupaytí (22 de septiembre de 1866), que constituyó un verdadero desastre para los aliados, la responsabilidad del ataque recayó en la infantería, que pagó no sólo el error de una operación suicida impuesta por los brasileños contra las previsiones del *generalísimo* Mitre, que no supo o no pudo imponerlas en la junta de guerra reunida antes de la operación, sino la carencia de medios para ese tipo de acciones, pues hasta las escaleras para alcanzar los elevados parapetos habían sido improvisadas con ramas y atadas con fibras.

Un aspecto digno de ser mencionado, dada la composición *cívico-militar* de las fuerzas argentinas, es el de la convivencia en los campamentos. Se plantearon cuestiones de disciplina derivadas de filiaciones partidistas que no lograron superar las órdenes generales mediante las cuales se prohibía la política, ni la conciencia de que se estaba frente a un enemigo valiente y aguerrido. Se soportó la permanente rivalidad entre porteños y provincianos, que se sumaba a la aún más grave entre argentinos y brasileños, y se produjeron filtraciones de datos militares que aprovechó el adversario, a través de las "correspondencias" que enviaban libremente a los grandes órganos de prensa del país jefes y oficiales cuyas críticas alcanzaban a los altos mandos.

La proximidad de la renovación presidencial agudizó las tensiones políticas dentro del Ejército. Su *generalísimo*, Mitre, quebrantó las disposiciones que había dictado, al enviar a *La Nación Argentina* su célebre "Carta de Tuyú Cué", en la que descalificaba las candidaturas de Justo José de Urquiza y Adolfo Alsina, firmemente empeñado en sostener la de su ministro de Relaciones Exteriores, Rufino de Elizalde. En ese campamento, con la simpatía de generales, jefes y oficiales estimulados por el

periodista, escritor y jefe del célebre 12 de línea, Lucio V. Mansilla, surgió y se afirmó otro nombre, que al final se impuso: el de Domingo Faustino Sarmiento.

Pero también en esos espacios fortificados, poblados de ranchos y carpas, se fraguaron o se acrecentaron amistades en el seno de una generación llamada a ocupar importantes responsabilidades políticas: futuros presidentes, como Julio A. Roca, Carlos Pellegrini y Victorino de la Plaza, fundadores de partidos y legisladores como Leandro N. Alem y Aristóbulo del Valle, compartieron los esfuerzos y privaciones de aquella campaña.

La participación de la Armada se circunscribió a misiones de transporte, a excepción del combate mantenido el 12 de agosto de 1865 en Paso Cuevas, provincia de Corrientes, para forzar las baterías construidas por los paraguayos durante la etapa de invasión. El buque insignia, vapor *Guardia Nacional*, que enarbolaba el gallardete del coronel de marina José Muratore, sufrió serias averías en su casco y la pérdida de dos guardiamarinas. Desde entonces, los buques acorazados brasileños tuvieron exclusivamente a su cargo el cañonear y forzar las posiciones paraguayas sobre el Paraná.

Como corolario de aquella lucha dolorosa que enfrentó a cuatro naciones hermanas, las fuerzas armadas argentinas obtuvieron una experiencia militar y una cohesión de la que carecían desde los días de la independencia. En cuanto a sus componentes, la mayor parte de los jefes y oficiales de línea fue mantenida en las filas; también se incorporaron a los cuadros permanentes no pocos de los miembros de las planas mayores de la Guardia Nacional, quienes conservaron los grados obtenidos en la campaña. Algunos alcanzaron el generalato.

Los suboficiales y soldados de línea, los *chinos*, como vulgarmente se los denominaba por las facciones aindiadas que ostentaban muchos de ellos, siguieron su trajinar por las guarniciones y fortines. Y los integrantes de la Guardia Nacional debieron volver a sus abandonadas ocupaciones. Los paisanos de la campaña, generalmente hallaron acomodo en las estancias, pero los veteranos que habían partido de las ciudades, encontraron sus puestos ocupados. Tuvieron que empezar de nuevo, sin que a nadie le importasen las fojas de servicio mal dobladas y gastadas que mostraban como recomendación ni las medallas de cobre que pendían de sus ropas raídas. Muchos debieron resignarse entonces a ingresar como vigilantes en la policía o volver a las filas.

MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DESDE 1870

La reciente guerra había demostrado que el país no podía carecer por más tiempo de una eficiente organización castrense. Mantenía problemas limítrofes con dos naciones caracterizadas por sus apetencias territoriales, como Brasil y Chile, vivía constantemente amenazado por los malones indios y jaqueado por cruentas revoluciones en distintos puntos de su territorio. El presidente Domingo Faustino Sarmiento, que había contemplado poco antes, en su condición de embajador en los Estados Unidos, los avances militares originados en la Guerra Civil norteamericana, buscó incorporarlos cuanto antes a las Fuerzas Armadas.

El asesinato del general Urquiza y la rebelión del caudillo Ricardo López Jordán (abril de 1870) postergaron momentáneamente tal propósito, pues significó una verdadera san-

gría para el Tesoro nacional. La atención de los efectivos enviados a la provincia de Entre Ríos, cuyo armamento era al principio poco eficiente y heterogéneo, originó gastos que el primer mandatario pensaba emplear en otras áreas. Para adquirir material portátil en el Brasil —la plaza comercial de Buenos Aires no podía facilitarlo— se recurrió al entonces ministro plenipotenciario ante el Brasil, Wencelao Paunero, quien le compró al gobierno imperial mil carabinas sistema Minié, similares a las que habían utilizado algunos cuerpos argentinos en el Paraguay. El general no había variado sus ideas de ocho años atrás con respecto al modo de tratar a los sublevados. En carta al ministro de Guerra y Marina, coronel Martín de Gainza, le proporcionaba a López Jordán el calificativo de estúpido y a sus seguidores el título de “*últimos mohicanos del caudillaje*”.

La denominada *Primera Guerra Jordanista* enfrentó dos ejércitos diferentes en su composición y tácticas. Las fuerzas de línea y los cuerpos de Guardia Nacional, comandados por generales y jefes veteranos del Paraguay, se enfrentaron a las formaciones entrerrianas, que no carecían, como muchas veces se ha dicho, de armamento y organización. Poseían la disciplina y el espíritu aguerrido que las había hecho famosas por décadas, al mando invicto de Urquiza. Pero además contaban con fusiles, carabinas y cañones extraídos del arsenal que poseía aquél en el célebre Campamento de Calá. La caballería, mejor montada y superior en número, no pudo ser realmente vencida ni menos aniquilada. Se dispersó cuando sus jefes comprendieron que la guerra había sido perdida.

En su desplazamiento desde distintos puntos del interior hasta los puertos de em-

barque, las unidades de línea y de Guardia Nacional –cuyos integrantes salían, como siempre, vestidos con sus ropas civiles luego de ser arrancados de sus labores con perentorios llamados–, se empleó un nuevo y eficaz medio de transporte: el Ferrocarril Central Argentino, cuyo tramo completo desde Rosario a Córdoba había quedado inaugurado en mayo de 1870 con la visita del ministro del Interior, Dalmacio Vélez Sarsfield, a la capital mediterránea. Desde Buenos Aires y Rosario marcharon al teatro de operaciones en buques de pasajeros o en naves de la Armada Nacional, que también cumplieron eficaces tareas de vigilancia de costas. Durante el prolongado proceso para vencer la rebelión, las fuerzas nacionales tropezaron con la hostilidad de la población entrerriana y tuvieron grandes dificultades para aprovisionarse. En cambio, los cuerpos de la provincia contaban con la simpatía de la gente que les brindaba los medios indispensables para su sustento. El fin de la rebelión se produjo luego de la batalla de Ñaembé (26 de enero de 1871), en que el gobernador de Corrientes, Santiago Baibíne, derrotó a López Jordán, que poco después emigró al Brasil. Esa acción proyectó el nombre de un joven teniente coronel tucumano, ascendido al grado inmediato superior sobre el campo de batalla por su papel fundamental en ella: Julio Argentino Roca.

El 1º de mayo de 1873 estalló la *Segunda Guerra Jordanista* que, como la primera, obligó al gobierno a realizar grandes erogaciones. Otra vez la lucha fue tan denodada como sangrienta. Mientras las tropas nacionales incorporaron los fusiles Remington a retrocarga, de considerable precisión y alcance, las piezas de artillería de la célebre fábrica alemana Krupp y los *cañones revólveres* norteamericanos Ga-

ting –es decir, las ametralladoras–, las fuerzas entrerrianas presentaron combate con menores elementos que en 1870-1871, pero con igual entusiasmo: ya no poseían el cuantioso parque reunido durante décadas por Urquiza; tampoco habían logrado romper el cerco de los buques de la Armada, que impedía trasladar los elementos bélicos adquiridos en Montevideo y obstaculizaba los movimientos en las costas. Acerca de la temible presencia de las armas de repetición –tácticamente ubicadas en las baterías de artillería, en lugar de funcionar en los cuadros de infantería–, cabe recordar que, antes de emplearlas en combate, el presidente procuró ejercer una fuerte presión psicológica sobre las tropas entrerrianas. Sabedor de la existencia de numerosos partidarios de López Jordán en la ciudad de Rosario, que podían llevar referencias de la efectividad de las armas al campamento del caudillo, ordenó emplazar las ametralladoras frente a una de las paredes del Colegio Nacional, entonces en construcción, y mandó hacer fuego ante la gente que contemplaba, con admiración rayana en la incredulidad, cómo esos artefactos de muerte podían barrer una posición con balas que se incrustaban en los muros cual puntadas de una máquina de coser. Los órganos de prensa desafectos a Sarmiento señalaron la incongruencia que significaba que quien se ufanaba de ser maestro por antonomasia, atentara contra una construcción escolar.

Luego de siete meses de lucha, López Jordán fue vencido por el ejército al mando del ministro de Guerra y Marina, Gainza, en Don Gonzalo, y se exilió en el Uruguay. Una vez más se produjo la desmovilización, el penoso traslado de las tropas a sus puntos de origen y la injusta desviación de parte de los ciudadanos de la Guardia Nacional a los fortines de la frontera.

Otra revolución, la de 1874, encabezada por Bartolomé Mitre, que convulsionó buena parte del país y ocasionó ingentes gastos y gran número de víctimas, volvió a movilizar militarmente al país. El primer presidente de la Argentina unificada fue vencido en La Verde por su antiguo subordinado en el Paraguay, teniente coronel José Inocencio Arias, quien contaba con menos hombres pero poseía la superioridad de fuego de los Remington, y su aliado José Miguel Arredondo sufrió una gran derrota a manos del coronel Roca en Santa Rosa. Con un ardid, el ya denominado *Zorro*, lo obligó a aceptar una acción de frente invertido que provocó grandes bajas. Prevalcieron en la acción la perspicacia y la preparación castrense de quien, tras cursar en las aulas militares del Colegio del Uruguay que había fundado Urquiza, no abandonó las lecturas profesionales, unidas a la de los clásicos. Recibió esta vez, a los 31 años, las palmas de general sobre el campo de batalla.

La rebelión mitrista presentó la novedad de la primera participación de la Armada en las luchas intestinas, a través de la sublevación del comandante Erasmo Obligado, que puso su nave a disposición del general insurrecto. La Marina de Guerra ya había iniciado su proceso de modernización gracias al denodado impulso del presidente Sarmiento, quien había ordenado la construcción de monitores acorazados y blindados, corbetas cañoneras, bombarderas y avisos en diversos talleres navales de Gran Bretaña.

Con pertinacia e inteligencia, el presidente Sarmiento logró su anhelo de fundar el Colegio Militar de la Nación y la Escuela Naval Militar; es decir, concretó el comienzo de una nueva etapa, signada por la paulatina incorporación a los puestos de comando de las Fuer-

zas Armadas de personal más capacitado profesional e intelectualmente. Sin dejar de lado la experiencia en los campos de batalla ni la eficacia adquirida a través de vidas enteras a bordo de los buques; sin excluir a los veteranos, que por décadas ocuparon posiciones relevantes y en buena medida se adecuaron y aun impulsaron la preparación de los mandos castrenses, los nuevos institutos provocaron una modificación en los viejos hábitos de intervención en las contiendas electorales, que ponía las espadas al servicio de compromisos políticos; generaron un mayor respeto hacia la sociedad civil y contribuyeron a la integración de los hijos de extranjeros a las respectivas fuerzas. En pocos años quedó atrás la posibilidad de incorporar oficiales voluntarios de otras nacionalidades —como había ocurrido por décadas—, y aun de “distinguidos” que, formados en la dura disciplina de los regimientos, sin más conocimientos que las manidas *Tácticas* al estilo de la de Perea, habían podido alcanzar hasta entonces las más elevadas jerarquías castrenses.

Un decreto del 30 de junio de 1870, que completó lo establecido por la ley dictada el 11 de junio de 1869, ordenó el establecimiento del Colegio Militar de la Nación en Palermo, con el fin de “educar a los jóvenes que se dediquen a la carrera de las armas de artillería, caballería e infantería, para llenar las vacantes que resulten en los cuadros de oficiales de los ejércitos de la República”. El primer director, el coronel húngaro Juan F. Czetz, y la mayoría de los profesores fueron extranjeros. Hecha la convocatoria de los aspirantes, que debían contar entre 14 y 18 años, el primero en transponer las puertas del establecimiento fue Ramón L. Falcón, quien alcanzó elevado prestigio profesional y fue víctima en 1909 de un

atentado terrorista cuando desempeñaba la jefatura de la Policía Federal.

Pocos meses más tarde, en una nota al gobierno, Czetz subrayó un cambio de actitud con respecto a la procedencia social de los oficiales del Ejército: "El Colegio Nacional Militar es un hecho [...] operándose en la opinión pública la revolución que va considerando a este colegio, ya no como un gran beneficio para los hijos y huérfanos de gente pobre, sino un honor para cualquiera".

Los primeros graduados tuvieron ocasión de probar la eficacia de su preparación durante la segunda guerra jordanista, donde estuvieron a cargo de las ametralladoras Gatling, para cuyo manejo se habían entrenado en las aulas y en las clases de instrucción práctica.

A medida que aquellos jóvenes fueron ascendiendo en la escala castrense, se produjo una especie de división, contenida por la disciplina, entre los componentes del *Ejército Viejo* —el de los campamentos y las guerras fratricidas o internacionales— y el *Ejército Nuevo*, científico, surgido del instituto de Palermo, quienes, no obstante, también se vieron envueltos en las agitaciones de aquellas décadas de convulsiones profundas. Incluso, procuraban diferenciarse sin quebrantar demasiado los nuevos reglamentos de uniformes: se decía en la época, y resulta evidente en la iconografía, que los hombres del *Ejército Viejo* usaban para distinguirse, las viseras de los quepis hacia arriba y los bigotes hacia abajo, y los del *Ejército Nuevo*, las viseras para abajo y los bigotes para arriba.

La creación de la Escuela Naval Militar tuvo un efecto parecido con respecto a la Armada. El 2 de octubre de 1872 fue sancionada la ley que le dio vida. Su primer director fue el mayor de marina Clodomiro Urtubey, que había sido enviado años antes a España para

estudiar en el célebre Colegio Naval de San Fernando, en Cádiz. Con el fin de que los cadetes conocieran desde los comienzos la vida a bordo, se decidió que los cursos se dictaran en el vapor *General Brown*, que fue el primer buque escuela de la Armada Argentina. Como ocurrió con el Ejército, los egresados del instituto, cuya cuidada formación facultativa los distinguía de los viejos y meritorios oficiales *prácticos*, procuraron diferenciarse de éstos, aunque por bastante tiempo los comandos superiores del arma estuvieron en manos de los que habían recibido sus despachos en mérito a los años de servicio y a la pericia demostrada en sucesivas campañas. El viejo *General Brown*, pese al peligro que entrañaba la navegación en el Mar Argentino, fue enviado con los cadetes de la primera promoción, para que aprendiesen su oficio en medio de los vientos y las tempestades.

Luego de una breve clausura, la escuela continuó funcionando en diversos buques y sedes en tierra, con nuevos directores y planes de estudio que fueron adaptados al sostenido progreso de la tecnología naval, del que no tardó en beneficiarse la Armada Argentina. Los alumnos participaron en 1876 de la expedición comandada por el comodoro Luis Py, con el fin de refirmar los derechos argentinos sobre la Patagonia, y tres años más tarde intervinieron en la Campaña al Desierto que encabezó el ministro de Guerra y Marina general Roca. Paralelamente, el personal subalterno recibió instrucción en una Escuela de Marineros que tuvo por cambiante sede otros buques de la Armada; hasta que en 1880 quedó establecida en los talleres de marina del Tigre la Escuela de Aprendices Mecánicos, que años más tarde se transformó en lo que el grajeo naval denominó *La Universidad de Lata*, por el

material con que estaban construidos los primitivos galpones y por la variedad de especialidades que brindaba a los aspirantes: la Escuela de Mecánica de la Armada.

La derrota de los revolucionarios de 1874 distó de marcar el fin de los enfrentamientos fratricidas. Las tropas del Ejército, ubicadas en las fronteras interiores o de guarnición en la sede de las autoridades nacionales, fueron desplazadas nuevamente en junio de 1880, al alzarse la provincia de Buenos Aires contra las autoridades nacionales. El movimiento dividió fuertemente a los hombres de armas. Un buen número de prestigiosos jefes de línea hizo prevalecer su condición de porteños y se puso a las órdenes del gobernador Carlos Tejedor para comandar fuerzas bien armadas y con alto espíritu combativo; entre otros, Julio Campos, José Inocencio Arias e Hilario Lagos. El propio Bartolomé Mitre, a quien se le había devuelto su grado militar, fue comprometido en la última etapa de la lucha para actuar como comandante en jefe de las fuerzas revolucionarias.

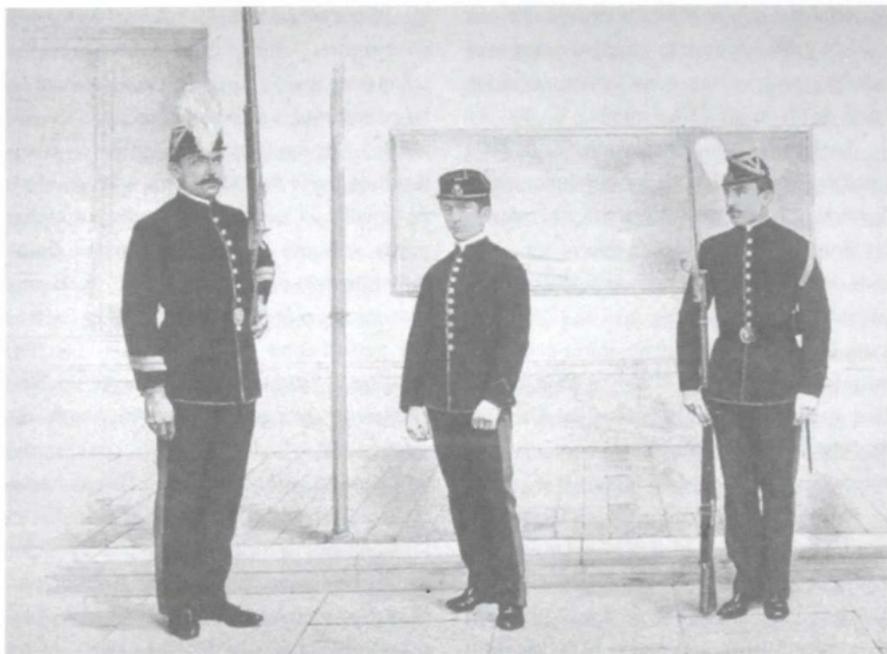
Sin embargo, otros veteranos, como Luis María Campos, Joaquín Viejobueno, Eduardo Racedo y Nicolás Levalle, siguieron fieles al comandante en jefe constitucional, el presidente Nicolás Avellaneda, y mientras éste instalaba la sede de su gobierno en Belgrano, libraban las cruentas acciones que obligaron a la rendición de los insurrectos y permitieron el retorno del primer mandatario a la ciudad de Buenos Aires, que poco después quedó federalizada.

La movilización y el desarrollo de los combates librados en Barracas, Los Corrales, Puente Alsina y otros puntos, donde unas veces vencieron las fuerzas nacionales y otras las de Buenos Aires, pusieron en evidencia la eficacia de los medios de comunicaciones con

que ya contaba el país. De nuevo el ferrocarril y los vapores pusieron en pocas horas a los batallones de línea y de la Guardia Nacional en las proximidades de Buenos Aires, con sus elementos y equipos intactos. También se movilizaron a través de las vías férreas los hombres de Tejedor. El telégrafo, utilizado por ambas partes, informó con celeridad acerca de los movimientos de las respectivas fuerzas y transmitió las órdenes operacionales. Las tropas permanentes estaban armadas con Remington y cañones Krupp, aunque también emplearon algunas piezas de campaña de antiguo modelo y reducido calibre. Los efectivos de Buenos Aires, reclutados en las comisarías de la ciudad y la campaña o encuadrados en los batallones de Rifleros, compuestos por ciudadanos en armas, también contaban con piezas Krupp y fusiles Remington y Mauser. Además, formaba en sus filas una parte de los cadetes del Colegio Militar y de la Escuela Naval que habían desobedecido la orden de trasladarse a Belgrano. Los porteños se sentían impulsados por su entusiasmo localista, pero carecían de la disciplina de los *chinos* de línea, junto a los cuales los guardias nacionales provincianos hallaban la confianza necesaria para combatir con serenidad.

La Armada constituyó un adecuado respaldo para las operaciones del Ejército, en su misión de impedir que se repitieran los envíos de armas desde el exterior. Antes de desatarse el conflicto no había podido hacerlo, en una acción conjunta con un batallón de línea de guarnición en Buenos Aires, ante la abrumadora superioridad de las fuerzas de Tejedor.

A partir de la rendición, ni Buenos Aires ni otra provincia estarían en condiciones de alzarse ya contra el gobierno federal, por más que casi todas tratarasen, mediante argucias, de



Cabos y cadete del Colegio Militar. *Album militar de la República Argentina, 1888.*

mantener efectivos veteranos bajo el título de batallones de guardiacárceles y bomberos.

Por otro lado, el advenimiento del general Julio Argentino Roca, un soldado respetado y victorioso, a la presidencia de la República, redundó en nuevos cambios en las Fuerzas Armadas, tendientes a su mayor profesionalización y eficacia.

Concluida casi totalmente la lucha contra los indios, el ahora presidente Roca decidió fijar nuevas pautas orgánicas para el Ejército y la Armada. Disponían la creación de los estados mayores permanentes, la sanción de reglamentos que fijaban con claridad las características de los uniformes para romper con las tendencias anárquicas de algunos jefes de unidades al respecto, la constitución de nuevos agrupamientos al uso de casi todos los países

modernos, la sustitución de los comandos de fronteras por las divisiones de ejército; el establecimiento de normas sobre ascensos militares —leyes n° 1254, de 1882, para el Ejército y n° 1809, de 1886, para la Marina de Guerra, que reemplazaban las ordenanzas españolas de fines del siglo XVIII aún vigentes— y la creación de diversos organismos administrativos.

En esa línea continuaron sus sucesores, con respecto al mejoramiento o creación de nuevos servicios, a la apertura de institutos de formación del personal superior y subalterno y a la sanción de la ley 3190, de diciembre de 1894, denominada de Códigos Militares, que señaló nuevas bases para la labor de los tribunales castrenses, los procedimientos y las penas para los delitos que cometieran los miembros de las Fuerzas Armadas. Comenzó a regir



Soldados de Infantería. *Album Militar de la República Argentina*, 1888.

en febrero de 1895. Los defectos del cuerpo normativo llevaron al gobierno a promover su reforma. La redacción definitiva correspondió al doctor José María Bustillo. Comenzó a regir en 1898, y con algunas reformas efectuadas en 1905, permaneció en vigor hasta 1951.

La prosperidad material del país revirtió en el mejoramiento de los uniformes, elementos de apoyo logístico, armamentos y naves de las Fuerzas Armadas de la República. En 1896, el Ejército y la Marina, cuyos integrantes habían participado en los bandos *gubernista* y *rebelde* durante los movimientos revolucionarios de 1890 y 1893, se aprestaron a librar una guerra que entonces parecía inevitable con la vecina república de Chile. Ello hizo que se realizaran importantes compras en el extranjero para equilibrar el potencial bélico argentino

con el de la nación trasandina.

Si bien, en 1892, el Congreso había declarado al fusil y la carabina Mauser, de repetición, calibre 7.65, “modelo argentino 1891”, como armas de dotación en el Ejército, y había prohibido su venta y uso por particulares, los ya vetustos Remington siguieron en servicio hasta que las adquisiciones de 1897 y 1898 permitieron darles de baja. Años más tarde, aquellas eficaces armas serían reemplazadas por otras más modernas en sus mecanismos de repetición y en el alcance de los disparos, conocidas por Mauser Argentino 1909, que entraron en servicio en 1911 y permanecieron en uso durante muchas décadas. Las viejas ametralladoras Gatling fueron reemplazadas por las Maxim-Nordenfelt modelo 1891. En cuanto a las piezas de artillería, en sus diferen-

tes modalidades y calibres, eran adquiridas aún a la fábrica Krupp, por su calidad y por los precios que cotizaba.

Las tropas permanentes del Ejército y de la Armada vestían excelentes uniformes. Si en 1893 había quedado reglamentado para el primero el uso de vistosas prendas destinadas a los oficiales superiores, jefes, oficiales, clases y soldados, en 1896 fueron dictadas nuevas normas que les dieron un tono ligeramente más austero. El mismo año, la Marina tuvo su reglamento en la materia.

HACIA EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

El aumento de la tensión con Chile indujo al gobierno argentino a movilizar a la Guardia Nacional. Pero en lugar de convocar a hombres de distintas edades, se pensó en una primera conscripción militar en la que participasen sólo jóvenes de veinte años, quienes, por espacio de dos meses, debían vivir en campaña y adiestrarse en diferentes terrenos. En abril de 1896 comenzó la movilización de una gran maquinaria que probó su eficacia en maniobras cumplidas en Curamalal (Buenos Aires), Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, Salta, Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Luis, Entre Ríos y Santa Fe. El operativo mantuvo en vilo a la ciudadanía, pues prácticamente no hubo familia que no contase con un hijo o un pariente entre los conscriptos. Miles de jóvenes bien armados y uniformados, con buenos equipos de campaña, marcharon en cómodos trenes a los puntos de concentración. Muchos eran hijos de inmigrantes, y así, por primera vez en tamaña proporción, se mezclaban los criollos con muchachos de su misma edad, de otros orígenes.

Los hombres maduros, que habían participado en la guerra del Paraguay y otras campañas, como el ex presidente Carlos Pellegrini, se admiraban de que algunos no apreciaran las óptimas condiciones alcanzadas al cabo de pocas décadas por los soldados argentinos: "Entonces nadie se quejaba —escribió en 1896— y hoy, en una campaña de setenta días, marchando en ferrocarril y durmiendo en colchonetas, hemos oído reclamar porque la carne no era siempre buena y abundante, o porque alguna vez faltó el pan, el arroz, los fideos, el café y el dulce".

Queja que por entonces flotaba entre los veteranos *de hacha y tiza*, y que José S. Álvarez, *Fray Mocho*, reflejó en uno de sus célebres cuentos: "¡A nosotros no nos consultaban, che... pero marcaban el paso los de arriba!... ¡Pucha!... Ti apuesto a qui a nosotros no nos enfundaban en esos quepises [quepis] de aura, que le dan a los milicos ese aire de abombaos o de pasaos de las doce... ¡Mirá!... Nosotros usábamos unos quepitos petizones, que les quebrábamos la visera con el barbijo ¡sabés? y que nos quedaban como pintaus y después con la bombacha y las polainas y la paradita criolla, ¡ché!... Eso era tropa [...] ¡Y aura es lo mismo!... ¡Lo qui pasa es que no cacariamos!

"¡Di ande!... ¡Si aura ni chinas tienen!... ¡Había de verlas en aquel tiempo! Cuando se nos venían los indios, las echábamos al medio el cuadro y mientras les metíamos fierro, ellas servían pa' lanzar la munición o pa' auxiliar los heridos... ¡Las di aura pa' qué sirven?... ¡Si andan de pamelita y ya de puro finas ni mate toman!... ¡Mirá charabón, a mí no me vengás con dianas, porque m'he crio de tambor!."

Pero, más allá de esas referencias anecdóticas, corresponde subrayar que la campaña de 1896 fue una óptima experiencia que alentó a

los partidarios del servicio militar obligatorio a estudiar su aplicación en la Argentina.

Si el impulso de Sarmiento le había dado a la Armada oficiales de escuela, buques de hierro, arsenales y otros adelantos, la perspectiva de una lucha con un país aguerrido, que pocos años atrás había vencido a Perú y Bolivia, llevó al gobierno de José Evaristo Uriburu a acelerar la modernización de la Marina, iniciada en 1890. Ésta había desarrollado, además de sus constantes tareas de adiestramiento, diversas y positivas actividades en materia de exploraciones científicas, estudios hidrográficos, establecimiento de faros y balizas y perfeccionamiento de su personal.

Para 1898, el poder naval se transformó de fluvial en marítimo. Ello dio lugar a que el general Julio A. Roca, de nuevo presidente de la República, ordenara la formación de dos agrupaciones denominadas División Bahía Blanca y División Río de la Plata, compuestas, respectivamente, por cuatro cruceros acorazados y un crucero, y por tres acorazados y tres cruceros. Además, la Marina contaba con otras muchas embarcaciones menores. En enero de 1902, poco antes de la firma de los Pactos de Mayo que devolvieron la calma a dos países decididos a enfrentarse en la tierra y en los océanos, fue movilizadada toda la escuadra de mar en tres divisiones, mientras se ordenaba el alistamiento de numerosos buques con el fin de proveer a la defensa del Río de la Plata. Las naves completaron sus dotaciones con los reservistas navales convocados por un período de entrenamiento de dos meses.

En 1898 había sido botada, también en Gran Bretaña, la fragata *Presidente Sarmiento*, destinada a ser buque escuela de varias generaciones de marinos argentinos. Se trataba de

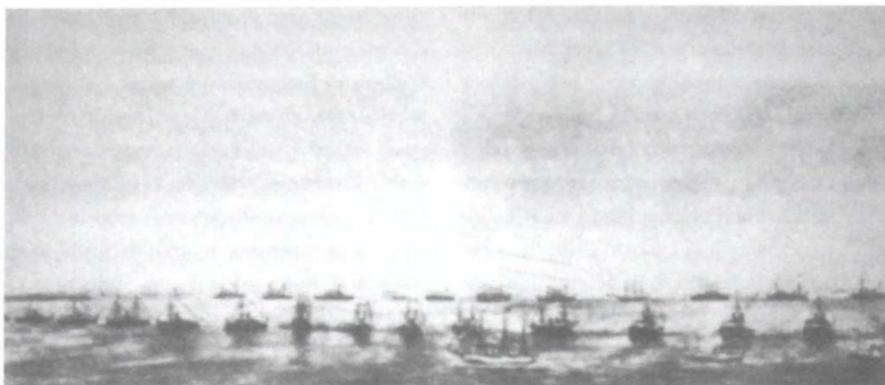
un velero de gran porte, que contaba también con maquinarias de vapor y poseía piezas de artillería de bastante importancia.

Por otro lado, el 2 de julio de 1898 comenzaron los trabajos del denominado Puerto Militar, a la vera del Atlántico, próximo a Bahía Blanca, que se constituirá en la principal base naval de la Argentina y que, a partir de 1923, recibirá el nombre de Puerto Belgrano. La obra se realizó bajo la dirección del ingeniero Luis Luiggi, afamado experto de relevancia mundial.

Un decreto del 12 de marzo de 1898, al contemplar el escaso contingente de jóvenes de 20 años que podría proporcionar la Guardia Nacional de Marina para completar las dotaciones de la escuadra, dispuso que el Ejército entregara 500 integrantes de la Guardia Nacional de la Capital Federal.

Con el fin de prevenir situaciones similares que se presentasen en el futuro, el presidente Roca le encomendó al ministro de Marina, comodoro Martín Rivadavia, la elaboración de un proyecto de ley de conscripción obligatoria para los ciudadanos de veinte años. Fue enviado al Congreso en julio de 1900 y quedó sancionado por la Cámara de Diputados el 29 de agosto de aquel año. El Senado hizo otro tanto el 16 de septiembre, con lo cual el primer mandatario pudo promulgar la ley n° 3948. Si bien hubo opiniones a favor y en contra, el respaldo de los senadores Bartolomé Mitre y Carlos Pellegrini resultó decisivo.

La ley estableció la composición del personal subalterno de la Armada en servicio activo. Los conscriptos debían permanecer en las filas por dos años, al término de los cuales pasarían a una primera reserva de seis años. Luego de cumplido el tiempo de ley, revistarían en la segunda reserva. Mientras permanecieran en



La Gran Revista Naval del Centenario contemplada desde la fragata *Presidente Sarmiento* (1910). Archivo General de la Nación.

aquella, podían ser movilizados en dos oportunidades por un tiempo de sesenta días, para cubrir plazas en buques armados en instrucción o en reserva. En cuanto a los voluntarios, quedaba librada al Poder Ejecutivo la facultad de determinar el número a incorporar en cada caso.

El 13 de julio de 1900 se hizo cargo del Ministerio de Guerra el coronel Pablo Ricchieri, egresado del Colegio Militar de la Nación, de destacada actuación en el Ejército, quien había realizado sus estudios de oficial de estado mayor en Bélgica. Entre las diversas leyes que impulsó en pos de una sostenida modernización del arma, cabe mencionar la del Servicio Militar Obligatorio. Su tratamiento en el Congreso originó debates mucho más intensos que los ocasionados por la ley para la Armada, en los que participaron, entre otros, el veterano de la guerra del Paraguay coronel José S. Dantas, y un brillante egresado del Colegio Militar de la Nación, el general Alberto Capdevila. El primero apoyó entusiasta la iniciativa de Ricchieri, pero el segundo lo censuró acremente. Sin embargo, el proyecto contó con el apoyo de gran número de viejos y notables hombres

de armas, encabezados por el ex presidente teniente general Bartolomé Mitre y por el entonces jefe del Poder Ejecutivo, teniente general Roca, quienes no sólo ostentaban la máxima jerarquía militar sino que se hallaban en la cúspide de su influencia y prestigio.

Capdevila argumentó que “los que han comandado tropas en nuestras guerras nacionales y civiles, los que han sentido en los campos de batalla la necesidad casi instintiva del soldado profesional, están de un lado. Los que han ido a buscar en instituciones similares de Europa, organizaciones inadaptables a nuestro país, están del otro”.

El respaldo recibido de los altos jefes del *Ejército Viejo*, entre los que también estaba el teniente general Luis María Campos, llamado a crear poco más tarde la Escuela Superior de Guerra, organismo que atendería al perfeccionamiento cultural y científico de los jefes del arma; el aval de muchos de los compañeros de Ricchieri y el respaldo de una amplia mayoría entre los legisladores, permitieron la aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados, el 11 de octubre de 1901. La aceptación del Se-

nado, que lo convirtió en ley el 5 de diciembre, con el número 4031, permitió que el presidente Roca la promulgase cinco días más tarde y la reglamentara cuatro meses después.

La nueva norma garantizaba el cumplimiento del artículo 21 de la Constitución Nacional que expresaba: "Todo ciudadano está obligado a armarse en defensa de la Constitución". Establecía que "todo argentino debe servicio militar personal" y que "la obligación del servicio militar es igual para todos los argentinos y tendrá una duración de veinticinco años". Además, estructuraba al Ejército en tres planos: el de Línea, la Guardia Nacional y la Guardia Territorial. Pero revolucionaba el sistema al reducir sustancialmente el número de voluntarios y asignar la responsabilidad de ocupar las plazas de tropa a los ciudadanos aptos para el servicio, cualquiera fuese su estado civil. De aquéllos sólo permanecerían en las filas 1800 hombres para actividades especiales. Pero la misión de entrenarse con el fin de defender a la patria quedaba en manos de jóvenes incorporados de forma igualitaria, quienes, después de su capacitación por el período de ley, pasaban a la reserva hasta los 25 años con la obligación de concurrir al primer llamado y de realizar dos períodos de ejercicios militares o maniobras, de un mes de duración por período, en la forma y época que reglamentara el Poder Ejecutivo. Con respecto al período de incorporación a las filas, la casi totalidad debía cumplir seis meses, y dos años la quinta parte del total reconocido apto. Los ciudadanos de 28 a 40 años, encuadrados en la Guardia Nacional, estaban obligados a realizar cuatro períodos de instrucción, de 15 días de duración como máximo. En cuanto a la Guardia Territorial, agrupaba a los hombres de 40 a 45 años, a quienes sólo se les exigía, durante



El director del Colegio Militar de la Nación pone en manos del abanderado la enseña de guerra, en un acto celebrado en 1913. Se advierte en los uniformes la influencia prusiana. Archivo General de la Nación.

ese lapso, concurrir anualmente, durante cuatro domingos consecutivos, a recibir instrucción, especialmente de tiro.

En el afán de formar oficiales de la reserva para atender a la nueva situación, la ley permitía a los jóvenes que contaran entre 17 y 19 años y hubiesen aprobado el cuarto año de los colegios nacionales, incorporarse a unidades del Ejército por el término de seis meses, al cabo de los cuales y cubiertos los requisitos correspondientes, recibirían los despachos de subtenientes de la reserva. Con ese grado serían inscriptos en los respectivos escalafones y podían continuar ascendiendo hasta el grado de mayor, tras cumplir con las condiciones establecidas.

Poco menos de cuatro años más tarde, el 28 de septiembre de 1905, fue sancionada la Ley Orgánica del Ejército n° 4707, que modificó la del Servicio Militar y la de ascensos militares. La diferencia con respecto al primero fue que los conscriptos debían pertenecer a la reserva del Ejército de Línea hasta los 30 años de edad, y que el término de prestación efectiva debía ser de un año para los que resultaran sorteados y se encontrasen dentro de la cantidad determinada por la ley de presupuesto. El resto debía incorporarse por tres meses.

El modo de pertenecer a los cuadros de oficiales fue también perfeccionado. Podían aspirar a ellos "estudiantes de las facultades nacionales, los alumnos de las escuelas normales y de enseñanza profesional superior".

El establecimiento del Servicio Militar Obligatorio implicó un profundo cambio en la organización del Ejército, con la división territorial y el establecimiento de comandos de región y distritos militares.

Pero también marcó un notable cambio en la sociedad argentina. Anualmente, millares de jóvenes, provenientes de los más remotos lugares de la República, fueron sometidos a revi-

siones médicas completas que no sólo los beneficiaban individualmente mediante la prevención o curación de dolencias, sino que contribuían a contar con un completo cuadro sanitario de una importante parte de la población. Cada cuartel, base o buque tuvo quien enseñase las primeras letras a aquellos que, a los veinte años, aún eran analfabetos. Por otra parte, los habitantes de regiones del país donde se hablaban lenguas autóctonas, y los hijos de inmigrantes europeos residentes en zonas rurales, que se expresaban en el idioma de sus padres, recibieron los rudimentos del propio. Reglas de convivencia social, hábitos de trabajo y disciplina, homogeneizaron a los ciudadanos en la forja del Servicio Militar, con respecto—salvo excepciones que las normas militares penaban— para cada uno de los conscriptos. Varias generaciones de argentinos consideraron como un momento importante de sus vidas el de su paso por las filas. Prueba de ello son las manifestaciones de adhesión que todavía reciben los viejos regimientos y los buques aún a flote, como la fragata *Presidente Sarmiento*, por parte de quienes formaron parte de ellos.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La vida militar en la Argentina, durante el siglo que prácticamente abarca este capítulo, se halló profunda e íntimamente relacionada con los acontecimientos políticos que fueron conformando la Nación, sin perjuicio de la incidencia de otros múltiples factores, como el económico y el sociocultural. Las guerras civiles e internacionales, las revoluciones, la intervención de integrantes de las Fuerzas Armadas para volcar en determinada dirección el resul-

tado de los comicios, las luchas contra los indios, etcétera, no podrían ser explicadas fuera de aquel contexto. Contemplada la acción castrense desde dicho punto de vista, la mayor parte de las obras generales o relacionadas con cada período histórico contienen muchas páginas en las que surge con fuerza la presencia de las armas.

Por otro lado, es tal la cantidad de artículos en revistas especializadas o de difusión en

los que se abordan episodios castrenses, que resultaría imposible mencionarlos en estas páginas de carácter orientativo. El que desee hallar información sobre buena parte de ellos, puede consultar a ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Historiografía militar argentina*, Buenos Aires, 1984.

Esta orientación se circunscribe, pues, a mencionar aportes sustanciales de carácter general o referentes a cada una de las etapas estudiadas, sin desmedro del valor que dichos trabajos adquieren para un mejor conocimiento de la vida militar desde los años iniciales de la Revolución —excepción hecha de la guerra de la independencia, a la que se dedica otro capítulo— hasta la sanción de la Ley del Servicio Militar Obligatorio. Y no se citarán, dada la índole de este capítulo, las fuentes editadas, unas veces muy abundantes, y otras, extremadamente escasas.

Un trabajo sistemático y minucioso que abarca todos los conflictos internos e internacionales ocurridos en el país o fuera de sus fronteras pero con participación de hombres y elementos pertenecientes a ella, es el de FÉLIX BEST, *Historia de las guerras argentinas*, 2 vols., Buenos Aires, 1960. El autor ubica los hechos en su contexto espacial y temporal, analiza la composición de los contendientes, suministra croquis de cada acción y efectúa una valoración final de la respectiva campaña.

AUGUSTO G. RODRIGUEZ dio a conocer en la ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, vol. 2, segunda sección, Buenos Aires, 1960, el completo capítulo titulado "Ejército Nacional". Similar contenido posee la *Reseña histórica del Ejército Argentino (1862-1930)*, publicada por la DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS de esa arma en 1964.

La DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL EJÉRCITO editó, con la dirección de FUED NELLAR, una *Reseña histórica y orgánica del Ejército*, 3 vols., Buenos Aires, 1972 (hay otra edición del mismo año del Círculo Militar) que contiene, además de una crónica de cada período, la mención de los respectivos organismos de conducción, unidades tácticas y servicios. Se trata de una obra útil, que orienta a quienes se interesan en dichos aspectos.

El volumen de HUMBERTO F. BURZIO, *Armada Nacional. Reseña histórica de su origen y desarrollo*, Buenos Aires, 1960, proporciona una ceñida pero importante reseña de la vida de la Marina de Guerra desde los días de Mayo. Otro tanto cabe decir del libro de RICARDO PICCIRILLI, *Lecciones de Historia Naval Argentina*, Buenos Aires, 1967, que llena con creces su finalidad didáctica y brinda un enfoque inteligente avalado por escogida documentación édita e inédita.

Un ponderable esfuerzo editorial, que abarca múltiples cuestiones relacionadas con el mar, entre ellas la presencia de los elementos navales en el Plata desde sus remotos orígenes hasta este siglo, es la *Historia Marítima Argentina*, en diez volúmenes, publicada por la DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS NAVALES, 1982-1993, con la dirección de LAURIO H. DESTEFANI y la colaboración de destacados especialistas.

También merece especial mención el reciente libro de ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La Marina revolucionaria. 1874-1963*, Buenos Aires, 1998, que estudia la participación de la Armada en los conflictos civiles registrados a través de tan vasto período.

Son muy escasos los libros y trabajos de aliento publicados sobre las guerras civiles en Buenos Aires, el Litoral, la Banda Oriental y las provincias del interior en los cinco prime-

ros lustros del siglo XIX. Además de la precursora obra de JUAN ÁLVAREZ, *Historia de las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, 1936, que si no enfoca los hechos militares, explica el contexto socioeconómico en que tuvieron lugar, menciónese a DIEGO LUIS MOLINARI, *Viva Ramírez*, Buenos Aires, 1938; LEOPOLDO ORNSTEIN, *López militar*, Santa Fe, 1941, y J. C. RAFFO DE LA RETA, *El general Carrera en la República Argentina*, Buenos Aires, 1935.

Acerca de la lucha contra el imperio del Brasil, corresponde destacar el libro de J. AMADEO BALDRICH, *Historia de la guerra del Brasil. Contribución al estudio razonado de la historia militar argentina*, Buenos Aires, 1905 (nueva edición, 1974); el notable estudio en dos volúmenes de JUAN BEVERINA, *La guerra contra el imperio del Brasil*, Buenos Aires, 1927, y el capítulo de ENRIQUE J. ROTGER, "La guerra del Brasil. Las operaciones terrestres. Ituzaingó", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, tomo VII, Buenos Aires, 1949. Los combates en el Río de la Plata y en el mar fueron estudiados en el mismo volumen por TEODORO CAILLET-BOIS, "La guerra del Brasil. Las operaciones navales". La *Historia Marítima Argentina cit.* dedica el volumen VI, a través de varios autores, a "La guerra contra el imperio del Brasil (1825-1828)". Con respecto a las acciones de corso, corresponde mencionar el estudio de TEODORO CAILLET-BOIS, *Los corsarios durante la guerra contra el Brasil*, Buenos Aires, 1935, y el reciente y completo libro de HORACIO RODRIGUEZ y PABLO E. ARGUINDEGUY, *El corso rioplatense*, Buenos Aires, 1996.

La denominada época de Rosas es más rica en contribuciones que la de los anteriores enfrentamientos fratricidas. ENRIQUE M. BARBA escribió un insuperable trabajo sobre "Las reac-

ciones contra Rosas", en la *Historia de la Nación Argentina cit.*, tomo VII, segunda sección; JUAN BEVERINA publicó *Las campañas de los ejércitos libertadores*, Buenos Aires, 1923, con interesantes reflexiones estratégicas y tácticas, y un agudo ensayo sobre *El general José María Paz. Sus campañas y sus doctrinas de guerra*, Buenos Aires, 1925; ROBERTO ETCHEPAREBORDA formuló acertados puntos de vista en el trabajo "La guerra, el soldado federal, organización del ejército", dentro de su obra *Rosas. Controvertida historiografía*, Buenos Aires, 1972, y JOSÉ MARÍA SAROBE, *El general Urquiza (1843-1852)*.

En relación con la faz militar de los conflictos internacionales ocurridos en ese período, cabe mencionar, para el enfrentamiento con Bolivia, los dos volúmenes de CLEMENTE BASILE, *Una guerra poco conocida*, Buenos Aires, 1943, y acerca de las luchas contra Francia y Gran Bretaña, aparte del ya citado libro de BEVERINA, *Las campañas de los ejércitos libertadores*, el de NÉSTOR S. COLLI, *Rosas y el bloqueo anglo-francés*, Buenos Aires, 1978, y el de ERNESTO J. FITTE, *La agresión francesa a la escuadra argentina en 1829*, Buenos Aires, 1976.

La campaña de Caseros ha dado lugar a diversos trabajos, pero corresponde subrayar el de BEVERINA, y el segundo tomo de la obra citada de SAROBE, *El general Urquiza...*

El período del país dividido (1852-1861) presenta un excelente libro dedicado de forma sistemática a la organización táctica, los elementos logísticos y otras facetas castrenses: el de NÉSTOR TOMÁS AUZA, *El Ejército de la época de la Confederación*, Buenos Aires, 1971. Falta un estudio similar sobre las fuerzas armadas del Estado de Buenos Aires.

Con respecto a las operaciones militares, cabe señalar el ajustado estudio de JOSÉ T. GOYRET, "La campaña de Pavón (1859-1861)".

en *Pavón y la crisis de la Confederación*, Buenos Aires, 1961 y la contribución de ENRIQUE ROTJER, "Campana de Pavón", en *Historia de la Nación Argentina cit.*, tomo VIII.

El conflicto de la Triple Alianza, que tanta producción bibliográfica ha suscitado en otros aspectos, presenta en la faz militar, además de monografías sobre temas puntuales, una obra de gran importancia y consulta indispensable: de JUAN BEVERINA, *La Guerra del Paraguay*, 7 vols., Buenos Aires, 1921, con valiosa apoyatura cartográfica. Se trata de un esfuerzo mayor, lamentablemente truncado en la Campana del Cuadrilátero. El mismo año, el destacado historiador publicó en un volumen un compendio de todo el capítulo. El libro de MIGUEL ÁNGEL DE MARCO, *La guerra del Paraguay*, Buenos Aires, 1995, se ocupa, con empleo de variadas fuentes, de la vida interna del Ejército y la Armada argentinos durante los cinco años de lucha, de sus actuaciones en las batallas, del retorno y de la difícil reinserción de los sobrevivientes.

Es poco lo que se ha escrito sobre las rebeliones del interior, las guerras jordanistas, los acontecimientos de 1880, 1890 y 1893, salvo la

mención de dichos sucesos en biografías de los principales actores o los libros publicados inmediatamente después de los hechos. No obstante, si se obvian las monografías breves y los trabajos de divulgación, vale destacar las obras de MARÍA AMALIA DUARTE, *Tiempos de rebelión. 1870-1873*, Buenos Aires, 1988, que da a conocer una novedosa y completa historia de las revoluciones entrerrianas y señala aspectos de la composición y desenvolvimiento de los contendientes, y de ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Tres revoluciones (1890-1893-1905)*, Buenos Aires, 1968, en que se siguen circunstanciadamente los movimientos castrenses.

Por último, independientemente de la gran cantidad de monografías y otras publicaciones conmemorativas suscitadas por el centenario de la Campana al Desierto de 1879, corresponde mencionar dos obras clásicas que abarcan la secular lucha contra los aborígenes: DIONISIO SCHOOLASTRA, *El indio del desierto. 1535-1879*, Buenos Aires, 1928, con otras múltiples ediciones, y JUAN CARLOS WALTER, *La Conquista del Desierto*, Buenos Aires, 1964, también con varias ediciones.

III. LA DIMENSIÓN RELIGIOSA

25. LA VIDA DE LA IGLESIA

Ernesto J. A. Maeder

Durante el siglo XIX, la Iglesia atravesó en la Argentina un largo período de cambios. La independencia de España requirió la búsqueda de un ordenamiento institucional, que alcanzará su estabilización a mediados del siglo (1853-1862). A su vez, la composición de su sociedad se fue modificando rápidamente como resultado de la inmigración masiva y con ella, la alteración de la cultura tradicional heredada de España y fundada, en gran medida en la fe católica. A ello se agregarán una vigorosa apertura económica, un gradual desarrollo de las comunicaciones, el crecimiento de la vida urbana y la ocupación plena del territorio nacional.

La Iglesia no permaneció ajena a estos cambios. No sólo debió afrontar la irrupción de las nuevas ideas y creencias, nacidas en un mundo en plena transformación ideológica, sino que debió acomodarse a la relación con el nuevo Estado constituido por las Provincias Unidas, devenido luego en Confederación y finalmente en República Argentina, y de ésta con la Santa Sede.

UN SIGLO DE CAMBIOS Y SU REPERCUSIÓN EN LA ARGENTINA

La relación de la Santa Sede con las nuevas naciones separadas en la década de 1810 del tronco hispánico, demandó tiempo, una gra-

dual información acerca de lo ocurrido en América, cautela para no dañar la relación con España y finalmente, la decisión tomada por Gregorio XVI de proveer, en 1831, los episcopados vacantes y favorecer el reconocimiento de la independencia de las nuevas naciones. En el caso argentino, esto fue anticipado en 1828 con la creación del vicariato apostólico de Cuyo y luego con la provisión de los obispos en las tres antiguas diócesis.

La etapa estuvo signada en gran medida, por el restablecimiento del antiguo orden en Europa, luego de la revolución y la derrota del imperio napoleónico. Pero dicha restauración fue efímera y concluyó con la revolución de 1848, la victoria del liberalismo y los cambios sociales y políticos que la acompañaron.

En la segunda mitad del siglo XIX, la adopción de los principios liberales, el afloramiento de los movimientos nacionalistas en media Europa y el tono antirreligioso que adoptaron las nuevas corrientes ideológicas como el racionalismo, el positivismo, los socialismos e incluso una gran parte de las ciencias positivas, marcan el tono de la época.

Frente a ello, los católicos se plantearon si sería posible llegar a un entendimiento con el liberalismo y si era conveniente que la Iglesia quedara adscripta a un régimen de simple libertad, como lo proponían los "católicos libe-

rales", o si era necesaria la protección del Estado y el mantenimiento de las prerrogativas tradicionales. La cuestión de fondo, tal como se la expresaba en los documentos doctrinarios de la Iglesia, era si debía aceptarse que la verdad y el error tuvieran los mismos derechos en la vida pública.

Las definiciones doctrinarias pronunciadas por Pío IX (1846-1878) en su encíclica *Quanta Cura*, así como las ochenta proposiciones del *Syllabus* (1864) que lo acompañaba, no dejaron dudas al respecto. En dicho documento se reiteró la condena de una serie de proposiciones de distintas ideologías, al tiempo que se remarcaron aquellas que afectaban a la Iglesia y sus derechos, el poder civil del pontífice y los peligros del liberalismo. El tono de dichas proposiciones fue firme y constituyó una cerrada defensa de los principios tradicionales de la Iglesia y el rechazo de distintos planteos de la civilización moderna. Entre los liberales y en las diferentes corrientes ideológicas de la época, estas declaraciones no hicieron más que agudizar el enfrentamiento con la Iglesia, en la que creyeron ver una institución caduca, aferrada a principios anticuados y en una actitud reaccionaria frente a los avances de las libertades modernas. A su vez, los jesuitas fueron señalados como los inspiradores de dicha actitud de la Santa Sede.

La convocatoria del Concilio Vaticano (1869-1870) dio aún más firmeza a aquellos principios con la declaración de la infalibilidad pontificia en cuestiones de moral y doctrina. Pero el concilio debió interrumpir sus sesiones *sine die*, tras la ocupación de Roma por las tropas italianas. La pérdida del poder temporal del Papa sobre los estados del centro de Italia fue juzgada por los católicos no sólo como una humillación del pontífice, sino co-

mo la pérdida de su independencia al quedar dentro del Reino de la casa de Saboya. Su enclausamiento en el Vaticano y el rechazo de las garantías ofrecidas inauguraron una nueva época en la historia de la Iglesia.

El desarrollo de estos acontecimientos y sus consecuencias influyeron también en Hispanoamérica y, de modo particular, en el Río de la Plata, en cuya historia eclesial se advierten distintas etapas a lo largo del siglo.

La primera de ellas se inicia con la Revolución y la independencia y continúa con las cruentas luchas por la organización nacional. En esa etapa, que culmina en la década de 1850, se produce la larga vacancia de los obispos, la activa y prolongada participación del clero en la vida política y con ello, la desorganización de la actividad pastoral, el empobrecimiento del patrimonio eclesial, la disminución del clero y de las vocaciones por el cierre de los seminarios y la secularización de los conventos, así como la frecuente intervención del Estado en distintos aspectos de la vida interna de la Iglesia.

Toda esta etapa estuvo dominada por el antiguo regalismo, cuyas raíces se remontaban al siglo anterior. Esta concepción, que se manifestó en estados notoriamente confesionales como lo eran las monarquías católicas, suponía la intervención del poder civil en la regulación de la vida eclesial, una cierta independencia de la Santa Sede en esas decisiones y la defensa y protección de las iglesias nacionales, que conservaron así sus prerrogativas, aunque a costa de un sometimiento al poder del Estado, que fue por momentos, sofocante.

Tanto en España como en Hispanoamérica, esta concepción fue patrimonio de lo que se ha llamado la "Ilustración católica", que a diferencia de la Ilustración de tono anticlerical

y descreído que predominó en el resto de Europa, se caracterizó por buscar una armonía entre los principios ilustrados y la fe religiosa. En tal sentido, muchos clérigos y seglares, imbuidos de esa concepción, acompañaron las medidas de los príncipes y de los gobiernos que introdujeron cambios en la vida eclesial, en algunos casos juzgados necesarios, como por ejemplo la visita de las órdenes religiosas y su reforma, dispuesta por Carlos III en 1769, realizada fuera de las normas canónicas y del previo acuerdo con el Papa.

Al constituirse el Estado nacional en la Argentina se tiene la vivencia de pertenecer a una sociedad identificada con la fe de la Iglesia Católica, certeza que, con matices, se mantendrá vigente hasta mediados del siglo. Esa concepción está corroborada en los distintos reglamentos y constituciones dictados desde 1810 hasta 1826, que definen la religión católica como la religión del Estado, con la correspondiente protección que ella merecía, y que se mantendrá incluso desde 1853 en adelante. La misma continuidad se observa en los derechos de patronato que se arrogan los gobiernos nacionales, la educación pública basada en principios cristianos que no se discuten, la vigilancia sobre las costumbres y la delegación implícita en las parroquias del registro de los nacimientos, nupcias y fallecimientos, como anejo a la práctica sacramental.

Sin perjuicio de ello, los cambios políticos y la creciente tendencia hacia la secularización fueron erosionando esta concepción del Estado confesional y de una sociedad uniformemente católica. Sobre todo en Buenos Aires, que como ciudad portuaria y comercial, estuvo siempre más abierta a los cambios que el país interior.

En esta etapa, las discrepancias afloraron más de una vez y tuvieron por tema no sólo la

intransigencia con que el Estado ejerció el derecho de patronato, unilateralmente y sin consentimiento de la Santa Sede, sino la reforma de los religiosos y la secularización de los conventos, medidas que si en el fondo tenían precedentes en la monarquía española, en la forma adquirieron un tono agrio en Buenos Aires, seguido del despojo irreverente de los bienes de aquellas comunidades. A su vez, el acuerdo de 1825 con Gran Bretaña dio lugar a una inicial tolerancia para el ejercicio de otros cultos en el país, que luego se fue generalizando a otros ámbitos.

De esta concepción regalista e ilustrada participaron no sólo los gobiernos, sino también una parte significativa del clero, a través del periodismo, los sermones y los libros. Regalista ilustrado a la antigua fue Francisco Bruno de Rivarola en su obra *Religión y fidelidad argentina* (1809), y ya más cercano a los tiempos modernos, el deán Gregorio Funes en su *Examen crítico de los discursos sobre una constitución religiosa considerada como parte de la civil* (1825). Y tras ellos, la mayoría de los dictámenes del *Memorial Ajustado* (1834) o la elaborada doctrina de Dalmacio Vélez Sarsfield en su *Derecho público eclesiástico* (1854). Algunos de esos mismos clérigos, como Julián Segundo de Agüero, Diego Estanislao Zavaleta o José Valentín Gómez, convalidaron en la legislación porteña las reformas eclesiásticas propiciadas por los ministros Rivadavia y García. Desde luego tampoco faltaron opiniones que contradijeran los excesos de ese regalismo, como Pedro Castro Barros, Mariano Medrano, fray Cayetano Rodríguez OFM o el combativo fray Francisco Castañeda OFM, en sus múltiples hojas periódicas.

En los años siguientes y hasta el derrocamiento de Rosas, esa concepción se mantuvo

vigente en el país y aun se ejerció despóticamente a través de la conducción que éste impuso a los asuntos eclesiásticos de la provincia de Buenos Aires y de la Confederación, en su carácter de Encargado de las relaciones exteriores. Esa interpretación se aplicó, por ejemplo, en el caso de la recepción y posterior repulsa de los jesuitas en Buenos Aires (1836-1841) y en otras provincias como Córdoba (1839-1848), San Juan (1842-1848) y Catamarca (1844-1848), o en las peticiones de provisión de obispos para algunas diócesis.

Con posterioridad a la caída de Rosas, y entre 1852 y 1880, el país inició un proceso de organización constitucional, afianzamiento del Estado nacional, expansión de su economía y crecimiento territorial. Dicha etapa coincidió con una gradual recuperación de la Iglesia, que inició el reordenamiento de sus cuadros, la reapertura de los seminarios, el retorno a las misiones entre los indios y el replanteo de su pastoral urbana y rural, entonces en plena expansión inmigratoria, así como una cada vez más asidua relación con la Santa Sede.

Pero esta etapa es distinta de la anterior. En ella no predomina ya el antiguo regalismo sobre una Iglesia a la que todos se sienten ligados, sino que ahora están presentes otras corrientes ideológicas, como el racionalismo y el positivismo que, al igual que en Europa, han ganado audiencia en distintos sectores de la sociedad, particularmente en la burguesía profesional. Se advierte en el ámbito urbano una creciente indiferencia por la práctica del culto, que comienza a ser un espacio reservado mayoritariamente a las mujeres; anticlericalismo y hostilidad hacia la Iglesia en la prensa periódica, el libro y la cátedra; ostensible afiliación a la masonería en los cuadros políti-

cos y dirigentes. Incluso en la abigarrada inmigración que llegaba por millares a Buenos Aires, Rosario y el litoral, se advierte la presencia de activos grupos anticlericales que intervienen en actos de hostilidad hacia el clero.

Este proceso de declinación religiosa en la sociedad argentina, que alcanzará su momento más expresivo en la década de 1880, se mantendrá con distintos matices hasta el primer tercio del siglo XX, y reflejará en nuestro país las alternativas que sacudieron la relación de la Iglesia con el mundo moderno en esos años. A Pío IX le seguirá el largo pontificado de León XIII (1878-1903), a quien correspondió hacer frente a los problemas sociales e ideológicos de la época. Su prédica tendió a impulsar la presencia de los católicos en la vida cívica, proclamar el carácter social de la propiedad, la formación de asociaciones obreras y animar nuevas formas de catolicismo social, dentro del cual se perfilaron tendencias corporativas y otras de carácter democrático. Sus encíclicas *Libertas* (1888) sobre la libertad y el liberalismo y *Rerum Novarum* (1891) sobre la cuestión social, constituyen piezas doctrinales que, entre otras, orientaron el pensamiento y la acción de los católicos de su época.

Esta última etapa, cuyos rasgos se describen en la última parte de este capítulo, supuso para la Iglesia la necesidad de enfrentar dichos cambios y acomodar sus estructuras a la realidad ideológica, política y social que se daba en el país. Dicho proceso supuso cambios cuantitativos y cualitativos en las estructuras diocesanas, parroquiales e institucionales que atendían la creciente demanda pastoral de una población en constante crecimiento que las desbordaba. El episcopado comenzará a percibir las ventajas de actuar de forma colegiada para los temas nacionales, conjuntamente con

un clero revitalizado por la numerosa contribución de congregaciones extranjeras de ambos sexos, cuya acción se extenderá a las misiones indígenas, la educación y la atención de los necesitados. Y como resultado de los enfrentamientos ideológicos y la crisis social, surgirá un laicado que se irá aglutinando en defensa de la fe a través de la prédica, el periodismo y la acción política y social. La Iglesia luchará denodadamente, desde el último cuarto del siglo XIX, para recuperar y mantener para el catolicismo un espacio en la vida nacional, que le era negado por el anticlericalismo de la minoría dirigente y el indiferentismo que había ganado a una parte de la sociedad argentina.

EL EPISCOPADO

Uno de los estamentos de la Iglesia que más claramente evidenció los cambios producidos, fue el episcopado. Durante la etapa de las luchas por la independencia se produjeron largas vacancias en las tres sedes heredadas de la época española. Ello ocurrió por la muerte del obispo Lue (1812) y por el confinamiento o restricción de sus atribuciones en los casos de los obispos Orellana, de Córdoba (1810-1817) y Videla del Pino, de Salta (1812-1819). Esas vacancias fueron cubiertas por provisores, clérigos electos por los cabildos eclesiásticos de sus catedrales, no siempre ajenos a las presiones de los gobiernos locales. En Buenos Aires, entre 1812 y 1830 se sucedieron diez provisores; en Córdoba, seis entre 1815 y 1830, mientras que en Salta sólo hubo uno desde 1812 a 1835.

En la década de 1830 se regularizó la provisión de los obispados, designándose a Ma-

riano Medrano en Buenos Aires (1832-1851), Benito Lascano en Córdoba (1830-1836) y José A. Molina en Salta (1837-1838). Paralelamente, se creó la diócesis de San Juan de Cuyo, y en ella se sucedieron sus dos primeros obispos, fray Justo Santa María de Oro OP (1828-1836) y José Manuel Eufrasio Quiroga Sarmiento (1837-1852). El temprano fallecimiento de los obispos de Salta y de Córdoba no pudo ser cubierto sino veinte años más tarde, ya que la designación de sus sucesores se vio postergada por razones políticas derivadas del celoso ejercicio del patronato que se atribuyó Juan Manuel de Rosas, gobernador de Buenos Aires encargado de las relaciones exteriores de la Confederación. Como consecuencia de ello, el gobierno de ambas diócesis recayó nuevamente en provisores.

Será recién después de la sanción de la Constitución Nacional y de la gestión del presidente Urquiza, que la provisión de las diócesis se regularizó, además de crearse el obispado de Paraná (1859) en la capital de la Confederación. La unión definitiva del Estado de Buenos Aires con el resto de la Confederación en 1860, permitirá que en 1865, esa sede fuera elevada al rango de metropolitana, separándose así las cinco diócesis argentinas de la antigua jurisdicción del arzobispado de Charcas, en Bolivia.

Le cupo a estos obispos de mediados del siglo recuperar la misión pastoral interrumpida por largos años. Por una parte, lograr el apoyo de sus cabildos eclesiásticos, demasiado acostumbrados a moverse con independencia, o constituirlos donde se carecía de ellos, como en Cuyo o Paraná; regularizar la situación de las parroquias, en alta medida provistas de curas sólo de forma interina; restablecer los seminarios o crearlos donde no los

MAPA OBISPADOS (1859)



hubiera; reanudar las visitas pastorales para conocimiento y remedio de los problemas existentes en sus extensas diócesis; atender, por fin, la precaria situación económica de las sedes, templos y equipamiento de los mismos, en una época en que las guerras civiles habían consumido las energías y los recursos de las provincias. Y por último, motivar y disponer

que el clero prestara mayor dedicación a la predicación, y adecuada administración de los sacramentos y el servicio del culto, decaídos en aquellos tiempos.

En esta etapa de transición, que culminará en la década de 1880 con los conflictos con el Estado, las diócesis fueron atendidas regularmente por obispos residenciales. En la arqui-

diócesis de Buenos Aires, Mariano Escalada (1855-1870) fue sucedido por León Federico Aneiros (1873-1894); en Córdoba, a Gregorio Baigorri (1855-1858) siguieron en el gobierno de la sede José Vicente Rodríguez Arellano (1858-1873), Eduardo Álvarez (1876-1878) y Fray Mamerto Esquiú OFM (1880-1883). A su vez, en Salta, a José Eusebio Colombres (1855-1859) lo sucederá fray Buenaventura Rizo Patrón OFM (1861-1884); en Cuyo, luego del provisoriato de Timoteo Maradona (1852-1858), fueron obispos fray Nicolás Aldazor OFM (1858-1866) y fray Wenceslao Achával OFM (1868-1898). Y en Paraná, tras la breve gestión inaugural de Luis José Gabriel Segura (1859-1862), lo sucedió el largo episcopado de José María Gelabert (1864-1898).

Así como la continuidad en la provisión de los obispados contribuyó a regularizar la vida espiritual de sus diócesis, la convocatoria al Concilio Vaticano I, en 1870, permitió a los diocesanos argentinos un contacto personal con la Sede romana y con ello, adquirir una visión más amplia de la Iglesia, favoreciendo también una mayor comunicación entre sí. Esta ruptura, lenta pero gradual del tradicional aislamiento en que solían actuar hasta entonces, les permitirá afrontar con mayor cohesión y eficacia los conflictos y sus decisiones pastorales.

Pero pocos documentos son más reveladores de la problemática diocesana que las conclusiones del sínodo de Córdoba de 1877. Pese a que esta asamblea fue la única que se celebró en el país en todo el siglo XIX, su temario resume gran parte de las preocupaciones dominantes en este período. Los temas legislados en esa oportunidad abarcaron cuestiones como la catequesis, especialmente recomendada a los párrocos; la atención de la doctrina cristiana enseñada en las escuelas; la predicación domi-

nical, la atención al culto y la observancia puntual de las rúbricas. Entre ellas, la adopción del ritual romano en la administración de los sacramentos, y observaciones sobre la administración de cada uno de ellos.

Entre otras disposiciones aparecen la preocupación por el seminario, reabierto en 1853 tras larga clausura, y, además, algunas cuestiones morales que atañen a los clérigos y a los fieles en general. Respecto de los primeros, a los ya citados deberes de predicación, catequesis y servicio del culto, añade las obligaciones de residencia, buena administración parroquial y conducta y ejemplaridad de vida. Otro tanto está dedicado a los fieles respecto de sus obligaciones para con la Iglesia, educación de los hijos, observancia de los sacramentos y destierro de malas costumbres, lecturas y ejemplos inconvenientes.

En general, el sínodo puso de manifiesto una actitud restauradora y defensiva, sin duda necesaria luego de una época marcada por los trastornos, la violencia y la desviación política que vivió gran parte del clero. Su labor, por ello, estuvo destinada más a conservar que a impulsar con innovaciones la nueva misión que demandaba una sociedad en proceso de cambio.

Una tercera etapa en la gestión de los obispos se dará a partir de la década de 1880. Etapa signada inicialmente por la agudización de la política liberal del gobierno nacional y la gradual secularización de las instituciones, como la escuela y el matrimonio. Esta política se vio parcialmente compensada más adelante, con la creación de nuevas diócesis y la reanudación de los vínculos con la Santa Sede a partir de 1905.

En este último aspecto, la gradual ocupación del espacio territorial argentino, como el crecimiento demográfico por influjo de la in-

migración masiva de esas décadas y la consiguiente multiplicación de ciudades, pueblos y colonias, hicieron indispensable la creación de nuevas diócesis, dividiendo las antiguas o extendiendo su jurisdicción a los territorios nacionales del Chaco, Misiones y la Patagonia, creados entre 1872 y 1884.

Los nuevos obispados, creados en 1897, significaron añadir tres nuevas diócesis a las cinco existentes: La Plata, separada de la Capital Federal, tuvo jurisdicción sobre la provincia de Buenos Aires y el territorio de La Pampa; Santa Fe se desgajó de la diócesis de Paraná e incluyó en su distrito a los territorios nacionales del Chaco y Formosa, y Tucumán se separó de la diócesis de Salta, incorporando a su jurisdicción a Santiago del Estero y Catamarca.

En La Plata, su primer obispo fue Mariano Antonio Espinosa (1898-1900), a quien sucedió Juan Nepomuceno Terrero (1900-1921). En Santa Fe, Juan Agustín Boneo (1898-1932) inició la gestión episcopal de esa diócesis y en Tucumán Pablo Padilla dejó la sede salteña para asumir la tucumana, que gobernó por largo tiempo (1898-1921).

Cabe señalar que el arzobispado de Buenos Aires no limitó su jurisdicción a la capital, sino que absorbió el vicariato de la Patagonia atendido por los salesianos, institución canónica que no fue reconocida por el gobierno nacional. A su vez, el obispado de Cuyo se extendió hasta comprender el territorio del Neuquén. Completaron esta etapa los arzobispos Uladislao Castellanos (1894-1900) y Mariano Antonio Espinosa (1900-1923) en Buenos Aires; fray Reginaldo Toro OP (1888-1904) y fray Zenón Bustos OFM (1904-1925) en Córdoba; Pablo Padilla (vicario desde 1885 y obispo residencial entre 1893 y 1898) y Matías Linares (1898-1914) en Salta; fray Marcolino

Benavente OP (1898-1910) en Cuyo y los doctores Rosendo de la Lastra (1898-1909) y Abel Bazán y Bustos (1910-1926) en Paraná.

Esta distribución diocesana perdurará hasta 1910, fecha en que se crearán otros tres obispados: el de Santiago del Estero y el de Catamarca, separados de Tucumán, y el de Corrientes, escindido del de Paraná y ahora con jurisdicción sobre el territorio de Misiones. Fueron electos para estas sedes Juan Martín Yaniz en Santiago, Bernabé Piedrabuena en Catamarca y Luis María Niella en Corrientes.

Estos últimos procesos de descentralización diocesana de la Iglesia argentina merecen algunas observaciones respecto del crecimiento demográfico y la correspondiente atención pastoral. La diócesis de Salta fue la que experimentó mayor descentralización, y una de las que menos crecieron demográficamente. La relación entre el número de habitantes por cada sacerdote se mantuvo equilibrada, salvo en Tucumán y Santiago, que en 1914 exhibían 4.230 y 5.947 habitantes por cada clérigo. En cambio, Buenos Aires, que apenas obtuvo la separación de La Plata, vio crecer su población siete veces entre 1869 y 1914, pasando de 495.260 a 3.821.859 habitantes, en tanto que la relación entre habitantes y sacerdotes pasó de 1807 en 1869, a 3035 en 1895, para descender a 1755 en 1914. La Plata quedó desde esa última fecha con 5162 habitantes por cada sacerdote. Córdoba y Cuyo tuvieron un crecimiento moderado y una relación equilibrada, sin ninguna descentralización. En cambio, Paraná, cuyo aumento demográfico se asemejó por su magnitud al de Buenos Aires, logró un razonable desdoblamiento al separarse primero Santa Fe y luego Corrientes de la sede originaria. De ellas, sólo Santa Fe conservó una elevada relación de 3.876 habitantes por sacerdote.

Otro aspecto que es interesante destacar de este período es la gradual recuperación y expansión edilicia de la Iglesia. En la primera mitad del siglo, las bases de su sostenimiento económico desaparecieron y dejaron a las diócesis y parroquias en una situación de quebranto y generalizada pobreza, con imposibilidad de reparar los deterioros producidos en templos y edificios y sostener buena parte de sus obras. La supresión de los diezmos, la amortización y liquidación de las capellanías, la pérdida de bienes patrimoniales por confiscación y aun la imposibilidad de aplicar aranceles signaban el cuadro de aquella época.

Esa situación se irá corrigiendo gradualmente a partir de la formulación del presupuesto de culto, que vino a remediar en parte las pérdidas anteriores. Sobre esa base económica tan limitada y, por momentos, insegura, la Iglesia debía mantener y ampliar su labor frente a las demandas de una sociedad cada vez más compleja y en proceso acelerado de expansión. Por distintas vías, obispos y clérigos, asociaciones y comunidades religiosas acudieron repetidamente a colectas y contribuciones de los fieles, y también a subsidios o aportes del Estado para atender necesidades que iban desde la construcción de templos al sostenimiento de obras y servicios educativos, hospitalarios y de bien público. La paulatina mejora en la economía del país lo hizo posible.

El ámbito edilicio es uno de los aspectos en los cuales es posible apreciar ese esfuerzo. Cabe recordar que la gran mayoría de los templos heredados carecían de mantenimiento o se habían construido con materiales perocederos. Es así como en esta época se advierte una renovación total de las iglesias matrices en las capitales de las provincias, como Tucumán,

(1847-1856), Corrientes (1854-1864), Catamarca (1869) o Santiago del Estero (1868-1877). También en las nuevas catedrales como San Juan (1870), Paraná (1883), Santa Fe (1896), o la gran estructura que se proyectó para la sede de La Plata, iniciada en 1884 y habilitada, aún sin concluir, en 1932. En la imposibilidad de citar todos los casos, se pueden mencionar también a título indicativo algunas otras iglesias construidas en ciudades importantes, que marcan esta renovación edilicia: tales, Concepción del Uruguay (1857-1859), Balvanera en Buenos Aires (1860), Rosario (1881), Rafaela en Santa Fe (1887), Río Segundo en Córdoba (1894) y Mendoza, después del terremoto de 1861.

A ello se añadían el desplazamiento de la frontera interior y el surgimiento de poblaciones nuevas. Así, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, de 71 templos existentes en 1869, se llegó a 135 en 1881 y a 212 en 1895. En muchos casos se trataba de obras importantes, construidas en estilo renacentista italianizante, ubicadas frente a las plazas centrales de sus pueblos. El crecimiento fue tan rápido que, a fines del siglo, incluso hubo necesidad de ampliar muchos de estos edificios. Otro tanto ocurrió en Santa Fe, Córdoba y la Capital Federal, y en diferente medida en las restantes provincias y territorios nacionales. La nómina de templos, colegios, hospitales y entidades de bien público construidos por la Iglesia o regidos por ella fue enorme y constituyó una respuesta, no siempre valorada, de su voluntad de atender pastoralmente a las múltiples necesidades que reclamaba la sociedad argentina. La participación que en ello tuvo el Estado, como la que le correspondió a los fieles en esta tarea, aún no ha sido evaluada suficientemente.

MAPA OBISPADOS (1897)



Simultáneamente, el episcopado argentino experimentó también significativas transformaciones de fondo. Por una parte, se manifestó en los obispos una tendencia hacia la colegialidad. Las medidas secularistas de la década del ochenta habían llevado a los obispos a redactar su primera pastoral colectiva del 28 de febrero de 1889. Se aludía en ella a la afligente situación de su tiempo y se extendía

en temas tales como el laicismo escolar, el insuficiente apoyo que recibían los seminarios diocesanos, la necesidad de fundar una universidad católica, el matrimonio civil, la negligencia de los fieles en sus prácticas piadosas, la necesidad de una prensa católica y la ausencia de solidaridad para con las clases más necesitadas. Otras expresiones colectivas del episcopado, como su apoyo en 1881 a la iniciativa

pontificia de restaurar la enseñanza de la filosofía tomista en la formación eclesial; el pedido de coronación de la imagen de la Virgen de Luján en 1886; las reuniones episcopales de 1895 en ocasión de la crisis limítrofe con Chile o la presentación de los obispos sobre la cuestión del divorcio en 1902, marcan una tendencia hacia la colegialidad que se ratificará a partir de la primera reunión del episcopado argentino convocada en Salta en 1902. Con posterioridad a esa fecha, las reuniones del episcopado se hicieron periódicas e incluyeron temas cada vez más amplios y precisos sobre la vida interna de la Iglesia y cuestiones doctrinarias y sociales.

Paralelamente a esta tendencia a la colegialidad, debe señalarse la creciente romanización que se advierte en el episcopado. La creación del Colegio Pío Latinoamericano en 1858 en Roma, por iniciativa del chileno José Ignacio Víctor Eyzaguirre, y la presencia de numerosos becarios argentinos allí, varios de los cuales como Boneo, Terrero y Espinosa ya eran obispos en 1902; la concurrencia por primera vez a un Concilio Euménico en 1870, y luego, la asistencia al trascendente Concilio Plenario Latinoamericano de 1899, constituyen pasos que consolidarán no sólo la adhesión a la Santa Sede, sino una participación mayor de los obispos argentinos en la vida de la Iglesia universal. Al aislamiento casi provincial de los obispos de mediados del siglo, lo sucederá esta gradual colegialidad episcopal y su integración efectiva con el resto de la Iglesia, en un mundo en el que las comunicaciones ya no suponían un obstáculo insuperable.

Dicho concilio, cuya preparación se remontaba a 1890, aprobó una larga serie de decretos que tendieron a unificar la acción de los obispos en América, dándoles un cuerpo de

doctrina que reunía y unificaba las normas dispersas del antiguo derecho. Sus normas tuvieron inmediata aplicación en la Argentina, tanto en los sínodos diocesanos de Tucumán (1905), Córdoba (1906), Paraná (1914) y Cuyo (1916), como en otros documentos pastorales. En ellos se recogen las disposiciones del Concilio Plenario y se plantean temas referidos a la reforma de los costumbres, defensa y conservación de la fe, disciplina, clero, régimen y administración de la vida eclesial, es decir culto, sacramentos, catequesis, predicación, etc., a través de una pastoral diferenciada, acorde con las nuevas exigencias que requería la Argentina de ese momento.

EL CLERO SECULAR Y REGULAR

Tanto el clero secular como el perteneciente a las órdenes religiosas atravesó en la primera mitad del siglo XIX por un proceso de cambios que afectó su número, disciplina y sobre todo, su misión pastoral.

El primer cuarto de siglo estuvo dominado por las luchas por la independencia. Esta situación y los requerimientos de la nueva realidad política determinaron que una parte significativa del clero se volcara activamente hacia el movimiento revolucionario. Baste recordar su participación en el cabildo abierto del 22 de mayo de 1810, las asambleas de 1812 y 1813 y el congreso que declaró la independencia en Tucumán en 1816, en el cual, sobre veintinueve diputados, dieciséis eran sacerdotes. Otro tanto ocurrió en las funciones de gobierno, desde la Primera Junta hasta posteriores designaciones de gobernadores, ministros, diputados, comisionados, diplomáticos, cargos que fueron cubiertos en muchísimos casos por eclesiásticos.

MAPA OBISPADOS (1910)



Además, y en razón de la guerra con España, muchos sacerdotes cumplieron tareas de capellanes en los ejércitos patrios, dentro y fuera del país. De 128 capellanes registrados en esa etapa, 29 fueron frailes y otros 26 doctores. Cumplida esa tarea, la gran mayoría volvió a sus funciones, salvo algunos que abandonaron la

vida religiosa para integrarse a la carrera militar o política. Tales fueron los casos de fray Luis Beltrán OFM y de fray Félix Aldao OP o el canónigo José Valentín Gómez y el doctor Julián S. de Agüero, entre la primera y segunda opción.

Esta participación estuvo determinada en alta medida por el mejor nivel de preparación

intelectual que el clero ostentaba en la sociedad rioplatense, así como por el celo patriótico que inflamó y orientó sus opciones cívicas. Incluso la condición de criollo o de español contribuyó a producir enfrentamientos entre los mismos clérigos.

Pero, por otra parte, es innegable que esta politización del clero significó una desviación de su misión pastoral, con las consecuencias imaginables en la cura de almas, servicio del culto y erosión de su investidura sacerdotal. Y en el caso particular de los religiosos, trajo como consecuencia la desorganización de la vida conventual, el abandono de los claustros y un crecido número de secularizaciones, que el gobierno bonaerense facilitó a través de las reformas eclesiásticas que el ministro Rivadavia propició en la legislatura provincial.

Esta situación de deterioro continuó en el segundo cuarto del siglo, alimentada por las pasiones que prevalecieron entre los partidos políticos enfrentados y en guerra por la organización del país. El clero continuó atado a esas pugnas, compromisos y exigencias de los gobiernos locales, frente a los cuales la disidencia implicaba el exilio. Disminuyó el número de sacerdotes, se cerraron seminarios, cayeron las vocaciones y con ello la vida religiosa se deterioró aún más en un país ensangrentado por la guerra fratricida.

El censo religioso que el ministro Facundo Zuviria dispuso en 1853 para conocer el estado y los recursos humanos y materiales de la Iglesia, permite conocer buena parte de aquella realidad eclesial. Sus datos se refieren a la Confederación, con excepción de las provincias de Entre Ríos y San Luis, y desde luego faltan referencias a Buenos Aires, entonces separada del Estado confederal.

Se advierte en primer lugar que no todas

las provincias ofrecían igual panorama. Hubo algunas donde, a pesar de la crisis, la situación era relativamente mejor que en otras, donde el número de sacerdotes y la vida eclesial adolecía de graves deficiencias. Así, por ejemplo, Catamarca, modesta provincia cuyo convento franciscano supo conservar su espíritu y dar dos obispos ejemplares como Achával y Esquiú, y un tercero como Segura, educado en sus mismas aulas.

Había entonces 387 sacerdotes en toda la Confederación, que llegaban a 400 si se consideran las dos provincias no registradas. De aquella cifra, el 61% pertenecía al clero secular y el 39% restante a los religiosos. Eran en su gran mayoría argentinos, con sólo el 10% de extranjeros. De las cuatro diócesis, la de Salta resultaba la mejor dotada, con 193 sacerdotes, equivalente al 30% del total del clero confederal, y distribuido en una proporción equilibrada en las cinco provincias que comprendía el obispado. A su vez, Córdoba contaba con 79 sacerdotes, mientras que Cuyo y Paraná disponían de 62 y 44, respectivamente. Y es muy posible que Entre Ríos y San Luis, a juzgar por las cifras del censo de 1869, tuvieran entre ambas, en 1854, una dotación similar a la de Córdoba.

La atención pastoral se distribuía en 119 parroquias, en su gran mayoría rurales y de una extensión considerable, como en el caso de Santiago del Estero. Salta y Corrientes contaban con la mejor distribución, sumando en cada caso 18 y 19 curatos, respectivamente; seguía Córdoba con 14 y el resto, entre 10 y 3, como era el caso de Santa Fe. Sin embargo, el número de capillas y oratorios diseminados en las campañas, valles y poblados era mucho mayor; así, en Salta se contaban 66 lugares de culto, 48 en Catamarca, 37 en Santiago, 28 en La Rioja, 34 en Mendoza, 30 en Jujuy.

Sin duda, los mejores servicios eran los brindados en las ciudades, que a pesar de su pequeñez, contaban no sólo con las parroquias urbanas, sino también con los conventos de religiosos, menos afectados en el Interior que en Buenos Aires. En la Confederación había en 1854 unos diez conventos de franciscanos, con 90 frailes; seis de dominicos, con 41; dos de mercedarios, con nueve religiosos y uno de agustinos, con seis. Otros cinco religiosos betlemitas subsistían en Córdoba y Corrientes. De todos ellos, la mayor concentración prevaecía en la diócesis de Salta, también en este aspecto la mejor dotada, con siete conventos, a la que seguía Cuyo con otros seis conventos; Córdoba, con cuatro y Paraná, con tres. El restablecimiento de la vida en común entre los dominicos de Córdoba en 1857, seguida por los franciscanos en Buenos Aires en 1878, y los mercedarios en 1875, dio un nuevo impulso a la vida de las antiguas comunidades y se extendió a otros conventos del Interior.

A ello debe agregarse la existencia de algunos monasterios y congregaciones femeninas. Los más antiguos se hallaban en Córdoba y estaban dedicados a la oración y a la vida contemplativa, tales como las de Santa Catalina y Santa Teresa. En Salta, las carmelitas descalzas se hallaban dedicadas también a ese mismo tipo de vida retirada, mientras que una congregación, llamada Beatas del Niño Jesús, continuaba con la atención de los ejercicios espirituales, que a fines del siglo XVIII había promovido María de la Paz y Figueroa. En Mendoza funcionaba la congregación de la Buena Enseñanza, con religiosas dedicadas a la docencia. En total, las mujeres consagradas sumaban 133, sin contar las beatas santiagueñas.

Al promediar el siglo, el país iniciaba su recuperación de la larga serie de perturbaciones

que lo habían conmovido. Se habían mantenido las creencias heredadas y el servicio del culto, pero había declinado la influencia de la Iglesia sobre las costumbres. Hecho agravado por las largas vacancias episcopales, la falta de estímulo y vigilancia sobre un clero disminuido y todavía atraído por la vida política. No obstante, la observancia y fidelidad a su vocación de no pocos —como Escolástico Zegada y Francisco Ricci en Jujuy; Pío Hoyos o Agustín Bailón en Salta; Luis G. Segura o fray Wenceslao Achával OFM en Catamarca; Pedro I. Castro Barros en La Rioja; fray José de la Quintana OFM o Juan N. Alegre en Corrientes; José S. Allende, Miguel C. del Corro o Eusebio Bedyo en Córdoba o Fray Francisco Castañeda OFM, Saturnino Segurolá o Luis Chorroarín en Buenos Aires— indican los matices y excepciones con que debe valorarse esta situación.

En la segunda mitad del siglo, los cambios serán más acentuados. Si bien el país recuperará gradualmente la paz interior y se consolidará la organización institucional, los nuevos tiempos traerán a la Iglesia nuevos problemas derivados del crecimiento económico, la inmigración masiva y las modificaciones producidas en la composición y mentalidad de la sociedad, así como el influjo de doctrinas e ideologías que conmoverán el marco tradicional de ideas y creencias en que reposaban la fe y la práctica religiosa de los argentinos.

Los censos de 1869, 1895 y 1914 brindan datos cuantitativos acerca de la evolución del clero en esas etapas. Los sacerdotes existentes en el país en 1869 eran 817, que en 1895 llegaban a 1247 para alcanzar, en 1914, a 2.643 clérigos. La distribución del clero se concentraba mayoritariamente en la arquidiócesis de Buenos Aires que, entre 1895 y 1914, retenía entre el 30% y el 35% del mismo. Las restan-

tes diócesis disponían de una proporción menor, como La Plata con el 12% y 15% en los dos últimos censos o, en el otro extremo, Santiago del Estero o Catamarca, con sólo el 1%, respectivamente.

Pero no se trataba sólo del aspecto demográfico, sino también geográfico. La conquista del desierto y la ocupación del Chaco (1879-1884) habían permitido la incorporación de vastos espacios antes desatendidos. Incluso en ámbitos como Buenos Aires, Santa Fe o Santiago del Estero, la expansión de sus fronteras, la formación de pueblos y colonias determinaron también allí un rápido y denso poblamiento que requería atención religiosa.

Ello determinó en buena medida la distribución del clero y, consiguientemente, el aumento en el número de las parroquias. Buenos Aires, que en 1855 disponía de once curatos urbanos y 29 rurales, alcanzaba a fines de siglo 19 urbanos y 70 rurales. En la ciudad de Buenos Aires se integraron en su jurisdicción las antiguas parroquias de los pueblos de Flores y Belgrano, y se crearon otras en barrios nuevos, como La Boca, Barracas, Floresta o Villa Crespo, entre otras. La situación de Santa Fe es aún más elocuente: de tres parroquias que había en 1854, pasó a 46 en 1897. En otras diócesis, ese despliegue parroquial fue mucho más moderado: en Córdoba, por ejemplo, se pasó de 14 en 1854, a 27 en 1883; en San Juan, de siete a once y en Mendoza, de cinco a doce.

Otro aspecto que evidencian los censos es el significativo aumento del clero extranjero. Diversas congregaciones llegaron al país con finalidades educativas, asistenciales y pastorales, tanto masculinas como femeninas, constituyendo un necesario refuerzo para la labor de la Iglesia, en un momento de profundos cambios y agudizadas necesidades pastorales.

En el caso de las congregaciones masculinas, esa proporción de extranjeros había crecido del 10% en 1854, al 62% entre 1895 y 1914. A su vez, las congregaciones femeninas radicadas en el país poseían una proporción de personal extranjero del 36% en 1895, que subió al 43% en 1914. Es de advertir que en las diócesis del Noroeste, el número de religiosas argentinas fue siempre mayoritario a lo largo del siglo, sobre todo en Córdoba, provincia que contaba con el mayor número de monjas y hermanas de todo el país, con la sola excepción de Buenos Aires. En cambio, tanto en la Capital Federal, como Santa Fe, Entre Ríos o Mendoza, la proporción de extranjeras era muy elevada y en Buenos Aires, mayoritaria.

En algunos casos como los jesuitas, se trataba de un retorno. Llegados a Buenos Aires en 1836, y merced a su prestigio como educadores, el gobierno de Rosas los recibió con beneplácito; pero luego no aceptó su neutralidad política, forzándolos a emigrar hacia otras provincias, que posteriormente abandonaron por presiones del gobernador de Buenos Aires. Requeridos más tarde por el obispo Escalada, volvieron por tercera vez a Buenos Aires en 1857 para hacerse cargo del seminario y la educación; también regresaron a Córdoba en 1860 y a Santa Fe en 1862. En esta última etapa, fundaron los colegios de la Inmaculada, en Santa Fe, en 1862 y del Salvador en Buenos Aires, en 1868.

En 1856 llegaron los padres Bayoneses o del Sagrado Corazón de Jesús, inicialmente para atender la inmigración vasco-francesa. Su carisma los llevó a ocuparse también de la educación, dando lugar a la fundación del Colegio San José en Buenos Aires (1858), para luego extender su acción a Rosario (1898) y La Plata (1903). En 1859 se radicaron en el país los padres Lazaristas, o de San Vicente de Paúl.

En 1875 se produjo el arribo de los primeros salesianos. Su acción fue particularmente amplia y supuso no sólo la cura de almas sino la integración de la escuela, la prensa y el fomento de asociaciones de ayuda mutua entre sus connacionales. Abrieron colegios de artes y oficios, como el Pío IX en Buenos Aires (1878), San José en Rosario (1897), Pío X en Córdoba (1897), afirmándose progresivamente en el ámbito educativo del país. Abordaron, asimismo, la pastoral de inmigrantes e indios en la Patagonia, como se indicará más adelante.

Otras muchas congregaciones siguieron a éstas: los padres Pasionistas en 1881; los Redentoristas en 1883; los padres de la Congregación del Verbo Divino en 1889; los padres Capuchinos en 1897, entre otros. Entre las congregaciones enseñantes, se contaron los Hermanos de San José de Calasanz, con sus escuelas Pías, que aunque fracasaron en 1870-1882, reanudaron esa labor en 1891; los Hermanos de las Escuelas Cristianas en 1889, y los Hermanos Maristas en 1903, entre los principales. Todas estas congregaciones fundaron casas en Buenos Aires y en el interior, y según sus vocaciones, atendieron escuelas, hospitales, orfanatos y otros servicios pastorales que acrecentaron la presencia y acción de la Iglesia en la sociedad argentina. Capítulo aparte merecen aquellos clérigos que llegaron para atender a sus connacionales radicados en el país, como fue el caso del padre Antonio Fahy en la comunidad irlandesa, o los capellanes de las diferentes colonias gringas asentadas en Santa Fe, Entre Ríos o Buenos Aires.

Las congregaciones femeninas también se multiplicaron; las primeras en llegar fueron las Hermanas de la Misericordia, traídas precisamente por el padre Fahy en 1856; siguieron las Hermanas de la Caridad, o de Nuestra Señora del Huerto, en 1859, que atendieron hos-

pitales y fundaron numerosas escuelas de niñas en el interior del país; las Hermanas Vicentinas o Hijas de la Caridad (1859); las Hermanas de Nuestra Señora de la Misericordia (1875), también dedicadas a la atención de hospitales y la educación femenina, y las Hijas de María Auxiliadora, salesianas (1879) que colaboraban con los sacerdotes de la misma congregación en sus actividades pastorales. Otras comunidades, como las Carmelitas descalzas españolas y las Salesas italianas, fundaron monasterios en Buenos Aires, en 1874 y 1876, respectivamente.

Entre estas comunidades religiosas, cabe señalar algunas fundaciones argentinas, como las Siervas de Jesús Sacramentado, fundadas por la madre Catalina M. Rodríguez en 1876; las Esclavas del Sagrado Corazón de Jesús, nacidas de la iniciativa del padre David Luque en 1872 y las Hijas de María Inmaculada (1877) fundadas por monseñor Gregorio Emiliano Clara en 1877, ambas en Córdoba. También las Hermanas Terciarias Misioneras Franciscanas, creadas por la madre Tránsito Cabanillas en Río Cuarto, en 1878; o las Terciarias Franciscanas de la Caridad, iniciadas por Mercedes Guerra en Santiago del Estero, en 1880, que atendieron numerosos asilos en el interior, al igual que las Pobres Bonaerenses de San José, fundadas por Camila Rolón en 1880 y las Hermanas de San Antonio de Padua, de Antonia Cerini en 1889, ambas en Mercedes; las Adoratrices del Santísimo Sacramento, nacidas en Córdoba a instancias del padre José M. Bustamante SJ y de la madre Benita Arias, y radicadas en Santa Fe en 1890; así como las Dominicanas de San José en Córdoba, en 1886 y en Tucumán en 1888, conducidas por Elmira Paz de Gallo, o las Hermanas Mercedarias del Niño Jesús en Mendoza, en 1887, fundadas por

fray José León Torres OM. Todas estas creaciones significaron una renovación en la vida eclesial por los servicios ofrecidos. Pero también mostraron un acrecentamiento importante de la participación femenina en ellos, así como una atención preferente hacia la educación y atención de las mujeres.

LOS ESTUDIOS ECLESIASTICOS

Los estudios eclesiásticos, creados en el siglo XVII en Córdoba y en Buenos Aires y atendidos por los jesuitas hasta 1767, atravesaron en las primeras décadas del siglo XIX por una crisis que afectó gravemente su funcionamiento.

Cabe recordar que la vida de sus estudiantes se repartía entre dos casas: por un lado las lecciones impartidas en la Universidad de Córdoba o en Real Colegio de San Carlos en Buenos Aires, y por otra, en el Seminario de Nuestra Señora de Loreto en Córdoba, o en los distintos y a veces precarios domicilios que les correspondieron en Buenos Aires, en donde vivían, repasaban sus lecciones, ejercitaban su vida de piedad y colaboraban en el servicio del culto en las respectivas catedrales.

Como en los casos anteriores, los problemas políticos y las guerras afectaron el funcionamiento de ambos seminarios. El de Córdoba tuvo momentos de florecimiento bajo la dirección de José Saturnino Allende (1815-1821), así como otros de perturbación y decadencia. El gobernador Manuel López dispuso su clausura por razones de economía y, en 1838, ocupó el Convictorio, ubicado en la misma manzana de la catedral, con destino al Estado. Dicha situación prevaleció hasta 1852.

En Buenos Aires, la situación no fue mejor. El número de sus alumnos declinó entre 1810

y 1816; los estudios se secularizaron en 1822, determinándose que "el seminario llamado conciliar será en adelante Colegio Nacional de Estudios Eclesiásticos"; al tiempo que su antiguo edificio, próximo al Cabildo, fue ocupado por el gobierno. De hecho, la sede porteña quedó sin estudios religiosos entre 1822 y 1836, y las pocas vocaciones manifestadas se atendieron en el convento de San Francisco, único que había subsistido a la reforma rivadaviana, o eventualmente en Santiago de Chile.

El regreso de los jesuitas en 1836, permitió alentar la esperanza de que se restablecieran los estudios. Sin embargo, la iniciativa no llegó a prosperar, ya que en 1841, los jesuitas abandonaron la ciudad.

En Salta, su obispo Videla del Pino, que había sido antiguo rector del seminario de Córdoba entre 1782 y 1791, logró crear su seminario en 1809 y obtener su aprobación real en 1811. Pero la guerra, que llegó a Salta en 1812, impidió su continuidad, cesando en su labor entre 1813 y 1862. De modo que la formación del clero a través de los estudios regulares quedó, si no abandonada, limitada a los pocos esfuerzos existentes, como fue el caso del convento franciscano de Catamarca, donde florecieron vocaciones ejemplares.

La reanudación de los estudios eclesiásticos se produjo recién a mediados del siglo, tanto en Córdoba como en Buenos Aires, seguidos después por Salta y Paraná. Coincidió en estos casos con los propósitos episcopales, como también con iniciativas del gobierno de la Confederación en 1858, destinada a dar apoyo económico para becas y salarios de los profesores, confiando la responsabilidad de su conducción a los obispos.

En la diócesis de Córdoba se reabrió el seminario en 1853, luego de recuperar su edificio

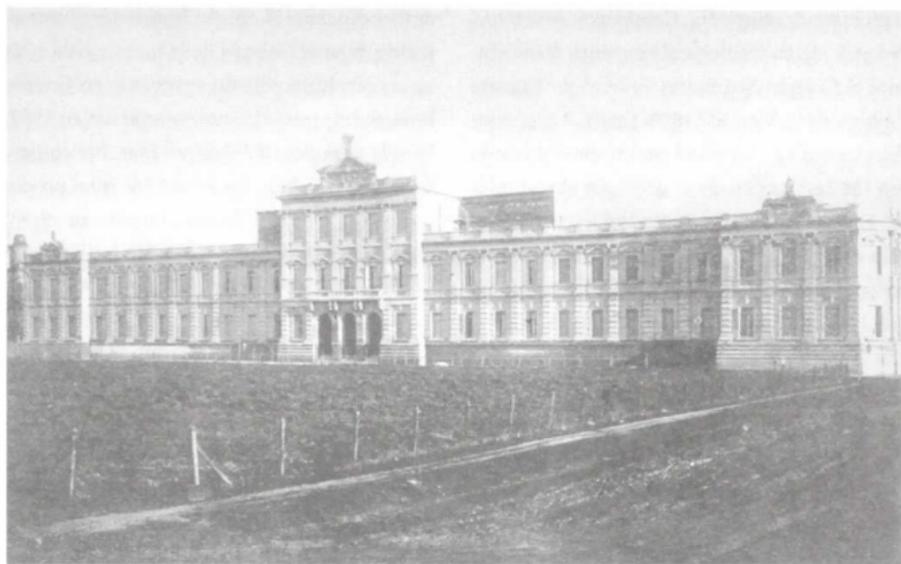
y algunos bienes. Fueron sus primeros rectores en esta etapa José S. Allende, quien temporalmente retomó esa tarea y Pedro N. Clara (1853-1857), a quienes sucedieron Gerónimo E. Clara (1857-1860) y luego Uladislao Castellanos (1861-1884). En 1861 se dictó una nueva constitución para el seminario cordobés, que describía los derechos y obligaciones de sus autoridades, las condiciones de admisión, vida de piedad y disciplina, distribución y uso del tiempo, así como las actividades complementarias de los alumnos. Entre ellas, un aspecto que gradualmente irá consolidándose, como era el destinar las becas y los estudios exclusivamente para aquellos que manifestaran vocación cierta para recibir el orden sagrado.

Bajo estas normas, ratificadas más tarde por el sínodo de 1877, el seminario de Loreto recuperó su prestigio, recibió becarios de las diócesis de Salta y de Cuyo, y completó gradualmente sus asignaturas. Para la década de 1870 se cursaban allí dos años de latín y estudios preparatorios de castellano, aritmética, francés y geografía; cuatro años de filosofía y ciencias, y luego otros cuatro años de teología y derecho canónico. Los exámenes correspondientes se rendían en la Universidad, que otorgaba los grados. En 1881, los estudios teológicos fueron elevados al rango de Facultad en la misma Universidad de Córdoba. Lamentablemente, esta importante iniciativa del gobierno nacional se frustró por una desinteligencia habida entre la Universidad y el obispo Esquiú. Cuando éste hizo llegar a la Universidad la nómina de profesores que proponía para las cátedras de teología, chocó con el claustro de esa casa de estudios que reclamó para sí el derecho a nombrar catedráticos sin conocimiento del obispo. Como resultado de este enfrentamiento, los seminaristas cesaron de concurrir

a la Universidad y concluyeron sus estudios en el mismo seminario conciliar.

En cuanto a Buenos Aires, el obispo Escalada acordó con los jesuitas la apertura del seminario en su quinta de Regina Martyrum, donde disponía de una casa y capilla. En 1857 se iniciaron las clases bajo la dirección de los jesuitas, quienes expulsados del Uruguay en 1859, se concentraron en Buenos Aires. Allí permanecieron atendiendo el seminario hasta que, en 1865, la dirección del mismo fue transferida al clero secular. En ese mismo año, el presidente Mitre creó por decreto el seminario de Buenos Aires, colocándolo bajo la dirección del arzobispo, a quien correspondería proponer los profesores y el reglamento correspondiente. Sería responsabilidad del Estado dotarlo de presupuesto para su funcionamiento con las becas necesarias. Aunque era el propósito del gobierno concentrar en Buenos Aires los estudios eclesiásticos de todo el país, esta iniciativa no prosperó, ya que los seminarios diocesanos continuaron, aunque con dificultades de diverso tipo, cumpliendo con su finalidad y dentro de su jurisdicción eclesiástica.

Su plan de estudios, de diez años de duración, era similar al de Córdoba. Si bien en la década de 1865 a 1874 hubo dificultades financieras, se acrecentó el número de estudiantes y se hizo más frecuente el envío de alumnos calificados para concluir sus estudios en Roma. El Colegio Pío Latinoamericano, creado por Pío IX en 1858, estaba destinado precisamente a brindar estudios superiores y contribuir así a una mejor comunicación con la Santa Sede y afianzar la catolicidad de las iglesias americanas, insuficientemente vinculadas entre sí y con la propia sede apostólica. El primer contingente de Buenos Aires viajó ese año, y más tarde se sumaron becarios de Córdoba y de otras diócesis.



Vista del frente del Seminario de Buenos Aires, en el barrio de Villa Devoto.

En 1874, el arzobispo Aneiros acordó con la Compañía de Jesús el retorno de los jesuitas a la dirección del seminario, que se confió al padre José Sató SJ (1874-1882). En cuanto al edificio, el obispo Escalada había legado a los jesuitas su quinta de Regina, en la que continuó funcionando el seminario, aunque con creciente estrechez. Esta casa se convirtió en 1877 en la residencia de la Compañía de Jesús en Buenos Aires.

El rectorado del padre Sató significó, entre otras cosas, apreciables mejoras en el edificio, en el equipamiento escolar, la formación espiritual y el rendimiento de los estudios. En las décadas posteriores, de 59 estudiantes que cursaban en 1884, se pasó a 95 en 1895, y a 140 en 1898, con egresos de 51, 84 y 117, respectivamente. Con ello se fue haciendo evidente la necesidad de trasladar el seminario a un nuevo edificio, de mayor capacidad y alejado del centro de la ciudad, ya que la antigua quinta

de Escalada, ubicada en el barrio de Congreso, había quedado absorbida por el rápido desarrollo urbano de la capital.

En 1896, esa idea fue alentada por el arzobispo y se adquirió un extenso predio de cuatro manzanas en Villa Devoto, con fondos de una colecta e importantes donaciones de la familia Anchorena. Dos años después, en 1899, el seminario se trasladó a la parte construida del nuevo edificio, obra de vastas dimensiones, que se fue terminando por etapas hasta la década de 1920. En 1912, alojaba ya a 200 seminaristas.

Las diócesis más modernas procuraron, por su parte, organizar los respectivos seminarios. En Salta, se lo restableció en 1862, pero por poco tiempo, ya que en 1864 cesó en su labor. Restablecido en 1873, adquirió permanencia y atendió por largos años la todavía indivisa diócesis salteña, que en 1903 confió su dirección a los padres del Verbo Divino. En

ese mismo obispado, Catamarca mantenía, además de su tradicional convento franciscano, el Colegio Seminario Federal de Nuestra Señora de la Merced (1850-1866). A este establecimiento lo sucederá un seminario creado en 1882 e inaugurado en 1885 por el padre José F. Segura, antiguo rector del anterior establecimiento. Para su dirección se buscó la cooperación de los padres Lourdistas franceses, que en 1890 se hicieron cargo del mismo. En dicha tarea se destacaron los padres Agustín Barrere, luego obispo de Tucumán, y Antonio Larrouy, de relevantes méritos intelectuales. Cuando, en 1898, se creó el obispado de Tucumán, se determinó que los estudios eclesiásticos de esa diócesis continuaran funcionando en Catamarca.

En el litoral, la diócesis de Paraná, carente de un edificio apropiado y de recursos humanos para atenderlo, delegó la formación de su clero en el Colegio de la Inmaculada, fundado por los jesuitas en Santa Fe en 1862. En ese establecimiento, ya desde 1863, se habían admitido estudiantes uruguayos con vocación religiosa. El obispo Gelabert destinó también varios seminaristas a ese Colegio, que supletoriamente sirvió también de seminario de la diócesis. Si bien hubo intentos de trasladarlo a Paraná, la continuidad de las mismas carencias impidió hacerlo, a pesar de algunos apremios del gobierno nacional. Los seminaristas de la Inmaculada compartían las clases con el resto de los escolares, pero vivían en casa separada. Su plan de estudios era similar al de otros seminarios y el número de sus estudiantes se fue acrecentando con los años. Entre 1865 y 1906, se ordenaron 138 sacerdotes salidos de sus aulas.

Al crearse el obispado de Santa Fe, el seminario continuó prestando sus servicios para

ambas diócesis. El obispo Boneo creyó conveniente dejar el Colegio de la Inmaculada e hizo construir un edificio apropiado en Guadalupe, donde trasladó sus seminaristas en 1907, bajo la dirección del clero secular. Por su parte, Paraná inició la construcción de su propio seminario en 1899, buscando para su dirección a los padres del Verbo Divino, quienes quedaron a cargo del mismo.

MISIONES ENTRE LOS INDIOS

La Argentina había heredado de su pasado hispánico el problema que constituían los pueblos indígenas que habitaban gran parte del territorio argentino y se mantenían al margen de la vida nacional. Distintos grupos aborígenes tenían su hábitat en el Chaco, La Pampa o la Patagonia, tierras que correspondían al país pero en las cuales éste aún no tenía presencia ni dominio suficiente.

Las misiones religiosas habían constituido una de las formas más positivas de lograr un acercamiento con dichos pueblos. En esas labores habían intervenido las órdenes religiosas y, principalmente, los jesuitas. Pero tras la expulsión de la Compañía de Jesús, la carencia de personal religioso que los supliera y la desarticulación defensiva de la frontera que siguió a las guerras interiores, esterilizaron los esfuerzos logrados tiempo atrás. A mediados del siglo XIX, las fronteras interiores se mantenían amenazantes, y no quedaba en ellas personal religioso, ni recursos, ni siquiera la paz necesaria para reanudar con esperanzas el esfuerzo misional abandonado.

La Constitución Nacional preveía la necesidad de mantener la seguridad de las fronteras, así como el trato pacífico con los indios y

su conversión al catolicismo. Sin perjuicio de la ambigüedad que contenía aquella cláusula, y cuyas contradicciones se pusieron en evidencia años más tarde, era creencia generalizada en la Confederación que la instalación de misiones que retomaran el camino tradicional de la conversión religiosa y la asimilación de los indios a la sociedad nacional, resolvería gran parte de ese problema.

Las congregaciones religiosas que abordaron esa tarea fueron varias. Por otra parte, también fueron diversas las exigencias geográficas, las modalidades de los diferentes pueblos indígenas y aun la cooperación que prestaron los gobiernos, según las épocas.

La orden franciscana poseía una larga experiencia en las misiones indígenas. Los Colegios de Propaganda Fide, constituidos con ese propósito y restaurados después de 1845, disponían en Europa de religiosos dispuestos a esa labor en América. En la Argentina, su recuperación se dio a partir del antiguo convento de San Carlos, en San Lorenzo (Santa Fe), de San Diego en Salta y de Nuestra Señora de la Merced en Corrientes. En esas tres ciudades coincidieron el interés de los franciscanos, el pedido de los gobernadores de las provincias limítrofes con el Chaco y el apoyo del gobierno confederal.

En Santa Fe, la gestión de traer misioneros fue encomendada a fray Pedro Durán, quien a fines de 1854 retornó al convento de San Carlos con 19 frailes, contingente que se acrecentó en 1861. Constituido el convento en Colegio de Misiones, quedaron a cargo de ellas los sucesivos prefectos que, con fray Constancio Ferrero, se sucedieron desde 1855 hasta la primera década del siglo XX.

En Corrientes, el gobernador Pujol gestionó y obtuvo la concurrencia de misioneros, que fray Mario Bonfiglioli condujo y ubi-

có, en 1857, en el antiguo convento de la Merced, entonces desocupado. A su vez, en Salta fue fray Pedro María Pelichi quien en 1857 instaló a sus frailes en el convento franciscano de aquella ciudad. En 1861, otro grupo de frailes incrementó la dotación inicial de ese Colegio.

De ese modo, en un trienio quedaron habilitados en la Confederación tres colegios de Propaganda Fide dispuestos a misionar entre los indios del Chaco. Un cuarto colegio, ubicado en Río Cuarto, se dedicó a los indios del sur de Córdoba y La Pampa.

La acción llevada a cabo en esta región no poseyó una coordinación aparente y quedó librada a las modalidades que presentaba cada ámbito indígena. En el Chaco santafesino, sus primeros pasos consistieron en retomar las antiguas misiones por largo tiempo desatendidas o abandonadas. Entre 1855 y 1856, los frailes se hicieron cargo de los restos de San Gerónimo de abipones, y de San Pedro, San Javier y Santa Rosa, de indios mocobíes. Reagruparon a sus parcialidades en torno a esos pueblos, reparando las capillas, restableciendo los oficios religiosos, disponiendo siembras y labores de subsistencia y organizando la catequesis y la actividad escolar. Todo en un marco de penuria y venciendo muchas dificultades.

Como en Santa Fe la restauración de las misiones coincidió con el avance militar de la frontera, la formación de colonias y el poblamiento moderno, pronto comenzó para las misiones una nueva etapa: la de reunir y atender a los indios que habían quedado detrás de las líneas militares. Fue así como se erigieron las misiones de San Martín Norte (1870), de mocobíes y tobas; Concepción de Reconquista (1873), de mocobíes y San Antonio de Obligado (1884), de mocobíes y tobas.

Estos nuevos pueblos se formaron en contacto con pobladores criollos o colonias de extranjeros, con quienes se suscitaron problemas por la distribución de tierras, la utilización de la mano de obra indígena o conflictos por recíprocas desconfianzas. Finalmente, todas las reducciones de esta región concluyeron absorbidas por las poblaciones modernas y la minoría indígena que subsistía en ellas concluyó diluyéndose.

La acción de los franciscanos en Corrientes tardó en manifestarse en ese campo misional, ocupados en atender parroquias rurales, y sólo tuvo lugar la fundación de San Buenaventura del Monte Alto (1865) de indios vilelas, cuya existencia fue efímera.

En la frontera del Chaco salteño, los frailes se aplicaron a la conversión de los indios matacos, sobre los cuales no habían antecedentes misioneros. El prefecto Pelichi logró fundar las misiones de la Inmaculada Concepción (1859) y San Francisco de las Conchas, ubicadas en la cuenca del río Bermejo. Ambas contaron inicialmente con el apoyo del gobierno de Salta, pero la vecindad y el choque de intereses con los colonos de Rivadavia concluyeron en una campaña de hostilidad, calumnias y latrocinios de los colonos, que provocó una sublevación indígena y el incendio de las Conchas en 1864. A pesar de ello, los franciscanos no cesaron y establecieron otra misión en San Antonio (1868). Cuando su labor se consolidaba, la gran creciente del Bermejo arruinó por completo aquellos pueblos, y al desviarse su curso hacia el río Teuco, las misiones quedaron en el desierto, sin poder ser restablecidas. La creación en 1880 de San Miguel de Miraflores, en el río Pasaje, tuvo poco éxito y se disolvió en 1890.

Pero a fines del siglo, la acción franciscana cobró un nuevo impulso, centrando ahora su

acción en el oeste chaqueño y el territorio de Formosa. A través del gobierno nacional se cedió para las futuras misiones una extensión importante de tierras. En ellas, el prefecto del Colegio de San Carlos, fray Pedro Iturralde fundó las misiones de San Francisco de Laishí (1900), a la que siguió luego la de San Francisco Solano de Tacaaglé (1901), ambas de indios tobas. Por su parte, fray Bernabé Tamboleo, prefecto del colegio de Salta, estableció en el oeste chaqueño la misión de Nueva Pompeya (1900), de indios matacos. Estos nuevos pueblos, atendidos por los padres franciscanos, que montaron en ellos talleres, escuelas y capillas, se mantuvieron satisfactoriamente hasta mediados de este siglo.

En el otro extremo del país, la frontera de la Pampa ofrecía un panorama mucho más complejo. Esa extensa región, conocida como "el desierto", se hallaba ocupada por un conjunto de pueblos de origen tehuelche y araucano, de fuerte espíritu guerrero. Su nomadismo y hábitos de vida constituían una permanente amenaza por sus temibles malones sobre las estancias y poblaciones fronterizas. El clima de violencia que prevalecía en esa zona, con frecuentes intervenciones militares de represalia, hacía difícil imaginar una labor misional independiente.

Participaron de ella los franciscanos del Colegio de Río Cuarto en el sur de Córdoba, los lazaristas franceses desde Buenos Aires y los salesianos desde Carmen de Patagones, también en jurisdicción del arzobispado bonaerense. La labor de los primeros y segundos se vio siempre complicada con las intervenciones militares. A ello se agregaba el escaso número de misioneros y la política seguida por los sucesivos gobiernos respecto de los indios, que oscilaba entre el trato pacífico y la



El padre Domingo Milanesio con el caci que Painejilu. Cayetano Bruno, *Los salesianos y las hijas de María Auxiliadora*.

guerra sin cuartel. Las gestiones que en ese sentido hizo el arzobispo Aneiros entre 1872 y 1879, para canalizar eficazmente la política misional auspiciada por los sectores más moderados y asegurar a los indios ciertas condiciones compatibles con la seguridad de las fronteras, no alcanzaron a concretarse.

Fray Marcos Donati y Moisés Álvarez, entre los franciscanos; Fernando Meister, Jorge María Salvaire y Pablo Savino, entre los lazaristas, fueron algunos de los misioneros que se destacaron en esa labor. Ésta, si bien no logró los frutos permanentes que de ella se esperaban, permitió al menos morigerar las relaciones, intervenir en los tratados de paz, bautizar y catequizar y, sobre todo, constituirse en un amparo necesario para cierta parte de los indios.

La gestión de los salesianos tuvo, en cambio, mayores alcances, al tiempo que su labor se desplazó sobre toda la región patagónica. Contaron para ello tanto el decidido impulso de su funda-

dor, Don Juan Bosco, que tuvo una preocupación casi obsesiva por la evangelización y civilización de la Patagonia, cuanto la colaboración de un contingente animoso de sacerdotes y de Hermanas de María Auxiliadora.

A partir de 1879, los primeros salesianos radicados en Carmen de Patagones y Viedma realizaron exploraciones en la cuenca de los ríos Negro y Limay y tomaron contacto con los indios, en una época en que se hallaba en plena ejecución la conquista militar de la región. Posteriormente, Don Bosco procuró organizar la labor misional, obteniendo de la Santa Sede la creación del vicariato de la Patagonia, que colocó a cargo del obispo Juan Cagliero (1883). Las dificultades políticas que este acto produjo en el gobierno nacional fueron finalmente superadas por la prudencia y tacto del vicario, quien desde Patagones alentó las misiones en esa región, apenas poblada y con territorios nacionales creados recientemente.

La labor de los salesianos atendió tanto a las poblaciones indígenas derrotadas y dispersas, cuanto a los colonos y vecinos. Su política misional los llevó a integrar la evangelización con la fundación de colegios para ambos sexos, en coordinación con las Hermanas. Fundaron iglesias, escuelas y hospitales en Roca (1889), Viedma (1889), Bahía Blanca (1890), Coronel Pringles y General Acha (1896), Junín de los Andes (1899), Fortín Mercedes (1899), Chos Malal, etc. Gradualmente fueron desplazándose hacia el sur patagónico, atendiendo a los pueblos de Rawson (1892), Río Gallegos (1899), Tierra del Fuego, con Misión Candelaria (1893) e incluyendo en su labor pastoral desde 1888, la capellanía de las Islas Malvinas.

Juan Cagliero, animador incansable de aquella empresa, abandonó el país en 1904, dejando tras de sí una labor consolidada. En ella se destacaron José Fagnano, Domingo Milanesio, Miguel Stefenelli, José Beauvoir y Mario Migone, entre otros.

Un balance sobre la labor cumplida por las misiones en esta etapa, además de tomar en cuenta las reducciones fundadas, las condiciones de vida de los indios y el papel protector que cumplieron los misioneros, no debe omitir examinar también las condiciones de la época, tan diferentes del que ofrecía el siglo anterior, en el cual el aislamiento y la unidad cultural y religiosa brindaban a los sacerdotes un apoyo seguro.

En la Argentina, esas circunstancias habían cambiado. Tanto en la Pampa como en el Chaco, el avance militar de la frontera, seguido por la fundación de colonias con inmigrantes, trazado de comunicaciones y la instalación de una estructura productiva moderna, hizo que las tierras ganadas se poblaran y que los indios fueran quedando en minoría, o se

vieran desplazados hacia regiones con condiciones de vida más difíciles. Y cuando éstos quedaron en las zonas ocupadas, la convivencia entre los grupos indígenas reducidos y los nuevos pobladores se hizo difícil, sobre todo en lo relativo a la tierra, el uso de la mano de obra y las recíprocas desconfianzas. A la antigua supremacía del indio, contenido por las líneas de fuertes y la política de apaciguamiento, sucedió en pocas décadas el sometimiento de las tribus, su absorción o su marginación más allá de la frontera productiva.

Por otra parte, faltó también la coherencia necesaria en la política con el indio. El apoyo inicial que merecieron las misiones disminuyó con el tiempo y las medidas complementarias para crear reservas no llegaron a efectivizarse. La acción de los gobiernos se limitó a subsidiar el viaje de los misioneros o pagar capellanías, sin dictar medidas de fondo que consolidaran su labor. La política seguida desde la década de 1870 en adelante estuvo dominada por la preocupación militar destinada a asegurar el poblamiento moderno de los territorios nacionales. A ello cabe agregar el desprecio por el indio que prevalecía en la opinión pública y una prevención creciente hacia los frailes como agentes de civilización.

Entre las limitaciones que ofrece la tarea misional de aquella época, hay que señalar la difícil convivencia entre los grupos indígenas y la sociedad nacional, sobre todo en lo relativo a la tardía e insuficiente distribución de tierras para los indios reducidos, el uso de su mano de obra y las tensiones provocadas por abusos y hambrunas. La frágil base económica de las misiones no pudo en muchos casos resolver esos problemas.

Aunque los misioneros no poseían una preparación específica para su labor con los in-

PEQUEÑO CATECISMO
CASTELLANO-INDIO

Para enseñar la doctrina cristiana
á los indios que estén en caso de particulares

CON APROBACION

de la Autoridad Eclesiástica

Segunda Edición

COSTEADA POR EL GOBIERNO NACIONAL

BUENOS AIRES

Imp. de *La América del Sur*, Alcega 60

1879

Folleto de veintiuna páginas.

Un impreso utilizado en la catequización de los aborígenes: el "Pequeño Catecismo castellano-indio". Cayetano Bruno, *Historia Eclesiástica Argentina*.

dios, su abnegación y laboriosidad les permitieron superar muchas de las dificultades que se les presentaron. Entre ellas, las del idioma y el abismo cultural que existía entre los indios y los europeos. Ejemplo de ello fue la intensa tarea lingüística y etnográfica que cumplieron franciscanos, lazaristas y salesianos. Tanto en el norte como en el sur se recogieron vocabularios y se prepararon catecismos y textos apropiados en lenguas indígenas. Así, por ejemplo, el *Pequeño manual del misionero* (1876) del padre Savino, o el *Pequeño catecismo castellano-indio* (1879), o los estudios de los padres Milanesio sobre el araucano (1915) o Borgatello sobre los alacaluf (1926). Otro tanto cabe decir de los franciscanos en el Chaco; fray Daniel

Michelini y su relación sobre los matacos chaguas; los *Escritos varios sobre el Chaco, los indios y las misiones del Colegio de Salta*, Salta, 1895, del padre Joaquín Remedi; las oraciones en nocten, de Inocencio Massei; el estudio etnográfico sobre los matacos del padre Gobelli, o los mocobíes de Constancio Ferrero; el arte y vocabulario del idioma mocobí (1856), de Francisco Tavolini o *Los tobas de Taacaglé, y arte y vocabulario toba castellano* (1904), de fray Zacarías Ducci, entre otros. A ello deben sumarse los esfuerzos educativos y de integración que se llevaron a cabo en las misiones, sobre todo en las más modernas.

DE UNA FE HEREDADA A UNA FE DEFENDIDA

A comienzos del siglo XIX, la población argentina profesaba la fe católica, prácticamente sin excepciones. A fines de ese mismo siglo y principios del siguiente, los censos revelan que los católicos seguían siendo la inmensa mayoría. Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, la vigencia de la fe había decaído, sobre todo en el ámbito urbano. El indiferentismo, la incidencia de otras corrientes de pensamiento y un cierto anticlericalismo beligerante erosionaron la fe heredada e hicieron que la práctica pública del culto retrocediera. La misma Iglesia exteriorizaba una creciente actitud defensiva en materia doctrinal, al tiempo que procuraba ampliar las bases de su acción pastoral en todo el país.

En tal sentido son elocuentes los documentos colectivos emitidos por el episcopado nacional entre 1889 y 1914. En dichas reuniones trienales de 1902, 1905, 1909 y 1912, se expresaron las principales preocupaciones de la Iglesia y las recomendaciones consiguientes.

Algunos temas merecieron una mayor insistencia en esos documentos, como el matrimonio, la educación y la prensa. Con relación a la educación se propuso, desde 1902, la creación de una universidad católica, idea que se concretó en Buenos Aires en 1910. Además, se insistió en la catequesis regular en iglesias y escuelas, en la formación de centros de estudio e incluso en la redacción de un plan para la enseñanza religiosa en los distintos niveles de las escuelas y colegios católicos. Abundan también esos documentos en normas para el clero, la administración de los sacramentos y el culto. Y, además, insisten en el apoyo que debían merecer las asociaciones dedicadas a la enseñanza de la doctrina y los temas sociales, así como la necesaria federación para la acción eficaz de estas instituciones. Condenan también las llamadas plagas sociales, como el alcoholismo, el juego, el lujo, el suicidio y el duelo.

Sin embargo y pese al indiferentismo dominante, muchos aspectos de la vida espiritual de esa sociedad se mantenían vigentes. Las manifestaciones públicas de la fe mantuvieron por mucho tiempo sus formas tradicionales. Los templos convocaban regularmente a los oficios dominicales, a novenas y devociones dedicadas a los santos tutelares y al culto mariano en sus distintas advocaciones. La Semana Santa era vivida con austeridad y silencio en iglesias, calles y hogares. Las cofradías y asociaciones devotas continuaban prestando su apoyo en dichos actos, y en procesiones y solemnidades. Las autoridades civiles solían acompañar con su presencia las celebraciones principales.

Otros hechos, por el contrario, evidenciaban un cambio de actitud y valoración de dichas ceremonias. En 1849, Rosas ya había reducido el número de fiestas religiosas en

Buenos Aires. Insensiblemente, el domingo fue perdiendo su sacralidad para convertirse en un día laborable, al punto que en 1884, un grupo de católicos reclamaba su vigencia como día dedicado al descanso y a Dios. La presencia masculina en las iglesias y en los actos devotos decayó. En 1905, el episcopado autorizó a los sacerdotes a llevar el Viático de forma privada para evitar eventuales agravios en la vía pública.

Aunque el clero porteño había tenido un heroico comportamiento en la epidemia de fiebre amarilla de 1871, en la que falleció la mitad de los sacerdotes de la ciudad, se advertía una creciente hostilidad a su presencia pública, rechazada con burlas y amenazas, propiciadas por asociaciones masónicas y activistas. Y más de una vez sufrieron atentados, cuya culminación la constituyeron los desmanes llevados a cabo en 1875 contra la curia y el Colegio del Salvador. En Santa Fe y Entre Ríos ocurrieron hechos semejantes.

En ese ambiente, la Iglesia procuró consolidar algunas devociones de convocatoria masiva, como por ejemplo, las peregrinaciones y la coronación de las imágenes de los grandes santuarios nacionales como Luján (1887), Nuestra Señora del Valle, en Catamarca (1891) o Itatí, en Corrientes (1900), entre otros. Asociaciones piadosas, como la Venerable Orden Tercera Franciscana, recuperarán su presencia en la década de 1880, incrementando sus asociados y convocando a congresos de nivel nacional, como los de 1884 y 1906; asambleas de las cuales surgieron iniciativas referidas a catequesis, prensa católica, educación y cuestiones sociales. La presencia femenina en 1906 constituyó una novedad para la época y significó un valioso testimonio por el tenor de sus iniciativas y el

modo como fueron expuestas. Otro tanto cabe decir de la Sociedad de San Vicente de Paúl, dedicada a la atención de desvalidos. Fundada por Federico Ozanam en 1853, tuvo temprano arraigo en Buenos Aires, donde, desde 1859 laicos como Félix Frías, Alejo de Nevares, Felipe Llavallol y otros le dieron acogida, multiplicando sus servicios y extendiéndolos al resto del país.

Lo mismo cabría decir de los Ejercicios Espirituales. Introducidos por los jesuitas se mantuvieron atendidos por los capellanes de la Casa dedicada a tal fin, como lo evidencia la reedición en 1833 del *Directorio*. Pero tal vez el hecho más notable lo dio el padre José Gabriel Brochero (1840-1914), quien los impulsó en su vasta parroquia rural de las Sierras Grandes de Córdoba. En 1877, inauguró la casa de ejercicios de la Villa del Tránsito, ejemplo de celo pastoral y liderazgo espiritual, obra que complementó con la edificación del colegio de niñas en 1880, que junto con la casa, colocó bajo la tutela de las Hermanas Esclavas del Corazón de Jesús.

Uno de los aspectos que más preocupaban a la Iglesia en esta época era la instrucción religiosa del pueblo. La fe no estaba acompañada en la mayoría de los casos por un conocimiento fundado de la doctrina y, consecuentemente, la práctica de esa fe sufría graves negligencias y desviaciones. Para alcanzarlo, se abrían varios caminos. Por una parte, la labor de los colegios católicos, casi todos ellos dirigidos por comunidades religiosas enseñantes de ambos sexos, que brindaban una formación segura y de alta calidad para su época. De ellos saldrá a fines de siglo una elite consciente de su fe religiosa y del papel que la Iglesia debía desempeñar en la sociedad y las ideas de su tiempo.

Pero la gran mayoría del pueblo sólo reci-

bía la mera instrucción catequética que constituía una parte de las obligaciones de los párrocos. Sin perjuicio de ello, y durante casi todo el siglo, la enseñanza de la doctrina cristiana integraba los contenidos de la escuela primaria. Pero después de sancionarse la ley 1420, en 1884, se suprimió la enseñanza religiosa en las horas de clase, dejándola librada a la iniciativa de los párrocos. Esta política educativa movió al episcopado a recuperar su misión evangelizadora y dar mayor impulso a la difusión y explicación del catecismo. Merced a la colaboración de los salesianos, el arzobispo Aneiros logró que se multiplicaran las ediciones y se reiterara el apremio a los párrocos para su difusión. El material catequético utilizado era, en general, de antigua data y experimentó escasas novedades en sus múltiples ediciones. La base la constituía el antiguo catecismo del padre Gaspar Astete SJ (1599), reeditado muchas veces, que contenía una enseñanza breve de la doctrina, adaptada para su aprendizaje oral pero en un lenguaje anticuado. Hubo otras redacciones, como la de Escolástico Zegada (1855), quien preparaba además una edición ampliada "para aumentar en los fieles la instrucción que he dado en el primero"; la de Eusebio Bedoya (1861) o el *Breve catecismo* que aprobó el sínodo de Córdoba en 1877. Tampoco faltaron iniciativas de laicos como Belgrano, que en 1813 recomendaba para uso de las escuelas que mandó crear, además de la obra de Astete, "a Fleury y el compendio de Pouget". Incluso el propio Sarmiento había contribuido a su hora con una traducción del francés de un catecismo, titulado *La conciencia de un niño*, que editó por primera vez en Santiago de Chile en 1844 y que luego hizo reeditar, en 1885, en la Argentina.

Toda esa labor se consolidó a partir de 1902, cuando los obispos reunidos en Salta decidieron adoptar para todo el país el *Breve catecismo* de 1877. Más tarde, en 1909, en su tercera reunión conjunta, el episcopado decidió la utilización del *Compendio de la doctrina cristiana*, prescripto por Pío X, ya entonces divulgado en castellano.

EL LAICADO CATÓLICO EN SU ACCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Uno de los aspectos que más se destacan en el último tercio del siglo XIX es la presencia de un laicado que, paralelamente a la jerarquía y el clero, actúa y defiende los principios de su fe y los derechos de la Iglesia. Laicado que surgió cuando las ideas y creencias y aun la misma sociedad habían comenzado a perder la antigua homogeneidad cultural y religiosa y sus instituciones se hallaban en franco proceso de secularización.

Ese proceso ya se había insinuado desde mucho tiempo atrás. De hecho, el tema religioso y más precisamente la consideración del lugar que la Iglesia ocupaba en la vida del país, se venía debatiendo con creciente frecuencia y renovada perspectiva en la política y el periodismo. En esta nueva etapa, la Convención Constituyente de 1853 recogió el tema al considerar el artículo segundo de la Constitución Nacional. En él se suplantó por primera vez la antigua fórmula que otorgaba a la fe católica el carácter de religión del Estado y se la substituyó por otra, más ambigua, que se refería sólo al sostenimiento del culto, aunque sin perjuicio de mantener incólume el régimen de patronato.

Años más tarde, en la Convención Constituyente del Estado de Buenos Aires de 1860, el

tardío intento de Félix Frías para modificar aquel artículo, retornando a la fórmula anterior que declaraba a la fe católica la religión de la República Argentina, no tuvo éxito. Y si bien la fórmula tradicional se había conservado en la mayoría de las constituciones provinciales, incluso en la de Buenos Aires, la tendencia hacia la neutralidad religiosa del Estado comenzaba a recorrer su camino. Los tiempos habían cambiado y con ellos las ideas de las elites dirigentes se deslizaban ya en la perspectiva del ascendente liberalismo. Los debates suscitados en la convención reformadora de la constitución de Buenos Aires (1871-1873) así lo evidencian; en ella, Eugenio Cambaceres planteó la iniciativa de separar la Iglesia del Estado, y aunque la moción no prosperó, constituye un índice elocuente del rápido avance de las ideas secularistas.

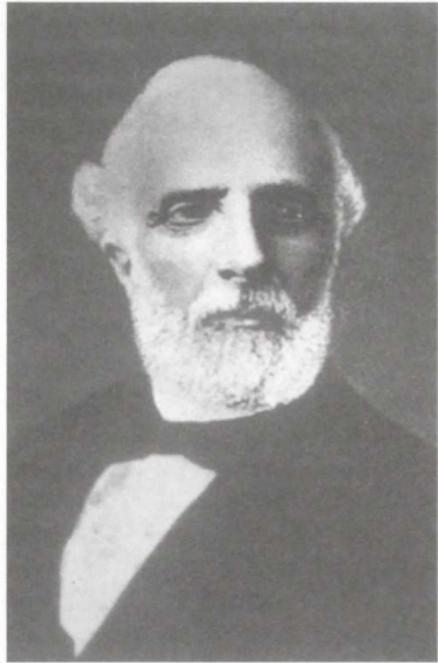
En estos debates participaba toda la dirigencia política del país, en la que se comienzan a distinguir con claridad las corrientes volcadas hacia el liberalismo, con sus matices moderados y extremos, y también la de aquellos que por su fe católica se alineaban en la defensa de sus principios en una postura liberal o conservadora. A ello se añadía la prédica de grupos ideológicos de creciente gravitación en la dirigencia, como la masonería, la beligerancia del periodismo, así como la exposición doctrinaria surgida en libros, revistas y conferencias, que más de una vez suscitaron debates y controversias.

Simultáneamente, algunos hechos iban marcando las actitudes del Estado y de la Iglesia, como por ejemplo, la secularización de los cementerios, resuelta en Buenos Aires en 1863 y en Santa Fe, en 1867; el trámite seguido en la creación del arzobispado de Buenos Aires en 1865; o el ataque e incendio del Colegio del

Salvador en 1875, sucesos de amplia repercusión. En la década de 1880, el enfrentamiento ideológico alcanzará su clímax a través del debate en el Congreso de dos temas fundamentales para los católicos: la educación y el matrimonio. Pero, por otra parte, es menester tener en cuenta que el clima de profunda agitación que se vivía en torno de las cuestiones que afectaban la fe católica no era patrimonio de la Argentina, sino que respondía a movimientos ideológicos que se expresaban en Europa y también en Hispanoamérica. La concordancia cronológica de hechos similares es sugestiva y basta para ello seguir lo ocurrido en Buenos Aires con los mismos procesos secularistas en Francia o, más cercanamente, en Chile o Uruguay.

Con la capitalización de Buenos Aires se advirtió en el Poder Ejecutivo la necesidad de legislar en materia educativa para este nuevo estado y los territorios nacionales sobre los que tenía jurisdicción. El tema tuvo una preparación previa en un Congreso Pedagógico reunido en 1882, en el que se planteó por primera vez la exclusión de la enseñanza religiosa de los programas escolares. Ello dio lugar a una polémica, que provocó el retiro de los delegados católicos a dicho congreso y que el dilema ganara espacio en la opinión pública.

Entre 1883 y 1884, el Congreso Nacional debatió dos proyectos de ley antitéticos respecto de la inclusión de la enseñanza religiosa o su exclusión en el plan de estudios de las escuelas primarias. El primero fue fundado por el diputado Mariano Demaría y el segundo, por Onésimo Leguizamón. Este último logró su aprobación en Diputados, proyecto que fue rechazado en el Senado en 1883. Al año siguiente, la Cámara de Diputados insistió en su proyecto, frente al cual los senadores no logra-



Félix Frias, periodista, político, diplomático y líder del catolicismo en la Argentina. Archivo General de la Nación.

ron reunir los dos tercios necesarios para insistir en su rechazo. Ello dio lugar a que la ley 1420 fuera aprobada. En el debate y en las páginas de los periódicos, se alinearon en una y otra posición las figuras más destacadas de la política nacional. Durante ese tiempo, la agitación y las declaraciones fueron constantes y provocaron en algunos casos represalias por parte del gobierno, como la destitución del rector del Colegio Nacional, José Manuel Estrada, líder del movimiento católico y de otros profesores.

En ese clima de áspera controversia se accionó, en 1884, la ley que creaba el Registro civil, que reemplazaba a la Iglesia en el papel registral que venía cumpliendo desde tiempo inmemorial a través de los libros parroquiales.

Y poco después, el Congreso volvió a apoyar la política secularista del Poder Ejecutivo, a través de la sanción de la ley de matrimonio civil; para lo cual se apartó de lo prescripto en el Código Civil que reconocía la validez del matrimonio canónico, obligando a los contrayentes a seguir una fórmula única, obligatoria y previa a la celebración religiosa.

Este estado de abierta impugnación de la Iglesia y de sus valores religiosos dio como resultado la formación de una resistencia cada vez más firme de los líderes católicos. La necesidad de defender la fe, tanto en los principios como en la legislación y la vida civil, generó la reunión de congresos, de iniciativas políticas y sociales que fueron madurando a lo largo de esos años.

El punto de partida fue el Primer Congreso de los católicos argentinos, convocado por un grupo de laicos de la Asociación Católica de Buenos Aires, en el que intervenían José Manuel Estrada, Apolinario Casabal y Santiago O'Farrell y que contó con el apoyo episcopal. Estrada recorrió el país, moviendo voluntades para reunir el congreso y concretar en él la defensa colectiva de los derechos religiosos y políticos de los católicos. El congreso se reunió en Buenos Aires, el 15 de agosto de 1884, y contó con un crecido número de representantes, entre los que se hallaba una calificada delegación del Uruguay. Sus temas apuntaban, entre otras cosas, a la participación de los católicos en la vida política, a través de su inscripción en los registros cívicos, iniciativa fundada por Manuel D. Pizarro; la organización de la Unión Católica Argentina, sostenida por Emilio Lamarca, cuyo comité se constituyó en 1885 con lo mejor de la intelectualidad de aquella época. Otras cuestiones debatidas fueron el reclamo de la vigencia del descanso dominical, la educación



Doctor Manuel D. Pizarro. Archivo General de la Nación.

técnica de los jóvenes, la creación de talleres y atención de los desocupados. Otras cuestiones se vinculaban a la educación religiosa y las medidas necesarias para desarrollarla en el país.

Se ha señalado con acierto que este congreso contribuyó eficazmente al desarrollo de una etapa de movilización y actividad política de los católicos, que se verificó en las elecciones de 1886 y 1892, así como en el movimiento cívico del noventa y que se prolongó incluso hasta la segunda década del siglo XX.

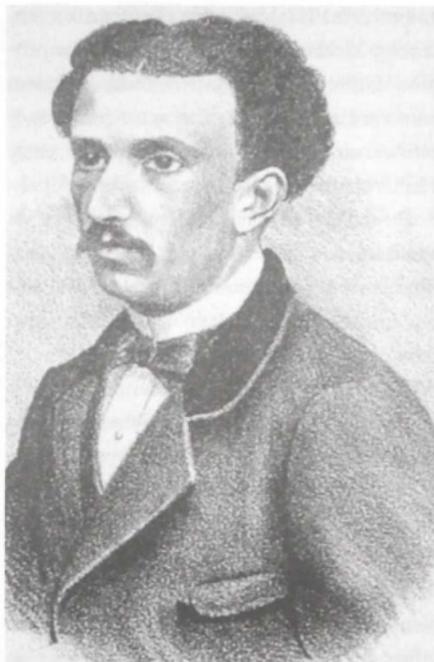
Esta entidad continuó su prédica en nuevos congresos, reunidos en 1907 y 1908. Hubo, además, otras convocatorias realizadas por diferentes instituciones: entre ellos, los congresos I y II de la Juventud Católica (1908 y 1915), el Congreso Pedagógico Católico (1910), otro de la Liga Democrática Cristiana

(1905) e incluso, en el propio ámbito religioso, el Primer Congreso Eucarístico Nacional (1916) que contó con amplia repercusión popular. En todos ellos reaparece una misma preocupación por la salvaguarda de los valores cristianos, la presencia en la vida cívica y la creación de instituciones y medidas de diverso orden que apuntaban tanto a lo religioso como a lo social.

Entre estos últimos, algunos temas, como la protección a la infancia, los derechos de la mujer obrera, la organización y la legislación laboral, el desarrollo de los socorros mutuos, el cooperativismo, el respeto por la jornada laboral y el descanso en los días festivos, las casas para obreros o el derecho de huelga, aparecen con frecuencia. En 1908, el episcopado dispuso crear en cada ciudad comités para la difusión de estos principios. Es llamativo que, entre los asesores eclesiásticos nombrados, figuran algunos que más tarde llegaron al episcopado, como Luis Niella en Corrientes, Santiago Luis Copello en Buenos Aires, Nicolás de Carlo en el Chaco o Agustín Barrere en Tucumán. Entre los laicos, había conspicuos dirigentes y legisladores, como Juan M. Cafferata, Ernesto Padilla, Pelagio B. Luna, Gustavo Martínez Zuviría y otros.

Pero no se trataba sólo de acción sino también de información y doctrina. En una obra algo posterior, monseñor Gustavo J. Franceschi indica, en 1922, una nutrida bibliografía para los círculos de estudio que incluía las traducciones del más moderno pensamiento católico de Europa y, además, veinte obras de autores argentinos sobre el tema social y religioso.

Otra vertiente de esta participación del laicado católico se dio en los Círculos de Obreros que, desde 1892, promovió el padre Federico Grote, redentorista alemán radicado



José Manuel Estrada en su juventud. Litografía aparecida en *El Plata Ilustrado*.

en la Argentina desde 1884. La entidad tenía el propósito de "defender y promover el bienestar material y espiritual de la clase obrera", a través de la cooperación y no de la lucha de clases. Se trataba de una institución mixta que buscaba la promoción del mutualismo obrero, las escuelas nocturnas, agencias de trabajo, recreación, conferencias, cajas de ahorro y congresos que dieran a los círculos una estructura nacional. Los mismos respondían a un modelo que había nacido en Francia y Alemania y difundido también en España, merced a la acción del padre Antonio Vicent SJ. En la Argentina, su acción fue eficaz y se extendió a las principales ciudades del país. Entre 1892 y 1902, se crearon cincuenta círculos, con 13.116 socios, y al finalizar la década si-

guiente, en 1912, los círculos llegaban a setenta, con 22.939 adherentes y 21 edificios propios. Editaron libros y periódicos, dictaron conferencias y organizaron actos públicos, y celebraron cinco congresos nacionales entre 1898 y 1916, en distintas ciudades del país. Entre sus logros se cuentan sus iniciativas de ayuda social y reforma de la legislación laboral, como el descanso dominical (1905) y la reglamentación del trabajo de menores y mujeres (1907).

Estos líderes, aunque en minoría dentro de la clase dirigente, estuvieron dotados de una firme convicción y coraje cívico, y pusieron de manifiesto una vertiente novedosa en la vida de la Iglesia argentina, a través de su pensamiento y su militancia social y política. Esas generaciones de laicos y eclesiásticos dieron el tono de una Iglesia que no se resignaba a declinar en su papel formador de la conciencia de la sociedad argentina, sino que pugnaba por recuperar el papel orientador que había poseído en el pasado.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía sobre la historia de la Iglesia en la Argentina es hoy considerable y ha recibido en las últimas décadas numerosas contribuciones de importancia. En lo que hace a bibliografía sobre este tema, *Archivum* ha publicado registros detallados de lo editado hasta 1966, de Guillermo Furlong SJ, Abel Goeghegan, Emilio Breda y Juan Cardiff, en los tomos I (1943), págs. 58-92, IV, 1ª parte (1960), págs. 377-393, VII (1963-1965), págs. 169-173 y IX (1967), págs. 285-306. A su vez, JUAN JOSE A. SEGURA ha editado la "Bibliografía principal de la historia del culto mariano

Hacia la segunda década del siglo XX, la Iglesia parecía haber logrado sobreponerse a la declinación sufrida en la primera mitad del siglo anterior. Su episcopado, integrado en diez diócesis, se hallaba auxiliado por un clero renovado, que atendía no sólo parroquias y misiones, sino que, con el apoyo de congregaciones femeninas, se volcaba cada vez más a la educación de los niños y la atención de las necesidades de los enfermos y los huérfanos. Del laicado había surgido una dirigencia que disputaba a la secularización los espacios en las instituciones y en la vida pública.

Pese a estos logros, faltaba aún mucho para que la Iglesia recuperara el papel rector que había tenido en otros tiempos. Los caminos para alcanzar ese objetivo aún no estaban claros para su jerarquía, que no ocultaba su preocupación frente a una sociedad argentina que había cambiado y que planteaba demandas y necesidades que requerían clarividencia y coraje para afrontarlas. Ésa será la tarea que la Iglesia tratará de afrontar desde fines de esta etapa.

en Argentina", *Archivum*, t. XV, Buenos Aires, 1991, págs. 67-87, y FRANCISCO AVELLA CHAFER ha registrado la "Bibliografía histórica eclesiástica argentina", que se publicó en la *Revista Eclesiástica del Arzobispado de Buenos Aires* entre 1901 y 1957, también en *Archivum*, t. XVII, Buenos Aires, 1995, págs. 219-237. Recientemente, NÉSTOR TOMÁS AUZA ha compilado y comentado un extenso repertorio bibliográfico en *La Iglesia argentina*, Buenos Aires, 1999.

Entre las obras de conjunto, cabe señalar el primer ensayo de este tipo, escrito en 1915 por

monseñor ABEL BAZÁN Y BUSTOS, *Nociones de historia eclesiástica argentina*. Con posterioridad, JUAN CARLOS ZURETTI publicó en 1945 su *Historia eclesiástica argentina*, y luego en 1962, su *Nueva historia eclesiástica argentina*, considerablemente ampliada. Mención especial merece la magna obra de CAYETANO BRUNO SDB, *Historia de la Iglesia en la Argentina*, Buenos Aires, 1966-1977, en 12 volúmenes, con un detallado relato de la vida eclesial hasta 1900. La obra incluye una extensa bibliografía y nutridas fuentes. A su vez, GUILLERMO FURLONG SJ ha escrito un capítulo sobre "El catolicismo argentino entre 1862 y 1930", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, Buenos Aires, 1964, t. II, págs. 251-292.

El marco de la época y de la Iglesia posee una bibliografía abrumadora. Entre sus títulos más accesibles, ROGER AUBERT, "La Iglesia en el mundo moderno (1848 al Vaticano II)", en I. J. ROGIER, R. AUBERT y M. D. KNOWLES (dir.), *Nueva Historia de la Iglesia*, 2ª ed., Madrid, 1984, t. V. Una síntesis muy lograda en GIACOMO MARTINA, *La Iglesia de Lutero a nuestros días. La época del liberalismo*, Madrid, 1975, t. III. Para Hispanoamérica, ROSA MARÍA MARTÍNEZ DE CODES, *La Iglesia católica en la América independiente (siglo XIX)*, Madrid, 1992. El regalismo dieciochesco en ISMAEL SÁNCHEZ BELLA, *Iglesia y Estado en la América española*, Pamplona, 1990. El libro de FRANCISCO BRUNO RIVAROLA, *Religión y fidelidad argentina (1809)* fue editado con una interesante introducción por José María Mariluz Urquijo, Buenos Aires, 1983.

Aunque la mayoría de las historias eclesiásticas provinciales y diocesanas han dedicado mayor espacio a la época colonial, algunas recogen también los hechos del siglo XIX. Ta-

les, ANIBAL VERDAGUER, *Historia eclesiástica de Cuyo*, Milán, 1931, sobre todo en su segundo volumen; MIGUEL ÁNGEL VERGARA, *Estudios sobre la historia eclesiástica de Jujuy*, Tucumán, 1942; JUAN JOSÉ A. SEGURA, *Historia eclesiástica de Entre Ríos*, Nogoyá, 1964; ERNESTO LEYENDEKER, *Diócesis de Santa Fe. Su creación*. Santa Fe, 1947, entre otras. Hay también una nutrida cantidad de historias de parroquias, iglesias y capillas.

El episcopado argentino sólo ha recibido contados estudios biográficos. Entre los obispos mejor estudiados se hallan los de la última época española: AMÉRICO TONDA ha dedicado un erudito análisis a *El obispo Orellana y la revolución*, Córdoba, 1981 y GUILLERMO FURLONG SJ ha hecho otro tanto con "Benito Lue y Riega, antes y después de 1810", *Archivum*, n° 4, Buenos Aires, 1960, págs. 466-516. De los obispos de la época nacional hay pocas biografías. De ellas, muy probablemente sea Esquiú el mejor estudiado, tanto por su personalidad religiosa como por su gestión episcopal. MANUEL GÁLVEZ ha escrito en 1933 su biografía; ALBERTO CATURELLI, *El pensamiento de Mamerto Esquiú*, Córdoba, 1954, y últimamente, ARMANDO R. BAZÁN ha trazado una completa visión de su trayectoria en *Esquiú, apóstol y ciudadano*, Buenos Aires, 1996. Del resto de los arzobispos de Buenos Aires y de los obispos de las diócesis del interior hay una serie de estudios breves, notas y semblanzas, cuya nómina puede rastrearse en las bibliografías ya citadas. A su vez, RAÚL ENTRAIGAS ha dedicado un libro a *Juan Cagliero, vicario de la Patagonia*, Buenos Aires, 1955. El sínodo de 1877 ha merecido un estudio de NELSON C. DELLAFFERRERA y JOSÉ M. ARANCIBIA, "Un sínodo diocesano en el siglo XIX. Córdoba 1877", *Teología*, n° 41, Buenos Aires, 1983, págs. 5-48. NÉSTOR T. AUZA ha compilado los

Documentos del Episcopado Argentino (1889-1909) y (1910-1921), Buenos Aires, 1993 y 1994, en 2 vols.; del mismo autor, *Los prelados argentinos ante el Concilio Vaticano I*, Buenos Aires, 1963. Últimamente, NELSON C. DELLAFERRERA completó ese panorama con su estudio sobre "El Concilio Plenario Latinoamericano y los sínodos argentinos de principios del siglo XX", *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, n°1, Buenos Aires, 1994, págs. 87-140.

El clero, tanto secular como regular, cuenta con algunas visiones de conjunto y numerosas biografías. Buena parte de ellas corresponde a quienes participaron en la etapa emancipadora. Así, AGUSTIN PIAGGIO ha estudiado *La influencia del clero en la independencia argentina (1810-1820)*, 2ª ed., Buenos Aires, 1934; LUDOVICO GARCIA DE LOYDI, *Los capellanes del ejército*, Buenos Aires, 1965-1970, en dos volúmenes; RÓMULO D. CARBIA ha escrito una obra fundamental sobre, *La revolución de mayo y la Iglesia*, 2ª ed., Buenos Aires, 1945. Otro trabajo reciente en este campo es el de FRANCISCO AVELLA CHAFER, *Diccionario biográfico del clero de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1983, 2 vols. En cuanto a figuras individuales, los trabajos son muy numerosos. Sirva de ejemplo AMÉRICO TONDA, *Castro Barros*, Córdoba, 1949, escrito por uno de los autores que más profundamente ha calado en la formación y pensamiento del clero en la primera mitad del siglo XIX. Al mismo autor se debe *La eclesiología de los doctores Gorriti, Zavaleta y Agüero*, Rosario, s/f. El deán Funes ha sido uno de los clérigos que más estudios han recibido; entre ellos, los de MARIANO DE VEDIA Y MITRE, *El Deán Funes. Su vida, su obra, su personalidad*, Buenos Aires, 1954, o del propio AMÉRICO TONDA, *El pensamiento teológico del Deán Funes*, Santa Fe, 1982. También NICOLAS

FASOLINO, *Antonio Sáenz*, 2ª ed., Buenos Aires, 1968, o ENRIQUE RUIZ GUINAZÚ, *El deán de Buenos Aires*, Diego E. Zavaleta, Buenos Aires, 1952, entre otros. La lista es enorme. En GUILLERMO FURLONG SJ, *Bibliografía sobre la revolución de Mayo*, Buenos Aires, 1960, se halla un nutrido registro de biografías sobre miembros conspicuos del clero.

En cambio, son más escasos los trabajos sobre el clero de la segunda mitad del siglo. Un importante estudio es el de AUZA sobre "La política religiosa de la Confederación. El censo de 1854", *Revista Histórica*, n° 3, Buenos Aires, 1978, págs. 3-75. También GUILLERMO FURLONG SJ, *Monseñor Pablo Cabrera*, Buenos Aires, 1945; EFRAIN BISCHOFF, *El cura Broche-ro, un obrero de Dios*, 2ª ed., Buenos Aires, 1980. Estudios como el de EDGAR GABRIEL STOFFEL, *Las prácticas religiosas católicas en la pampa gringa santafesina (1860-1930)*, Rafaela, 1991, son muy ilustrativos. Otro tanto cabe decir de los volúmenes que NÉSTOR T. AUZA ha coordinado con los auspicios del CEMLA, bajo el título *Iglesia e Inmigración*, 3 volúmenes, Buenos Aires, 1991-1997. Las órdenes religiosas también han referido su actuación en esta época. Fray ANTONIO SANTA CLARA CÓRDOBA, OFM se ha ocupado de *La orden franciscana en las repúblicas del Plata*, Buenos Aires, 1934; los frailes JACINTO CARRASCO OP y JOSÉ BRUNET OM, han hecho lo propio sobre los dominicos y los mercedarios; PABLO HERNÁNDEZ SJ, *La Compañía de Jesús en las repúblicas del sur de América 1836-1914*, Barcelona, 1914, y CAYETANO BRUNO SDB, *Los salesianos y las Hijas de María Auxiliadora*, Buenos Aires, 1981, 2 volúmenes.

Sobre la trayectoria cumplida por las congregaciones religiosas fundadas en el país y llegadas del extranjero, así como biografías y

semblanzas de sus fundadoras, o de los colegios que atendieron, las bibliografías ya citadas contienen muchos datos. A título de ejemplo para algunos casos, JOSÉ M. BLANCO, *Historia documentada del origen y desarrollo de las Esclavas del Corazón de Jesús*, Buenos Aires, 1930, en 2 volúmenes; SANTIAGO USSHER, *María Benita Arias, fundadora del Instituto de las Siervas de Jesús Sacramentado*, Buenos Aires, 1938; B. SARTHOU, *Historia centenaria del Colegio de San José en Buenos Aires (1858-1958)*, Buenos Aires, 1960, y GUILLERMO FURLONG SJ, *Historia del Colegio de la Inmaculada de la ciudad de Santa Fe*, Santa Fe, 1962-1963, en 5 volúmenes.

El tema de los seminarios ha sido estudiado por varios autores. Entre ellos, JUAN ISERN SJ, *La formación del clero secular de Buenos Aires y la Compañía de Jesús*, Buenos Aires, 1936; LUIS ROBERTO ALTAMIRA, *El seminario conciliar de Nuestra Señora de Loreto*, Córdoba, 1943; AMÉRICO TONDA, *Historia del seminario de Santa Fe*, Santa Fe, 1957. También el ya citado NÉSTOR T. AUZA, "Los seminarios y la formación de los eclesiásticos en el periodo de la Confederación, 1852-1862", *Teología*, n° 39, Buenos Aires, 1982, págs. 63-83.

Las misiones con los indios en el siglo XIX han merecido una copiosa bibliografía. Entre las que corresponden al Chaco, fray VICENTE CALONI, *Bosquejo histórico de las misiones franciscanas al norte de la provincia de Santa Fe*, Santa Fe, 1897; fray PEDRO MARÍA PELICHI, *Relación histórica de las misiones del Gran Chaco sobre el Bermejo*, Buenos Aires, 1865, y fray RAFAEL GOBELLI, *Memorias de mi prefectura y apuntes sobre el Chaco*, Salta, 1912-1916. También fray PEDRO ITURRALDE, *Informe sobre el servicio religioso en los territorios del Chaco y Formosa*, Corrientes, 1934. A su vez, ERNESTO

J. A. MAEDER ha dado una visión de conjunto en "La segunda evangelización del Chaco. Las misiones franciscanas de Propaganda Fide (1854-1900)", *Investigaciones y Ensayos*, n°41, Buenos Aires, 1991, págs. 227-247.

En cuanto a La Pampa, SANTIAGO L. COPELLO, *Gestiones del arzobispo Aneiros en favor de los indios hasta la conquista del desierto*, Buenos Aires, 1944, y también LORENZO MASSA, *Historia de las misiones salesianas en La Pampa*, Buenos Aires, 1967-1968, en 2 volúmenes. En cuanto a la Patagonia, la obra colectiva de JUAN E. BELZA, RAÚL A. ENTRAIGAS, CAYETANO BRUNO y PASCUAL PAESA, *La expedición al desierto y los salesianos*, Buenos Aires, 1979. También RAÚL ENTRAIGAS, *Los salesianos en la Argentina*, Buenos Aires, 1969-1972, en 4 volúmenes, así como CAYETANO BRUNO en sus obras ya citadas. Para el extremo sur, JUAN E. BELZA, *En la Tierra del Fuego*, Buenos Aires, 1974, 4 volúmenes. Recientemente, JUAN G. DURÁN ha publicado "Catecismos pampas (1870-1885). Circunstancias históricas y alcances pastorales", *Investigaciones y Ensayos*, n° 46, Buenos Aires, 1996, págs. 513-561, y también Buenos Aires, 1998, que incluye extensa bibliografía sobre las misiones en el área pampeana.

Con relación a los últimos temas, debe consignarse para el registro de la vida eclesial argentina, la *Revista Eclesiástica del Arzobispado de Buenos Aires* (1901-1957), que recoge también buena parte de la actividad de otras diócesis. Una obra sumamente sugerente es DAVID PEÑA, *La materia religiosa en la política argentina*, Buenos Aires, 1960, que reúne los artículos que escribió en 1923, desde una perspectiva notoriamente liberal. De NÉSTOR T. AUZA, dos obras cubren acabadamente el fin del siglo XIX y los principios del XX: *Católicos*

y liberales en la generación del ochenta, Buenos Aires, 1975, y *Aciertos y fracasos sociales del catolicismo argentino*, Buenos Aires, 1987. De esta última obra, los dos primeros volúmenes abarcan los años 1890 a 1919. Del mismo au-

tor, *Corrientes sociales del catolicismo argentino*, Buenos Aires, 1984. Una visión de conjunto del período, en GUILLERMO FURLONG SJ, "El catolicismo argentino entre 1862 y 1930", ya citado.

γ

26. LA IGLESIA Y SUS RELACIONES CON EL ESTADO

Abelardo Levaggi

Numerosos hechos ocurrieron en el siglo XIX en materia de relaciones del Estado con la Iglesia Católica, tanto en el nivel nacional como en el provincial. El motivo fue el gran esfuerzo de adecuación que debieron realizar ambas potestades para adaptarse a la nueva situación política creada por la Revolución de Mayo. La mentalidad regalista del siglo anterior se proyectó a este período, imprimiéndole su sello característico, exacerbada por la influencia creciente de las ideas agnósticas y materialistas que llegaron a su culminación en las últimas décadas. De ese cúmulo de hechos sólo se incluirán en este capítulo aquellos que tuvieron mayor repercusión o que pueden ser considerados una muestra representativa de situaciones que alcanzaron cierta generalidad.

INCOMUNICACIÓN CON ROMA A PARTIR DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO

Por el patronato que el rey de España ejercía sobre la Iglesia indiana, el sumo pontífice no tenía comunicación directa con ésta sino sólo a través de aquél. El monarca era el intermediario obligado en esa relación y, sin él, no había comunicación posible. Desde que la Revolución de Mayo afectó los vínculos del Río

de la Plata con España, quedaron también interrumpidos con Roma. La Iglesia local se encontró aislada, separada de hecho de la Iglesia universal.

El papa siguió considerando a Hispanoamérica como parte de la monarquía española y todo intento americano por salir del aislamiento fue inútil. Si la Santa Sede aceptaba abrir un camino de comunicación directa era como negar a España sus derechos tradicionales. Aun cuando las nuevas repúblicas se hubieran adelantado a declarar solemnemente su independencia —decisión que demoraron en tomar— el papado no se consideraba libre de obrar contra los intereses de la Nación que había sido uno de los baluartes más sólidos del catolicismo y a la que le debía importantes servicios.

El rey español, por medio de su embajador en Roma, vetó todo conato de aproximación hispanoamericana a la corte pontificia, que se redujo a mantenerse a la espera de los acontecimientos. Este fue el significado que tuvieron las dos encíclicas dirigidas en esos años al clero americano: la de Pío VII de 1816 y la de León XII de 1824.

En este contexto hay que situar las relaciones con la Iglesia durante las primeras décadas de vida independiente. Fuera del mismo no podría comprenderse la conducta del papado.

LOS PRIMEROS GOBIERNOS PATRIOS Y EL DERECHO DE PATRONATO

La Primera Junta estableció en su Reglamento del 28 de mayo que los asuntos de patronato se dirigirían a ella en los mismos términos que a los virreyes, sin perjuicio de las extensiones a que legalmente condujera el sucesivo estado de la Península. Desde entonces se atribuyó el vicepatronato que le correspondía al representante del rey, pero sin dejar de prever el ejercicio futuro del propio patronato que permanecía en el monarca, si los sucesos españoles así lo exigían.

Si había o no llegado ese momento fue muy pronto motivo de deliberación. Estaba vacante la canonjía magistral de Buenos Aires, cuya provisión era una prerrogativa real. La Junta dudó si debía o no ejercerla y pidió asesoramiento al deán Gregorio Funes y al presbítero Juan Luis de Aguirre y Tejeda. Los consultó sobre si el real patronato era una regalía afecta a la soberanía o a la persona de los reyes, y si residiendo en ella una representación legítima de la voluntad general de las provincias había o no de suplir las incertidumbres de un legítimo representante del rey cautivo, haciendo la presentación para la canonjía vacante.

Los dictámenes que emitieron, fechados en Córdoba el 15 de septiembre de 1810, fueron los primeros escritos doctrinales sobre el patronato publicados con posterioridad a la Revolución de Mayo. Su importancia se debe a que fijaron la doctrina que sería sostenida de forma casi unánime por los gobiernos patrios. Según ésta, el patronato les pertenecía por derecho propio, sin necesidad de declaración alguna por la Sede Apostólica. Fue la adopción oficial de la tesis regalista.

Aguirre presentó el dictamen más elaborado. Concluyó que la regalía del real patronato, como afecta a la soberanía, subsistía en la Nación si faltaba en absoluto la monarquía. Pero como era incierto el estado de la Corona y no había urgencia en la provisión del oficio, convenía que la Junta se abstuviese de ejercer ese derecho.

A la misma conclusión llegó Funes, mas a partir de otra premisa. La Nación se hallaba citada para un próximo congreso general, de cuyo resorte sería el establecimiento de un gobierno más firme y verdadero, y era éste más análogo para hacer una provisión en propiedad como la que se consideraba.

La Junta siguió el consejo y se abstuvo, pero el primer Triunvirato nombró a Diego Estanislao Zavaleta. Con este acto la doctrina del patronato nacional pasó de la teoría a la práctica.

La Constitución de 1819 se encargaría de despejar las dudas que podían subsistir. Atribuyó al Poder Ejecutivo el nombramiento de los arzobispos y obispos a propuesta en terna del senado (art. 86), después de haber dicho que la religión católica apostólica romana era la religión del Estado, que el gobierno le debía la más eficaz y poderosa protección, y los habitantes todo respeto, y que la infracción a esa norma sería mirada como una violación de las leyes fundamentales (art. 1). Religión de Estado y derecho de patronato fueron los términos de la ecuación Iglesia-Estado hasta la Constitución de 1853.

El aislamiento en que había quedado la Iglesia argentina suscitó graves problemas de organización y disciplina que exigían solución. La Asamblea de 1813, con mejores intenciones que facultades, tomó injerencia en esos asuntos y dictó varias leyes. La mayoría de és-

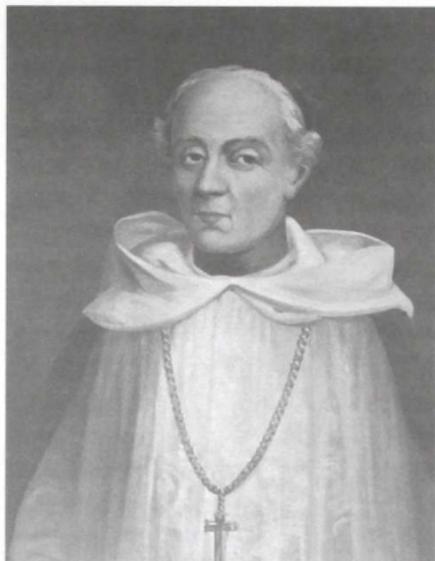
tas se enderezó a cortar la dependencia, que aún subsistía legalmente, con las autoridades eclesiásticas de España y a suplir éstas por los obispos locales.

Otras leyes fueron de un mayor regalismo, como la que creó la comisaría general de regulares, a cargo de un comisario designado por el Poder Ejecutivo, para el gobierno de las órdenes religiosas; y la que encomendó a seglares la administración de los bienes de los hospitales pertenecientes a comunidades religiosas. El Congreso de Tucumán, con mejor criterio, suprimió la comisaría de regulares y devolvió a las órdenes su autonomía.

LA REFORMA ECLESIASTICA BONAERENSE Y SU EXTENSIÓN A LAS PROVINCIAS CUYANAS

La reforma eclesiástica llevada a cabo en la década de 1820, primero en Buenos Aires y después en algunas provincias del interior, obedeció a la influencia de las ideas jansenistas, febronianas y josefistas del absolutismo ilustrado en los gobernantes y en el sector del clero que la protagonizaron. Dichas ideas, en su dinámica, y asociadas al nuevo credo liberal, transitaban entonces desde la sincera profesión de fe católica del siglo anterior al laicismo agnóstico en ciernes. Los principios sustentados eran la primacía del poder civil sobre el religioso, la exaltación de las atribuciones de los obispos en desmedro de las pontificias, y la preferencia por el clero secular frente a las órdenes religiosas.

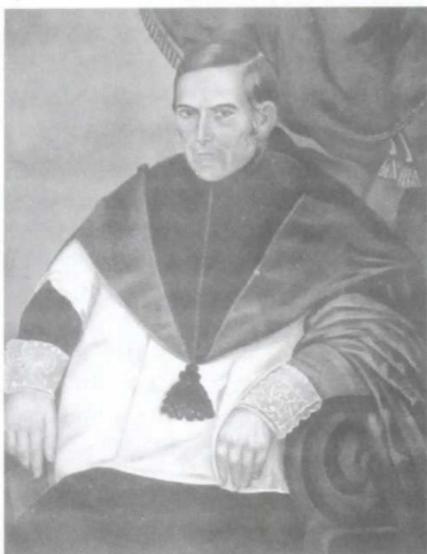
Objetivo de las medidas adoptadas fueron la constitución de la Iglesia y, sobre todo, sus inmunidades fiscal y judicial y su patrimonio, verdadero botín codiciado y repartido por los reformadores. El plan fue crear una clase nu-



Fray Justo Santa María de Oro. Óleo de pintor anónimo.
Museo Histórico Nacional.

merosa de compradores de los bienes eclesiásticos, quienes, en defensa de sus intereses, se solidarizarían con la reforma y se opondrían a toda restauración del orden de cosas anterior. El programa se dirigió a debilitar las bases de sustentación económica de la Iglesia, coartar su independencia y anularla como factor de poder frente al Estado.

Los ministros de Martín Rodríguez —Rivadavia y Manuel José García, principalmente— fueron los motores de la reforma, y sus inspiradores, los clérigos Mariano y Diego Estanislao Zavaleta, José Valentín Gómez, Juan Manuel Fernández de Agüero, Julián Segundo de Agüero, Gregorio Funes, Antonio Sáenz. En el frente opositor se destacaron Francisco de Paula Castañeda, Cayetano Rodríguez, Pedro Ignacio de Castro Barros, Esteban Agustín Gascón y el provisor y gobernador del obispado en sede vacante, Mariano



El deán doctor Diego Estanislao Zavaleta. Óleo existente en la Catedral Metropolitana de Buenos Aires.

Medrano. Castañeda y Juan Cruz Varela se trabaron en una airada polémica por medio de la prensa.

El intento de oposición armada fue encabezado por Gregorio Tagle. El 24 de agosto de 1822, el gobierno tuvo noticia de la conspiración que se fraguaba para derrocarlo. Tagle fue detenido, sometido a proceso y desterrado.

Medrano, con la autoridad que le daba el cargo de provisor, y no obstante reconocer la necesidad que había de suprimir los abusos introducidos en la Iglesia, negó al gobierno el derecho de proceder por sí solo en una materia que le era extraña y alertó acerca de la mala orientación que seguía. Se quejó de sus abusos contra la jurisdicción eclesiástica, del rigor con que ejecutaba sus propias órdenes, de la impunidad con que escandalizaba al pueblo con ideas libertinas, del violento despojo que hacía de los bienes de las iglesias, de

la confusión que introducía en el orden jerárquico de la Iglesia, de la extinción de conventos y del despotismo con que se constituía a un tiempo en legislador, magistrado, ejecutor, soberano civil y sumo pontífice. La queja enérgica de Medrano le valió la destitución por un cabildo eclesiástico dócil a la voluntad de Rivadavia.

Desde el comienzo, la reforma puso de manifiesto sus apetencias materiales. El primer acto de Rivadavia, el 4 de agosto de 1821, fue pedir a las autoridades eclesiásticas un estado de todos los fondos, enseres y útiles pertenecientes al ramo de fábrica de las iglesias, con especificación de los inmuebles que comprendía, su valor y lo que redituaban. Tres meses después, hizo un pedido análogo a las casas de religiosos, a las que solicitó, además, información sobre sus miembros.

La ley fundamental del programa fue la llamada de "reforma del clero", dictada el 21 de diciembre de 1822. Declaró abolido el fuero eclesiástico y los diezmos. En su afán intervencionista, cambió el nombre del Seminario conciliar por el de Colegio Nacional de estudios eclesiásticos, y el de Cabildo eclesiástico por el de Senado del clero. Suprimió las casas de regulares betlemitas y las menores de las demás órdenes. Desconoció la autoridad de los provinciales y sujetó a los regulares al prelado diocesano, que le era adicto. Fijó requisitos para hacer profesión religiosa y reguló el funcionamiento de los conventos y monasterios. Confiscó los bienes de las casas suprimidas y reglamentó la administración de los bienes de las subsistentes.

Como resultado de la aplicación de la ley, subsistieron únicamente los conventos de frailes franciscanos y de monjas catalinas y capuchinas. El resto fue extinguido.

Cajas de resonancia de la política reformista bonaerense, las provincias cuyanas intentaron aplicar la suya. Pensaron que, así, se adherían a la corriente del progreso.

La primera fue San Juan, en tiempos de Salvador María del Carril. El 25 de junio de 1823, sólo seis meses después de la ley bonaerense, dictó la suya. Los conventos que tuvieran menos de diez regulares o que carecieran de fondos suficientes para observar la vida en común serían inmediatamente cerrados, pasando sus temporalidades a manos del gobierno. Además de fijar el máximo de religiosos que podía albergar cada convento, prohibió el ingreso de nuevos postulantes "sin previo conocimiento del gobierno".

Las tres casas que había en la ciudad —de agustinos, dominicos y mercedarios— fueron clausuradas a perpetuidad y sus bienes se destinaron al servicio provincial y a propiedad particular. Derrocado del Carril, la ley del 30 de marzo de 1827 restableció los tres conventos, que no pudieron recuperar sino una parte de su patrimonio.

En Mendoza, una ley del 15 de julio de 1823, que se plegaba a la tendencia antimonástica de moda, ordenó a los regulares que prestaran absoluta y omnimoda subordinación al provisor y vicario general del obispado. La orden fue ratificada dos años después. Los franciscanos y dominicos la resistieron y esto les acarreó serias dificultades. Otras familias religiosas la acataron.

En San Luis había un solo convento, el de dominicos. Una ley del 8 de agosto de 1823 lo clausuró, pretextando que carecía de bienes para su mantenimiento y que estaba reducido a dos religiosos y un lego. Otra ley lo reabrió en 1830. Intentos semejantes de reforma se produjeron en Entre Ríos y en Salta.

VIAJE DE PEDRO LUIS PACHECO A ROMA EN 1821

Desde los primeros años fue evidente el deseo de entrar en relaciones con la Silla Apostólica para buscar una solución a los problemas que aquejaban a la Iglesia, entre los que ocupaba el primer lugar la vacancia de diócesis. Haciéndose eco de esta inquietud, el Congreso de Tucumán invitó al Poder Ejecutivo, el mismo día que proclamó la independencia, a enviar diputados a Roma con ese fin.

A fines de 1819, el provincial de Santo Domingo, Mariano Suárez, planteó al director supremo Rondeau la necesidad que tenían de ocurrir al maestro general de la orden residente en Roma por estar cortada la comunicación con el vicario general de Madrid. El director no consideró conveniente, en esa circunstancia, un acercamiento a la corte pontificia, que continuaba sometida a las presiones españolas, pero anunció que estaría a la mira de la primera coyuntura favorable que se presentase, sin exponer a grandes riesgos los intereses políticos y religiosos del Estado.

Descartada por la historiografía una supuesta misión de Valentín Gómez en 1816 ó 1817, la primera que se llevó a cabo fue la de un antiguo profesor de cánones en la Universidad de Córdoba, el franciscano Pedro Luis Pacheco, quien fue conocido en la Ciudad Eterna como "Fray Pedro el Americano". Autorizado por sus superiores y por el gobierno, marchó para tratar asuntos privativos de su orden y otros de interés general, pero sin llevar ningún encargo oficial.

Para llegar a destino, eludiendo la vigilancia del representante español, el encargado de negocios José Narciso Aparici, tuvo que hacer un largo viaje. Ingresó en los Estados Pontifi-

cios el 3 de septiembre de 1821. El burlado diplomático, ya que no pudo impedirle el acceso, se dedicó a maquinar para hacer fracasar su misión.

Una vez resueltos los problemas de la orden, acometió la segunda parte de su empresa ante la secretaría de Estado vaticana. Presentó varios memoriales, en los que expuso la situación ruinoso en que se encontraban las provincias del Plata y trató de convencer a la curia romana del envío de un vicario apostólico, nombramiento de obispos y publicación de una bula contra los errores corrientes. Fue la suya la primera noticia cierta que se tuvo en Roma del estado de la Iglesia rioplatense. El interés que despertó en la corte pontificia se tradujo poco después en el envío del arzobispo Juan Muzi.

MISIÓN DE JUAN MUZI AL PLATA EN 1824

Al mismo tiempo que Pacheco, el arcediano José Ignacio Cienfuegos, ministro plenipotenciario de Chile en Roma, intentaba que fuese a su nación un vicario apostólico con amplias facultades. Adquirida conciencia de la gravedad de la situación, la Santa Sede se resolvió, finalmente, a despachar la primera misión a América, al solo efecto de llevar alivio espiritual a los católicos de esas naciones. En abril de 1823 designó a Muzi para presidirla con el título de vicario apostólico de Chile. Junto a él iba el joven canónigo Juan María Mastai Ferretti, quien en 1846 ascendería al solio pontificio con el nombre de Pío IX, y como secretario, el abate José Sallusti.

Para no dar lugar a nuevos vetos españoles, el breve del papa aclaró que no era su intención perjudicar a nadie sino buscar la segu-

ridad y tranquilidad de la Iglesia en Chile. Las instrucciones eran que el vicario debía dedicarse a ordenar los asuntos eclesiásticos alterados o confusos por la "injuria de los tiempos". Aunque la designación hecha a Muzi era para Chile, sus facultades incluían a Buenos Aires, donde podría administrar la confirmación, legitimar los nombramientos irregulares que se habían hecho desde la revolución y resolver los problemas de conciencia planteados.

Llegó a esta ciudad el 4 de enero de 1824, en un mal momento para dialogar con las autoridades civiles. Estaba fresco el recuerdo de la reforma eclesiástica y temía el gobierno que el emisario la desaprobara e intentara abolirla. Por su parte, no estaba dispuesto a hacer ninguna concesión.

La relación que del viaje hizo Sallusti alimentó la versión de que Muzi observó una conducta descortés con las autoridades, pese a las instrucciones en contrario que había recibido en Roma, y que fue esa conducta lo que lo puso en una situación embarazosa y determinó su pronto alejamiento de la ciudad. Diferente fue el testimonio que brindó un viajero inglés, residente esos días en Buenos Aires. Si bien le restó importancia a la misión, indicó que el arzobispo, con su "venerable aspecto y pulidas maneras", se había ganado la estimación general, y que fue el gobierno el que lo recibió de manera "muy poco cordial".

La segunda versión estaría más cerca de lo cierto. Los estudios han demostrado que Sallusti se dejaba llevar por la imaginación, que a menudo sus descripciones eran fantasiosas y que sus juicios pecaban de arbitrarios.

Sólo en la esfera de lo privado Muzi pudo ejercer un benéfico influjo. Respecto del gobierno, y aun de las autoridades eclesiásticas solidarias con la reforma, ese influjo fue nin-

guno. El provisor Mariano Zavaleta, dando una muestra de la desconfianza que le tenían, le advirtió que se abstuviera de dar otros pasos, pues serían interpretados como atentatorios al gobierno y las leyes civiles. Se le dio orden de partir lo antes posible.

Permaneció en Buenos Aires únicamente doce días. En viaje a Chile pasó por Mendoza, donde el gobierno y el clero le tributaron una cálida acogida, que contrastó con la frialdad que había encontrado en aquella ciudad. De regreso, informó desde Montevideo a sus superiores que por doquiera predominaba el liberalismo irreligioso y que eran nulas las posibilidades de hacer el bien en esas tierras.

También desde Montevideo le despachó a Mariano Medrano, en secreto, el título de vicario apostólico con todas las facultades de un vicario capitular. Le recomendó el uso cauteloso y prudente de estas facultades para no dar lugar a una reacción desfavorable de las autoridades civiles. Con la discreción que se le pedía, actuó Medrano.

CREACIÓN DEL VICARIATO APOSTÓLICO DE CUYO. CONCORDATO CON LA PROVINCIA DE SAN JUAN Y CONCESIÓN DEL PATRONATO

Hacia 1828, pese al tiempo transcurrido desde el fin de la guerra por la emancipación sudamericana, el gobierno español seguía interfiriendo en las relaciones de la Santa Sede con las nuevas repúblicas. Cada vez le era más difícil lograrlo, mas no cejaba en sus empeños. Obtuvo de aquélla la promesa de que no designaría obispos diocesanos y sólo vicarios apostólicos que fueran obispos *in partibus infidelium*, con el único objeto de no dejar vacantes las iglesias.

El primer vicariato que erigió en la Argentina fue el de Cuyo, con sede en San Juan. Se integró con las tres provincias de la región, segregadas a ese efecto de la diócesis de Córdoba, de la cual formaban parte. Por iniciativa del gobernador sanjuanino Manuel Gregorio Quiroga Carril, León XII instituyó el vicariato y nombró titular a fray Justo Santa María de Oro por breve del 22 de diciembre de 1828. Unos días antes había elevado a Oro a la dignidad de obispo de Taumaco *in partibus infidelium*.

La creación de la nueva jurisdicción fue fuente de problemas con Córdoba y Mendoza. Con Córdoba, porque su diócesis había sido cercenada sin consulta previa. Pedro Ignacio de Castro Barros, que la gobernaba en sede vacante, impugnó la división ante el nuncio en Río de Janeiro. La resistencia cordobesa cesó únicamente cuando Benito Lascano reemplazó a Castro Barros.

La queja de Mendoza fue porque aspiraba a lo mismo que San Juan y no aceptaba depender de su vecina. Parece ser que la intención pontificia había sido limitar el vicariato a San Juan, pero que cambió de opinión cuando todos interpretaron que comprendía a las tres provincias cuyanas. Las autoridades mendocinas no depusieron su actitud por mucho tiempo y se limitaron a reconocer provisionalmente al vicario.

En febrero de 1831, Oro y el gobernador sanjuanino Hipólito Pastoriza dirigieron sendas súplicas al papa para obtener la promoción del vicariato a diócesis. Para apoyar la solicitud, la legislatura resolvió dotar a la nueva iglesia de Cuyo con el pago puntual de los diezmos. También con vista a la fundación, Oro y el nuevo gobernador, Valentín Ruiz, firmaron un concordato el 26 de octubre de 1833.

Por el concordato, la provincia se comprometió a sostener perpetuamente la religión ca-

tólica apostólica romana, con exclusión de todo otro culto; que en las escuelas se enseñara únicamente la doctrina católica, bajo la inspección del obispo; que no serían admitidos escritos de ninguna clase contrarios a ese dogma; conservar el fuero y la inmunidad eclesiásticos; reconocer a la Iglesia el derecho de adquirir propiedades con pleno dominio y disponer de ellas; etc.

Obtenidas las susodichas garantías, Gregorio XVI erigió el obispado de San Juan de Cuyo por la bula *Ineffabili Dei Providentia*, del 19 de septiembre de 1834.

Por el mismo documento, y por única vez en la Argentina, concedió *motu proprio* al gobierno de la provincia el derecho de patronato. Tuvo en cuenta las promesas hechas por ese gobierno a favor de la religión y se comprometió a aceptar las personas eclesiásticas que recomendase para la iglesia episcopal de San Juan de Cuyo, con tal que tuvieran las dotes requeridas por los cánones y que las autoridades sanjuaninas permaneciesen en la profesión de la religión católica y en la comunión y obediencia de la Santa Sede.

De igual manera, concedió que el obispo aceptase los candidatos idóneos que el gobierno recomendara para obtener las benditas canónicas, previo el concurso que se había de tener según las disposiciones canónicas.

Mendoza, que mantenía su oposición, negó el *exequatur* a la bula. Oro falleció en octubre de 1836 sin que se hubiese resuelto el conflicto.

PROVISIÓN DE LA DIÓCESIS DE BUENOS AIRES EN MARIANO MEDRANO

El 10 de octubre de 1829 el gobernador Juan José Viamonte tomó la iniciativa, junto a su ministro Tomás Guido, de escribir al sumo

pontífice. Le manifestó su disposición sincera para concordar sobre un plan de comunicación entre ambas potestades y le solicitó un obispo para Buenos Aires, al menos con título de *in partibus infidelium*, pero autorizado competentemente para reformar, reparar y revalidar lo que era conveniente y no estaba en contradicción con las leyes del país. Acompañó la súplica con los nombres de dos candidatos: Diego Estanislao Zavaleta y Mariano Medrano, en este orden.

Accediendo a la solicitud, pero sin mencionarla, Pío VIII, por el breve del 10 de marzo de 1830, instituyó a Medrano sólo vicario apostólico de Buenos Aires, pese a que ya había expedido títulos de obispo diocesano para otras repúblicas. Poco antes, el elegido había sido honrado con la dignidad de obispo de Aulón *in partibus*. Se consagró en Río de Janeiro y desde allí remitió al nuevo gobernador, Juan Manuel de Rosas, los documentos habilitantes para que les diese el *exequatur*.

Oficiaba de fiscal Pedro José Agrelo. Regalista en extremo, cuestionó la reserva que se había hecho Medrano de las facultades espirituales y el juramento de fidelidad al papa que había tenido que prestar, y reclamó que, sobre éste, jurase solemnemente guardar, cumplir y hacer guardar y cumplir todas las leyes, costumbres y regalías de la Nación y sus iglesias, y los derechos de patronato y protección del gobierno sobre éstas, sin admitir derogación ni perjuicio algunos por cualquier persona que fuese.

Juan Ramón Balcarce, que ejercía el gobierno delegado, por decreto del 31 de enero de 1831, refrendado por el ministro Tomás Manuel de Anchorena, desoyó el pedido del fiscal y ordenó que Medrano fuese puesto en posesión del cargo con el solo juramento de

guardar las leyes e instituciones de la provincia. Lo notable del documento, obra de Anchorena, es que, expresamente, negó que la provincia tuviera los títulos especiales que favorecían a los reyes de España relativamente al patronato que ejercían en las Américas, apartándose así de la tesis regalista sostenida hasta ese entonces.

Como el senado del clero, que no simpatizaba con Medrano, le negase las facultades para gobernar la diócesis, Rosas, otra vez en el gobierno, quiso cortar la discusión, reconociéndolo expresamente vicario apostólico con todas las facultades propias de un vicario capitular en sede vacante.

El "MEMORIAL AJUSTADO" DE 1834.

DOCTRINA DE VÉLEZ SANSFIELD

Gregorio XVI dio un paso adelante y promovió a Medrano, el 2 de julio de 1832, a obispo propietario. Simultáneamente, designó a Mariano José de Escalada obispo de Aulón *in partibus infidelium* con la idea de que sucediera a aquél, llegada la oportunidad.

Medrano presentó su bula al gobierno en procura del *exequatur*, diciendo, con excesivo celo, que sin ese requisito no podría entrar en el goce de sus funciones. Una vez más Agrelo le opuso sus objeciones en nombre del patronato nacional, que a su juicio era una regalía esencial de la soberanía. El 4 de diciembre de 1833, pidió autorización al ministro Manuel José García para publicar un "memorial ajustado" de los expedientes que se habían seguido sobre la provisión de la diócesis.

Autorizada la publicación, convocó a varios teólogos, canonistas y juristas para que opinara acerca de catorce proposiciones que conte-

MEMORIAL AJUSTADO

DE LOS
DIVERSOS ESPEDIENTES SEGUIDOS
SOBRE LA PROVISION DE OBISPOS EN ESTA IGLESIA

DE BUENOS AIRES,

HECHA
POR EL SOLO SUMO PONTIFICE
SIN PRESENTACION DEL GOBIERNO,

Y

SOBRE UN BREVE PRESENTADO EN MATERIA DE JURISDICCION,
Y RESERVA

RETENIDO, Y SUPLICADO.

CON LA DEPENSA QUE SE SOSTIENE

De la Jurisdiccion ordinaria, y libertades de esta Iglesia y sus Diocesis,

Y

DEL SOBERANO PATRONATO Y REGALIAS DE LA NACION EN LA PROTECCION DE SUS IGLESIAS,

Y

Provision de todos sus beneficios Eclesiásticos
COMO CORRESPONDIENTE EXCLUSIVAMENTE A LOS GOBIERNOS RESPECTIVOS EN LAS NUEVAS REPUBLICAS AMERICANO-ESPAÑOLAS DEL CONTINENTE.

DISPUESTO

POR EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
POR AUTORIZACION DEL GOBIERNO.

BUENOS-AIRES.

IMPRENTA ARGENTINA,
CALLE DE LA UNIVERSIDAD, NUMERO 37.

1834.

Portada del ejemplar existente en el Instituto de Investigación de Historia del Derecho.

nían las bases y principios del procedimiento del gobierno. Las mismas se pueden reducir a la que declaraba que, entre los derechos y regalías de la soberanía, era la "más preciosa y principal" el supremo patronato. Las otras le atribuían el derecho de *exequatur*, nominación, división de territorios, erección de iglesias, obediencia bajo juramento, y declaraban subsistente la incomunicación con Roma mientras no se firmase un concordato. El "Memorial" fue citado en adelante para fundamentar la tesis del patronato nacional y como fuente doctrinal de las cláusulas respectivas de la Constitución de 1853.

La casi totalidad de los convocados reconocieron las proposiciones, sin abundar en fundamentos. Fue la opinión de Domingo Victorio Achega, José Francisco Acosta, Valentín Alsina, Felipe Arana, Francisco Cárdenas, Juan José Cernadas, Bernardo de la Colina, Juan Antonio Ezquerreña, Marcelo Gamboa, Miguel García, Gregorio J. Gómez, José Valentín Gómez, autor del más extenso dictamen favorable, Buenaventura Hidalgo, Manuel Insiarte, José C. Lagos, Vicente López, Gabriel Ocampo, Ramón Olavarrieta, Roque Sáenz Peña, Saturnino Segurola, Francisco Silveira, Gregorio Tagle, José María Terrero, Lorenzo Torres, Mateo Vidal, Miguel Villegas, Diego Estanislao Zavaleta y Mariano Zavaleta.

Paulino Gari reconoció las proposiciones en general, mas hizo la salvedad de que los gobiernos argentinos no podían, sin que precediera un avenimiento y concordato especial con la Silla Apostólica, ejercer el patronato en el modo y forma como lo acordaban las leyes españolas a sus reyes. Éstos, además del patronato general que les correspondía como a soberanos, habían obtenido de aquella Silla, por concesiones y gracias particulares en virtud de un concordato, un patronato especial por el que ejercían muchos actos, más como vicarios y delegados del papa que como soberanos.

De todos los dictámenes, el más erudito y extenso fue el de Tomás Manuel de Anchorena, severo crítico de Agrelo y menos antirregalista que lo que se ha dicho. Al fiscal lo llama "desvergonzado y atrevido", le imputa el "necio prurito de expresarse a la francesa", por referencia a su galicanismo, y haber incurrido en errores groseros, como el de confundir el derecho de patronato y presentación con el de protección y tuición.

Se pregunta si el derecho de patronato y presentación es o no esencialmente anexo a la soberanía de los príncipes y responde que no, a diferencia del de protección y tuición, que sí lo es. Niega, también, que la Nación haya heredado los derechos de los reyes. Estos derechos no pueden ser otros, a su juicio, y en coincidencia con Gari, que los esencialmente anexos a su soberanía y los adquiridos después de su nacimiento.

La aproximación de Anchorena al regalismo se produce cuando afirma que es un derecho esencial de la soberanía el de cuidar que por equivocación o sorpresa hecha al sumo pontífice no se injiera en sus documentos cláusula alguna que perjudique a sus derechos y preeminencias, ni se cause otro mal al Estado, y el de defender y proteger la religión, prestando su auxilio y cooperación a la Silla Apostólica. No se debía permitir, pues, que sin el pase o *exequatur* de la autoridad civil se pusiera en ejecución dentro de su territorio bula o breve alguno pontificio, exceptuando sólo las tocantes al fuero sacramental de la penitencia o interno de la conciencia.

La opinión dada en esa oportunidad por Vélez Sarsfield se destaca por su independencia de juicio y sanos propósitos, pero también por algunas contradicciones. Según él, el real patronato nació para compensar el inmenso poder que los monarcas habían depositado en la Iglesia. No lo considera un atributo esencial en la constitución de los gobiernos y dice que, tal vez, por el bien mismo de las iglesias, no se debió dar causa a su creación, expresión ésta de deseos que no se compadece con las circunstancias históricas de aquellos siglos lejanos.

Reconoce el principio de la retroversión de la soberanía del rey a la Nación, incluido el derecho de patronato que la integra, pero le pa-

rece indispensable negociarlo con el sumo pontífice, es decir, someterlo a un concordato, porque se refería a sus facultades. Recomienda dar el *exequatur* a las bulas de Medrano, como medio más prudente y por el bien mismo de los pueblos.

En 1854, Vélez Sarsfield publicó su único libro de doctrina, que tituló *Relaciones del Estado con la Iglesia en la antigua América española*. Estaba basado en la memoria que había redactado en 1850, a pedido de Rosas, sobre la extensión de las facultades de Mariano Escalada.

La doctrina del real patronato la desarrolló siguiendo a los escritores regalistas que la habían expuesto. En este punto no dijo nada nuevo; sí, al trazar el nuevo plan de relaciones. Consideró absolutamente necesario reformar la legislación vigente, que subordinaba la Iglesia al Estado y destruía la independencia que debían guardar ambas potestades. Los gobiernos habían convertido en sus propios intereses a todas las instituciones eclesiásticas y la Iglesia había hallado en ellos a un protector infiel.

Había que reconstruir el antiguo edificio. Una nueva ley de patronato debía fijar las nuevas relaciones, partiendo de la premisa de que el interés de la Iglesia era tan sagrado como el fin y el interés de los gobiernos y los pueblos. El Estado le debía la más amplia protección para la propagación de su doctrina, conservación de sus instituciones, sostenimiento de sus autoridades y obediencia de sus mandatos. La Iglesia, por su parte, le había concedido derechos especiales que convenía preservar.

Ni por un momento podía desconocerse el derecho del sumo pontífice de comunicar directamente con el pueblo católico y con los preladados de las iglesias; ni las decisiones de las autoridades eclesiásticas podían ser enervadas con los recursos de fuerza. Había que mante-

DERECHO PÚBLICO ECLESIASTICO.

RELACIONES

DEL ESTADO CON LA IGLESIA

EN LA ANTIGUA AMÉRICA ESPAÑOLA

TOMO II.

Dr. D. Dalmacio Vélez Sarsfield.



BUENOS AYRES,

IMPRENTA DE J. A. BENDISER, CALLE DEFENSA, 77.

1854.

Una obra esencial para la época: las *Relaciones del Estado con la Iglesia*, de Dalmacio Vélez Sarsfield. Academia Nacional de la Historia.

ner el derecho de presentación, limitado a los obispos y arzobispos.

Identificado con las ideas de su tiempo, sostuvo que la existencia de las comunidades religiosas debía depender sólo de las leyes civiles. La administración de los sacramentos, entre éstos el matrimonio, sería del resorte exclusivo de la Iglesia, y se le reconocería el derecho de adquirir bienes, bajo algunas condiciones. Dejarla en la incapacidad de hacerlo era condenarla a la más degradante e injusta tutela y privar al pueblo católico de uno de sus primeros derechos.

El libro tuvo una amplia difusión y fue adoptado como texto de estudio en la universidad.

CONCESIÓN DEL EXEQUATUR A LAS BULAS DE MEDRANO Y ESCALADA

Agrelo finalizó pidiendo la retención de las bulas por el desconocimiento que éstas hacían del derecho de patronato nacional y para prevenir futuras violaciones de las leyes, usos, costumbres, libertades, regalías y derechos de la Nación y sus iglesias, que se consideraba en la obligación de defender y que no le era lícito abandonar sin incurrir en traición.

Pese a la argumentación grave del fiscal y a decir el gobierno que, en virtud del incuestionable derecho de patronato, tendría que haber retenido las bulas, por el decreto del 24 de marzo de 1834 les otorgó el *exequatur*, atendiendo a que Medrano había sido presentado a la Santa Sede y que era el primer caso de su especie que se producía desde la independencia. Las interpretó, pues, “como si hubiese sido nombrado y presentado en forma”, y exigió al prelado que prestase juramento de fidelidad a la Nación y de reconocimiento de su soberanía y alto patronato. Así lo hizo.

Escalada enfrentaba sus propios problemas. Pensó que su bula de obispo de Aulón *in partibus infidelium* estaba eximida del *exequatur* y sólo presentó una copia. Además, se excusó de jurar en los mismos términos que Medrano como obispo de Buenos Aires, amparándose en lo que se había practicado cuando su anterior designación para Aulón. La actitud del gobierno fue retener la bula y suplicar al papa un reconocimiento de los derechos y prerrogativas nacionales.

El prelado pidió reconsideración. Alegó no haber recibido facultades episcopales y que el derecho de patronato invocado por el gobierno se refería a las iglesias de su territorio y no a las de territorios de infieles. La Sala de Re-

presentantes dispuso que se procediera en el caso “con arreglo a Derecho”. Opinó el asesor, Eduardo Lahitte, que al papa le asistía el derecho de nombrar *motu proprio* obispos *in partibus infidelium*. Rosas cerró la disputa, concediendo el *exequatur* a la bula, por decreto del 23 de mayo de 1835.

CORRIENTES INTENTA CELEBRAR UN CONCORDATO CON MEDRANO

La Constitución correntina de 1824 había atribuido al Poder Ejecutivo la provisión y presentación para todos los beneficios eclesiásticos de la provincia, bajo las bases de concordato que debería concluir con el titular del obispado (sección 6, art. 6). Corrientes formaba parte de la diócesis de Buenos Aires, al igual que Entre Ríos y Santa Fe.

Al asumir Medrano el gobierno de la diócesis, se plantearon dos problemas: su derecho a percibir los tributos eclesiásticos pagados por los fieles correntinos y el monto a que ascenderían, y el reconocimiento de su autoridad por el gobierno provincial.

El obispo inició las gestiones para cobrar esos tributos y el gobernador, Rafael de Atienza, derivó el pedido a la legislatura. Ésta reparó en la irregularidad que había cometido el gobierno de Buenos Aires por no haber consultado a las otras provincias interesadas las candidaturas al obispado ni el criterio con que ejercitaría el patronato. Excusó, empero, su conducta en razón de que tenía la delegación de las relaciones exteriores, era la cabeza del obispado y porque el sistema de federación que habían adoptado las provincias dejaba a salvo los derechos de todas. El defecto sería salvado con una ratificación posterior. Desta-

có la necesidad del concordato con el obispo para arreglar todos los asuntos pendientes.

Atienza cambió ideas con sus vecinos de Entre Ríos y Santa Fe con vista a uniformar sus proceder. Le preocupaba que Corrientes dejara de percibir los diezmos, que entonces alimentaban al tesoro provincial. También le preocupaba el comportamiento de Buenos Aires, que suponía para su provincia un sometimiento degradante en lo eclesiástico, lo que no se compadecía con los inmensos sacrificios que seguían haciendo los pueblos para sostener su soberanía e independencia política.

El 25 de enero de 1836, le propuso a Medrano una serie de artículos a manera de concordato para el mejor régimen de ambas autoridades. Reclamaba para Corrientes el derecho de vicepatronato y al obispo le reconocía una importante renta fija anual. Según Atienza, el derecho de patronato que creían tener los gobiernos argentinos no era sino el derecho de protección y tuición de la religión católica, tal como lo había sostenido Anchorena en su dictamen del "Memorial ajustado". Estaba convencido de que el patronato propiamente dicho sólo podría obtenerse por el acuerdo y conformidad de la Silla Apostólica.

Aquel derecho, según la Constitución local, y también según Anchorena, incluía el pase de los documentos emanados de las autoridades eclesiásticas de la República y el *exequatur* de las bulas, breves y rescriptos pontificios que interesaban al régimen interior de la provincia. Mientras no se celebrara un pacto especial entre todas las provincias, ese derecho de protección y tuición residía en cada uno de los gobiernos.

Medrano no estuvo de acuerdo con el proyecto y, para sortear el obstáculo que le significaba el gobernador, se dirigió directamente a

la legislatura. Ésta resolvió, el 19 de marzo de 1838, que el Poder Ejecutivo reconociese al obispo de un modo formal, lo que no había hecho hasta entonces; le asignase mil pesos anuales del ramo de diezmos, y que su comunicación con el clero correntino se sujetase a lo que prescribían los cánones.

Muerto Atienza, su sucesor, Genaro Berón de Astrada, propuso a Medrano un nuevo proyecto de concordato. Reconocía éste en su gobierno el "alto patronato" sobre las iglesias fundadas y edificadas en territorio correntino; establecía la necesidad del pase para los despachos, provisiones y patentes emanadas de la curia diocesana; y el derecho de nominación y presentación de eclesiásticos para el servicio de los curatos y demás beneficios de la iglesia local. Sería bajo estas bases que lo reconocería formalmente como obispo diocesano.

Medrano tampoco estuvo de acuerdo con este proyecto. Juzgó que estaba fuera de sus facultades acceder a esas pretensiones. El desastre sufrido por los correntinos en la batalla de Pago Largo, poco tiempo después, interrumpió la gestión y aparentemente nunca se reanudó.

EL DECRETO DE ROSAS SOBRE EL EXEQUATUR DE 1837

Se ha comprobado que hasta las tesis menos regalistas incluían entre los derechos soberanos el de pase o *exequatur* de los documentos eclesiásticos. No debe extrañar mucho, por lo tanto, que Rosas, molesto por la comunicación directa que se había establecido entre las provincias cuyanas y la Sede Apostólica, dictase el decreto del 27 de febrero de 1837.

Si se seguía prescindiendo de su persona como encargado de las relaciones exteriores de

la Confederación, ésta se vería envuelta en un caos del que no podría salir, y este desquicio haría impracticable todo concordato con Roma. Tal su justificación, además de que calificó al derecho de *exequatur* de uno de los principales y más importantes del encargado. Además de esas razones públicas, un móvil oculto habría sido impedir la designación de clérigos que no fueran adictos al sistema federal.

El decreto prohibió reconocer o prestar obediencia a las bulas, breves y rescriptos pontificios y cualquiera otra clase de documento recibido en la República después del 25 de mayo de 1810, emanado de la curia romana o autoridad delegada, sin el *exequatur* del encargado de las relaciones exteriores. Los únicos exceptuados fueron los relativos al fuero de la penitencia o interno de la conciencia.

Prohibió, también, reconocer los nombramientos y creaciones hechos en virtud de aquellos documentos no autorizados, como era el caso del obispado de Cuyo, al que el decreto alcanzaba retroactivamente. Los infractores a una y otra prohibición serían castigados como perturbadores del orden público y atentadores contra la soberanía e independencia de la República.

Rosas usó su decreto contra el obispo José Manuel Eufrasio de Quiroga Sarmiento, preconizado a la diócesis de San Juan de Cuyo por pedido del gobernador Nazario Benavides. Deliberadamente, demoró el pase de sus bulas, con el pretexto de la oposición que hacía Mendoza a integrar esa provincia eclesiástica, y concluyó reteniéndolas por supuesta falta de formalidad en su obtención. En el decreto respectivo, que dictó el 18 de octubre de 1839, se reservó el derecho de recurrir oportunamente a Roma para arreglar el procedimiento que se seguiría en esos negocios.

VIVA LA CONFEDERACION ARGENTINA!
¡MUERAN LOS SALVAJES UNITARIOS!



Señor D. *Manuel Eufrasio Quiroga Sarmiento*

*El Senado del Clero invita al V. D. al funeral de cuerpo
previsto del Reverendo Obispo Diocesano, Sr. D.
Manuel Eufrasio Quiroga Sarmiento que se ha de celebrar en
la Santa Iglesia Catedral el Sábado 12 de Mayo
1839 a las diez de la mañana, y al acompañamiento de su
cuerpo, que en seguida ha de ser trasladado al
Templo de la Piedad, en donde será sepultado por
primicia expresa que al efecto habia obtenido S. S.
Nuestro Señor, Señores Gobernador y Capitán
General de la Provincia, Dignos Sr. Juan
Manuel de Rosas.*

Invitación del senado del Clero para el sepelio del obispo Medrano. El impreso lleva la obligada inscripción: "¡Viva la Confederación Argentina! ¡Mueran los salvajes unitarios!". Biblioteca Nacional. Buenos Aires.

Por el mismo decreto le otorgó el *exequatur*, con efecto retroactivo, a la bula ereccional del obispado de Cuyo, mas sólo en la parte que lo creaba, y dejó salvos los derechos de Córdoba, Mendoza y San Luis. Estableció, por último, la fórmula del juramento que debía prestar el prelado de esa iglesia, que incluía el sometimiento a las leyes de la República, respeto al derecho de *exequatur* del encargado de las relaciones exteriores, sostenimiento del régimen federal y la cooperación a que todos usasen la divisa punzó.

En la carta que Rosas le dirigió a Benavides para explicarle su decisión, llegó a decir, para impresionarlo, que la exclusividad del culto católico a la que se había comprometido San Juan, y que era una de las condiciones por las cuales se había creado el obispado de Cuyo, resultaba contraria al tratado con Inglaterra de

1825 y que esto podía ser causa justificada de una "guerra terrible", que "seguramente terminaría con la ruina total de la República".

Quiroga Sarmiento sólo aceptó jurar según la fórmula del decreto con la reserva de que lo hacía en cuanto no fuera contrario y si compatible con el estado sacerdotal y el ejercicio del episcopado.

El gobernador de Mendoza, Pedro Pascual Segura, rogó en 1847 al sumo pontífice que nombrara un obispo sufragáneo en su provincia. Esta violación del decreto de 1837 determinó que lo alcanzase el brazo largo de Rosas y fuese depuesto. El encargado informó, además, a la corte pontificia de la existencia de la norma y de la necesidad de observarla, una actitud que fue muy mal recibida en Roma.

LUDOVICO BESI EN CABEZA LA SEGUNDA MISIÓN PONTIFICIA AL PLATA EN 1851

Afligido por el curso de los acontecimientos en Cuyo y en Buenos Aires, Pío IX resolvió, en 1850, enviar al obispo de Canopo, Ludovico Besi, en misión espiritual, no diplomática. Antes había designado al obispo de Ungento, Francisco Bruni.

Besi arribó a Buenos Aires el 29 de enero del año siguiente. Fue recibido con solemnidad en el puerto y conducido a la ciudad, donde lo esperaba numeroso público. Acudieron a su morada el obispo Medrano, los canónigos y los prelados de San Francisco y de Santo Domingo, entre otros. Aceptó de mala gana las demostraciones de afecto. No se sintió a gusto en Buenos Aires y el malestar que experimentó influyó negativamente en el resultado de su misión.

Rosas, desde la primera entrevista que mantuvieron, situó el diálogo en unos términos incómodos para el delegado, que acentuaron el disgusto que sentía. Planteó un tema espinoso, cual era la candidatura de Mariano Escalada al obispado bonaerense, y se quejó de que la Sede Apostólica hubiese comunicado el fallecimiento de Gregorio XVI y la elección de Pío IX a otras repúblicas y no a la Argentina.

Se atribuye al ministro Felipe Arana haber influido negativamente en Rosas y contribuido al fracaso de la misión. Lo convenció de que abrazaba puntos muy importantes que se rozaban con las regalías nacionales, la soberanía de la República y la jurisdicción ordinaria del obispo diocesano, las que podían ser invadidas y perturbadas si una gran prudencia en el delegado y una constante vigilancia en el encargado no las sostenían y salvaban de un choque peligroso para el Estado y la Iglesia.

La crisis política que vivía la Confederación, y los preparativos de guerra que se hacían, volvieron más difícil aún la tarea de Besi. Rosas, por último, le hizo saber que no era ese el momento oportuno para el arreglo de las delicadas cuestiones que había pendientes y que convenía transferirlo para un futuro, de cuya llegada él le avisaría. Comprendiendo que su permanencia en el Plata carecía de objeto, emprendió el retorno a Roma el 27 de junio del mismo año de su arribo. Durante su estancia había ocurrido el fallecimiento de Medrano.

LA IGLESIA ANTE LA CONSTITUCIÓN Y EL CÓDIGO CIVIL

Las constituciones y proyectos de constitución anteriores a 1853 habían declarado religión oficial a la católica. Por primera vez no

lo hizo la Constitución de ese año, que se limitó a decir –separándose, además, del proyecto de Alberdi– que el gobierno federal “sostiene el culto católico apostólico romano” (art. 2).

La cláusula fue discutida en el Congreso Constituyente. José Benjamín Gorostiaga la justificó, manifestando que no todos los habitantes eran católicos y que se trataba de un tema dogmático que el Congreso no tenía competencia para decidir. Facundo Zuviría agregó que el gobierno era un ser moral que no podía profesar religión alguna.

La fuente de estos argumentos era el *Dogma socialista* de Esteban Echeverría. Su error estaba en que cuando las constituciones reconocían a la religión católica como religión de Estado no hacían definiciones dogmáticas sino que expresaban una realidad histórica y sociológica comprobable empíricamente. Pedro A. Zenteno, José Manuel Pérez y Manuel Leiva intentaron en vano torcer la voluntad de la mayoría.

La Constitución ratificó, por otra parte, el régimen del patronato nacional, cuyo arreglo confió al poder legislativo, y el *exequatur* para la mayoría de los documentos emanados del sumo pontífice y de los concilios. Atribuyó a la justicia federal el conocimiento en los recursos de fuerza –cláusula que derogó la reforma de 1860–, y al Congreso la aprobación de los concordatos con la Silla Apostólica, así como promover la conversión de los indios al catolicismo. Entre los requisitos para ser electo presidente y vicepresidente incluyó la pertenencia a la religión católica. Además, proclamó la libertad de culto.

La reacción de los católicos fue dispar según las provincias. Al cabo, se impuso la opinión que, desde la iglesia matriz de Catamarca, sostuvo fray Mamerto Esquiú el día fijado para la jura de la Constitución. Exhortó a acatarla en nombre del deber de obediencia a la



Fray Mamerto Esquiú. Archivo General de la Nación.

autoridad, porque “sin sumisión no hay ley; sin leyes no hay Patria”, según exclamó. Esta exhortación al acatamiento de la ley fundamental le significó ser reconocido por el gobierno de la Confederación como “el orador de la Constitución”.

La casi totalidad de las constituciones provinciales dictadas inmediatamente después de la nacional mantuvieron el sistema de religión de Estado, pero la segunda generación de constituciones, entre las que se destaca la de Buenos Aires de 1873, variaron el criterio para adherirse al de la ley federal.

El Código Civil sancionado en 1869, obra de Vélaz Sarsfield, reconoció a la Iglesia un lugar destacado en el ordenamiento jurídico. Llegó a considerar al catolicismo “religión del Estado” (art. 14); calificó a la Iglesia de persona jurídica

de existencia necesaria, que, por ende, no requiere de autorización alguna de los poderes públicos para actuar (art. 33, inc. 4), y a los establecimientos y comunidades religiosos, de existencia posible, sujetos a poseer un patrimonio propio y ser aptos para adquirir derechos y contraer obligaciones (art. 33, inc. 5). Reguló el matrimonio de acuerdo con el Derecho canónico.

PROCESO EN SAN JUAN CONTRA EL PROVISOR TIMOTEO MARADONA

Timoteo Maradona era provisor y gobernador de la diócesis de San Juan de Cuyo en sede vacante, y Francisco Domingo Díaz gobernaba la provincia, acompañado por el ministro José Antonio Durán, de ideas anticlericales, sindicado como el verdadero responsable del conflicto que se desató.

En agosto de 1855, Díaz acusó al provisor de desplegar una conducta extraña al común acuerdo y perfecta inteligencia que debía reinar entre ambas autoridades, con escándalo para la moral pública y promesa de consecuencias fatales. Las imputaciones incluían no haber jurado la Constitución nacional, haber influido en el ánimo del clero para que tampoco la jurase, negarse a informar sobre las rentas con que se sostenía el culto y haber nombrado párrocos y dividido curatos sin la participación del gobierno, que reputaba indispensable. La consecuencia fue que, por el decreto del 1° de agosto de 1856, le desconoció su autoridad.

La situación se hizo cada vez más grave y, el 20 de noviembre, Maradona fue reducido a prisión y denunciado ante el juez del crimen. Éste se inhibió de conocer y dos días después el gobierno lo remitió a Paraná, bajo custodia armada y casi desnudo, para ser juzgado. El

atropello cometido contra el prelado causó indignación en la población.

El fiscal federal Ramón Ferreyra calificó de arbitrarios y violentos los procedimientos del gobernador, violatorios de la Constitución y contrarios a las formas prescritas por los derechos civil y canónico. Por lo tanto, Maradona debía ser restituido al ejercicio de su autoridad. El 5 de febrero de 1857, el vicepresidente del Carril firmó el decreto respectivo. Un mes más tarde un movimiento popular destituyó a Díaz.

ESTABLECIMIENTO DE UN *MODUS VIVENDI* PARA EL NOMBRAMIENTO DE OBISPOS

El procedimiento establecido en la Constitución para el nombramiento de obispos y arzobispos, basado en la doctrina del patronato nacional, no era consentido por la Santa Sede, que reclamaba del Estado respeto a su libertad como sociedad soberana. De haberse aferrado ambas potestades a sus tesis no habría sido posible designación alguna. Pero prevaleció la buena voluntad y, sin ceder en sus principios, encontraron una solución práctica en el *modus vivendi*.

La solución consistió en que, ante una vacante, el Senado argentino formaba la terna de candidatos prevista en la Constitución y la elevaba al Poder Ejecutivo. Éste presentaba uno de los candidatos al sumo pontífice, quien se informaba de sus calidades. Si lo juzgaba idóneo, le otorgaba la investidura, pero sin mencionar en la bula respectiva la presentación que le había hecho el gobierno, es decir, como si obrara *motu proprio*. Si, en cambio, no lo juzgaba idóneo, no lo nombraba, se abstenía de cubrir la vacante y quedaba a la espera de una nueva presentación.

En el primer caso, recibida la bula en la Argentina, la Corte Suprema daba su acuerdo para que el Poder Ejecutivo le concediese el *exequatur*, porque el nombrado era la misma persona que había sido presentada, pero, como el documento no se refería a la presentación, al mismo tiempo que se le daba curso se dejaban a salvo los derechos del patronato nacional.

Este procedimiento fue aplicado por primera vez cuando se proveyó el obispado de Córdoba en 1858. Urquiza presentó a José Vicente Ramírez de Arellano y Pío IX lo designó por bula del 23 de diciembre de ese año. Posteriormente, el gobierno lo reconoció por decreto del 6 de agosto de 1859 y declaró "no consentidas" las cláusulas de la bula que consideró lesivas al patronato nacional. Durante todo el período que comprende este capítulo, el *modus vivendi* se guardó sin inconvenientes.

MISIONES A ROMA DE SALVADOR JIMÉNEZ, JUAN BAUTISTA ALBERDI Y JUAN DEL CAMPILLO

Uno de los primeros deseos de Urquiza fue concordar con la Sede Apostólica. Por su parte, Facundo Zuviría aceptó el Ministerio de Relaciones Exteriores de su gobierno con la condición de que de forma inmediata se abriera la comunicación con Roma. A este fin fue enviado el uruguayo Salvador Jiménez con el carácter de agente confidencial. La elección se debió a que era ahijado del papa, cónsul pontificio en Montevideo y que ya en 1851 había hecho gestiones satisfactorias en Roma a favor de la Iglesia de Entre Ríos.

Era objeto de la misión organizar la Iglesia argentina y elevar la religión, el culto y sus mi-

nistros a la altura que les correspondía en el orden social, según expresó Zuviría. Las instrucciones de éste eran que procurase el traslado por cierto tiempo del nuncio en Río de Janeiro o el envío de una misión especial para considerar los asuntos eclesiásticos pendientes, el nombramiento de un vicario apostólico y la solución de los problemas de división de diócesis.

Jiménez llegó a su destino en junio de 1854 y encontró un eco favorable, en términos generales, para sus demandas. El clima cambió cuando se recibieron en la curia romana malas noticias de la Argentina sobre abusos cometidos por autoridades y condiciones deplorables en que se hallaba la Iglesia. Una valla insalvable para el concordato fue la exigencia papal de que previamente se derogaran las cláusulas constitucionales referidas al patronato. Aunque la misión no arrojó resultados concretos, sirvió para abrir las relaciones amistosas entre la Confederación y la sede pontificia.

Por iniciativa de Juan María Gutiérrez, nuevo ministro de Relaciones Exteriores, quien era el encargado de negocios en Francia y Gran Bretaña, Juan Bautista Alberdi, fue nombrado agente confidencial, primero, y enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, después, en Roma. No llevaba instrucciones de celebrar ningún concordato sino únicamente de mantener las buenas relaciones con el pontificado y tratar los asuntos más urgentes.

El 14 de mayo de 1856 presentó un memorándum. Mencionó el mandato constitucional de celebrar tratados con las naciones amigas y señaló que "Roma es más que amiga para nosotros: es nuestra capital espiritual". Planteó la dificultad que causaba la diócesis de Buenos Aires, al extenderse sobre dos Estados, como eran en

ese tiempo la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, y la necesidad consiguiente de dividirla. Durante su gestión presentó candidatos para las diócesis vacantes y encontró buena disposición para crear la de Paraná, si el gobierno la dotaba convenientemente.

La gestión de Alberdi se extendió entre 1856 y 1857. Al salir de Roma dejó como agente confidencial a Benito Filippini. En ese entonces el sumo pontífice nombró su primer representante diplomático en la Argentina, Marino Marini.

El 30 de septiembre de 1858, el propio ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Juan del Campillo, fue destacado como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en misión especial cerca del sumo pontífice para negociar un concordato. En el mes de enero siguiente, llegó a Roma e inició los trámites ante el sustituto de la secretaría de Estado, monseñor José Berardi.

Llegó a presentar dos proyectos de concordato, el segundo en réplica a la contrapropuesta de Berardi. Este segundo proyecto, dividido en dieciocho artículos, comprometía al gobierno a prestar a la religión católica la más decidida protección, garantizaba el público y libre ejercicio de su culto y el respeto por todos los habitantes; en las escuelas públicas no se enseñaría nada contrario a la doctrina de la Iglesia y en las privadas nada opuesto a la moral; el gobierno se comprometía a dotar los obispados, cabildos y seminarios y a proveer a gastos del culto; el presidente de la Confederación ejercería el derecho de presentación para los arzobispados y obispados vacantes; se procedería de común acuerdo en la erección y división de diócesis; se reconocía a la Iglesia el derecho de adquirir y poseer bienes temporales; las temporalidades de las comunidades religio-

sas suprimidas seguirían en poder de sus nuevos dueños; se reconocía al sumo pontífice el derecho de libre comunicación con el clero y pueblo argentinos en lo referente a asuntos puramente espirituales; sus demás disposiciones quedarían sometidas a las leyes de la Confederación; en fin, el gobierno suministraría los medios necesarios para la propagación del catolicismo entre los indios y apoyaría las misiones enviadas con ese fin.

Varios factores, de distinta índole, hicieron fracasar la misión. Se le atribuyeron desaciertos a del Campillo como consecuencia de su escaso conocimiento de los asuntos eclesiásticos. También se sospecha que no se haya empeñado demasiado, compartiendo la opinión de Alberdi de que no se debía sacrificar ninguno de los principios constitucionales en aras de un acuerdo con el papa, cuya posición se debilitaba día a día en Italia, envuelto en la lucha por la unidad nacional. Un tercer factor fue la negativa, precisamente, de la Santa Sede a tolerar el *exequatur* del gobierno civil, como había sido su posición invariable frente a todos los Estados. Por último, el conflicto entre la Confederación y Buenos Aires ponía en riesgo el resultado. El enviado dio por terminado su cometido el 18 de febrero de 1860.

El presidente Derqui dijo, en su mensaje al Congreso, que del Campillo había vuelto de su misión sin haber conseguido cumplir todos sus objetivos. Atribuyó a la situación política de Roma una influencia poderosa en el mal éxito de tan importante negociación y expresó la esperanza de un futuro entendimiento sobre la base de "armonizar el decoro y el poder de la Iglesia con lo que se debe a la libertad e independencia de los pueblos".

MARINO MARINI, PRIMER REPRESENTANTE DIPLOMÁTICO PONTIFICIO EN LA ARGENTINA

Pío IX instituyó al arzobispo de Palmira, Marino Marini, primer delegado apostólico con rango diplomático en la Confederación Argentina, Estado de Buenos Aires, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Marini conocía el Plata pues había acompañado a Ludovico Besi en 1851 como auditor. Una vez en Paraná, presentó sus cartas credenciales y fue reconocido por decreto del 12 de febrero de 1858.

Urquiza lo recibió con efusivas muestras de complacencia. Dijo que su misión era un bien por mucho tiempo deseado para remedio de las necesidades de la Iglesia, que afligían su corazón de cristiano. Le aseguró que encontraría la mejor acogida y que su gobierno le daría todas las facilidades para el logro de sus objetivos.

En el mensaje que leyó ante las cámaras del Congreso destacó las recomendables virtudes del prelado y señaló que su misión estaba destinada a arreglar la dotación, disciplina y otros puntos concernientes a las iglesias, como paso previo a la creación del obispado del Litoral y provisión de las vacantes. La actividad más notable desarrollada por Marini en Paraná fue la vinculada con la división de la diócesis de Buenos Aires y la consiguiente creación de la del Litoral con sede en Paraná.

En Buenos Aires no encontró la misma calidez. La conducta del gobierno de Mitre contrastó con la de Urquiza. Particularmente recelosa fue la actitud del ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, Eduardo Costa.

A raíz de la pronta vacancia producida en la nueva diócesis del Litoral, por fallecimiento del obispo Luis José Gabriel Segura, Costa ha-

bía cursado una circular a las autoridades eclesiásticas de la República que contenía expresiones destempladas. Les llamaba la atención sobre el límite de sus deberes y derechos y les recomendaba la más puntual observancia de las leyes, incluido todo lo relacionado con el patronato nacional, que el gobierno estaba obligado a hacer respetar "sin admitir controversia de ningún género, ni aun la discusión a su respecto".

Con ese espíritu belicoso, el gobierno hizo caso omiso del reconocimiento de que ya había sido objeto Marini en Paraná y le exigió la presentación de los breves por los que había sido designado para someterlos al trámite del *exequatur*. El decreto respectivo, del 20 de septiembre de 1863, rezaba en sus considerandos que el carácter de delegado apostólico era desconocido en el Derecho público eclesiástico, que importaba una tendencia a constituir autoridades superiores a las de los obispos, y que el gobierno sólo podía reconocer a los representantes de la Santa Sede como agentes diplomáticos, sin permitirles el ejercicio de facultades que menoscabasen la jurisdicción de los ordinarios.

El exagerado regalismo del documento no pudo sino disgustar profundamente a la corte pontificia, a la que Marini había advertido del propósito que guiaba a las autoridades de Buenos Aires, de deshacer la obra de las de Paraná. De todos modos, grande fue la sorpresa, porque durante un año, desde su llegada a la ciudad, el delegado había sido reconocido como tal. La exigencia resultaba, pues, arbitraria y extemporánea. El papa no dudó en llamarlo a Roma aun cuando los breves obtuvieran el acuerdo.

Pío IX estaba acostumbrado a enfrentar a las fuerzas liberales y laicistas desatadas en Eu-

ropa, en particular en la propia Italia, durante su pontificado, y sin hesitación respondió con energía al reto que le venía del Plata, una tierra de la que no conservaba buenos recuerdos desde que había integrado la misión Muzi.

La drástica reacción de la Santa Sede causó impacto en el gobierno, que no había medido las consecuencias de sus actos. Cambió el tono altanero usado hasta entonces por otro más diplomático. Se lamentó de la determinación y protestó no haber pretendido en manera alguna menoscabar las prerrogativas del delegado sino sólo conciliarlas con las del Estado en cuanto era posible. Se ofreció a dar las explicaciones pertinentes al secretario de Estado vaticano con la esperanza de que se superase el conflicto.

Marini dilató su partida porque interpretó que la nueva actitud del gobierno reparaba la ofensa anterior y porque pensó que un alejamiento precipitado en esas circunstancias podía ser dañoso para la Iglesia. Transcurrido un tiempo prudencial, dejó el Plata. La Corte Suprema, haciendo suyo el dictamen del procurador general, Francisco Pico, ya había dado su acuerdo para el reconocimiento del delegado, junto con el pedido de que suspendiese el uso de las facultades meramente episcopales que tenía.

CONFLICTO DESATADO EN SANTA FE DURANTE EL GOBIERNO DE NICASIO OROÑO

Nicasio Oroño asumió el gobierno santafesino en febrero de 1865. Puso en ejecución un programa revolucionario de inspiración liberal que, en cuanto avanzó sobre materias que interesaban a la Iglesia, lo llevó a serios enfrentamientos con ésta. Era evidente la intención

del programa de disminuir la influencia que la Iglesia ejercía en la sociedad y de extender la jurisdicción a ámbitos que tradicionalmente habían pertenecido a aquélla. Fue así que secularizó los cementerios y el matrimonio, y proyectó, mal asesorado por Vélez Sarsfield, la expropiación del convento de San Lorenzo.

Por decreto del 1° de febrero de 1867, el gobernador delegado declaró expropiables los terrenos del convento, fundado en que eran necesarios para fomentar el progreso del pueblo, distribuidos proporcional y gratuitamente entre los vecinos menos acomodados y demás personas dispuestas a poblarlos. Al dar cuenta a la legislatura, cuatro meses después, Oroño invocó un nuevo motivo: la fundación de una escuela de enseñanza rural, además de acusar a los frailes franciscanos de inacción, incompetencia para la enseñanza por su desconocimiento del castellano y de haber enajenado una parte del predio, atentando contra la soberanía del territorio. Después les ofrecería la atención de la escuela, pero bajo planes de enseñanza formulados por el gobierno.

La medida despertó una agria polémica, en la que se enfrentaron católicos y liberales. En la prensa, Félix Frías defendió la causa de los frailes y Juan María Gutiérrez, la del gobierno, terciando Luis L. Domínguez en apoyo de aquéllos. Urquiza también los defendió, reputando compatible la existencia del convento con la casa de educación. La legislatura se abstuvo de dictar la ley calificadora de la expropiación.

Un acto más abusivo aún fue el decreto del 7 de septiembre de 1867, que depuso al párroco de Villa Constitución por atribuirle conducta subversiva, y facultó al jefe político del Rosario a proveer interinamente el curato, en uso del derecho de patronato. El gobierno se dio cuenta del exceso que había cometido y por

otro decreto solicitó al obispo que hiciese la provisión. El juez de paz intentó aprehender al párroco depuesto y, al no haberlo encontrado, cerró y selló el templo. El obispo José María Gelabert y Crespo trasladó el problema al gobierno nacional y seguía en esa instancia cuando Oroño fue derrocado por una revolución.

El conflicto entre el Estado provincial y la Iglesia se agravó a causa de la ley de matrimonio civil sancionada el 25 de septiembre de 1867, la primera con sus características en la Argentina. Para justificarla, un notorio masón había pedido casarse sin abjurar de su secta. La negativa del párroco a celebrar el matrimonio en esas condiciones fue el pretexto.

La exposición de motivos del proyecto emanado del gobernador decía que el matrimonio civil era la práctica de la libertad de conciencia, que engendra la libertad civil, de la que se deriva la libertad política. Las restricciones derivadas de una práctica "abusiva y perniciosa" eran la negación de todas las garantías consagradas en la Constitución, la condenación del libre examen y la prohibición, en el hecho, de lo que se permitía por Derecho a todo habitante de la República. Se debía acabar con el absurdo de imponer a los extranjeros que no eran católicos, y que la provincia se esforzaba en atraer, la obligación de abjurar de su religión para poderse casar. No obstante estos argumentos, referidos exclusivamente a la población no católica, la ley no se limitó a los matrimonios de esas personas sino que impuso la forma civil a todos los habitantes de la provincia, incluidos los católicos, y se avanzó a prohibir a los párrocos el casar sin tener a la vista la constancia del acto civil, único que la ley reconocía.

La sanción conmovió a los católicos. Gelabert redactó una dura protesta, que hizo leer

y fijar en las puertas de todas las iglesias. Calificó a la ley de anticristiana, antisocial, corruptora de la disciplina eclesiástica y anti-constitucional, prohibió a sus fieles que la obedeciesen, fulminó con excomunión mayor a quienes habían contribuido a sancionarla, y declaró nulo todo matrimonio celebrado según sus prescripciones. El gobierno reputó subversivas las manifestaciones del prelado, mandó recoger los ejemplares de la carta y remitió los antecedentes al juzgado federal para promover su enjuiciamiento.

El gobierno nacional requirió la opinión de Vélez Sarsfield. También lo hizo Gelabert. El jurista admitió la constitucionalidad de la ley y la validez de los matrimonios celebrados en su conformidad, pues aún no había sido dictado el Código Civil, mas no compartió su espíritu, diciendo que había sido librada, manifiestamente, en odio a los cánones de la Iglesia.

A fines de ese año se produjo la revolución y, al grito de "mueran los masones", Oroño fue precisado a renunciar y dejar acéfalo el gobierno. Con posterioridad a esto, fue derogada la ley.

PRISIÓN EN MENDOZA DEL VICARIO CAPITULAR VÍCTOR MANUEL RIZZERIO MOLINA EN 1868

Nicolás A. Villanueva gobernaba Mendoza, y era su ministro de Gobierno Francisco López Torres, cuyas ideas anticlericales no presagiaban buenas relaciones con la Iglesia local. Seducido por la ley santafesina de matrimonio civil, se propuso reproducirla en su provincia.

Víctor Manuel Rizzério Molina, que como vicario capitular gobernaba la diócesis de San

Juan de Cuyo en sede vacante, intentó disuadirlo. La respuesta del gobierno fue desatar una campaña en su contra por medio de libelos infamantes. El prelado reaccionó, excomulgando a los autores, lectores y difusores de los papeles. El gobierno, lejos de amilanarse, le intimó la presentación de una copia del decreto de excomunión para su examen y, como se negara a hacerlo, por decreto del 18 de febrero de 1868 lo declaró incurso en desacato y sedición, ordenó su arresto y encierro en la cárcel pública, y lo denunció ante el juzgado provincial del crimen.

Un nuevo decreto lo suspendió en el ejercicio de sus facultades vicariales y amenazó a los clérigos que siguiesen obedeciendo a su prelado con la pena de los sediciosos. Éste, desde la cárcel, excomulgó al gobernador, su ministro y a cuantos habían contribuido a las medidas persecutorias contra su persona. Para mayor gravedad de la pena, puso en entredicho canónico a la provincia, con lo que quedó suspendida la práctica del culto en público y la administración de la mayoría de los sacramentos.

La población acusó el impacto. El vicario fue presionado para que revocara la sanción. El gobierno mendocino, en un nuevo abuso de autoridad, unido al cura de la iglesia matriz, que era rebelde a su superior, declararon cesado el entredicho.

El Poder Ejecutivo Nacional, alarmado por el suceso, recabó el parecer del procurador general, Pico, quien dio un dictamen favorable, en términos generales, al vicario. No le reconoció la facultad de excomulgar, mas tampoco al gobierno la de obrar como lo había hecho, hasta reducirlo a prisión y despojarlo de su jurisdicción. Mitre se adhirió al dictamen y el ministro Costa notificó al gobernador que debía poner en libertad a Rizzerio Molina.

Villanueva, obstinado, lejos de acatar la orden, agravó las condiciones de la prisión. Costa lo amenazó con hacerla cumplir por medio de la fuerza nacional, sin lograr sacarlo de su determinación. El vicario recuperó la libertad por decisión del juez, tras siete meses de encierro, pero al día siguiente López Torres lo hizo nuevamente detener. Sólo porque el nuevo obispo, José Wenceslao Achával, adoptó la firme resolución de no entrar en Mendoza mientras Rizzerio Molina siguiera preso, fue liberado de forma definitiva. Así llegó a su término este episodio insólito, revelador de los desbordes a los cuales podía llegar la autoridad civil en sus relaciones con la eclesiástica, convencida de que obraba en la esfera de sus atribuciones.

EXPULSIÓN DEL DELEGADO APOSTÓLICO LUIS MATERA EN 1884

La generación del '80, con su adhesión al positivismo sistemático y cientificista, antime tafísico y materialista, favoreció la formación de un clima hostil hacia el catolicismo; el adversario al que había que vencer para asegurar el triunfo de las nuevas ideas. La Iglesia era consciente de la amenaza. El obispo de Salta, Buenaventura Rizo Patrón, anunció en 1881 que se preparaba una gran conspiración cuyo objetivo final era la extinción del catolicismo.

Mientras Manuel D. Pizarro desempeñó el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública en el gobierno de Julio A. Roca, las relaciones con las autoridades eclesiásticas fueron cordiales. El arzobispo Luis Matera, constituido por León XIII delegado apostólico y enviado extraordinario en la Argentina, Uruguay y Paraguay, desde su arribo a Buenos Aires, en

abril de 1880, se había ganado el aprecio general y llegaría a granjearse las simpatías del nuevo presidente. Era un miembro distinguido del cuerpo diplomático vaticano, que se había desempeñado como nuncio en Río de Janeiro, y su traslado a Buenos Aires había sido una muestra de especial consideración del papa hacia la Nación.

Testimonios de la simpatía que por él sentía Roca son haberlo elegido para bautizar a su hija Agustina Luisa, y haber apadrinado la ceremonia de su consagración como arzobispo de Irenópolis en julio de 1882.

El gobierno argentino tomó la iniciativa en el negocio del concordato y solicitó al sumo pontífice que a tal fin diera poderes especiales e instrucciones a su delegado. Respondió León XIII el 30 de agosto de 1882 con una conceptuosa carta en la que observó que la práctica era tratar esos asuntos en Roma, por lo que esperaba el despacho de un enviado extraordinario con plenos poderes. No obstante esto, para complacer al presidente en cuanto era posible, aceptó que iniciara las conversaciones con Matera, quien obraría en ese caso como intermediario.

Desde que el conspicuo masón Eduardo Wilde reemplazó a Pizarro al frente del Ministerio, en abril de 1882, poco a poco cambió el tenor de las relaciones entre las dos potestades. A la influencia de Wilde, quien encontró eco en el resto del gobierno, incluido el presidente, se debe el desarrollo del programa secularizador, que comprendió la sanción de las leyes de registro civil, recursos de fuerza y educación común, a las cuales se sumó en 1888, la de matrimonio civil.

El incidente con la Santa Sede comenzó en Córdoba. Obedeció a la contratación en los Estados Unidos de maestras protestantes para en-

señar en la escuela normal de niñas que estaba por abrirse en esa ciudad. El vicario capitular de la diócesis cordobesa en sede vacante, Jerónimo Emiliano Clara, suscribió el 25 de abril de 1884 una carta pastoral, reprobando esa decisión e indicando que a ningún padre católico era lícito enviar sus hijas a dicha escuela.

El gobierno nacional, por medio de Wilde, pretendió que los canónigos cordobeses se opusiesen a su vicario y amenazó, de no hacerlo, con dictar las resoluciones represivas que el caso aconsejaba. Lejos de acceder al pedido, el cabildo eclesiástico hizo causa común con su prelado y rechazó la doctrina en que se apoyaba el ministro. No sólo esto, Clara recibió la solidaridad general del catolicismo de Córdoba.

El gobierno dio intervención al procurador general, que era entonces Eduardo Costa. Fundado en su opinión, suspendió a Clara en sus funciones, lo separó del gobierno del obispado e instruyó al fiscal federal en Córdoba para que lo acusara criminalmente. El afectado consideró a las autoridades nacionales incompetentes en la materia y nulo al decreto que lo destituía.

Había sido nombrado el nuevo obispo de Córdoba, fray Juan Capistrano Tissera, y con motivo de su consagración, Matera viajó a esa ciudad. Una vez allí le fue solicitada una entrevista, que él supuso de cortesía, con algunas damas católicas. Al hacerse presente se sorprendió de ver muchas señoras y señoritas, entre ellas la directora de la escuela de niñas, Francisca Armstrong, y algunas profesoras. Le hablaron de la intranquilidad en que estaban sus conciencias y le pidieron su consejo.

Él les explicó que la Iglesia no aprobaba que niñas católicas fueran a escuelas dirigidas por directoras y maestras no católicas, por el

peligro que había de que se corrompiera su fe, y que exhortaba, por lo tanto, a los padres a abstenerse cuanto era posible de enviarlas. Para sosegarlas, les sugirió que se dirigieran al gobierno y le solicitaran una declaración en el sentido de que no intentaba hacer proselitismo protestante con semejantes escuelas y que no se oponía a que el obispo mandase enseñar historia sagrada y catecismo, ni a que visitase a las niñas de tiempo en tiempo para comprobar su grado de instrucción en esas materias.

La directora —se duda si con premeditación— escribió a Wilde en los términos sugeridos y provocó la reacción totalmente desproporcionada de éste. Sin guardar un elemental estilo diplomático, se valió del periódico semioficial *La Tribuna Nacional* para acusar a la Silla Apostólica de “revolver estos países” por medio de sus delegados, y a Matera decirle claramente que se fuera a la mayor brevedad posible. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores, Francisco J. Ortiz, le pidió explicaciones. La prensa liberal acompañó con su coro de insultos la ofensiva contra el representante papal.

Éste, recordando la buena relación personal que tenía con Roca, le solicitó por carta privada, desde Córdoba, que desaprobaba la campaña de agravios y se ofreció a darle, en la misma forma privada, las explicaciones necesarias. En vez de mantener el diálogo en el nivel de discreción y prudencia en que lo situaba Matera, el presidente hizo pública su nota.

Cerrada la vía confidencial, al delegado no le quedó otra alternativa que contestarle abiertamente a Ortiz. Se declaró agraviado por las ofensas lanzadas innoblemente contra la Santa Sede y su persona, y, devolviéndole la demanda, le exigió las más explícitas y categóricas explicaciones en el más breve espacio de tiempo. Simultáneamente, en carta privada a Roca, que

éste hizo pública, le relató los hechos en los que había sido parte y le recriminó su conducta. El 13 de octubre, el gobierno lo emplazó a abandonar el territorio nacional en veinticuatro horas. Antes de que hubieran transcurrido, Matera viajó a Montevideo.

La prensa moderada censuró el proceder gubernamental como indigno de una nación civilizada. La Santa Sede, por medio de sus representantes diplomáticos, informó al mundo del incalificable suceso y acusó al gobierno argentino de haberse valido de los más fútiles pretextos para expulsar a su delegado. Infirió la existencia de un plan premeditado, del silencio en que se había mantenido ante el vilipendio a que la prensa había sometido al delegado.

Roca intentó una justificación, escribiendo al papa una carta de su puño y letra, cuya entrega encargó a Mariano Balcarce, ministro plenipotenciario en Francia. El secretario de Estado, cardenal Ludovico Jacobini, respondió al ministro Ortiz que las relaciones amistosas no podrían restablecerse mientras no se removieran las causas de las graves y justas preocupaciones de la Sede Apostólica. No hubo ruptura pero sí interrupción de los vínculos normales. El presidente señaló al Congreso que los hechos acaecidos mostraban la urgencia que había de cumplir el precepto constitucional que mandaba dictar leyes que reglaran el patronato.

MISIONES DE ACERCAMIENTO A LA SANTA SEDE DE MILCIADES ECHAGÜE Y VICENTE G. QUESADA

Juárez Celman aprovechó la circunstancia de asumir la presidencia de la Nación para manifestar a León XIII sus sentimientos de profunda veneración y adelantarle que se em-

pañaría en cultivar y estrechar las amistosas relaciones entre la Argentina y la Santa Sede. El sumo pontífice compartió sus conceptos.

En su mensaje anual, anunció que las relaciones entre el Estado y la Iglesia serían sostenidas procurando evitar perturbaciones, pero manteniendo los derechos inherentes al patronato. El primer acercamiento concreto lo intentó en noviembre de 1887. El ministro de Relaciones Exteriores, Filemón Posse, confió al canónigo Milcíades Echagüe una misión ante la curia romana para arreglar la división de la arquidiócesis de Buenos Aires, creando un obispado con asiento en la ciudad de La Plata; la división, también, de las diócesis de Paraná y Salta, y la reorganización de los tribunales eclesiásticos.

El papa le dispensó una recepción muy cordial, con la divisa “olvido completo de lo pasado y buenas y amistosas relaciones en adelante”. Consideró su presencia un excelente augurio para reanudar las relaciones, tan lamentablemente en mala hora interrumpidas. La misión fracasó porque Echagüe se excedió de sus atribuciones. Pretendió constituir una legación en Roma y fue desautorizado.

La segunda misión la protagonizó Vicente G. Quesada, ministro plenipotenciario en España y enviado especial en misión confidencial a Roma. Eran las vísperas del inicio de la presidencia de Luis Sáenz Peña. Temía el sector liberal que se dispusiese a celebrar un concordato, que diese por tierra con el patronato nacional. Concibió el plan de adelantarse a esa eventualidad, ratificando el *modus vivendi* vigente, que preservaba los derechos patronales del Estado. A Quesada se le encomendó la gestión.

Las instrucciones que recibió del ministro Estanislao S. Zeballos decían claramente que el principal objeto era defender el derecho de



Vicente G. Quesada. Museo Roca.

patronato inherente a la soberanía nacional, y facilitar los procedimientos regulares para su ejercicio en la provisión de las primeras dignidades de la Iglesia argentina. Había interés en cubrir la diócesis de Salta, que estaba vacante. Eludiría tratar sobre concordato alguno y admitir tanto un nuncio permanente en Buenos Aires como la acreditación de una misión permanente cerca de la Santa Sede. Escribió desde Europa a su hijo que, aunque creyente, era liberal doctrinario y regalista, y no aceptaría discutir un concordato.

El 3 de octubre de 1892, llegó a la Ciudad Eterna. Tuvo una excelente recepción y en pocos días logró la aceptación del candidato del Poder Ejecutivo para la diócesis salteña. No se esperaban otros resultados de la misión y no los produjo.

A todo esto, la renovación presidencial había producido un cambio en la opinión del gobierno. El ministro de Relaciones Exteriores de Sáenz Peña, Tomás S. de Anchorena, con mejor conocimiento de la doctrina vaticana, había hecho presente a Quesada, en carta confidencial del 20 de febrero de 1893, que no dudaba que la Santa Sede, por medio de un concordato, reconocería al gobierno el patronato o ciertos derechos de patronato, pero que jamás los reconocería como inherentes a la soberanía, pues a ningún gobierno se los había concedido en esa forma. Era, pues, inútil insistir porque en este punto el romano pontífice era indeclinable, en cumplimiento de sus primordiales deberes y atribuciones.

En el mensaje de ese año al Congreso, dijo el presidente que abrigaba la legítima esperanza de restablecer completa cordialidad en las relaciones del gobierno con la Santa Sede y que oportunamente solicitaría el acuerdo correspondiente para enviar un ministro plenipotenciario que se encargase de los arreglos necesarios para la erección de nuevos obispos y otros asuntos que interesaban al culto.

RESTABLECIMIENTO DE LAS RELACIONES AMISTOSAS EN 1900

En 1895, el presidente José Evaristo Uriburu comisionó a Carlos Calvo, embajador en Berlín y una de las figuras más destacadas de la diplomacia argentina, a fin de que hiciese la presentación de Uladislao Castellano para el cargo de arzobispo de Buenos Aires. Al recibirlo con tal motivo, León XIII le entregó una memoria acerca de la normalización de las relaciones con la Argentina, que el embajador envió al Poder Ejecutivo. Se acercaba el tiem-

po de la superación del conflicto y del restablecimiento de los vínculos amistosos.

En octubre de 1898, al iniciar Julio A. Roca su segundo período como presidente, el obispo de La Plata, Mariano Antonio Espinosa, advirtió al secretario de Estado pontificio, cardenal Mariano Rampolla, que aquél estaba arrepentido de los errores cometidos en el pasado y que la disposición de su ánimo se había vuelto favorable a las buenas relaciones con la Santa Sede.

La nueva actitud del presidente fue confirmada a Rampolla por el vicario apostólico de la Patagonia, Juan Cagliero. Autorizado por Roca, le transmitió que éste veía de buen grado la existencia en Buenos Aires de un representante papal y que estaba resuelto, por su parte, a acreditar uno suyo en Roma.

El elegido para esta misión fue nuevamente Calvo, a la sazón embajador en Francia. Presentó sus cartas credenciales en el Vaticano el 25 de noviembre de 1899. Su primera gestión se encaminó a obtener la designación de un internuncio pontificio —jerarquía superior a la de los anteriores delegados— en Buenos Aires.

El 15 de enero de 1900, le respondió Rampolla que el papa quería mostrar una particular deferencia hacia el gobierno argentino por la reanudación de las relaciones diplomáticas estables, y su consideración a las cualidades personales de Calvo, muy estimadas en la corte pontificia. Había resuelto, por lo tanto, hacer una "excepcional concesión" y acreditar en Buenos Aires el internuncio apostólico solicitado.

En efecto, envió con este carácter al arzobispo de Arsinoe, Antonio Sabatucci, quien conocía la Argentina, donde se había desempeñado como auditor del delegado apostólico Angel Di Pietro, antecesor de Matera en esas funciones. El 16 de mayo arribó a Buenos Ai-

res y una semana después fue reconocido por el gobierno.

En su mensaje al Congreso de ese mismo mes, Roca expuso que por respeto al sentimiento religioso del pueblo argentino y para cumplir los principios regalistas consagrados en la Constitución había buscado desde el primer momento estrechar las relaciones con la Santa Sede, que "pudieron ser perturbadas pero no interrumpidas". Con ese objeto había acreditado al ministro en Francia con igual carácter ante la Santa Sede y ésta había correspondido, acreditando en la Argentina un internuncio, designación que había recaído en un sacerdote digno de toda consideración. Ese hecho y la concurrencia de los preladados argentinos al concilio de obispos americanos celebrado en Roma habían demostrado una vez más la solicitud con que el sumo pontífice atendía todo lo que en el orden religioso interesaba a la República y el cariño paternal que lo unía con los católicos argentinos.

En Roma, el secretario de la representación argentina, Alberto Blancas, reemplazó a Calvo en enero de 1906, con el rango de encargado de negocios, y un año después con el de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario.

INICIATIVAS EN TORNO AL PATRONATO NACIONAL

Sabatucci tuvo que abordar, entre otros asuntos, el problema del patronato nacional, que tantas dificultades creaba en las relaciones. Le sugirió al secretario de Estado vaticano un acuerdo al respecto, que fuera el primer paso hacia el concordato. En dicho acuerdo, según él lo concebía, no se hablaría de patronato, de reconocimiento ni de concesión, y só-

lo se formalizaría el *modus vivendi* existente para evitar las protestas del gobierno argentino cada vez que se expedía en Roma un nombramiento de obispo o arzobispo.

A instancia de la secretaria, el internuncio consultó en 1906 a los obispos acerca del origen del "abuso" que cometían los gobiernos en materia de patronato, si ellos habían elevado alguna protesta y sobre los medios que podrían usarse para hacerlo cesar o disminuir. La consulta revelaba el desconcierto que había en el Vaticano respecto de la postura argentina.

En cuanto al origen, respondieron a uno que era tan antiguo como la República, porque el gobierno argentino se había creído siempre con ese derecho, que reputaba inherente a la soberanía nacional. Sobre protestas, recordaron las de Escalada y Aneiros, y el obispo de Tucumán, Pablo Padilla y Bárcena, agregó la suya de 1893, siendo ordinario de Salta.

La mayoría coincidió en que la mejor solución era el concordato, que ambas partes, de mutuo acuerdo, de una vez para siempre, determinasen una regla invariable de conducta. El obispo de Córdoba, Zenón Bustos y Ferreyra, llamó, sin embargo, la atención sobre los intentos que habían hecho varios gobiernos y su impotencia para concluir el concordato ante la oposición del Congreso y de la prensa liberal.

En ese mismo año de 1906, el ministro de Relaciones Exteriores y culto, Manuel Augusto Montes de Oca, proyectó un decreto reglamentario del patronato, destinado a regir hasta que el Congreso sancionase la ley respectiva. Se ocupaba de la designación de canónigos y de vicarios generales y capitulares, y atribuía al Poder Ejecutivo una injerencia en esos trámites que la Iglesia no le reconocía.

El diocesano le elevaría una terna, mediante concurso en los casos que los cánones lo

prescribieran, y el Poder Ejecutivo haría al mismo diocesano la presentación del candidato que considerase más idóneo. Los vicarios generales serían designados por los respectivos diocesanos, pero sus nombramientos serían elevados al Poder Ejecutivo para su reconocimiento. Vacante un obispado, los respectivos cabildos sólo procederían a declarar la vacancia de la sede y a elegir el vicario capitular, una vez obtenida la autorización de ese poder.

La aparición del documento alarmó a la jerarquía eclesiástica, pero para su alivio fue archivado por el sucesor de Montes de Oca, Zeballos, sin que se volviera a hablar del asunto.

ASPECTOS ECONÓMICOS. DIEZMOS, DESAMORTIZACIÓN Y PRESUPUESTO DEL CULTO

Los gobiernos patrios, a título de herederos de la Corona castellana, a la que el papa Alejandro VI había cedido los diezmos de las Indias a cambio de las obligaciones que contraía en beneficio de la Iglesia, los siguieron percibiendo y destinando, en una parte al sostenimiento del culto y en otra, a satisfacer sus propias necesidades.

En Buenos Aires, la ley del 21 de diciembre de 1822, de "reforma del clero", declaró abolidos los diezmos desde el año siguiente, y que las atenciones a que se destinaban serían cubiertas con fondos del Estado. En la mayoría de las provincias se continuaron cobrando, aunque de forma intermitente y con resultados varios. Por ejemplo, en 1855, Córdoba recaudó por ese concepto 21.381 pesos y Mendoza, únicamente 658 pesos.

La supresión del gravamen con carácter general fue dispuesta por el Estatuto para la

Organización de la Hacienda y Crédito Público, del 9 de diciembre de 1853 (título VIII, art. adicional). Como había sucedido en Buenos Aires, la abolición tenía su contrapartida en la creación del presupuesto del culto.

El origen de este presupuesto y de la obligación impuesta al gobierno nacional por la Constitución de sostener el culto católico no estuvo sólo en lo antedicho. Otro motivo que gravitó fue la llamada desamortización eclesiástica, es decir, la serie de medidas legales y administrativas que se adoptaron para desposeer a las iglesias y conventos, en general, y a los clérigos, en particular, de sus tradicionales fuentes de sustentación, aunque entre esos bienes los había que habían dejado de ser productivos.

Si para abolir los diezmos el argumento fue liberar a la producción de esa carga, la desamortización —en sus dos vertientes, eclesiástica y civil— invocó la necesidad de poner en circulación la propiedad inmueble estancada en las llamadas "manos muertas". Durante la discusión de una de esas leyes, dijo Carlos Pellegrini que su único objeto era suprimir los gravámenes perpetuos sobre la propiedad raíz, volver todas las propiedades al comercio y al movimiento general, hacerlas entrar en la corriente del progreso que exigía las transformaciones constantes. Es incontable el número de casas y tierras del patrimonio eclesiástico que fueron confiscadas o vendidas forzosamente en cumplimiento de ese programa.

Las leyes desamortizadoras —de confiscación lisa y llana o de redención de capellanías y censos en general constituidos a favor de iglesias, conventos y clérigos— se sucedieron durante la mayor parte del siglo XIX, sobre todo en el ámbito de las provincias. Cuando se

trató de simples confiscaciones, generalmente previa extinción de los conventos a que pertenecían los bienes, como ocurrió durante la década de 1820, el Estado no contrajo obligación alguna legal de reparar o sustituir, sólo la obligación moral de hacerlo. Pero en el caso de las capellanías y censos en general, las leyes de redención siempre dejaron al Estado en el lugar del deudor, sustituyendo la garantía inmobiliaria anterior por la del crédito público.

A cambio de los capitales acensuados sobre inmuebles, que previa liquidación ingresaron en la hacienda pública, el Estado se obligó a pagar periódicamente a los titulares de los créditos —iglesias, conventos y clérigos— la renta a que tenían derecho. Estas obligaciones regulares y periódicas, que asumió por propia decisión y en su interés, y en perjuicio de los acreedores, quienes soportaron las consecuencias de la constante depreciación de los títulos

de la deuda pública, engrosaron el presupuesto del culto.

Un ejemplo del método que se siguió lo da la ley de la provincia de Mendoza del 27 de abril de 1874. Todas las propiedades raíces afectas a misas y obras pías, y constituidas en capellanías de cualquier clase que fuese, serían redimidas, es decir, desafectadas de ese gravamen. Los simples poseedores tendrían la preferencia para adquirirlas en propiedad, abonando al Estado la mitad del valor por el cual estaban gravados, que se invertiría en la compra de fondos públicos nacionales. El Estado reconocería a favor de la Iglesia la misma cantidad, y sobre ese capital un interés del cinco por ciento anual. La renta excedente se destinaría al fondo provincial de las escuelas. El cinco por ciento, constituido en una obligación legal del Estado, tomaría la forma de una partida del presupuesto.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Al ser numerosa la bibliografía, se mencionarán preferentemente los libros y sólo por excepción los artículos de revista.

Desde las primeras décadas del siglo XX, se publicaron obras valiosas, algunas de las cuales siguen vigentes y merecen ser consultadas. A la cabeza de éstas figura el laureado libro de FAUSTINO J. LEGÓN, *Doctrina y ejercicio del patronato nacional*, Buenos Aires, 1920. Es, para su época, un estudio notable de la institución, realizado con método histórico-jurídico, sobre la base de fuentes primarias en su mayoría. Superado en determinados aspectos por la investigación posterior, continúa siendo hoy un libro de consulta necesaria.

La obra de HÉCTOR DARIO ESQUIVEL, *Régimen eclesiástico argentino*, Buenos Aires, 1928, fue inspirada, de algún modo, por el conflicto que se había producido pocos años antes en torno a la provisión de la arquidiócesis de Buenos Aires. Hace fe de doctrina regalista y está dominada por un espíritu polémico. No menciona fuentes. Pese a todo, tiene bastante buen conocimiento de los antecedentes históricos y del Derecho público eclesiástico, por lo que merece ser tenida en cuenta.

El libro del constitucionalista JUAN CASIELLO, *Iglesia y Estado en la Argentina. Régimen de sus relaciones*, Buenos Aires, 1948, se caracteriza por tener una estructura adecuada, abarcar todas las cuestiones importantes, un

predominio del criterio jurídico sin prescindir de los datos históricos, y el aprovechamiento de la mayor parte de la bibliografía. Su intención fue hacer una "síntesis integral" de las relaciones y puede decirse que lo logró.

De una tesis doctoral se derivó el libro de RAMIRO DE LAFUENTE, *Patronato y concordato en la Argentina*, Buenos Aires, 1957. Salvo las primeras páginas dedicadas al patronato español y al indiano, desarrolla el tema del patronato nacional y del concordato hasta la Constitución de 1853, y hasta el fin del siglo en lo relativo a las relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Predomina la síntesis en el tratamiento de los temas, se detiene en las gestiones concordatarias, incluye un apéndice documental y parte de fuentes secundarias.

Una obra monumental, que excede con creces la materia de este capítulo, es la de CAYETANO BRUNO, *Historia de la Iglesia en la Argentina*, Buenos Aires, 1966-1981, 12 vols. Entre los volúmenes VIII y XII, desarrolla casi todos los aspectos de las relaciones con el Estado. Lo hace con originalidad, profundidad y equilibrio, sobre una base documental nunca reunida hasta entonces. Hay que destacar el aprovechamiento intensivo que realiza de los documentos de los archivos vaticanos, además de los argentinos. Es una obra fundamental, de consulta indispensable.

Con anterioridad, el mismo autor había dado a luz *El Derecho público de la Iglesia en la Argentina*, Buenos Aires, 1956, 2 vols. El tema del presente capítulo pasó de esta obra a la antes citada con ventaja notoria. Muchos otros valiosos trabajos aumentan su contribución al conocimiento de esta materia.

La publicación más reciente es la de JOSÉ LUIS KAUFMANN, *La presentación de obispos en el patronato regio y su aplicación en la legisla-*

ción argentina, Buenos Aires, 1996, extraída de su tesis doctoral. La primera mitad del libro corresponde a la época de este capítulo. Las páginas dedicadas al siglo XIX no aportan novedades. Sí lo hacen las referidas al siglo XX, desde sus comienzos, dando a conocer documentos importantes.

Una segunda categoría la constituyen las obras monográficas. Siguiendo el orden de los temas, tal como están expuestos en el capítulo, corresponde resaltar dos títulos sobre la actitud papal en los primeros tiempos de la independencia. Son el libro de PEDRO DE LETURIA, *Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica. 1493-1835*, Roma-Caracas, 1959-1960, 3 vols., de los cuales, el I comprende el período 1493-1800 y el III contiene los apéndices e índices; y el de GUILLERMO FURLONG, *La Santa Sede y la emancipación hispanoamericana. Según las investigaciones y los estudios de Pedro de Leturia, S.J.*, Buenos Aires, 1957.

La obra de RÓMULO D. CARBIA, *La Revolución de Mayo y la Iglesia. Contribución histórica al estudio de la cuestión del Patronato Nacional* (con anotaciones póstumas del autor), 2ª ed., Buenos Aires, 1945, supone un esfuerzo historiográfico muy ponderable, fundado en fuentes primarias. El autor hace una certera crítica de exageraciones en que había incurrido la historiografía anterior.

AMÉRICO A. TONDA hizo, con su extensa y calificada producción, aportes fundamentales a la historia eclesiástica argentina. Al asunto de este capítulo no le dedicó un libro en particular; sí, artículos de revistas de alto nivel científico. Un ejemplo es: "El deán Funes y el patronato", *Archivum*, n° 7, Buenos Aires, 1963-1965, págs. 43-83. En sus libros hay páginas sueltas que iluminan facetas del problema. Se destaca, en este sentido: *La Iglesia Ar-*

gentina incomunicada con Roma (1810-1858). Problemas, conflictos, soluciones, Santa Fe, 1965.

Dos obras y dos posturas ante la reforma rivadaviana son las de HAYDÉE E. FRIZZI DE LONGONI, *Rivadavia y la reforma eclesiástica*, Buenos Aires, 1947, justificativa de ésta, descriptiva, superficial pese a haber recibido un primer premio de la Sociedad de Historia Argentina; y de GUILLERMO GALLARDO, *La política religiosa de Rivadavia*, Buenos Aires, 1962, estudio crítico, donde efectúa un profundo análisis de la ideología de la reforma.

ABELARDO LEVAGGI, *Dalmacio Vélez Sarsfield y el Derecho eclesiástico*, Buenos Aires, 1969, es otra tesis doctoral, que estudia los problemas de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en los planos del Derecho público y del privado, y en torno a la doctrina y a la actuación del jurista.

La historia de las relaciones diplomáticas con la Santa Sede fue objeto de varios aportes. Entre los más antiguos está la publicación documental de FRANCISCO CENTENO, "La diplo-

macía argentina ante la Santa Sede (1853-1860)", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, n° XXXII, Buenos Aires, 1909, págs. 147-163, 398-414 y 467-496; y n° XXXIII, Buenos Aires, 1909, págs. 44-60, 207-221 y 379-414.

Es apreciable por el cúmulo de información reunida, y pese a sus deficiencias metodológicas y algunos datos erróneos, el libro de MANUEL JUAN SANGUINETTI, *La representación diplomática del Vaticano en los países del Plata*, Buenos Aires, 1954.

Algunos aspectos económicos se abordan en los estudios de ENRIQUE UDAONDO, *Antecedentes del Presupuesto de Culto en la República Argentina*, Buenos Aires, 1949, que necesita de una puesta al día en materia de método y de información; NÉSTOR TOMÁS AUZA, "Los recursos económicos de la Iglesia hasta 1853. Antecedentes del presupuesto de culto", *Revista Histórica*, n° 8, Buenos Aires, 1981, págs. 3-28; y ABELARDO LEVAGGI, *Las capellanías en la Argentina. Estudio histórico-jurídico*, Buenos Aires, 1992, que trata *in extenso* el proceso desamortizador.

27. OTRAS CONFESIONES CRISTIANAS. JUDÍOS Y MUSULMANES

Arnoldo Canclini

Durante el período hispánico, estaba absolutamente prohibido el paso de Europa a América de todo aquel que no fuera católico (de la “ley muerta de Moisés”, “de la malvada secta de Mahoma o de la secta de Martín Lutero y sus secuaces”, según indicaba el Santo Oficio y reiteraba, por ejemplo, el Cabildo de Buenos Aires). Esto abarcaba también los libros, incluso las “Biblias en romance”. Dado lo severo de las penas a los transgresores y el control que se hacía en las zarpadas, no es de extrañar que aquellas órdenes produjeran la ausencia de tales grupos religiosos. Añádase que la Reforma protestante estaba en sus inicios, de hecho luchando por su subsistencia, y que los judíos y musulmanes habían sido expulsados de España. La ubicación geográfica de los países que aceptaron el protestantismo, excepto Inglaterra, también influyó para que los primeros intentos misioneros no se dirigieran a este continente.

Sin embargo, no es secreto que cierto número de judíos conversos se estableció en el Plata, pese a todas las prohibiciones. Aunque haya habido diversos casos de acusaciones de criptojudasismo, incluso hasta el martirio, no se tienen noticias de que haya habido alguna clase de ejercicio del culto en esos siglos. Es

muy probable que muchas de esas delaciones hayan sido sólo infundios. Boleslao Lewin menciona ocho casos, de los que destaca a Diego de León Pinelo, intelectual de Córdoba. Siempre fueron casos privados.

CONFESIONES CRISTIANAS

LOS PROTESTANTES Y SUS PRIMERAS ACTIVIDADES

En el período hispánico, es muy probable que los casos de acusación de “luteranismo” hayan sido meras armas políticas. El más notorio fue la denuncia contra el conquistador Francisco de Aguirre en 1569, hecha con un notable resumen de ideas reformadas. En 1584, víctima de un naufragio, fue apresado en Buenos Aires John Drake, quien fue condenado en 1587, por el mismo “delito” y sin duda por ser sobrino del célebre marino del mismo apellido.

Fue precisamente sir Francis Drake quien hizo realizar el primer servicio protestante en el actual territorio argentino, cuando en 1577 invernaó en San Julián y, a pedido de un condeñado a muerte, comulgó junto con el convicto antes de que fuera ejecutado. Otras presencias

de capellanes en naves inglesas sólo tuvieron un carácter fugaz.

Los azares de las guerras trajeron a otros protestantes, como fueron los prisioneros de la nave *Lord Clive*, internados en Córdoba en 1763; en 1825, Pedro Ignacio de Castro Barros, para mostrar que no era necesario declarar la tolerancia religiosa, recordaba que ellos realizaron servicios protestantes, quizá como parte de la rutina militar, lo que es la mención más antigua que se tiene de un hecho de ese tipo. En 1797, algo similar se produjo con el *Lord Cumberland* y en un curioso episodio con el *Lady Shore*, que llevaba tropa y condenadas a Australia, mujeres éstas que se mezclaron con la población, una vez superado el problema religioso.

Cuando Buenos Aires fue ocupada por tropas inglesas en 1806, éstas cumplían las normas castrenses, formándose en la Plaza Mayor para un servicio los domingos. Al llegar la noticia de los hechos a su país, dos entidades muy nuevas, la Sociedad Misionera de Londres (que envió, por ejemplo, a Livingstone) y la Sociedad Bíblica Británica y Extranjera, mandaron a un joven misionero llamado David Hill Creighton con seiscientos Nuevos Testamentos en castellano, los que ordenó quemar el obispo Lue; no se conoce ningún ejemplar, aunque uno es mencionado en la biblioteca de Manuel Alberti. Creighton volvió desde Montevideo.

En tres ocasiones, por motivos mercantiles, fue autorizada la presencia de protestantes extranjeros en el Virreinato: el Asiento de la Compañía del Sur (1713), la Real Compañía Pesquera (1789) y la misión del barón Nordenflycht, con técnicos de minas, el mismo año. Fueron situaciones pasajeras, sin consecuencias.

Sin embargo, el ambiente era más tolerante que en otras partes del continente, por una mayor presencia de extranjeros, por requisitos del comercio, por la distancia de la metrópoli y por los cambios que se producían luego de las revoluciones norteamericana y francesa. Una prueba fue la bondadosa acogida a los misioneros del *Duff* en Montevideo en 1796, que uno de ellos narró amenamente en su *Diario de un Misionero Cautivo*. Una información de 1734 menciona la presencia de 62 ingleses, que debían ser casi todos protestantes, lo que legalmente no debería haber sido posible. Asimismo, consta que algunos de ellos se interesaron en distribuir ejemplares de la Biblia, que pedían a Inglaterra. Sin embargo, no existe mención alguna de actividades religiosas en conjunto.

En 1818, llegó a Buenos Aires Diego (James) Thomson, enviado por la Sociedad Británica de Escuelas, para promover el sistema lancasteriano de educación. Era un predicador bautista escocés, que tuvo inmediatamente una muy buena recepción. Saturnino Segurola le dejó el puesto de director de escuelas, desde el cual el recién llegado —que dejó escrita su sorpresa por ello, ya que era “extranjero y protestante”— realizó una muy amplia labor, que se extendió a Montevideo. Varios sacerdotes lo apoyaron en su trabajo y capacitó a algunos docentes, al tiempo que hacía imprimir, por cuenta del Estado, selecciones de la Biblia como material de lectura. Animado por la buena recepción, pidió Sagradas Escrituras a la Sociedad Bíblica de su país y luego a Nueva York, que puso en venta y donó a la Sociedad de Beneficencia. Fue invitado por O'Higgins para similar trabajo en Chile y viajó allá en 1821, no sin antes haber sido declarado ciudadano honorario por Juan M. de Pueyrredón. Después, San Mar-

tín lo invitó y visitó en Lima y luego Thomson viajó intensamente, hasta su muerte en 1854.

Un hecho de trascendencia fue cuando organizó la primera reunión protestante en el país, el 19 de noviembre de 1820. Eran nueve caballeros, de diversas denominaciones, que celebraron su primer culto en la casa del comerciante inglés Jorge Federico Dickson, presumiblemente la quinta que alquilaba a Miguel de Riglos, en la actual calle Juncal entre Esmeralda y Suipacha. El grupo continuó sus actividades luego de su salida, a cargo de laicos, especialmente el relojero Diego Helsby y el comerciante en cueros Guillermo Tait.

El primer problema que enfrentó la creciente comunidad no católica, compuesta por británicos y una minoría alemana, fue el de los entierros. Tanto durante las invasiones de 1806-1807 como después, éstos se realizaban semiclandestinamente en "la bajada del Retiro". A fin de resolver la situación, el 15 de diciembre de 1820 se realizó una asamblea que resolvió tramitar el permiso para la compra de un terreno, creando la Corporación del Cementerio Británico. Un mes después, se adquirió uno junto al cementerio de la Iglesia del Socorro (Juncal entre Suipacha y Esmeralda) y el presbítero Antonio Sáenz dio un dictamen favorable, que permitió concretar la inauguración. Posiblemente a la entrada se levantaba "una capillita con pórtico de orden dórico" (según el libro de "un inglés" en 1825), que fue el primer edificio dedicado al culto protestante en el país, aunque sólo para su uso eventual en casos de sepelio. En 1833, por razones de espacio fue trasladado a la manzana de Pasco y Victoria (Plaza Primero de Mayo) y luego a la zona de Chacarita.

Un interesante caso aislado fue el del ingeniero James Bevans, traído en 1822 para obras

portuarias. Era cuáquero y fue muy mentado en la prensa, no sólo por su ética estricta, sino también por su ropaje muy peculiar; fue abuelo del presidente Carlos Pellegrini.

El 24 de octubre de 1824, llegaron dos jóvenes enviados desde los Estados Unidos por la Junta de Comisionados para las Misiones Extranjeras, entidad que deseaba evangelizar en todo el mundo. Hasta entonces, se partía de la base de que era necesario ir primero a los países paganos como la China y el África, pero la ausencia de la Biblia en el ambiente latinoamericano hizo que se los enviara para un viaje de reconocimiento. Uno de ellos era el pastor congregacional John Brigham, quien, de acuerdo con las instrucciones, siguió viaje hasta México, informando que en casi todas partes la intolerancia impediría un trabajo protestante.

Theophilus Parvin, su compañero, un presbiteriano de 26 años, egresado de Princeton, opinó todo lo contrario. Entusiasmado por el ambiente liberal de Buenos Aires, decidió quedarse por su cuenta. Para mantenerse y crear vínculos, fundó una academia, que enseguida recibió como alumnos a hijos de "familias de la mayor respetabilidad", según él. Cuando se creó la Universidad de Buenos Aires, fue el primer profesor de inglés y griego. Además, atendió el grupo que continuaba la tarea de Thomson y distribuía Biblias. Recibió en su casa al cónsul norteamericano César Rodney, presbiteriano como él, con cuya hija Mary se casó; dejó el país cuando ella falleció en 1830. En 1827, llegó a ayudarle William Torrey. Sus esfuerzos por alcanzar a la población en general no fueron exitosos, aunque eran respetados y mencionados en la legislatura.

LIBERTAD DE CULTOS Y PRIMERAS IGLESIAS RECONOCIDAS

En 1825, el tratado de amistad y comercio con Gran Bretaña especificaba que los súbditos de esa nación "gozarán de una perfecta libertad de conciencia" y podrían tener templos y cementerios. El periodismo subrayó notoriamente este punto del acuerdo, que fue ampliado por la ley propuesta por el gobernador Las Heras el mismo año, extendiendo esa libertad a todos.

En esa época, el gobierno inglés dictó la ley de capellanías, por la que se sostendría en parte un ministro donde hubiera una comunidad que lo justificara. En una reunión de los residentes británicos en Buenos Aires, se resolvió organizar una "Iglesia Protestante Inglesa", no denominacional, y construir un templo. Previamente se alquiló un salón de la Sociedad Filarmónica en Perú y Potosí (actual Alsina). También se produjo la llegada de John Armstrong, ministro anglicano enviado por la Sociedad Bíblica, de acuerdo con el plan de Thomson de establecer un representante en Buenos Aires y otro que recorriera el interior. Éste fue Lucas Matthews, que viajó extensamente por Córdoba, Cuyo y el Noroeste y continuó hasta desaparecer en Colombia.

Armstrong se ofreció para predicar y fue invitado como pastor; aceptó y tuvo una importante actuación hasta 1842. En 1830 se comenzó la construcción del primer templo, que fue inaugurado el 6 de mayo de 1831 y que subsiste en la calle 25 de Mayo. El arquitecto fue el escocés Richard Adams y el gobierno cedió el uso del terreno. Sólo en 1904 se otorgó la propiedad, pese a lo que se lee con frecuencia.

Desde 1810, los sucesivos gobiernos habían deseado traer inmigrantes, obviando el

problema religioso, pero esto sólo se concretó con el proyecto de William y John Parish Robertson, quienes organizaron una colonia de 220 personas provenientes de Escocia que se radicaron en Monte Grande en 1825. Salvo algunos, como el arquitecto Adams, eran personas humildes, unánimemente presbiterianas. Al año siguiente, llegó William Brown, el primer pastor, un hombre de gran cultura, cuyo ministerio se vio perturbado por las guerras civiles. A causa de éstas, la mayoría de los colonos se trasladó a la ciudad, donde se edificó un templo en 1829 y en 1833 otro sobre la calle Piedras, que posteriormente fue demolido para abrir la Avenida de Mayo. Brown volvió a Escocia en 1850.

En 1829, al comenzar el gobierno de Juan Manuel de Rosas, existían tres grupos protestantes en Buenos Aires. En el Interior sólo había individuos aislados, no practicantes, que a veces abrazaban el catolicismo para casarse. Por ejemplo, hubo varios médicos como Diego Paroissien y Guillermo Collesbury, amigos de San Martín, y Aman Rawson, en San Juan o Juan Gillies, en Mendoza.

El cuadro de dichos grupos es muy sugestivo por su variedad. Los presbiterianos escoceses eran los únicos que pertenecían monóticamente a una sola confesión, en la corriente tradicional protestante, mientras que el grupo dirigido por Parvin y Torrey estaba formado por personas de varios trasfondos y con una concepción que podría llamarse "evangélica", poniendo énfasis en la experiencia personal, similar a lo prescripto por la Iglesia Inglesa, aunque en este caso estaba limitada a la comunidad, sólo incluyendo algunos alemanes.

Precisamente por esto, en 1843, dirigidos por Juan L. Zimmerman, cónsul de Hamburgo, y S. T. Deetjen, éstos quisieron tener su



ELEVATION
and
PERSPECTIVE VIEW OF THE INTERIOR
of the
BRITISH CHURCH
Corner of Calle Esmeralda y Calle de Mayo



Perspectiva externa e interna de la British Church, calle 25 de Mayo. Dibujo del arquitecto Richard Adams; litografía de Hipólito Bacle. Colección privada.

propia congregación y organizaron la *Deutsche Evangelische Kirche* —que une las tradiciones luterana y calvinista—, cuyo primer pastor fue August Ludwig Siegel, llegado expresamente desde Alemania. Se reunían en el templo inglés hasta 1853, cuando inauguraron el que aún se emplaza en la calle Esmeralda.

Hubo un importante cambio en el grupo dirigido por Torrey, al retirarse éste. En el mismo año 1835, llegó Fountain Pitts, enviado por la Iglesia Metodista desde los Estados Unidos, para estudiar su establecimiento en el país con espíritu misionero. En consecuencia, en 1836 se radicó el pastor John Dempster, dando comienzo al trabajo de esa iglesia, que es la más antigua entre las que no se ligan

a una comunidad especial. Antes de darle la conducción de la congregación, lo recibió una comisión, nada menos que para examinar su ortodoxia. Este peso de los laicos, típico del protestantismo evangélico, fue muy notorio en la Argentina. Por las dificultades que debió enfrentar Dempster, se resolvió su regreso en 1842, pero una vez más los miembros de la congregación asumieron la responsabilidad y organizaron una “Sociedad para la Promoción del Culto Cristiano” para reunir los fondos con que sostener un pastor, con lo cual consiguieron el envío de William Norris, quien comenzó por edificar una capilla en la calle Cangallo. En 1846, fue reemplazado por Dallas D. Lore. De los cincuenta componentes, sólo once eran metodistas; los demás eran de ocho denominaciones y cuatro nacionalidades. Uno de ellos era el conocido viajero William MacCann, quien dedicó un capítulo a historiar estos hechos. En esta inauguración, como en las otras, hubo importantes personajes oficiales.

Un quinto grupo presenta varias novedades. Por un lado, era estrictamente luterano y, por el otro, fue el primero relacionado con un proyecto colonizador, o sea, con una proyección hacia el interior. Surgió por los empeños de Juan Fugl, un piadoso dinamarqués, que se estableció con otros connacionales en la zona de Tandil. Llegó a la zona en 1848, donde realizó sus actividades religiosas, primero de forma casera y luego, en un salón alquilado.

La vida protestante bajo el régimen rosista no fue fácil. Prácticamente se interrumpió la venta de Biblias y cuando tanto Armstrong como Brown y Dempster quisieron comenzar a predicar en castellano, el Restaurador en persona se lo prohibió, así como las misiones entre los indios. Es claro su concepto: conceder

cierto grado de tolerancia mientras se mantuvieran dentro de los límites de su comunidad y de su idioma, lo que pesó en la decisión de aquéllos de retirarse.

Una dificultad permanente fueron las reglamentaciones para las escuelas. Las colectividades británica y alemana fundaron las suyas, con pastores en lugares de eminencia. Las exigencias sobre el programa y la confesionalidad de los maestros estuvieron a punto de hacer fracasar el esfuerzo.

Después del problema de sus entierros, los protestantes debieron enfrentar el de los casamientos. Al principio, como eran entre miembros de la misma fe, se realizaban a cargo de los capitanes de los buques de su bandera y a veces inscriptos en el consulado. La dificultad surgió cuando algunos de ellos quisieron casarse con jóvenes católicas. Se trató, en general, de personas prominentes, como Tomás Armstrong, Daniel Gowland o Eduardo Loreille, socio del cónsul francés, mientras que la otra parte implicaba apellidos como los Thompson, Mansilla o Rubio. Cada caso dio lugar a muchas alternativas diferentes, resueltas con la aceptación del catolicismo por quien no lo profesaba. El detonante fue, en 1832, el caso de María Quevedo y Samuel F. Lafone, quien no estaba dispuesto a renegar de su fe. En casa de la novia, Torrey celebró una ceremonia, que la curia declaró clandestina y nulo el casamiento. Todos fueron presos y luego condenados a destierro, pero la intervención de los cónsules y de los residentes extranjeros hizo que Rosas los indultara y que luego se admitiera eclesiásticamente el casamiento. Como derivación, en 1834 el gobierno de Viamonte permitió la existencia de registros en las iglesias de las distintas comunidades.

MISIONES EN LA PATAGONIA

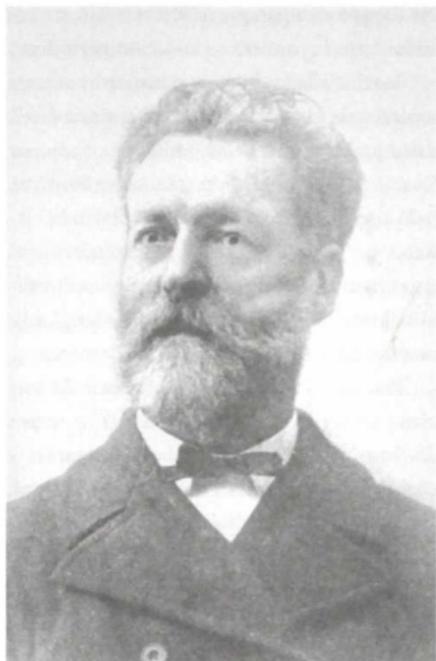
Mientras tanto, se desarrollaba una historia separada en la zona austral, donde no existía población blanca, salvo la chilena en Punta Arenas desde 1843. Eso era un desafío para las organizaciones misioneras, también por tratarse de "lo último de la tierra", según la frase de Cristo al enviar a sus discípulos.

El primer intento fue realizado en el estrecho de Magallanes, en 1833, por dos jóvenes norteamericanos, William Arms y Titus Coan (futuro héroe de las misiones en Hawai), que convivieron unos meses con los indios, pero no encontraron cómo superar las dificultades de ser un pueblo escaso y nómada.

El mismo año, tuvo lugar el segundo viaje hidrográfico de Robert Fitz Roy. Llevaba de regreso a tres indios fueguinos, acompañados por el joven ministro Ricardo Matthews, que debía establecerse con ellos, pero la hostilidad de los indios hizo fracasar el proyecto.

El marino retirado inglés Allen F. Gardiner comenzó un trabajo misionero por su cuenta en varias partes del mundo. Buscando alejarse de las interferencias, fue al Estrecho, pero antes de radicarse, volvió a Inglaterra, donde en 1844 fundó la *Patagonian Missionary Society* (luego "de Sud América", como aún se conoce) con algunos amigos, y regresó a buscar a sus indios amigos, pero tropezó con la llegada de los chilenos. En 1849 hizo otro intento frustrado en los canales fueguinos y al año siguiente, habiendo desembarcado con seis compañeros en la zona, terminaron muriendo todos de hambre y de frío, pero dejando en sus diarios impresionantes testimonios de su confianza en Dios.

Su trabajo fue continuado por George Pakenham Despard, el secretario de la Misión,



Thomas Bridges, forjador de Ushuaia.

quien arrendó un islote en las Malvinas para llevar allí indios, educarlos y devolverlos a su tierra. Este plan culminó trágicamente con la muerte de ocho misioneros y marinos en 1859 en Wulaia, isla Navarino. Pese a ello, diez años después, su sucesor Waite H. Stirling se estableció en Ushuaia, para crear una *Christian Village*. Pero el mismo año, fue designado primer obispo anglicano para Sud América, con sede en las Malvinas. Entre tanto, se había intentado un nuevo puesto en el río Santa Cruz y el médico Jorge F. Humble se estableció en Carmen de Patagones entre 1865 y 1892.

El puesto de Stirling fue ocupado por Thomas Bridges, hijo adoptivo de Despard, quien trabajó allí hasta 1886, acompañado por otros como John Lawrence y Robert Whaits. La tarea resultó muy fecunda, pues los canales fue-

ron completamente pacificados y, en Ushuaia, la expedición naval argentina que tomó posesión del lugar en 1884 encontró una población de más de trescientas personas. Las epidemias provocaron la declinación de los nativos y la Misión intentó seguir el trabajo en varios lugares cerca del Cabo de Hornos, donde el misionero Henry Burleigh murió ahogado accidentalmente. En 1916, la Sociedad dio por terminada su tarea en el sur, habiéndola continuado con gran éxito entre los indios del Chaco argentino y paraguay y otros lugares del continente.

Las Malvinas habían sido usurpadas en 1833. Es muy posible que haya habido protestantes antes de entonces y el mismo Luis Vernet era de origen hugonote. Se enviaron capellanes desde Inglaterra, que tuvieron influencia en la población. Stirling hizo edificar la imponente catedral, el mejor edificio de las islas. Los capellanes han tenido un lugar destacado en la pequeña vida comunitaria, mereciendo ser mencionados Charles Bull y L. E. Brandon. En 1872, el bautista Jorge Nott comenzó a reunirse con otros; su trabajo evolucionó en la Iglesia del Tabernáculo, de carácter independiente y de orientación presbiteriana, desde 1905. Ambas siguen representando la limitada vida espiritual de la colonia, junto con la Iglesia Católica.

LAS IGLESIAS DE INMIGRACIÓN

Hasta 1880, no surgieron nuevas iglesias. La Iglesia Inglesa se transformó en Anglicana, luego del fin de las capellanías (1875) y el reconocimiento de W. H. Stirling como obispo. Sin duda, su figura más destacada fue William C. Morris, ampliamente reconocido por su obra social y cultural, comenzada en 1898. Por su



El predicador metodista Dr. Juan F. Thomson en 1900, electo a la conferencia general. *Historia del Metodismo en el Río de la Plata. 1836-1936*, Buenos Aires, 1936.

parte, los presbiterianos se extendieron por zonas rurales con lo que llamaron *rancho kirks*.

La Iglesia Metodista creó en 1896 una segunda congregación en Junín y Charcas, luego en Rivadavia 4040. Desde 1856 a 1869, el superintendente fue William Goodfellow, que formó una iglesia en Rosario, con la colaboración del empresario William Wheelwright y un notable grupo de líderes, entre los que se destacó Juan F. Thomson. El 25 de mayo de 1867, éste fue quien predicó por primera vez en el comienzo sistemático en castellano, para alcanzar a la población en general, lo que nunca se interrumpió. Fue una personalidad muy destacada, amigo de los presidentes Mitre, Sarmiento y Roca. Los dos últimos asistieron a

ese templo en algunos casos. Thomson creó *El Estandarte*, la primera publicación periódica.

Las Sociedades Bíblicas reiniciaron su tarea recorriendo el continente desde Buenos Aires, destacándose Andrew M. Milne (apoyado por Sarmiento) y, sobre todo, Francisco Penzotti, ítalo-uruguayo, primera gran personalidad latina, que incluso estuvo preso algunos meses en el Perú. El sueco Emilio Olson vendió Biblias hasta Tierra del Fuego y José Mongiardino viajó hasta Bolivia, donde murió mártir.

Fue muy importante la influencia de este credo en la educación. Las llamadas "maestras de Sarmiento" eran casi todas protestantes y ello produjo problemas con algunos obispos, así como hostilidad, por ejemplo en el caso de Jorge Stearns, quien en Paraná no pudo enterrar a su esposa por varios días, que debió pasar en la puerta del cementerio. La oposición a Clara y Frances Armstrong, en Catamarca y Córdoba, fue uno de los detonantes para la ruptura con el Vaticano. En 1864, la gran educadora Juana Manso ingresó a la Iglesia Metodista.

El auge de la inmigración hizo llegar diversos grupos protestantes, pese a que no faltaron oposiciones, como la que enfrentó Urquiza, quien en 1859 debió exonerar a su agente, un sacerdote, por ser discriminatorio con 120 colonos suizos no católicos.

En Esperanza (1855), ochenta familias (la cuarta parte) eran protestantes franceses, suizos y alemanes, que hicieron venir a sus pastores, dando origen a las primeras congregaciones en el interior.

Un caso muy especial fue el de los galeses del Chubut, que desde 1865 comenzaron a poblar la desértica zona con enormes dificultades, enfrentando incluso la oposición del Senado Nacional. Comprendiendo su importancia para la soberanía nacional, Mitre obvió aque-

llo y así pudieron llegar en el *Mimosa* para fundar Puerto Madryn, Trelew y otras poblaciones, y luego esparcirse por toda la zona. Sus líderes indiscutidos eran los pastores, que dejaron muchos testimonios escritos, destacándose Abraham Matthews.

Desde 1894, se establecieron en Entre Ríos los llamados "alemanes del Volga", o sea los pobladores de ese origen que habían sido invitados por Catalina II y que incluían a muchos luteranos y bautistas. Luego se desparramaron por Misiones y La Pampa, desde donde realizaron un éxodo masivo al Chaco.

Finalmente, en 1889, los holandeses fueron a la zona de Tres Arroyos, organizando la Iglesia Reformada. En 1903, aumentaron con la afluencia de boers sudafricanos, en la zona de Comodoro Rivadavia, aunque muchos de ellos regresaron a su país.

Amén de los citados, hubo más tarde grupos protestantes entre los valdenses (italianos, de origen francés), suecos, noruegos y luego rusos, polacos, ucranianos, húngaros, estonios, italianos y, más entrado el siglo XX, armenios y orientales. Todos ellos mantenían su vida religiosa, no sólo por razones espirituales, sino además para conservar su identidad nacional, por lo que todo lo hacían en su idioma y con su idiosincrasia, por ejemplo el canto congregacional de los himnos.

LAS IGLESIAS EVANGELIZADORAS

Las iglesias de raíz evangélica, o sea relacionadas con el movimiento espiritual de fines del siglo XVIII, no concebían la vida religiosa como parte de lo nacional, sino como fruto de experiencias íntimas personales. En la Argentina, siempre prefirieron usar el nombre de "evangélicos", por la connotación negativa en



Fachada del templo metodista, Buenos Aires.

ciertos círculos de lo protestante. Para ellos, el término "conversión" no significa el paso de una confesión a otra, sino un encuentro individual con Dios, de acuerdo con las enseñanzas bíblicas. En general, no tenían relación con el Estado (salvo casos como la corriente evangélica en la Iglesia Anglicana, que era la misionera) y se manejaban autónomamente, por ejemplo, con sus propios recursos humanos y económicos. Naturalmente, sentían la obligación de hacer que esa experiencia alcanzara el mayor número, sin importar su nacionalidad. Fue ese impulso el que hizo predicar en castellano a Juan F. Thomson. Aunque a menudo se use el término "iglesia", se suele preferir el de "denominación" (que puede abarcar a más de una iglesia, como el caso de las luteranas).

A partir de los inmigrantes, se desarrollaron los bautistas (herederos de los anabaptistas del siglo XVI), que ya se encontraban en el



Pablo Besson a los sesenta años. *Historia del Metodismo en el Río de la Plata. 1836-1936*, Buenos Aires, 1936.

Chubut. En Esperanza, varios colonos franceses bautistas comenzaron a compartir su fe y resolvieron llamar a su ex pastor, el suizo Pablo Besson, quien llegó en 1881. Era un joven de convicciones muy firmes, sobre todo en cuanto a la libertad de cultos, y además muy erudito, pues había estudiado con grandes figuras. Conoció a fondo la historia argentina y escribió en abundancia, aunque fragmentariamente. Hizo la primera traducción del Nuevo Testamento en el país. En su lucha contra la intolerancia —en especial, la necesidad de enterrar a una niña en un jardín— se trasladó a Buenos Aires para seguir su predicación y su lucha, que incluyó la celebración de un casamiento de dos españoles, habiendo resuelto no inscribirse como pastor de una comunidad, pues declaró:

“Preferí correr los riesgos y peligros de la libertad”. Con sus recursos, edificó el primer templo en la calle Estados Unidos, 1273. A partir de 1903, llegaron misioneros norteamericanos. Se les agregaron congregaciones de los alemanes del Volga y, posteriormente, de origen eslavo. Discípulo de Juan F. Thomson, el joven Juan C. Varetto llegó a ser un destacado líder bautista; a pesar de ser autodidacta, fue un prolífico escritor y notable predicador, con un estilo directo y claro, con mucha base bíblica.

En Inglaterra, se produjo un movimiento en la Iglesia Anglicana, buscando una auténtica vida espiritual independiente, que comenzó con reuniones en casas y salones. Recibieron el nombre de “hermanos libres”, que generalmente no usan, prefiriendo llamarse “cristianos evangélicos” a secas. Si bien su actividad en este país fue comenzada por Enrique J. R. Ewen, enviado como misionero, es un movimiento esencialmente laico y entre sus líderes se destacaron, por ejemplo, funcionarios de los ferrocarriles. Pronto se extendieron, en especial en el Noroeste y la Capital. Se distinguieron otros, como Carlos Torre y Guillermo Payne, que viajó hasta Bolivia.

En 1889, llegaron los primeros oficiales del Ejército de Salvación, con su énfasis en el trabajo social y la evangelización de las clases bajas. Comenzaron su obra en Buenos Aires y, en 1894, inauguraron su “cuartel central” en la calle Rivadavia, 3290, mientras comenzaban a crear hogares para ancianos, hombres solos, señoritas, mujeres de la vida, etc., y pronto fueron muy bien reconocidos por la sociedad en general por su trabajo en favor de los necesitados.

Ya en el siglo XX, en 1909, la Iglesia del Nazareno —del movimiento “de santidad”, por el énfasis en ese tema— envió también misio-

neros desde los Estados Unidos (los esposos Francisco y Lula de Ferguson).

Las llamadas "misiones de fe" eran grupos de personas que se reunían exclusivamente con fines misioneros y con el principio de que, dado que Dios provee nuestras necesidades, no es necesario, por ejemplo, hacer presupuestos o fijar sueldos. Aunque tenían siempre algún trasfondo eclesiológico, se han considerado fuera de las estructuras existentes. La Unión Evangélica, de origen inglés y orientación bautista, llegó a la Argentina en 1886 y la Alianza Cristiana y Misionera, norteamericana y de tipo presbiteriano, en 1897. Su trabajo se realizó especialmente en el interior de la provincia de Buenos Aires y, al principio, progresó con cierta lentitud.

La Iglesia Adventista del Séptimo Día estaba presente entre los colonos ruso-alemanes en Entre Ríos desde 1890, liderados por Jorge Riffel, quien había llegado al país en 1880, pero se había ido a los Estados Unidos; allí abrazó esa fe, lo que lo decidió a volver en 1889, con otros dos matrimonios adventistas. Hicieron contacto con pobladores de Esperanza, ganados para la misma por la lectura de material proveniente de Europa. Desde 1894, fueron pastoreados por Francis H. Westphal, del mismo país, quien dirigió el primer culto la noche de su llegada; el mismo año, se organizó la primera iglesia y comenzaron a expandirse en Santa Fe, pese a los obstáculos que producían sus principios en cuanto a la observancia del sábado, y no del domingo, así como su abstinencia de carne, alcohol, etc. La labor educativa, que sería luego muy importante, comenzó en Crespo en 1898, con una escuela, y la relacionada con la salud, tres años antes en Camarero, trasladada luego a Puiggari en 1907, para alcanzar gran desarrollo. En 1901,

se organizaron como Asociación del Río de la Plata. Contaban con una docena de congregaciones y un par de revistas.

EVANGELIZACIÓN E INMIGRACIÓN

Como se ha señalado, en la Argentina existió, con las variantes de cada época, un espíritu de tolerancia, casi único en el continente. Esto fue notorio en los primeros tiempos de la independencia y de la organización nacional, en especial porque se daba importancia capital a la inmigración, sobre todo la proveniente de Europa del norte. La asimilación de lo hispánico con lo católico conservador —lo que era abonado por la actitud de parte del clero— producía cierta simpatía por el protestantismo con sus principios de libre examen y menor espíritu jerárquico. Nadie se preocupaba, por ejemplo, de que autores muy citados como William Paley, Benjamin Constant y otros fueran protestantes. Por cierto, en las últimas décadas del siglo, con el auge del ultramontanismo y del anticlericalismo, al menos en la oratoria, las posiciones se fueron enfrentando y los evangélicos vieron al sector liberal como un aliado. Se debe señalar que no hubo ningún caso de martirio, incendio de templos o libros (salvo el citado de Lue) u otras agresiones graves, aunque no ha estado ausente cierto grado de discriminación más o menos sutil.

Así como el catolicismo llegó al país de mano de España, los primeros pasos protestantes se ligaron a la presencia, en especial, de británicos y de algunos alemanes, franceses y norteamericanos, aunque a menudo su fe era bastante nominal. Cuando la inmigración formó una nueva nacionalidad en lo demográfico, sucedió lo mismo en el plano religioso. Por otro lado, esa variedad también incluyó el ele-

mento evangélico (la experiencia personal, la necesidad de evangelizar a quienes no la hubieran tenido, la difusión de la Biblia, la espontaneidad del culto, la participación laica en el gobierno, etc.) junto al protestantismo tradicional, como si los movimientos del siglo XVIII se añadieran a los del siglo XVI, aunque las iglesias relacionadas con la Reforma también asumieron un carácter más evangélico en este sentido.

La evangelización tuvo sus frutos básicamente en los elementos inmigratorios. Desarraigados de su tierra, su familia y aun las formas tradicionales de su religiosidad, las iglesias evangélicas fueron formadas esencialmente por españoles e italianos. En cierta forma, en general eso significó que, habiéndose iniciado en la clase alta, luego fuera especialmente de las más bajas, a las que se ayudaba a ascender en la escala social. El impulso dado por una decisión espiritual llevaba al progreso educativo, como la creación de escuelas, así como a un sentido de participación, que no lograban en otras esferas; todas las últimas denominaciones mencionadas son de tipo congregacional (sin jerarquías y con el gobierno de la mayoría) y eso resultó una sencilla escuela de democracia. Fue así especialmente para las mujeres, que no tenían otro ámbito fuera del hogar y la iglesia donde desarrollar su anhelo de comunidad. Posteriormente, se puede decir lo mismo de los fuertes movimientos juveniles.

Siempre tuvieron importancia los elementos laicos, que promovieron la creación de las primeras iglesias y que mantuvieron su papel básico en su gobierno. Las ceremonias religiosas eran sencillas, basadas especialmente en la lectura y exposición de la Biblia, pero también con gran lugar para el canto congregacional, o

sea de todos los presentes, con letras que eran un sermón en sí mismas. La producción literaria comenzó desde el inicio del siglo XX.

El paso de un siglo al otro indica una nueva etapa y una tendencia previsible. Al cesar el influjo demográfico de países de mayoría protestante y al presentarse iglesias y misiones sin carácter nacional, era lógico que las definidamente protestantes dejaran de crecer, mientras que las evangélicas habrían de desarrollarse, tanto por el trabajo de los primeros grupos, como por la llegada de otros y, a su tiempo, el surgimiento de los de origen nacional.

LOS ORTODOXOS

Es probable que haya habido antes algunos ortodoxos, especialmente entre los marinos, pero la primera fecha segura es la del 1º de octubre de 1887, cuando un grupo de griegos, serbios, sirios, libaneses y de otras nacionalidades, se dirigió al zar Alejandro III pidiendo un sacerdote. Por decreto del 14 de junio de 1888, la Misión Ortodoxa envió al padre Miguel Ivanov, como agregado a la legación imperial. A fines de año, se ofició la primera misa en una casa particular y se puso la piedra fundamental del templo de la Santísima Trinidad, en Buenos Aires, construido por el arquitecto Pedro Christophersen, sobrino del encargado de negocios de Rusia. Ivanov volvió a su país en 1891.

El mismo año llegó el padre Constantin Israstzoff, quien ejerció su ministerio hasta su muerte en 1956. Inauguró el templo en 1901, con la presencia del presidente Julio A. Roca. El mismo año comenzaron actividades religiosas en Misiones y el Chaco. Además, la iglesia cumplía funciones comunitarias, como ser las culturales y benéficas.

Todas las ramas de la confesión ortodoxa se mantuvieron unidas hasta la Primera Guerra Mundial, cuando el aumento de la inmigración hizo surgir las demás que existen actualmente.

CULTOS NO CRISTIANOS

EL JUDAÍSMO

No es fácil separar la religiosidad judía de su presencia comunitaria, por razones obvias. Después de aquellas presencias clandestinas en la era colonial, no se encuentran indicios de judaísmo hasta los comienzos de la organización nacional.

El primer dato es el de la negativa al permiso para un casamiento judío, antes de 1860, lo que fue rectificado el mismo año por Miguel Navarro Viola, en el caso de Salomón y Elizabeth Levy. Poco después, se organizó por primera vez la Congregación Israelita de la República Argentina, se dice que por iniciativa de dos judíos que se reconocieron al leer libros de su fe en la Recoleta. La organización definitiva fue en 1871, con un sentido social, pero especialmente religioso. Su estatuto destacaba la libertad de cultos, creaba un registro de nacimientos, casamientos y muertes, indicaba orar por las autoridades, etc. En el segundo estatuto, se especificaba que "el ritual de la Congregación será ashkenazy". Los primeros actos religiosos se celebraron en la casa de Gabriel Kramer, desde 1875. La lucha para poder crear dicho registro fue encabezada por Segismundo Auerbach.

Entre los fundadores, figuraba como rabino el comerciante inglés Henry Joseph y, como cantor, Enrique Bach. El primero había sido designado en Francia, aunque carecía de

todos los estudios necesarios. Su esposa cristiana aceptó el judaísmo en esa circunstancia. Joseph falleció en 1913, habiendo sido sucedido, en 1906, por el rabino Samuel Halphon.

En la década siguiente, comenzaron las actividades religiosas de la comunidad sefaradí, que solicitó permiso para levantar una sinagoga, en 1889; debió ser la que estuvo en la calle Moreno, altura 810, aunque se menciona una en la calle Lavalle, al 1134.

En 1885 se formó la Piadosa Compañía Ashkenazy, con el fin de crear un cementerio para los judíos, lo que tuvo muchas alternativas. La presidía el militar Luis H. Brie, aunque el rabino Joseph era presidente honorario. En 1889, se adquirió un terreno en la calle Junín para edificar una sinagoga, pero finalmente se levantó en Libertad 785, donde está aún. Fue posible, según el acta, "con el óbolo de israelitas residentes y personas generosas de otros credos". En la inauguración, en 1897, estuvieron presentes el canciller, el intendente y otras autoridades, así como el pastor metodista Juan F. Thomson.

Mientras tanto, en 1889 otro aporte humano importante había hecho variar la presencia hebrea, cuando la nave *Weser* trajo 820 familias que fundaron la localidad de Moisesville, nombre de sentido patriótico y religioso. El nombre fue propuesto por el rabino Aarón Halevi Goldman, que formaba parte del contingente. Era un hombre muy culto y ejerció su liderazgo espiritual durante 53 años. En 1891, la colonia contaba con cuatro sinagogas, un cementerio y otras instituciones religiosas.

El desarrollo fue más acelerado posteriormente, aunque siempre unido y diversificado a la vez por las distintas corrientes que tienen lugar en la comunidad judía, de la que Boleslaw Lewin dice que "el único nexo era el religioso".

EL ISLAMISMO

Los primeros inmigrantes de origen árabe llegaron de Siria, el Líbano y Palestina desde 1880, pero eran de distintas confesiones cristianas. Entre 1900 y 1914, junto a ellos vinieron los primeros de religión musulmana, y se calcula que fueron unos veinte mil hasta 1914. Las diferencias étnicas e idiomáticas les hicieron desparramarse por todo el país, dificultando el origen del culto organizado, pues el primer oratorio fue levantado en la Capital recién en 1928. Sin embargo, es necesario subrayar que, dadas las características de la religio-

sidad islámica, se puede decir que no perdieron su fe, pues ella se basa en las prácticas personales, esencialmente la oración.

No hubo, en el siglo XIX, actividades budistas ni de otros grupos, cristianos o no, en la Argentina.

Este cuadro muestra que el paso de un siglo al otro (o más bien, antes y después de la Primera Guerra Mundial) ofrece un panorama de inminente cambio hacia un señalado pluralismo, al amparo de la libertad de cultos expresada en la Constitución Nacional. Nuevos grupos y tendencias habrían de aparecer, a medida que se desarrollaban los preexistentes.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA**Los protestantes**

No existe un estudio general sobre el tema, aunque merece destacarse de DANIEL P. MONTI, *Presencia del Protestantismo en el Río de la Plata durante el Siglo XIX*, Buenos Aires, 1969, con un buen panorama de 261 páginas. La información es abundante y exacta, aunque carece de elementos como bibliografía, índices, etc. Para lo relativo a la inmigración, puede verse del CENTRO DE ESTUDIOS CRISTIANOS (Waldo L. Villanpando, Ed.), *Las Iglesias del Trasplante. Protestantismo de Inmigración en la Argentina*, Buenos Aires, 1970, con un análisis más bien sociológico y datos sobre diez iglesias de comunidades extranjeras. Un resumen de la primera época en ARNOLDO CANCLINI, "Génesis y significado de los primeros grupos protestantes en Buenos Aires", en Academia Nacional de la Historia, *VI Congreso Internacional de Historia de América*, Buenos Aires, 1982 b.VI.

Hay un buen número de trabajos sobre las distintas iglesias y denominaciones y biografías de las principales personalidades, de muy distinto valor y generalmente obtenibles sólo en instituciones especializadas. Sobre el primer punto, se pueden mencionar:

Anglicanos: W. H. HODGES, *History of the Anglican Church of St. John the Baptist, 1831-1931* (sin datos editoriales, 31 páginas; bien documentado); ARNOLDO CANCLINI, *Cómo fue civilizado el Sur patagónico*, Buenos Aires, 1977 (sobre misiones en la Patagonia, con mucha documentación). **Presbiterianos:** JAMES DODDS, *Records of the Scottish Settlers in the River Plate and their Churches*, Buenos Aires, 1897 (460 páginas; obra muy bien documentada y la mejor sobre la primera época), y CECILIA GRIERSON, *Primera y única colonia formada por escoceses en la Argentina*, Buenos Aires, 1925 (68 páginas; trabajo de dicha médica, hija de un colono, breve pero atractivo). **Evangé-**

licos alemanes: Sin mención de autor, *Geschichte der Deutsche Evangelische Gemeinde. 1843-1943*, Buenos Aires, 1943 (obra amplia, muy documentada; no hay traducción). **Dinamarqueses:** JUAN FUGL, *Memorias de Juan Fugl. Vida de un pionero danés durante treinta años en Tandil, Argentina. 1844-1875*, Buenos Aires, s/f; y del mismo autor, *Abriendo surcos*, Buenos Aires, 1959 (es un resumen del anterior). **Metodistas:** DANIEL P. MONTI, *Ubicación del metodismo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1976 (amplio y bien documentado); A. J. TALLON, *Historia del Metodismo en el Río de la Plata. 1836-1936*, Buenos Aires, 1936 (resumen histórico y panorama de la Iglesia en esa fecha). **Bautistas:** JUNTA BAPTISTA DE PUBLICACIONES, *Los bautistas en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1930 (buen panorama general e historia de las iglesias hasta ese entonces); ARNOLDO CANCLINI, *Los bautistas en marcha*, Buenos Aires, 1959 (resumen para el cincuentenario de la organización de la Convención nacional); A. CANCLINI, *Un hombre, un pueblo*, Buenos Aires, 1981 (resumen para el centenario de la llegada de Besson). **Hermanos libres:** CARMELO RACCIATTI, *Evocación*, Lanús, 1981 (breves biografías de los principales personajes); CARLOS S. BISIO, *Nuestros primeros pasos*, Buenos Aires, 1982 (compilación de datos y escritos de los iniciadores). **Unión Evangélica:** HARRY GUINNESS, "Not unto us", London, s/f. (incluye un capítulo sobre la Argentina). **Alianza Cristiana y Misionera:** JACK SHANNON, *Cien años*, Buenos Aires, 1997 (resumen para el centenario). **Adventistas:** NÉSTOR A. PEVERINI y JUAN C. PRIORA, *Raíces adventistas en la Argentina*, Buenos Aires, 1994; EGIL H. WENSELL, *El poder de una esperanza que educa y sana. Reseña histórica*, Villa Libertador General San Martín, 1998.

Biografías (en orden alfabético): **John Armstrong:** "La correspondencia de John Armstrong", *Investigaciones y Ensayos*, n° 28, Buenos Aires, 1980 (especialmente documental). **Pablo Besson:** SANTIAGO CANCLINI, *Pablo Besson. Un heraldo de la libertad cristiana*, Buenos Aires, 1933 (reeditado en 1957, biografía amplia, insistiendo en el tema de la libertad de cultos). **Tomas Bridges:** Tomás Bridges. *Pionero en Ushuaia*, Buenos Aires, 1970. **Allen F. Gardiner:** JOHN L. MARSH, *A Memoir of Capt. Allen F. Gardiner*, London, 1857 (amplia biografía, obra de un cuñado); ARNOLDO CANCLINI, *Allen F. Gardiner, Marino. Misionero. Mártir*, Buenos Aires, 1970. **Jorge F. Humble:** ARNOLDO CANCLINI, *Jorge F. Humble. Maestro y médico misionero*, Buenos Aires, 1974. **Juan Lawrence:** ARNOLDO CANCLINI, *Juan Lawrence, Primer maestro en Tierra del Fuego*, Buenos Aires, 1974. **William C. Morris:** ISMAEL A. VAGO, *Morris. Una vida dedicada a la niñez*, Buenos Aires, 1947 (un buen resumen); BERNARDO GONZÁLEZ ARRILI, *Vida y milagros de Mr. Morris*, Buenos Aires, 1955 (amena evocación de un ex alumno). **Theophilus Parvin:** ARNOLDO CANCLINI, "La correspondencia de Teófilo Parvin", *Investigaciones y Ensayos*, n° 25, Buenos Aires, 1978 (especialmente documental). **Guillermo Payne:** GILBERTO M. LEAR, *Un explorador valiente*, Lanús, 1951 (biografía resumida). **Francisco Penzotti:** CLAUDIO CELADA, *Un apóstol contemporáneo*, Buenos Aires, 1934 (buena biografía, pero verbosa); DANIEL HALL, *Llanos montaños*, Buenos Aires, 1913 (biografía resumida). **Waite H. Stirling:** FREDERICK C. MACDONALD, *Bishop Stirling of the Falklands*, London, 1929 (obra detallada y de mérito); ARNOLDO CANCLINI, *Waite H. Stirling. El centinela de Dios en Ushuaia*, Buenos Aires, 1970. **Diego Thom-**

son: JUAN C. VARETTO, *Diego Thomson*, Buenos Aires, 1918 (buen panorama, aunque no abarca toda la vida); ARNOLDO CANCLINI, *Diego Thomson*, Buenos Aires, 1987 (biografía completa basada en escritos del personaje) **Juan F. Thomson:** JUAN C. VARETTO, *El Apóstol del Plata*, Buenos Aires, 1943 (obra muy amplia, con resúmenes de sermones). **Juan C. Varetto:** AGUSTINA VARETTO DE CANCLINI, *Juan C. Varetto. Embajador de Cristo*, Buenos Aires, 1955 (biografía escrita por su hija, describiendo las iglesias de la época).

Sobre algunos aspectos específicos: **Arquitectura:** ALBERTO S. J. DE PAULA, "Templos Rioplatenses no Católicos", *Anales del Instituto de Arte Americano*, nº 15-17, Buenos Aires, 1963-64 (trabajo conciso, muy bien informado). **Cementerios:** JORGE ALFONSIN, *Cementerios de Disidentes Protestantes en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, s/f. (breve, pero bien documentado); JORGE ALFONSIN y MAXINE HANON, *El pequeño cementerio de la calle del Socorro*, Buenos Aires, 1821-1833, edición de los autores (trabajo bien documentado sobre el tema); LUIS NÚÑEZ, *Los cementerios*, Buenos Aires, 1970 (trabajo popular, pero serio). **Distribución de la Biblia:** SOCIEDAD BÍBLICA ARGENTINA, *La Biblia en la Argentina. Su distribución hasta 1853*, Buenos Aires, 1987 (con mucha documentación), e *Informes anuales de las Sociedades Bíblicas Británica y Americana*, s/e. **Maestras:** ALICE HUSTON LUIGGIE, *79 valientes*, Buenos Aires, 1959 (trabajo completo, biografiando a cada una); JENNIE HOWARD, *En otros años y climas distantes*, Buenos Aires, 1951 (testimonio de una de ellas).

Otros textos de protagonistas (en orden alfabético): PABLO BESSON, *Escritos*, 2 tomos, Buenos Aires, 1957 (materiales publicados en dia-

rios y folletos sobre diversos asuntos); ALLEN F. GARDINER, *Últimos documentos de...*, México, 1957 (impresionante documento espiritual); WILLIAM M. HUGHES, *A orillas del río Chubut en la Patagonia*, Trelew, 1965 (muy buena exposición); LEWIS JONES, *Una nueva Gales en Sudamérica*, Trelew, 1965 (por el fundador de la colonia, muy documentado y apoloético); ABRAHAM MATTHEWS, *Crónica de la colonia galesa de la Patagonia*, varias ediciones (muy informativo e interesante); JAMES THOMSON, *Letters on the Moral and Religious State of South America*, London, 1827 (con interesantes observaciones).

Los ortodoxos

Sólo existe el folleto del padre CONSTANTIN ISRATZOFF, *La Iglesia Ortodoxa en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1904.

El judaísmo

Las obras de BOLESLAO LEWIN son las mejores sobre las etapas más antiguas. Véase especialmente: *Cómo fue la inmigración judía en la Argentina*, Buenos Aires, 1983. Además, se pueden consultar: RICARDO FEIERSTEIN, *Historia de los judíos argentinos*, Buenos Aires, 1993 (con bastantes referencias a lo religioso); DAIA, *Cincuenta años de colonización judía en la Argentina*, Buenos Aires, 1939 (especialmente por datos sobre las colonias); MANRIQUE ZAGO (editor), *Judíos y argentinos. Homenaje al centenario de la inmigración judía a la Argentina*, Buenos Aires, 1989; ASOCIACIÓN MUTUAL ISRAELITA ARGENTINA-AMIA, *Anales de la Comunidad Israelita de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1969 (el capítulo sobre religión trae sólo dos páginas sobre el siglo XIX).

IV. EL ORDEN JURÍDICO

28. PENSAMIENTO JURÍDICO Y RENOVACIÓN LEGISLATIVA

José María Díaz Couselo

EL PENSAMIENTO JURÍDICO Y LA NORMATIVIDAD

Las ideas jurídicas desempeñan un papel significativo en el desenvolvimiento del derecho, pues ellas están presentes en los tres momentos fundamentales de su existencia, que son la creación, la interpretación y la aplicación. Pero no actúan solas, pues junto a éstas intervienen otras fuerzas, que emanan y son propias de la realidad histórica vigente en el ámbito donde está destinado a regir. A través de esa permanente dialéctica entre teoría y praxis, presente en la formación de todo derecho, comienza a constituirse la cultura jurídica argentina. Sobre el pensamiento nacional en el período que abarca de 1810 a 1914, tuvo una fuerte influencia el desarrollado en Europa durante los siglos XVIII y XIX, sin que ello determinara el abandono de las corrientes tradicionales provenientes del mundo clásico y de la escolástica española. A este panorama ideológico se lo trató de armonizar y adaptar a la realidad del nuevo Estado, aunque no siempre con la misma fortuna.

No puede afirmarse que en el Río de la Plata se hayan manifestado creadores de ideas jurídicas originales. En esta área del mundo, sólo estar bien informado era un mérito y lo

que predominó fue la presencia de posiciones eclécticas, desarrolladas sobre la base de doctrinas elaboradas por pensadores europeos, con una construcción que presentaba, en algunos casos, cierto grado de originalidad. Para entender la cuestión debe destacarse que, aunque en cada personalidad preeminente en el campo político y jurídico que intervino en la formulación del derecho se aprecia una mayor influencia de determinada escuela, la mayoría de las veces las reflexiones, con distinta intensidad, aparecen entremezcladas con otras líneas del pensamiento, lo que va dando forma a ese eclecticismo. También debe señalarse que la preponderancia de las diferentes orientaciones fue variando, aunque es difícil establecer una separación categórica entre las distintas etapas en que suele dividirse el período, pues las fronteras no son claras, dado que hay una tenue penumbra que impide precisarlas, entremezclándose las ideas al aparecer unas y perdurar otras.

Si bien no existió un pensamiento jurídico estrictamente autónomo, los autores de nuestra nacionalidad tuvieron gran apego a las ideas filosóficas y jurídicas, pues no obstante ser hombres de acción, sintieron la necesidad de justificar ideológicamente su conducta pública. ¿Se puede hablar, en consecuencia, de un

pensamiento jurídico rioplatense? Si por tal se entiende un pensamiento original, creador, totalmente propio, no sujeto a modelos extraños y que tenga expansión hacia otras regiones, evidentemente la respuesta debe ser negativa. Pero si, en cambio, se acota la originalidad a la adaptación, a la recepción matizada de ideas difundidas fuera del territorio nacional y a una cierta peculiaridad en la aplicación de las mismas a la realidad, se encuentran algunas soluciones jurídicas que pueden ubicarse dentro de la categoría de creación propiamente dicha.

Para la consideración de la cuestión, se dividirá el período en dos etapas, la primera, parte de la Revolución de mayo de 1810 hasta la derrota de Rosas en febrero de 1852 y la segunda, desde entonces hasta las adyacencias de 1914.

PERÍODO 1810-1852

La Ilustración y el racionalismo jurídico, difundidos durante los últimos decenios vireinales, acentuaron su fuerza después de mayo de 1810, especialmente porque participaron de sus postulados —aunque en desigual medida— quienes ejercieron el poder durante las décadas posteriores a la Revolución. Muchos de los hombres que llevaron a cabo este movimiento, influenciados por ese pensamiento, pretendieron constituir el país inspirándose en principios racionales, sin considerar las costumbres y tradiciones provenientes del pasado hispánico. Pero el encumbramiento de esta orientación no llegó a desplazar a las otras vigentes en los ámbitos intelectuales, a la par que con el correr del tiempo surgió la presión de nuevas tendencias. Algunas de éstas tienen estrecha vinculación con la Ilustración, pues son derivaciones de ella, como el utilita-

rismo, el liberalismo y la Ideología, mientras que otras proceden de escuelas que sostienen principios opuestos, entre las que se destacan el romanticismo y su manifestación en el campo del derecho: el historicismo jurídico.

Como consecuencia de la influencia de la Ilustración, los primeros años posteriores a 1810 se caracterizaron por la presencia de una fuerte crítica al orden jurídico vigente y la afirmación de la necesidad de renovar la legislación heredada del antiguo régimen. Los más avanzados del grupo ilustrado eran Mariano Moreno y Bernardo de Monteagudo, siendo éste el más exaltado. El primero, a fines de 1810, en la *Gazeta de Buenos Aires*, hace una dura condena a las Leyes de Indias a las cuales califica de “monumento de nuestra degradación”. Por su parte, Monteagudo, en *Mártir o Libre* en abril de 1812, las tilda de “leyes arbitrarias que promulgó la usurpación”. Siguiendo este pensamiento racionalista e iluminista, se hizo hincapié en que el cambio de la legislación debía encararse a la luz de las leyes de la razón, dejando de lado los derechos con vigencia histórica. Además, se proclamaba la existencia de un derecho natural fijo e inmutable, común a todos los hombres, cuyo conocimiento se adquiría mediante el estudio de la naturaleza humana y siendo ésta igual para todos, podía ser aplicado a los distintos pueblos, con independencia de las diferencias o particularidades de cada uno.

El fervor iluminista se prolongó durante el segundo decenio revolucionario, aunque fue decreciendo, siendo ello visible en los últimos años de este lapso. La Ilustración estuvo acompañada de otras expresiones del pensamiento. Una de ellas es la Ideología, enseñada por Juan Crisóstomo Lafinur, Juan Fernández de Agüero y Diego Alcorta, primero en el Co-

legio de la Unión del Sud y luego en la flamante Universidad de Buenos Aires. Esta corriente gravitó en el Río de la Plata durante más de cuatro lustros, aunque tuvo su mayor influencia la en la década del veinte. A ella se sumó la propagación de las obras de Jeremías Bentham, mediante las cuales se difunde el utilitarismo y el liberalismo inglés, y también la divulgación de la doctrina del principal teórico del liberalismo francés, Benjamín Constant, manifestación equilibrada de esa corriente. Bajo la óptica de las ideas ilustradas, racionalistas y liberales, los hombres de esta década juzgaron desfavorablemente el orden jurídico imperante, tanto por la técnica externa, como por el lenguaje, estilo y contenido de los textos legislativos. Señalaban que era incompatible con el siglo de las luces, que había sido sancionado por autoridades de las que no se dependía más y que toda nación independiente debía formularse su propia legislación.

Pero no debe omitirse apuntar que, al mismo tiempo, hubo reacciones contra estas corrientes, entre las que se destacaron tanto la disposición del Cabildo de Buenos Aires a comienzos del año 1811, que ordenaba devolver los ejemplares adquiridos del *Contrato Social* de Rousseau, por considerar a la obra perjudicial para la juventud, como la oposición que ejercieron fray Cayetano Rodríguez, fray Francisco de Paula Castañeda y el sacerdote Pedro Ignacio de Castro Barros, quienes defendieron las sendas tradicionales. El primero aducía que el mejor gobierno para un pueblo era el que se acomodaba a su carácter, a sus intereses, al clima del territorio que habita, a sus costumbres y a una multitud de circunstancias que le son particulares. Asimismo, frente a la idea de que debía romperse de inmediato con el ordenamiento jurídico anterior, existieron



Manuel Antonio Castro. Acuarela de Carlos Enrique Pellegrini.

manifestaciones —aunque escasas— a favor de la continuidad del orden legislativo vigente, como las expresadas por Vicente Pazos Silva y Manuel Antonio de Castro. Aquél, desde las páginas de *El Censor*, criticó a quienes luego de leer a algunos autores extranjeros, declaman la urgencia de efectuar el cambio, sin detenerse a examinar las costumbres y demás circunstancias de nuestras provincias. Por su parte, Manuel Antonio de Castro, en 1816, cuestionó el fervor reformista de los años anteriores, imputando la mayoría de los errores en que se había incurrido al “espíritu de novedad, que temerariamente extendió su influjo a todos los ramos de la administración”.

También debe resaltarse que el pensamiento ilustrado en el Río de la Plata, desde los primeros tiempos posteriores a mayo de 1810, estuvo atemperado con matices historicistas, pues se percibía y señalaba que el nuevo

orden jurídico, que debía fundarse en el derecho natural, también tenía que ajustarse a la realidad a regular, aunque, por entonces, no se invocaba una determinada escuela para hacer esta afirmación. Un caso representativo es el de Manuel Belgrano, uno de los precursores de la Ilustración en Buenos Aires, quien no se cansó de proclamar que la felicidad sólo se consigue cuando se consideran las "circunstancias" del país, por lo que deben tenerse presentes para adoptar decisiones de gobierno y que la "experiencia" irá indicando las futuras reformas. Esta orientación racionalista empirista tuvo diversas manifestaciones en el campo del derecho constitucional. El deán Gregorio Funes, liberal moderado y figura central del movimiento que pugnaba por la organización del nuevo Estado, relaciona la constitución con las condiciones sociales, pues entiende que la misma no es ningún ente abstracto, ni sólo una idea, sino la expresión concreta de las costumbres de la Nación, dando así un concepto incompatible con todo modelo absoluto. El intento por seguir este camino es señalado en la introducción del Estatuto Provisional de 1815 y destacado por la comisión reformadora del mismo al dirigirse al director supremo, como también por los constituyentes de 1819 y la Comisión que elaboró el proyecto que, con modificaciones, fue aprobado como constitución en 1826. En todos estos casos, con distintas fórmulas, se hace referencia a que se ha recurrido a la observación y a la experiencia, para acomodar a las necesidades locales los principios extraídos de las constituciones vigentes en otras latitudes.

Las corrientes indicadas sufrieron un empuje con la difusión, en el Río de la Plata, de otros movimientos ideológicos. Por un lado, se observa la incorporación de los principios

del romanticismo y su manifestación jurídica, la Escuela Histórica del Derecho, cuya influencia se exteriorizará en la joven generación de 1837; y por el otro, la introducción del eclecticismismo a través de la obra de Victor Cousin. Mediante el desarrollo del historicismo, la experiencia se constituyó en un valor fundamental y se tendió a establecer un equilibrio entre ella y la razón, perdiendo terreno las teorías ilustradas. En consecuencia, las necesidades del país y las costumbres de sus habitantes pasaron a tener especial relevancia en el campo del derecho. La importancia de este movimiento en la historia del pensamiento jurídico argentino es haber señalado ese aspecto del derecho positivo, es decir, su adaptabilidad a los cambios ante lo absoluto del racionalismo, y desempeñará desde su ingreso en el Río de la Plata, en la década del treinta, un papel significativo que se prolongará durante largo tiempo. Su influencia se manifestó en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi y de Esteban Echeverría, dos conspicuos integrantes de la generación del '37.

Pero con independencia de la posición ideológica que cada uno sustentara, se observó, durante toda la etapa considerada, la existencia de una firme manifestación dirigida a cambiar el orden jurídico, aunque con discrepancias acerca de la manera de llevar adelante la empresa. En cuanto a la organización constitucional hubo acuerdo en encararla lo antes posible, pero faltó consenso sobre el modo como emprender la reforma en las otras áreas, debatiéndose durante los treinta años posteriores a 1810 sobre la conveniencia de realizar una renovación pronta y total, o bien modificaciones parciales urgentes, para adecuar el derecho vigente a los nuevos principios. Entre los que sustentaban el primer modo de proce-

der, no faltaron quienes advirtieron acerca del peligro de obrar apresuradamente, lo que por otra parte era el fundamento principal de quienes sostenían la otra posición. Ante esto, y la evidencia de que no podía hacerse todo de una sola vez, se propugnó la realización de enmiendas parciales y urgentes de aquello que se estimaba más perentorio cambiar. Éste fue el camino seguido.

Igualmente debe señalarse, dejando de lado la influencia filosófica que sobre cada uno actuó, que el pensamiento liberal estuvo presente en los hombres públicos que actuaron en esos años y obró sobre el orden jurídico. Estas ideas, que recién se oscurecen durante la dictadura de Rosas, tuvieron extraordinaria repercusión en el constitucionalismo argentino, pues se reflejan en los textos que para constituir el nuevo Estado se sancionaron en el orden nacional hasta 1826 y en los que para su organización se fueron dando las provincias antes de 1853. Ellas se manifiestan especialmente en la defensa de las libertades individuales, consagradas en las declaraciones de los derechos y garantías de los ciudadanos y demás habitantes, como por igual en la división del ejercicio del poder del Estado mediante distintos órganos (legislativo, ejecutivo y judicial), con el deslinde de las competencias de cada uno y de su recíproco control, tendientes a limitar las facultades de los gobernantes. Esto, no sólo se consignó en los textos constitucionales, sino que su influencia se extendió tanto a las limitadas reformas encarasadas con relación a aquellas normas no referidas a la organización y administración del Estado, como en cuanto a la aplicación del derecho vigente.

Pero, dentro del marco de su doctrina, el liberalismo que predominó en nuestro país

tuvo matices propios. Como ejemplo se puede señalar que los liberales de la época, salvo alguna excepción, se apartaron de los principios que tendían a la secularización de la sociedad y a la libertad de cultos. En todos los textos constitucionales —nacionales y provinciales— sancionados en el período, como en aquellos proyectos no aprobados, se establece que la religión del Estado es la católica, apostólica y romana, determinando muchos de ellos que el no respetarla constituye una violación a las leyes fundamentales. En sentido contrario, deben señalarse tres excepciones, todas establecidas en 1825. En orden cronológico son: el Tratado con Inglaterra, que autorizó a los súbditos británicos a profesar su culto y tener iglesias y cementerios propios; la Carta de Mayo de San Juan, de corta vigencia, que si bien adoptaba a la Católica como la religión dominante en la provincia, determinó que nadie podía ser turbado en el ejercicio público de cualquier otra, siempre que lo costee a su propia expensa; y la ley del 12 de octubre de la legislatura de Buenos Aires, que declaró inviolable en el territorio provincial el derecho de todo hombre de dar culto a Dios según su conciencia.

Al mismo tiempo, constituye un deber subrayar que para estudiar este período, corresponde tener en cuenta que el orden jurídico y las ideas que se proclamaban sobre el derecho no marchaban unidos a la realidad y muchas veces ni siquiera en aparente armonía, sino, por el contrario, en discordia, cuando no en divorcio absoluto. Esa separación entre la teoría y la práctica se acrecienta a partir de la anarquía que se desencadena en el año 1820, cuando la autoridad del gobernador era de tal intensidad que superaba a los otros dos órganos, desbordando el molde liberal del poder

ejecutivo que determinaban las normas constitucionales y que se acrecentó aún más cuando su titular fue un caudillo que impuso su voluntad al legislativo y al judicial.

PERÍODO 1852-1914

A mediados del siglo XIX, el panorama ideológico mantiene su diversidad. Las líneas de pensamiento vigentes conservan las posiciones conquistadas, pero las tendencias eclécticas que se insinuaban durante las dos primeras décadas y que luego se mostraron con más claridad a través de los pensadores románticos, conquistan el predominio. Ellas tienden, mediante una armonización entre las distintas ideas, a constituirse en una corriente conciliadora, que no quedará limitada al campo filosófico. Así aparecerá un eclecticismo jurídico, cuyo objetivo es acomodar las leyes o doctrinas con los elementos de la realidad, con el fin de construir el nuevo orden legislativo. En el fondo de esta orientación se advierte una fuerte concepción espiritualista que rechaza el materialismo y tiende a unir las creencias religiosas con las exigencias temporales del siglo, el respeto por la tradición con los imperativos del progreso y la propia realidad con los reclamos de la razón. De ahí las distintas denominaciones que se le han dado a este movimiento ideológico: "liberalismo espiritualista y romántico" (Ricardo Zorraquín Becú), "espiritualismo ecléctico" (Alberto Caturelli y Diego F. Pro) o simplemente "espiritualismo" (Arturo A. Roig).

Los principios que representan la esencia del liberalismo político y económico, que integraron el ideal de la etapa de la emancipación y fueron desplazados durante la dictadura de Rosas, son retomados y con distintos matices

pasan a formar parte del programa básico de la organización constitucional. Así estuvieron presentes, en la elaboración de la constitución y de los códigos, los derechos inalienables del hombre, la libertad civil, industrial y comercial, la seguridad, la libre circulación de la propiedad, la adopción de un gobierno representativo y responsable, el control político ejercido por la opinión pública, junto con otras premisas sostenidas por esta corriente. Fue un liberalismo atemperado por el pensamiento tradicional y el eclecticismo, que manifestó su respeto tanto a la religión como a la totalidad de los valores sociales y que se diferencia del que estará vigente en la década de 1880, pues este último adoptó un rumbo materialista y ateo, caracterizado por sus embates hacia todo lo tradicional.

Junto al eclecticismo aparecieron otras líneas más nítidas, aunque no en todos los casos distanciadas de aquél. Hubo un florecimiento de una corriente de opinión católica, bajo la inspiración de autores franceses (Lamennais) y españoles (Donoso Cortés y Balmes), cuyos integrantes manifestaron el pensamiento cristiano frente a cuestiones como la organización constitucional, la libertad de cultos, el matrimonio civil y el patronato. Entre ellos se destacan Facundo de Zuviria, Félix Frías, fray Marmerto Esquiú, Miguel Navarro Viola, Manuel Antonio Sáez y José Manuel Estrada, quienes aceptaron la democracia liberal y, aunque sin presentar una total uniformidad en sus ideas, manifestaron una decidida y común oposición a las doctrinas que atacaban a la religión o reducían todo a la materia. Esta corriente tomará gravitación después de 1880.

Más allá de mediados de siglo, también comenzó a exteriorizarse una orientación llamada *racionalismo*, que no tiene relación con

la vieja corriente así denominada, sobre la que se hizo referencia más arriba. Ella derivaba del eclecticismo, pero tendía a separarse de él y a fundar una dirección basada en una religión natural, que se opuso al catolicismo en las conflictivas cuestiones que se plantearon en la década del '80. En ella se destacan Francisco Bilbao y Alejandro Peyret. Si bien en algún momento tuvo contacto con el positivismo en sus derivaciones y en los hechos, cabe diferenciar ambas posiciones en cuanto a su fundamento.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, hay que examinar dos importantes corrientes que se manifestaron en los primeros decenios luego de la caída de Rosas: el *historicismo* y el *derecho científico*. El primero, presente en la década del '30, sobre todo a partir del Salón Literario, aparece ahora atenuado, integrado en la amplia corriente ecléctica. Entre los juristas que participaron de esta tendencia, sobresalen Vicente Fidel López y Nicolás Avellaneda. Este último destacó los excesos del racionalismo iluminista, señalando que tanto el elemento histórico como el filosófico contribuyen a la formación del derecho.

Por su parte, el derecho científico configura una significativa pieza dentro del terreno del pensamiento jurídico. Su finalidad era obtener un perfeccionamiento del método de la elaboración legislativa y destacar la preponderancia que, en cuanto a su contenido, revestían las legislaciones extranjeras y la doctrina de los juristas. En nuestro medio se destacó en esta línea José María Moreno, quien inspirado en la ciencia jurídica alemana, sostuvo que nuestro derecho privado, especialmente el civil, "es un derecho esencialmente científico, resultante genuino de la ciencia, y fundado en la doctrina, más bien que fruto de las necesidades y las



Doctor Manuel Antonio Sáez.

relaciones de los hombres, cuyo origen se halla en la conciencia del pueblo". Para Moreno, incumbe al jurista el conocimiento, reforma y progreso del derecho, supliendo de cierta manera la acción directa del pueblo.

Esta última corriente manifestó diferentes líneas, de las cuales se pueden señalar la ciencia alemana, la doctrina francesa, las obras anglo-americanas y la legislación comparada, que constituyó una rama nueva dentro de los estudios jurídicos. Por entonces, la primera de ellas descollaba y su preponderancia se admitía en Europa y entre nosotros; pero a su expansión en el Río de la Plata se oponía el idioma, por lo cual se necesitaba contar con las traducciones francesas de las obras de los autores germanos. También obstaba a su difusión la falta de un código representativo de esa cultura. La obra que más circuló en estas tie-

rras, perteneciente a este pensamiento, fue el *Sistema de Derecho Romano actual* de Savigny. Diferente era la situación de la ciencia jurídica francesa, pues, además de disponer de una lengua ampliamente conocida, contaba con códigos considerados como modelos y un importante número de comentaristas de esas obras legislativas, enrolados en la llamada Escuela de la Exégesis, los cuales, junto con aquellos códigos, tuvieron gran difusión en Buenos Aires y ciudades del interior como Córdoba y Paraná.

Por esos años, también se divulga la constitución de los Estados Unidos, acompañada de la más importante literatura jurídica inglesa y norteamericana, cuyo influjo se proyectó en el derecho constitucional, destacándose entre ésta los *Comentarios* de José Story. Un número considerable de esos libros se tradujo al castellano y se publicó en Buenos Aires, lo que contribuyó a su mayor propagación. La aceptación de las obras del país del norte tuvo tal preponderancia que, para interpretar nuestra Constitución de 1853, se siguió casi de forma literal la jurisprudencia norteamericana, posición que sostuvieron, entre otros, Domingo F. Sarmiento y Florentino González, quien fue el primer profesor titular de derecho constitucional y administrativo en la Universidad de Buenos Aires (1868). Transcurrida la década del '60, surgirá una reacción hacia ese método interpretativo de la ley fundamental de la República.

No debe omitirse al *krausismo*, corriente espiritualista que ingresó en el pensamiento argentino, que aunque sin llegar a constituir una línea destacada, repercutirá sobre pedagogos, políticos y juristas. En el campo del derecho, es introducida en 1856 por Luis Cáceres a través de la cátedra de derecho natural de la Universidad de Córdoba, donde repercutirá

hasta cerca de 1930. Según Arturo A. Roig, en el orden político influirá en Hipólito Yrigoyen y en el mundo jurídico, en Wenceslao Escalante, quien fue profesor de filosofía del derecho en la Universidad de Buenos Aires desde 1884 hasta 1912, y en Julián Barraquero (1856-1935), hombre público de vasta influencia dentro del país en el campo del derecho y de la economía. Federico Krause (1781-1832) intentó reunir en un sistema el subjetivismo de Kant y Fichte con el absolutismo de Schelling y Hegel. Llamó a su teoría *panenteísmo*, porque su principio fundamental es Dios o la Esencia. El bien es la esencia divina y su máxima moral suprema consiste en querer y ejecutar el bien porque es bueno, pues es una parte de la esencia de Dios que se realiza en el tiempo. En su filosofía del derecho, da prioridad al orden jurídico, pues afirma que éste debe hacer posible que cada uno pueda aspirar y dirigirse a su perfección moral sin obstáculos. Luego de su muerte, sus ideas tuvieron difusión fuera de Alemania, especialmente en Bélgica, España y América. En nuestro país, se introducen a través de la obra *Curso de Derecho Natural*, del belga Enrique Ahrens (1808-1874).

Teniendo presente las distintas tendencias que se manifestaban y coexistían, como las recíprocas influencias que se produjeron entre ellas, puede decirse que en las décadas posteriores a la caída de Rosas no hubo una línea de pensamiento definida y que imperó un real eclecticismo jurídico de carácter pragmático. Su objeto consistía en encontrar una conciliación entre sus distintos componentes para obtener el fin propuesto, que era lograr la organización constitucional y la renovación legislativa. En esta corriente se encontraban presentes ideas de distinto origen, provenientes tanto de la tradición, como del racionalis-

mo, iluminismo, historicismo, a las que se agregaron las procedentes del derecho científico e, incluso, algunas notas emanadas del positivismo que se afirmará más adelante. Ello llevó a Aftalión a afirmar que en la Constitución se advierte el influjo iusnaturalista a través de dos vertientes, una *teísta*, de raíz escolástica, y otra *liberal, iluminista*, inspirada en la Revolución francesa y la Constitución norteamericana, que gravitan en su parte dogmática. Sobre la parte orgánica, afirma que se aprecia la proyección del romanticismo e historicismo, en cuanto recoge la experiencia histórica.

El hecho más destacado en el último cuarto de siglo fue, junto con el positivismo, la inserción de un liberalismo que se hizo fuerte durante la primera presidencia de Roca y que prolongó su influencia hasta las décadas iniciales del siglo XX, con características diferentes al presente en la época de la lucha por la emancipación y en el programa de la organización constitucional. Su principal peculiaridad fue su accionar tendiente a impulsar un rápido desarrollo material del país, teniendo la vista puesta en lo europeo y dando gran auge a la inmigración para lograr ese fin. Pero, además, se distinguió por el desapego a la tradición nacional y su manifiesta indiferencia religiosa, más aún, por declararse decididamente anticlerical. A este liberalismo se liga el positivismo, que en la Argentina influyó en todos los ámbitos, caracterizado por el desprecio a los principios abstractos y por la asimilación de usos e ideas extrañas. Ningún pueblo de habla española se despojó como el nuestro, de forma tan intensa, de su carácter ingénito so pretexto de europeizarse. El positivismo no se encontró presente sólo en los pensadores sino también, de forma difusa, en la masa culta y

en los dirigentes, para quienes era una creencia práctica.

El positivismo invadió todas las ramas de la ciencia social, incluyendo la jurídica. En el campo de la teoría del derecho asumió varias formas, pero todas tuvieron en común la tendencia a eliminar de su especulación toda reflexión metafísica, ética o axiológica y a limitar el campo de la investigación científica del derecho al mundo empírico. Algunos juristas enrolados en este movimiento consideraban a la legislación como objeto de su análisis e interpretación, prescindiendo de su efectiva observancia. Su objetivo principal era clasificar las normas positivas, mostrar su conexión e interdependencia dentro del marco total del sistema jurídico y definir los conceptos generales de la ciencia del derecho. Otros, en cambio, estimaban que la finalidad de su estudio era los hechos sociales y el análisis de los factores que determinan la creación y el contenido de las normas.

La presencia de este pensamiento positivo se encuentra en la concepción de Jeremías Bentham y en la Escuela de la Exégesis francesa, pues ambas admiten sólo a la ley como objeto de estudio del jurista e identifican a ésta con el derecho. También constituye una expresión de esta dirección la Escuela Histórica alemana, que concluye en lo que se llamó el positivismo científico, pues luego de las elaboraciones de Jorge Federico Puchta (1798-1846) y Bernardo Windscheid (1817-1892), sostendrá que la creación del derecho corresponde a la ciencia jurídica, con exclusión de todo elemento ético, político o económico. Pero además de estas corrientes que nacen en el campo del derecho, aparecen otras direcciones positivistas, surgidas fuera de él, que tuvieron su origen en el alto progreso adquirido por las ciencias na-



Friedrich Carl von Savigny.

naturales en el siglo XIX, pero influyeron en su campo, al propiciar la aplicación del método de ellas en el mundo jurídico. Se las engloba bajo el rótulo de *naturalismo jurídico*, pues consideran el derecho como una ciencia de la realidad, sujeta al método causal. Sus más importantes líneas son la *biologista*, la *mecanicista* y la *sociológica*, habiendo sido sus más distinguidos representantes Carlos Darwin (1809-1882), Heriberto Spencer (1820-1903) y Augusto Comte (1798-1857), cuyas doctrinas atrajeron a muchos juristas de nuestro medio desde 1880 durante casi medio siglo, aunque hacia 1920 ya se percibe su declinación. En la época de su influencia, sus principios se proyectaron en disciplinas en formación como el derecho constitucional, la criminología, la historia del derecho y la sociología jurídica. Para analizar la proyección del positivismo en el terreno jurídico, hay que dividir la cuestión en dos partes, colocando por un lado, a los teóricos del derecho y juris-

tas en general, y por el otro, a los penalistas y criminólogos en particular. Los primeros presentan los más variados matices, que van desde quienes están influenciados por la Escuela de la Exégesis o la Escuela Histórica alemana, hasta aquellos en los cuales se manifiesta el pensamiento de Comte. Dentro del primer grupo y más específicamente entre los civilistas, tuvo gran influencia el método de la exégesis, el cual consistía en seguir en la enseñanza el orden de los artículos del código. El mismo fue adoptado por José María Moreno (1835-1882) en su cátedra de la Universidad de Buenos Aires, y luego de 1892, por sus sucesores hasta más allá de 1914. De la misma manera, esta técnica fue empleada por Rafael García en Córdoba y por los comentaristas del Código Civil, entre los que sobresalen Lisandro Vicente Segovia (1842-1923), José Olegario Machado (1842-1910) y Baldomero Llerena (1853-1914), siendo una excepción Juan Antonio Bibiloni (1860-1933). Este último desechó la concepción exegética, manifestándose partidario de una investigación científica basada en el método de Comte y de Spencer. Por su parte, entre los constitucionalistas y en las cátedras de introducción general del derecho, se encuentran profesores que por su cercanía con la Escuela Histórica tienen matices positivistas. Pero no faltaron reacciones contra este método, como las manifestadas por Gerónimo Cortés (1833-1891) y Manuel Antonio Sáez (1834-1887). Dentro de los que dan muestras de haber recibido influencia más directa de Comte, aunque no sólo de él, sobresalen José Nicolás Matienzo (1860-1936), en derecho constitucional, quien proclamaba que la ciencia política debía ser positiva y experimental y Juan Agustín García (1862-1923) en la enseñanza de *Introducción al Derecho*.

Las dos figuras más destacadas del positivismo jurídico, entre los teóricos del derecho, son Carlos Octavio Bunge y Ernesto Quesada. La influencia positivista de Bunge (1875-1918) es de distinto origen, pues luego de analizar críticamente a los más importantes representantes de esta corriente, si bien manifiesta coincidencias con algunos de ellos en lo medular, su pensamiento se diferencia en distintos aspectos, que en algunos casos son significativos, por lo cual debe destacarse que sus planteamientos presentan un buen grado de originalidad. Este influjo no solamente lo recibe de Augusto Comte, sino también de Heriberto Spencer, Carlos R. Darwin, Alfredo Fouillée y Juan S. Mill, entre otros. Existe una polémica sobre cual de estos filósofos ejerció mayor autoridad sobre Bunge, pero su análisis excede este estudio. Por su parte Ernesto Quesada, quien en la Universidad de Buenos Aires se desempeñó como académico en la Facultad de Derecho y profesor de sociología en la Facultad de Filosofía y Letras, fue un enérgico defensor de las ideas de Comte. En 1910, publica un ensayo titulado *Augusto Comte y sus doctrinas sociológicas*, al que suceden otros trabajos sobre el filósofo francés. También se ocupó, en sus monografías, de las doctrinas sociológicas de Mill y de Spencer.

En el ámbito jurídico, el positivismo tuvo gran auge en la criminología y en el derecho penal. En este campo, hay que señalar la importancia de la Escuela Positivista italiana de César Lombroso, Enrique Ferri y Rafael Garófalo, cada uno con su propia tendencia, antropológica, sociológica y jurídica, manifestada en sus obras *L'uomo delinquente*, *Sociologia Criminale* y *Criminologia*, respectivamente. Esta corriente se basa en la utilización del método experimental y en fijar la



Carlos Octavio Bunge. Caricatura de Cao.

atención en el delincuente y no en el delito, constituyendo la pena sólo un medio de defensa social. Estas ideas se difunden en nuestro medio, predominando la dirección sociológica de Ferri. En la Universidad de Buenos Aires, ambiente influido hasta entonces por la Escuela Clásica, esta corriente es introducida en 1887 por Norberto Piñero. La preponderancia de esta nueva dirección en el derecho penal determinó la creación de la Sociedad de Antropología Jurídica, de orientación lombrosiana, entre cuyos fundadores estuvieron Francisco y José María Ramos Mejía, José Nicolás Matienzo, Norberto Piñero y Rodolfo Rivarola, como también la del Instituto de Criminología (1907), creado por José Ingenieros, entre cuyos adscriptos figuró Eusebio Gómez, autor de *La mala vida en Buenos Aires* (1908), quien luego se desempeñó

en la cátedra de derecho penal de la Universidad porteña.

Hacia las últimas décadas del siglo XIX, aparecen en la filosofía europea nuevas corrientes, junto con un retorno a Santo Tomás y Kant. En la Argentina, esta renovación comenzó a difundirse hacia 1910 pero su proyección en los estudios jurídicos se produce más allá de 1914, año en que finaliza el período considerado. Esta evolución empezó a través de las cátedras de la Facultad de Filosofía y Letras fundada en 1896. Rodolfo Rivarola, profesor titular de ética y metafísica, abandona su primitiva adhesión a Spencer y abraza la ética kantiana, corriente continuada por Alejandro Korn desde 1909 y más tarde por Coriolano Alberini. A este cambio contribuyeron las visitas de José Ortega y Gasset y de Eugenio D'Ors. En el campo jurídico, esta transformación comenzará a producirse a través del neokantismo, en especial mediante la vertiente stammleriana, pero como se ha señalado, más allá de 1914.

CONTINUIDAD Y TRANSFORMACIONES EN EL ORDEN JURÍDICO INDIANO

La legislación de la época hispánica siguió vigente luego de la Revolución de Mayo, tanto en el campo del derecho público como del privado, con las modificaciones impuestas por los gobiernos sucesivos, las que, con excepción de las producidas en el derecho constitucional, fueron escasas hasta después de 1853 y más concretamente hasta la sanción de los códigos. Por ende, debió transcurrir con exceso más de medio siglo para que se pudiera afirmar que la legislación anterior a 1810 había sido reemplazada. Pues si bien el orden jurídico

constituye una unidad y los diversos sectores en que se lo suele dividir se implican mutuamente, la mayor preocupación luego de la Revolución, en el campo del derecho estaba encaminada hacia la sanción del código político nacional. Ello se manifiesta a través de los reglamentos, estatutos y constituciones que se sancionaron durante los dos primeros decenios posteriores a mayo de 1810. En las provincias también predomina la inquietud de organizarse a través de textos constitucionales, los cuales reciben distintas denominaciones, siendo en Santa Fe donde primero se exterioriza esa tendencia, pues en 1819 se dictó un estatuto provisorio, luego de separarse esa jurisdicción de la Intendencia de Buenos Aires.

En cuanto al resto del derecho, no se concretan cambios importantes durante el largo período que se extiende hasta la codificación. Mientras se esperaba el momento propicio para la reforma general, sólo se sancionaron una serie de disposiciones patrias que fueron reformando la vieja legislación en aquellas partes que las necesidades sociales lo exigían de un modo más urgente. Eran normas aisladas, que sin pretensión de hacer una obra duradera, estaban destinadas a resolver transitoriamente las situaciones que regulaban. Casi siempre se trataba de leyes breves, simples en sus formas, con las que se pretendía ajustar aspectos parciales de la vida social, a los nuevos principios que se admitían como fundamento del orden jurídico. Estos cambios no presentan características revolucionarias, pues la orientación que predominó fue la de mantener un equilibrio entre las instituciones y las normas del antiguo y del nuevo derecho. Además, la existencia de disposiciones de derecho público, contenidas en textos constitucionales, leyes y decretos, que fueron sancionados en la

primera mitad del siglo, se oponía a la aplicación de ciertas normas del sistema castellano indiano, por su incompatibilidad entre éstas y aquéllas.

Todo ello demuestra que el orden jurídico estaba lejos de adecuarse a los distintos cambios operados en el país, pues sin exagerar puede decirse que, entre el derecho vigente en 1810 y en 1852, no existen sensibles diferencias en aquellos campos no relacionados directamente con la organización y administración del Estado. En los fundamentos del decreto del general Justo José de Urquiza, del 24 de agosto de 1852, mediante el cual designa una comisión codificadora, se hace una clara referencia al estado del derecho en ese momento y a la necesidad de encarar importantes cambios. Los cargos al ordenamiento vigente se fundaban en la multiplicidad de leyes, muchas veces contradictorias y oscuras, las cuales por su antigüedad respondían a las influencias de tiempos remotos y a una forma de gobierno que no era la nuestra, a lo cual se agregaba la crítica al trámite procesal, basada principalmente en su lentitud.

En tanto no se reformó el orden jurídico —el principio general de la vigencia del derecho, mientras no sea derogado o modificado, lo que no implica necesariamente eficacia— estuvo presente después de 1810 y fue incorporado a los textos constitucionales que sancionaron la Nación y las provincias. Ello implicaba abandonar aquella ideología inicial, reflejada en el anónimo proyecto rioplatense de constitución provisoria de 1811 dado a conocer por Edmundo M. Narancio. En dicha propuesta, de marcada influencia racionalista iluminista, se afirmaba que las leyes de Indias y de Castilla quedaban abolidas por haber mudado de condición los pueblos americanos

y que sólo tenían aplicación en cuanto fueran conformes al derecho natural y de gentes.

Por el contrario, el Reglamento provisorio de 1817 adoptó una posición moderada al disponer que “hasta que la Constitución determine lo conveniente, subsistirán todos los Códigos legislativos, Cédulas, Reglamentos y demás disposiciones generales, y particulares del antiguo Gobierno Español, que no estén en oposición directa, o indirecta con la libertad e independencia de estas Provincias, ni con este Reglamento, y demás disposiciones, que no sean contrarias a él, libradas desde veinticinco de Mayo de mil ochocientos diez”. Disposición análoga contiene la Constitución de 1819 y si bien la de 1826 no posee una norma similar, establece entre las atribuciones del Congreso la de elaborar “todas las demás leyes y ordenanzas de cualquier naturaleza, que reclame el bien del Estado; modificar, interpretar y abrogar las existentes”; de lo que se infiere que mientras esto último no ocurra continúa en vigor el derecho anterior. Ante el fracaso de ambas constituciones, el Reglamento provisorio de 1817, admitido por la mayoría de las provincias, adquirió una larga vigencia, pues fue invocado hasta las vísperas de 1853.

En los ordenamientos que para su organización política y jurídica van sancionando las provincias, reiteran la norma referida del Reglamento de 1817 con iguales o similares términos. Las circunstancias que determinaron esta adhesión se debieron a que el país carecía de una legislación actualizada, pues las continuas vicisitudes políticas y militares lo habían impedido. Contienen normas que consagran este principio, los textos constitucionales de Córdoba (1821 y 1847), Corrientes (1821, 1824 y 1838), Entre Ríos (1822), Jujuy (1835, 1839 y 1851), Salta (1821), Santa Fe (1819 y

1841), Santiago del Estero (1830) y Tucumán (1820). Además, se incluye esta regla en el Reglamento Provisional de Gobierno para los pueblos de Cuyo (1821), de corta aplicación, y en el Reglamento de Administración de Justicia de Mendoza (1834).

Por su parte, la Constitución de 1853 se limitó a disponer que el Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y dictará los códigos de fondo. De esta manera, el derecho castellano indiano, salvo las excepciones apuntadas, quedó en vigor hasta que el Poder Legislativo dio cumplimiento a ello, pero ante situaciones no previstas por la nueva legislación, mantuvo su vigencia con carácter supletorio, de acuerdo con lo establecido por la ley 48 del 14 de septiembre de 1863.

HACIA EL ABSOLUTISMO LEGAL

En el Río de la Plata, durante el siglo XIX, se produjo una profunda transformación en el orden político, pues se transfirió la soberanía del rey a la Nación y el ejercicio del poder, que de aquélla deriva, se distribuyó entre los distintos órganos de gobierno. A uno de ellos, el Poder Legislativo, integrado por los representantes directos del pueblo, se le asignó la labor de sancionar las leyes, las que se consideraban expresión de la voluntad general, afirmándose de esta forma, por un lado, la concepción de la ley racional y abstracta como la manifestación de la soberanía nacional y por el otro, la convicción de la supremacía de ella sobre las demás fuentes del derecho.

En los antecedentes castellanos indianos, la ley tenía un papel preponderante como fuente del derecho, que se había acentuado

durante el siglo XVIII bajo la monarquía absoluta, aunque sin llegarse a desconocer otros medios creadores de normas, entre los que se destacaba la costumbre. Pero luego de la Revolución, bajo la concepción racionalista iluminista y el nuevo orden político, esa noción de ley como fuente del sistema jurídico adquirió una relevancia extraordinaria. Esto constituye la exteriorización del positivismo legal, que ganando terreno en la Europa Continental y en la América hispana, le concede el carácter de fuente primordial. De esta forma se consagró su omnipotencia y llegó a ser considerada por muchos como único medio de creación del derecho. Mariano Moreno, siguiendo este pensamiento, manifestó en 1810 que la base de una sabia legislación es que los ciudadanos obedezcan respetuosamente a los magistrados y éstos, ciegamente a las leyes. El intento de basar el nuevo orden sobre el valor absoluto de la ley surge con claridad de los textos constitucionales sancionados e implicó desplazar a la costumbre como fuente y a los jueces de la actividad interpretativa de la ley.

En dos de los proyectos de constitución presentados a la Asamblea de 1813, los elaborados por la Comisión creada en su seno y por la Comisión *ad hoc* u oficial, se manifestó esta idea al consignarse algunos principios propios del absolutismo legal. Además, el Estatuto Provisorio de 1815 expresa que "todo hombre en el Estado debe primero sumisión completa a la Ley, haciendo el bien que ella prescribe, y huyendo del mal que prohíbe" y agrega que se debe "obediencia, honor y respeto a los Magistrados y funcionarios públicos, como Ministros de la Ley y primeros ciudadanos". De esto surge que la consideración debida a los magistrados y funcionarios públicos se desprende de su condición de ministros de la ley.

Estas normas fueron reproducidas en el Reglamento Provisorio de 1817, en el cual, además, obran otras inspiradas en la idea de la supremacía de la ley y del legislativo como su autor e intérprete. En efecto, el mismo prescribe que el director supremo del Estado, los jueces y demás funcionarios públicos, podrán consultar al Congreso las dudas que les surgieran acerca de la inteligencia y aplicación de las leyes, cuando las consideren en conflicto con los derechos y con el sistema de Estado especificados en ese texto constitucional, debiendo las resoluciones del legislativo ser comunicadas al Poder Ejecutivo. Luego, cuando se refiere al Poder Judicial agrega, con relación al Estatuto de 1815, que para ser válidas las sentencias en las causas criminales, ellas deben ser pronunciadas por el texto expreso de la ley y la infracción a ello constituye un crimen para el magistrado, a cuyo cargo pone, de darse el supuesto, el pago de las costas y los daños y perjuicios causados. Pero a continuación autoriza al juez a apartarse del texto legal, pues determina que esa obligación no deroga las leyes que permiten la imposición de las penas a su arbitrio según la naturaleza y circunstancias de los delitos, ni impone la observancia de aquéllas, que por atroces e inhumanas ha proscrito o moderado la práctica de los tribunales superiores, lo que constituye una demostración de la tensión existente entre la teoría y la práctica. Por último, expresa que “ningún habitante del estado estará obligado a hacer lo que no manda la ley clara y expresamente, ni privado de lo que ella del mismo modo no prohíbe”.

Esta tendencia continuó durante todo el período. El manifiesto que emitió el Congreso al sancionar la Constitución de 1819, cuando hace referencia al Poder Judicial, expresa que los jueces deben ser órganos fieles de la ley e

instruirse constantemente de su espíritu, agregando que lo determinado por su texto claro y expreso es todo lo que pueden disponer con relación al ciudadano, con lo cual se entendía que se evitarán las interpretaciones arbitrarias. Por su parte, la Constitución de 1826 faculta al Poder Legislativo para hacer todas las leyes y ordenanzas que reclame el bien del Estado, como también modificar, *interpretar* y abrogar las existentes y, además, comisiona a la Alta Corte de Justicia para elevar al Congreso las dudas que le comuniquen los demás tribunales, en cuanto a la inteligencia de las leyes. A través de los textos constitucionales y las leyes orgánicas, la mayoría de las provincias adhirieron a estos principios, consignando normas de igual redacción en unos casos o de contenido similar en otros, lo que indica la presencia generalizada de la idea de la omnipotencia de la ley y de limitar la interpretación a la denominada auténtica, es decir, la realizada por el legislador.

Sin embargo, la Constitución de 1853 no contiene disposiciones análogas. Ella determina que sus normas, las leyes de la Confederación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación, otorgándoles preeminencia sobre cualquier otra fuente. Pero, de acuerdo con el sistema que establece, siguiendo al norteamericano, corresponde al Poder Judicial la revisión de la constitucionalidad de las leyes y su interpretación, jerarquizando de esta forma la actividad de los jueces y limitando la preponderancia del legislativo, aunque ello no significó la desaparición de la concepción que identifica al derecho con la ley creada por el Estado.

Participa de este absolutismo legal el Código de Comercio de 1862, al establecer que la

ley sólo puede ser derogada en todo o en parte por otra posterior y que la costumbre nunca puede prevalecer contra una disposición formal y expresa de ella. Al mismo tiempo, expresa que ante su silencio o cuando la cuestión no pudiera resolverse ni por las palabras ni por el espíritu de la ley que trata la materia, se debe acudir al fundamento de las leyes análogas y luego a la costumbre. Es decir que acuerda a esta última el carácter de fuente supletoria con preeminencia, únicamente, sobre los principios generales del derecho, de los cuales corresponde valerse en último término, si subsiste la duda. Asimismo, sólo autoriza, en aquellas materias en que las convenciones particulares pueden derogar la ley, a utilizar la costumbre para interpretar la voluntad presunta de las partes. Pero no sólo reduce la costumbre a esa situación, sino que limita la facultad de los jueces para interpretar la ley, haciéndolos responsables de las agresiones que sufran los individuos contra sus derechos, cuando aquéllos se separen del orden que ella establece o se nieguen a administrar justicia, pues subraya que siempre deben resolver según su texto, sin juzgar de su valor intrínseco o equidad. Además, únicamente otorga validez vinculante a la interpretación auténtica, pues establece que sólo la realizada por el Poder Legislativo obliga a todos.

Muestra mayor del absolutismo legal es el Código Civil, pues no sólo determina que las leyes únicamente son derogadas, en todo o en parte, por otras leyes, sino además que el uso, la costumbre o la práctica no pueden crear derechos, salvo cuando aquéllas se refieren a ellos, desconociendo por lo tanto la existencia de otras fuentes. A ello agrega, que “si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras, ni por el espíritu de la ley”, se debe atender a la

analogía, es decir a los principios que surgen de normas que regulan situaciones similares y si aun así la cuestión fuere dudosa, corresponde resolver por los principios generales del derecho. Además, prescribe “que lo que no está dicho explícitamente en ningún artículo de este código, no puede tener fuerza de ley en derecho civil, aunque anteriormente una disposición semejante hubiera estado en vigor, sea por una ley general, sea por una ley especial”. De ello surge que Vélez Sarsfield quitó a la costumbre el carácter de fuente supletoria integradora del orden jurídico y consagró el señorío de la ley.

La Comisión que elaboró la reforma de 1889 al Código de Comercio, restringió aún más el papel de la costumbre con relación al texto de 1862, pues estableció que en los casos no regidos especialmente por él, se deben aplicar las disposiciones del Código Civil. En consecuencia, de no encontrarse la solución en las leyes comerciales ni en las civiles, correspondía utilizar los medios de integración de la ley establecidos en el ordenamiento civil, que no incluía a la costumbre. Luego de esta reforma, los usos y las costumbres en materia comercial sólo podían tenerse en cuenta para indagar la voluntad de las partes o determinar el sentido de las palabras o frases técnicas.

En síntesis, con la sanción de los códigos se afirma el absolutismo legal y si las demás fuentes aparecían deprimidas, a partir de entonces se les imponen mayores restricciones. Ellos, por su parte, se constituirán en el centro del aprendizaje jurídico, convirtiéndose en un objeto didáctico, pues se afianzará la tendencia de que el profesor sólo debe enseñar el derecho positivo siguiendo estos textos en su letra y espíritu. Es el triunfo de la Escuela de la Exégesis, para la cual ley y derecho son conceptos equivalentes. Este rumbo todavía se mantiene du-

rante los comienzos del siglo XX, aunque se observa la presencia de una revalorización de otros medios de creación normativa, como la costumbre y la jurisprudencia. Con relación a esta última, se destaca la ley 7055 sancionada en 1910, que permite la reunión de las cámaras de apelaciones en pleno para fijar la ley o la doctrina aplicable, lo que según Raymundo M. Salvat, implicó elevar a la jurisprudencia "a la categoría de una verdadera e importantísima fuente del derecho". Pero los cambios que esta reacción producirá, en cuanto a la consideración de las fuentes en el derecho argentino, es materia que corresponde analizar en el período que se extiende más allá de 1914.

LA CODIFICACIÓN

EL MOVIMIENTO DE IDEAS Y SU PROYECCIÓN

En el Río de la Plata, las ideas que se desarrollaron sobre esta cuestión son una manifestación del movimiento que se desplegó en el continente europeo desde mediados del siglo XVIII, que da origen a la denominada "codificación moderna", llamada así para distinguirla de los trabajos anteriores que no respondían al concepto de código que estará vigente a partir de entonces. Esta dirección del pensamiento jurídico fue el resultado de una lenta reunión de causas políticas, religiosas e ideológicas, junto con la necesidad de simplificar y unificar el derecho de los distintos Estados. El fundamento filosófico que constituyó la base de estas ideas fue el racionalismo jurídico, integrado por una serie de pensadores, a los cuales, a pesar de sus diferencias, se los engloba bajo la común denominación de Escuela Racionalista del Derecho Natural.

El nuevo derecho que se desarrolla a partir del siglo decimotercero presenta los siguientes caracteres: sistematización, nacionalización, secularización y positivismo de Estado. Los primeros comenzaron a destacarse en el siglo XVI, con el nacimiento del Estado-Nación y, poco después, con la filosofía racionalista, acrecentándose hasta consolidarse en el siglo XVIII, en el cual se hicieron notorios los otros dos. El medio a través del cual se manifestó ese nuevo derecho fueron las constituciones y los códigos racionalistas, que se distinguen de todas las anteriores fijaciones escritas del derecho en cuanto no pretendieron consignar el orden jurídico existente, ni recopilarlo o mejorarlo, ni continuarlo, sino que aspiraron a planear la sociedad mediante nuevas ordenaciones sistemáticas y creadoras. El supuesto en que se basaron estas empresas políticas fue la convicción de la Ilustración, según la cual, el hombre mediante la actividad libre, conforme a la razón y ética del gobernante como se manifestó en el centro de Europa, o bien a través de la común voluntad nacional como se expresó en Francia, podían constituir una sociedad mejor. La codificación se aplicó en sus orígenes a cuatro sectores jurídicos fundamentales: civil, mercantil, penal y procesal.

En el Río de la Plata, después de la Revolución de Mayo, quienes sostenían que era necesario modificar la legislación castellana indiana vigente, con el fin de crear un ordenamiento de acuerdo con las modernas ideas, tomaron al código como el medio más adecuado para la formulación del nuevo sistema jurídico, cuando la materia no se relacionara directamente con la organización y administración del Estado. Esta temprana concepción no sólo se exteriorizó en el anónimo proyecto de constitución elaborado en 1811, cuando expresa

que deben ser nombrados “tres o cuatro letrados los más impuestos en el Derecho natural y de gentes que redacten las leyes y formen un breve y sencillo código”, sino que también existieron otras prematuras manifestaciones. En 1812, se propuso en el cabildo de Córdoba que se dieran instrucciones a los diputados que concurran a la Asamblea General convocada, encargando “la formación de un código civil y penal, para que el Congreso lo presente a los pueblos inmediatamente después de su instalación, con las reformas que conceptuase necesarias”. Por su parte, los proyectos constitucionales elaborados en 1813 por la Comisión *ad hoc* u oficial y por la Comisión de la Asamblea, hacen referencia a los códigos civil, mercantil y criminal.

También ante la junta general de comerciantes, reunida en el Consulado el 9 de diciembre de 1815, se leyó una representación proponiendo un plan de reorganización en el cual, entre otras cuestiones, se sugería la sanción de “un código civil y criminal [y] de comercio”. Pero no eran años propicios para emprender la reforma integral de la legislación mediante la elaboración de los códigos, pues existían cuestiones más urgentes que debían resolver los gobiernos patrios. Ya se había afirmado, en el Reglamento de administración de justicia de 1812, que el más recto y breve despacho de los pleitos “sólo puede conseguirse por un sistema perfecto de legislación que dista mucho del alcance del actual gobierno”.

En la década de 1820, al igual que en la anterior, la mayor preocupación en cuanto a la reforma del orden jurídico se orientó hacia el campo constitucional, tanto en el orden nacional como en el provincial. Pero el gobierno local de Buenos Aires, durante los años de 1821 a 1824, también afirmó su intención de

formular la codificación, destacándose esta tendencia en la gobernación de Martín Rodríguez, mientras Bernardino Rivadavia era ministro de Gobierno. Este último se mostró decididamente a favor de ella, influido por las ideas vigentes y el pensamiento de Jeremías Bentham en materia legislativa. Si bien no se alcanzó a realizar tan ambicionada obra, el tema se encontraba siempre presente y a él se hizo referencia reiteradamente en la documentación relativa a los actos de gobierno. De esta manera, la ley del 21 de diciembre de 1821, que suprime al cabildo de Buenos Aires y crea a los jueces letrados en reemplazo de los alcaldes legos, determina que los nuevos magistrados tendrán la misma competencia que sus antecesores “hasta el establecimiento de los códigos”. Por su parte, el ministro de Hacienda Manuel J. García, el 1° de febrero del año siguiente al inaugurarse la Bolsa de Comercio, anunció la elaboración de un nuevo código mercantil, afirmando que sería el primero que el gobierno elevaría a consideración de la Sala de Representantes. También en la resolución sobre la integración del Tribunal de Comercio, del 20 de marzo de 1822, el gobierno expresó su convencimiento acerca de la urgencia de la sanción de ese código, cuestión sobre la cual volvió a insistirse en el decreto del 1° de julio del mismo año, referente al Tribunal de Alzada de Comercio, aunque admitiéndose la existencia de dificultades para su concreción.

Dos años después se retoma la iniciativa y el 20 de agosto de 1824, el gobernador Gregorio de Las Heras designa una comisión para que redactara un proyecto de código de comercio. La misma fue presidida por Manuel J. García, entonces ministro de Gobierno, y la integraron el catedrático de derecho civil de la Universidad de Buenos Aires, doctor Pedro de

Somellera; el doctor Mateo Vidal; el prior del Consulado Mariano de Sarratea y el síndico de ese Tribunal, José María Rojas. El plan de la obra establecía su división en cuatro libros y la comisión encomendó la redacción del primero a Somellera y la de los tres restantes a Bernardo Vélez. Se conoce el texto de la parte encargada al primero, pero no de la confiada al segundo, aunque existen documentos que acreditan que éste concluyó su labor, como la nota con que el autor acompañó los tres libros cuando los presentó al gobierno, y la respuesta del ministro García acusando haberlos recibido. Esta tentativa quedó como proyecto, pues la obra no recibió sanción legislativa.

En esta época (1822), llegó a Buenos Aires Guret Bellemare quien se había desempeñado como juez en Francia. Permaneció en el Río de la Plata durante varios años, donde se incorporó al movimiento favorable a la reforma legislativa y mantuvo una estrecha vinculación con las autoridades, especialmente durante la breve presidencia de Rivadavia y la corta gobernación de Dorrego. Partidario de la codificación, fue autor de dos proyectos de códigos para las Provincias Unidas, uno de instrucción criminal y otro penal, ambos inspirados en la legislación francesa, que fueron bien recibidos pero no tuvieron sanción. A instancias de Dorrego (1828) redactó un *Plan general de organización judicial para Buenos Aires*, que se conserva incompleto, pues falta la segunda mitad.

Rivadavia, por su parte, siendo presidente encargó al doctor Vicente Anastasio de Echeverría la confección de un código de comercio, labor que no se concretó. Luego de conocerse la sanción del código comercial español de 1829, que incorporó innovaciones con relación al de Francia de 1807, aumentaron las opiniones favorables a la necesidad de la san-

ción de uno sobre esa materia para la provincia de Buenos Aires. Como consecuencia de la iniciativa del diputado Victorio García Zúñiga (1831), la Cámara de Representantes de Buenos Aires autorizó al Poder Ejecutivo a nombrar una comisión para que lo redactara. El gobernador Juan Manuel de Rosas recién la designó el 2 de junio de 1832, quedando integrada por Mateo Vidal, Nicolás Anchorena y Faustino Lezica, siendo el primero reemplazado poco después por Vicente López. De acuerdo con la modificación propuesta por la Comisión de Asuntos Constitucionales, la ley determinaba que los nombrados debían elaborar el proyecto teniendo presente los códigos de los distintos estados y muy particularmente los trabajos llevados a cabo en la provincia, sin limitarse al estudio del código español, como expresaba la moción de Zúñiga. A pesar de que el gobernador Viamonte, en su mensaje a la Legislatura (1833), anunció que la redacción del código estaba muy avanzada, poco se sabe de lo realizado por esta comisión, que no llegó a finalizar su actuación ni dejó huella que permita analizar su labor.

El tenso año 1834 y la elección de Rosas como gobernador por segunda vez en marzo de 1835, en esta oportunidad con la suma del poder público, significaron la muerte de los proyectos reformistas y, por ende, de las tentativas para llevar a cabo la codificación, sobre lo cual tanto se había insistido y preparado a la opinión pública. El gobernador, en sus primeros mensajes anuales a la Legislatura, se refirió a la cuestión en breves párrafos, señalando la existencia de causas que impedían afrontar la tarea. El tema quedó paralizado a partir de 1835, aceptándose el orden jurídico existente hasta la caída de Rosas, por lo cual hasta 1852 existió una gran pasividad legisla-

tiva, a diferencia de lo que había ocurrido en los primeros tiempos posteriores a la Revolución y en la década del '20 en Buenos Aires. En las otras provincias no hubo mayores manifestaciones de renovación. Entre las escasas que se produjeron, se encuentra la de Corrientes, donde se consideró un proyecto de organización de la administración de justicia y se adoptó el código español de comercio (1842), aunque su aplicación fue suspendida poco después (1843). En la misma provincia, el gobernador Madariaga dispuso que se comenzaran a reunir los elementos necesarios para modificar la legislación penal y, por su parte, el gobernador de Catamarca Manuel Navarro (1850) declaró la necesidad de efectuar modificaciones al derecho vigente, aunque hizo especial referencia al relacionado con la administración de justicia.

Luego de la derrota de Rosas, se reanudó la marcha hacia la codificación. El 24 de agosto de 1852, el general Justo José de Urquiza en su condición de director provisorio de la Confederación Argentina, designó una comisión para elaborar los proyectos de los códigos civil, penal, de comercio y de procedimientos, que dividió en cuatro secciones, teniendo cada una a su cargo la redacción de uno de ellos. Cada sección estaba integrada por tres jurisperitos, uno como redactor y los otros como consultores, a los cuales, en la encargada de redactar el código de comercio, se agregaban dos comerciantes en calidad de consultores.

En los fundamentos del decreto se destacaba la necesidad de encarar al mismo tiempo las tareas tendientes a dictar la constitución y los códigos, para modificar mediante éstos la legislación vigente. En los considerandos, se afirmaba que "muy poco se habría aventajado con una Constitución nacional y constituciones

provinciales, en que se estableciesen los poderes públicos, se definiesen y deslindasen sus atribuciones, y se declarase que la persona del hombre, su propiedad, su honor, los derechos todos individuales, son un sagrado que no se puede tocar sino con arreglo a las leyes, si recurriendo a estas mismas leyes sólo se encontrase un caos, en que esos mismos derechos, tan altamente proclamados quedasen sin cesar expuestos a los golpes de la arbitrariedad y a la acción de los malos instintos". También se establecía en el decreto el procedimiento que debía seguirse hasta llegar a la sanción de los códigos.

Esta medida fue recibida con entusiasmo. La importancia de la decisión la destacan tanto *El Progreso*, periódico de carácter oficialista, en el número del 27 de agosto en la editorial sobre "El decreto sobre códigos", como *El Nacional* de esa misma fecha, donde Dalmacio Vélez Sarsfield elogió lo decidido por el director provisorio. La Comisión fue puesta en funciones por el general Urquiza, el 4 de septiembre en el local de la Sala de Representantes de Buenos Aires, pero una semana después estalló en esta provincia la revolución autonomista que produjo su separación del resto de la Confederación, quedando para otra oportunidad la concreción de la codificación.

Luego de Caseros se manifestaron importantes opiniones a favor de la codificación, en discordia con las cuales Juan Bautista Alberdi señaló su criterio contrario, pues sostenía que las reformas parciales y prontas son las más convenientes. De ahí que en su proyecto de constitución, cuando estableció las atribuciones del Poder Legislativo, le otorgara la de "legislar en materia civil, comercial y penal", sin emplear la palabra código. Pero en este momento predominaba, sin dejar lugar a dudas, la opinión favorable, pues existía consenso en

admitir que la codificación era el camino para la reforma del orden jurídico. Para ello se buscaba un modelo, lo que no implicaba sostener que debía incurrirse en una copia servil de los códigos extranjeros, pues se distinguía entre éstos y su aplicación a la realidad del país. Aunque no había acuerdo total, predominaba la posición que afirmaba que para llevar a cabo esa empresa había que buscar los precedentes en el continente europeo, señalándose principalmente el código civil francés y en menor grado, el de comercio español. Pero no faltaban los que si bien admitían el modelo para el ámbito comercial por el carácter universal de la actividad mercantil, entendían que con relación a los demás códigos no debía seguirse ese camino, pues para realizar una labor duradera había que tener presente las características del país y lo peculiar de la vida del pueblo. Sin embargo, con relación a la codificación, el debate sobre el modelo no tuvo el vigor que alcanzó el que se desarrolló respecto de la Constitución.

En cuanto a las ideas sobre cuya base debía encararse la mencionada tarea, predominaban las del romanticismo y del historicismo, pues prevalecía la tendencia que estimaba que los usos, las costumbres, la historia y la tradición legislativa del país debían ser el lugar de partida de la obra a emprender, sin negar que correspondía compatibilizar la nueva legislación con el estado de la sociedad argentina vigente en ese entonces. Entre quienes participaban de estos principios, se destacaron Vélez Sarsfield, Manuel A. Sáez, Marcelo Gamboa, Alejo Villegas y Manuel Rogelio Tristany. Por otro lado, algunos como Juan M. Gutiérrez, influidos por el pensamiento iluminista, se declararon contrarios al pasado hispánico. En síntesis, existían diferencias en cuanto a la importancia

que debían darse a los antecedentes propios en la formación del nuevo orden jurídico.

En los precedentes constitucionales argentinos, no se hizo referencia a la codificación, pues no se la menciona en el Reglamento Provisorio de 1817 ni en las constituciones de 1819 y de 1826. Pero la Constitución de 1853 se aparta de ellos, pues luego de establecer que el Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, determina que le corresponde sancionar los códigos civil, comercial, penal y de minería, prohibiendo a las provincias dictarlos después de que la Nación lo haya hecho. De este modo, dejó resueltas dos cuestiones: que la reforma de la legislación debía encararse mediante la formulación de códigos y que los concernientes a esas cuatro materias debían ser nacionales. El Congreso, en 1854, autorizó al Poder Ejecutivo a nombrar una comisión integrada por jurisconsultos para redactar los proyectos de los códigos nacionales prescritos por la Constitución, la que no fue designada. Al año siguiente, al inaugurar las sesiones del Congreso, el presidente Urquiza destacó nuevamente la necesidad de la reforma legislativa, pero al mismo tiempo señaló que se concretaría cuando lo permitiera la hacienda pública, quedando paralizado el proceso codificador hasta 1862.

Si bien las provincias, de acuerdo con la Constitución Nacional, conservaban la facultad de dictar esos códigos mientras el Congreso no lo hiciera, en las mismas no hubo por entonces ninguna tentativa tendiente a hacerlo ni a efectuar modificaciones legislativas de importancia, con excepción de Buenos Aires. En las restantes, sólo en Entre Ríos se autorizó en 1861 al gobernador para designar una comisión con el fin de que estudiara la posibilidad de adoptar el proyecto de Código Civil re-

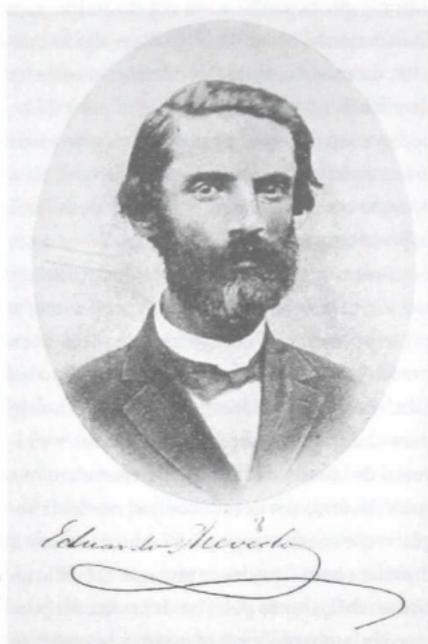
dictado por Eduardo Acevedo para la República Oriental del Uruguay. Por el contrario, en el Estado de Buenos Aires durante los años en que se mantuvo separado de la Confederación, adquirieron poderosa fuerza las ideas referentes a la reforma legislativa y a la codificación, que se concretaron en la sanción de un Código de Comercio y en la redacción de un proyecto de Código Civil.

LOS CÓDIGOS NACIONALES

LA CODIFICACIÓN COMERCIAL

El primer código que tuvo aprobación legislativa en la Argentina, fue el de comercio dictado para el Estado de Buenos Aires (1859). Vélez Sarsfield, siendo ministro de Gobierno (1856), tomó la iniciativa en cuanto a su elaboración, decisión de la cual en gran medida fue inspirador Domingo Faustino Sarmiento, conviniéndose entre aquél y Eduardo Acevedo, realizar juntos el proyecto. Este último, destacado jurista uruguayo, poseedor de mayores conocimientos en materia mercantil, redactaría los sucesivos títulos, que enviaría al ministro para su examen. Para analizarlos y discutirlos, acordaron reunirse los sábados en la casa de Vélez, donde éste aguardaba a su colega con las objeciones y adiciones. Los trabajos se desarrollaron durante diez meses, a partir de mediados de junio de 1856 hasta abril del año siguiente.

Sobre la participación de cada uno de los codificadores en la elaboración del proyecto se desató una controversia, destacándose la polémica que sostuvo Vélez con Manuel Quintana en 1862, al discutirse en el Congreso la sanción del que estaba vigente en la pro-

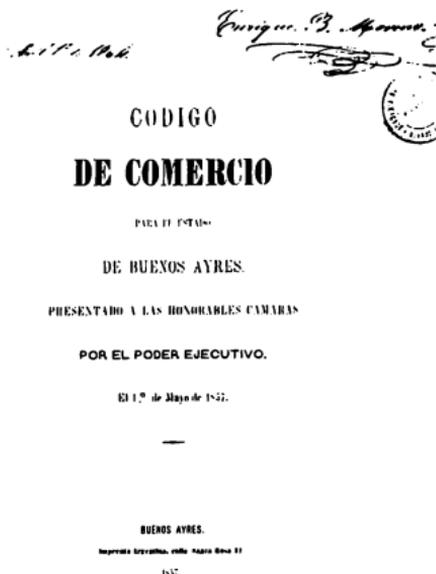


Doctor Eduardo Acevedo, coautor con Dalmacio Vélez Sarsfield del Código de Comercio de la provincia de Buenos Aires, después, de la Nación.

vincia de Buenos Aires, como código de la Nación. En esa oportunidad, Vélez, para acreditar su intervención en la redacción, que se le cuestionaba, afirmó que sus observaciones al proyecto preparado por Acevedo constaban en un "grueso cuaderno". Esos manuscritos, que se consideraban perdidos, fueron encontrados en 1962 en la biblioteca del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Ricardo Zorraquín Becú, luego de valorar los testimonios en los cuales funda sus afirmaciones, señaló que Acevedo realizó la tarea más importante, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. En cuanto a la participación de Vélez, destaca que éste —con menor erudición en derecho comercial, pero

con gran conocimiento del derecho en general, experiencia sobre los negocios y capacidad para intuir las soluciones adecuadas a las costumbres y necesidades del país— contribuyó para perfeccionar la obra del jurista uruguayo, sugiriendo modificaciones y proyectando nuevos artículos, lo que permitió que le fueran introducidas mejoras, especialmente en los títulos relativos a las sociedades anónimas, las letras de cambio, los seguros y el derecho marítimo.

Vélez y Acevedo remiten en abril de 1857 el proyecto al Poder Ejecutivo del Estado de Buenos Aires, que lo somete a consideración de la Legislatura el 1° de mayo siguiente. La Cámara de Senadores lo pasa a la Comisión de Legislación, iniciándose un largo trámite que no había concluido al comenzar la Legislatura su labor en 1859. Sarmiento, ante esta situación, en una sesión del Senado destacó el fracaso de las comisiones que debieron analizar el proyecto y luego de afirmar que lo mismo ocurriría con las que se designaran en el futuro, insistió con su propuesta, rechazada en los dos períodos legislativos anteriores, de que se lo tratara “a libro cerrado”, es decir sin el dictamen de la Comisión, que en esta oportunidad fue aceptada. Aprobado por el Senado el proyecto de ley que lo declaraba código de comercio del Estado de Buenos Aires, pasó a la Cámara de Diputados. Ésta, también lo aceptó pero suprimió de la ley la disposición que establecía su revisión posterior. El trámite fue rápido, luego de vencer la resistencia de los diputados que se oponían a la sanción “a libro cerrado”. Por su parte, el Senado se apresuró a aprobar la enmienda introducida por la otra Cámara y el proyecto quedó aprobado, mediante la ley sancionada el 6 de octubre de 1859, promulgada dos días después



Portada de la primera edición del *Código de Comercio*.
 Academia Nacional de la Historia.

Los redactores, al presentar su obra, señalaron la dificultad que presenta la elaboración de un código de comercio antes de contarse con el civil, “porque las leyes comerciales suponen la existencia de las leyes civiles, son una excepción de ellas y parten de antecedentes y prescripciones del derecho común”, por lo cual advierten que, para superar este inconveniente, siguieron el criterio de introducir todos los títulos del derecho civil que, a su juicio, eran necesarios para componerlo. El proyecto no contenía notas relacionadas con cada uno de sus artículos, contrariamente a lo que ocurrió posteriormente con el del Código Civil, lo que hace dificultoso determinar las fuentes que tuvieron presentes sus autores. Acevedo, en una carta dirigida a Vélez mani-

festó que el trabajo lo había hecho “teniendo siempre a la vista los códigos de Francia, Holanda, España, Portugal, Württemberg y Brasil, sin perjuicio de haber aprovechado las mejoras introducidas en la legislación francesa sobre quiebras, la ley general de Alemania sobre letras, y muchas otras disposiciones vigentes en Inglaterra, Estados Unidos, etcétera”. Esas mismas fuentes también son citadas en el informe elevado al gobernador de Buenos Aires, en el cual se agregan las ordenanzas del Consulado de Bilbao por entonces vigentes en Buenos Aires, las cuales habían sido tomadas en gran medida de las ordenanzas de Luis XIV, que, por su parte, inspiraron al código francés, aclarando que en materia cambiaria tomaron en cuenta “los usos de Inglaterra y Buenos Aires”.

Luego de la batalla de Pavón, se dieron las circunstancias propicias para concretar la codificación nacional, deseo que se manifestaba desde tiempo atrás. El Código de Comercio fue el primero en sancionarse, pues el Congreso de la Nación mediante la ley del 10 de septiembre de 1862, promulgada dos días después, declaró código nacional al de comercio que regía en la provincia de Buenos Aires, comenzando su vigencia a los tres meses después de su publicación oficial, salvo en aquellas provincias que ya lo habían adoptado como legislación local, que eran, además de Buenos Aires, Santa Fe (1861) y Entre Ríos (1862), en las cuales continuaba aplicándose en su nuevo carácter sin aguardar plazo alguno. En San Juan, fue declarado de aplicación subsidiaria del español, al disponerse la vigencia de este último (1862) y en Córdoba se había nombrado una comisión para examinar el código porteño con la idea de aprobarlo como ley de esa provincia, actividad que

quedó paralizada al aprobárselo como código nacional.

La sanción del Código Civil (1869) provocó inconvenientes derivados de la inclusión en el de comercio de normas cuyo contenido correspondía a aquél, además de los originados por la incompatibilidad entre algunas disposiciones de uno y otro cuerpo legal. Por ello, antes de entrar el civil en vigencia, el Congreso facultó al Poder Ejecutivo a nombrar dos jurisconsultos para que informasen al Legislativo sobre las reformas que fueran convenientes introducir en el Código de Comercio. Para ello se designó (1870) a Sixto Villegas y Vicente G. Quesada, quienes recomendaron (1873) la agregación de dos títulos sobre cuentas corrientes y cheques, además de la supresión de las normas relativas a materias legisladas en el Código Civil. Este informe no dio origen a ninguna ley.

Habían transcurrido varios años, cuando el presidente Juárez Celman (1886) comisionó a Lisandro Segovia para elaborar un proyecto de reformas, pero este distinguido jurista, apartándose de lo que le fuera encomendado, redactó un nuevo código de comercio (1887), que el Poder Ejecutivo lo hizo suyo y remitió al Congreso, pero la obra permaneció sin ser estudiada en la comisión de Códigos de la Cámara de Diputados. Esta última retomó la iniciativa (1888) y encomendó a aquella que efectuara el estudio de las reformas necesarias, que se encontraban pendientes desde hacía 18 años. El plan de trabajo que adoptó la comisión consistió en analizar el código vigente, es decir el redactado por Vélez y Acevedo, “tomando como elementos ilustrativos” el proyecto de Villegas y Quesada, y el de Segovia. Con esos elementos se limitó a elaborar un proyecto de reformas, que el Congreso sancionó el 5 de

octubre de 1889 y comenzó a regir el 1° de mayo del año siguiente. Si bien mantuvo la estructura del código vigente, la reforma fue honda y extensa, llegando a sostenerse que era un nuevo código. Pero además de los dos proyectos señalados, las fuentes tenidas presentes para determinar los cambios fueron los comentarios de Manuel Obarrio, los códigos más recientes, principalmente los de Italia (1882) y Portugal (1888), la jurisprudencia y las exigencias que había mostrado la experiencia, pues habían transcurrido casi treinta años de desarrollo comercial desde la sanción del texto modificado. Esta reforma, además de la adecuación a las nuevas necesidades de la actividad mercantil, compatibilizó las normas del Código de Comercio con las del Civil, para lo cual no sólo debieron modificar, sino suprimir muchas disposiciones de la obra de Acevedo y Vélez. Las enmiendas fueron en su tiempo criticadas, pero al celebrarse tanto el cincuentenario como el centenario de la reforma, las opiniones fueron más benévolas.

Las modificaciones más importantes sufridas por el Código de Comercio después de la reforma de 1889, dentro del período considerado, son la ley de quiebras (1902) que deroga y sustituye todo su libro IV dedicado a esta materia y las leyes que incorporan dos instituciones a su texto: el *warrant* y la prenda agraria (1914).

LA CODIFICACIÓN CIVIL

El Congreso facultó al Poder Ejecutivo en 1863 para nombrar comisiones encargadas de redactar los códigos civil, penal, de minería y las ordenanzas del ejército. Los breves fundamentos del proyecto de la ley que daba esa autorización y la rapidez con que fue aprobado,

CÓDIGO CIVIL

DE LA

REPÚBLICA ARGENTINA

REDACTADO

POR

EL DR. D. DALMACIO VÉLEZ SARSFIELD,

Y APROBADO

POR EL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA
EL 20 DE OCTUBRE DE 1864.



EDICIÓN OFICIAL.

NUEVA YORK:

IMPRESA DE HALL ET BREEN, CALLE DE FULTON, No. 58 Y 60.

1870.

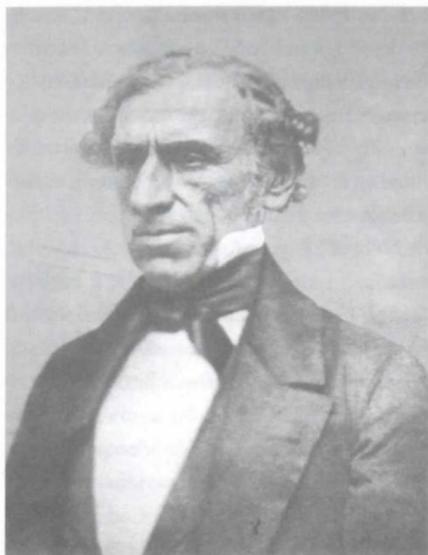
Portada de la edición oficial del *Código Civil*, impreso en Nueva York en 1870.

sin ninguna oposición de los legisladores, señala que la necesidad de los códigos era admitida en general, sin que se percibiera ningún movimiento de opinión adverso. En cuanto a esta rama del derecho, el único trabajo realizado con anterioridad fue el proyecto inconcluso de código civil de Marcelino Ugarte, obra que le había encomendado el gobierno del Estado de Buenos Aires (1857).

El 20 de octubre de 1864, el presidente Mitre escogió a Dalmacio Vélez Sarsfield para redactar el Código Civil, cuyos antecedentes justificaban la elección. Aunque puede censurarse que se haya nombrado a una sola persona y no una comisión, como señalaba la ley, desde el punto de vista práctico ello permitió realizar la labor con mayor rapidez y unidad de criterio.

Aunque no corresponde, en este capítulo, hacer un estudio sobre la destacada personalidad del codificador, no debe dejarse de señalar que tenía una firme formación jurídica que abarcaba desde el conocimiento del derecho romano, castellano, indiano y patrio, hasta los primeros comentaristas del Código de Napoleón, es decir, los autores de la Escuela de la Exégesis, como también los más recientes de la Escuela Dogmática. Si bien los autores contemporáneos sirvieron a Vélez para completar el conocimiento del derecho moderno y perfeccionar su técnica legislativa, se mantuvo fiel a su idea de que las leyes debían adecuarse a las costumbres del país en el cual rigen, por lo cual se inclinó por consolidar las leyes existentes, siempre que no se manifestara, de acuerdo con los factores y circunstancias imperantes en el país, alguna razón que aconsejara modificarlas. Por ello, al Código Civil se lo calificó, a la vez, como conservador y reformista.

El análisis de las fuentes de este código es un tema arduo y del que se han ocupado distinguidos juristas, por lo cual aquí sólo se señalarán las que Vélez indica que tuvo presentes. Ellas son “todos los códigos publicados en Europa y América”, la legislación comparada de Juan Antonio Seoane, el proyecto de código civil para España elaborado por la comisión presidida por Florencio García Goyena, el código de Chile y el *Esboço* que estaba elaborando Augusto Teixeira de Freitas para el Brasil. En cuanto a la doctrina jurídica, fueron sus guías los principales autores de la Escuela de la Exégesis y de la Escuela Dogmática. Sobre la cuestión de si el codificador utilizó la legislación vigente en el país al tiempo de elaborar su obra, la respuesta debe ser afirmativa, pues ello surge de la lectura del código y de sus notas. Por ello, ante la crítica que le formuló Al-



Doctor Dalmacio Vélez Sarsfield, c. 1870. Archivo General de la Nación.

berdi de que el derecho español y las leyes dictadas desde la Revolución de 1810, no habían sido tenidas presentes por el autor del proyecto, Vélez le replicó que si “hubiera recorrido siquiera ligeramente mi proyecto de código, habría encontrado que la primera fuente de que me valgo son las leyes que nos rigen”. Jorge Cabral Texo, en *Fuentes nacionales del Código civil argentino* acreditó que también tuvo presentes los usos y costumbres nacionales.

Antes de haber transcurrido un año, entregó el primer libro, junto con una exposición sobre las fuentes, los fundamentos y el método seguido. Sucesivamente fue presentando los otros libros del proyecto y a medida que lo hacía, el Poder Ejecutivo dispuso su impresión y distribución en la Capital y en las provincias para que fueran conocidos (1865-1869). Concluida la edición de la obra, el Poder Ejecutivo la sometió a consideración del

Congreso, sugiriendo su rápida aprobación "a libro cerrado", dejando librada a las leyes futuras la superación de las imperfecciones que la experiencia señalara. El proyecto se sancionó mediante la ley 340 del 25 de septiembre de 1869, que fue promulgada cuatro días después. En ella se estableció que regiría desde el 1° de enero de 1871 y que la Suprema Corte de Justicia y tribunales federales, en un informe anual, darían cuenta al ministro de Justicia de las dudas y dificultades que ofreciera su aplicación, como también de los vacíos que encontrarán en sus disposiciones, observaciones que serían presentadas oportunamente al Congreso. También disponía que el Poder Ejecutivo, por medio de los respectivos gobiernos, recabaría informes análogos de los tribunales de las provincias. La modificación más importante, dentro del período, fue la ley de matrimonio civil (1888).

LA CODIFICACIÓN PENAL

La reforma de la legislación penal era especialmente reclamada, pero demoró más de veinte años en concretarse, siendo el código de esta materia el último que entró en vigencia. El Congreso de la Nación, el 25 de agosto de 1863, considerando que no podía aguardarse la elaboración del código, sancionó la ley 49, sobre los delitos que corresponde juzgar a los tribunales federales, como eran los de traición, piratería, rebelión, sedición, etcétera.

El presidente Mitre, en 1864, encomendó la redacción del proyecto del código penal a Carlos Tejedor, ciudadano de destacada actuación política y distinguido jurista. En 1857 se había hecho cargo de la cátedra de derecho criminal y mercantil en la Universidad de Buenos Aires y, en 1860, publicado el *Curso de*

Derecho Criminal. La labor fue cumplida, presentando su autor la parte general en 1865 y la especial en 1868, contando cada artículo con una nota explicativa de la doctrina y las leyes extranjeras que le sirvieron de fuente.

El proyecto calificaba las infracciones penales en crímenes, delitos y contravenciones, excluyendo de estas últimas las de policía, como también los delitos de imprenta y los militares y, con evidente error, los del fuero federal, incluidos en la ley 49. Sería muy extenso hacer una referencia a sus principales disposiciones y sólo se mencionará su orientación técnica. Tejedor tomó como modelo principal al código de Baviera de 1813, que reglaba una realidad muy distinta a la vigente en la Argentina, por lo cual sus principios no podían, sin una debida adecuación, aplicarse a un país dotado de características muy diferentes. Por otra parte, debe destacarse que Tejedor sólo conocía ese código por medio de la traducción francesa de Carlos Vattel hecha en 1852 y carecía de información sobre la interpretación y la aplicación que le habían dado los tribunales bávaros. En cuanto a su técnica, el principal defecto que se puede señalar es el sistema de penas fijas, con lo cual instituye la arbitrariedad de la ley para eliminar la del juez y, con el deseo de prever todo, establece un catálogo de sanciones que tiene en cuenta las circunstancias que rodean el delito y sus consecuencias, vedando de esta forma que el magistrado las valore.

Aunque este proyecto no fue sancionado en el orden nacional, tiene gran importancia en la historia del derecho argentino, pues en uso de la facultad que la Constitución confiere a las provincias de dictar el código penal mientras la Nación no lo hiciera, ocho de ellas lo sancionaron como ley vigente en su territo-

rio. Ellas son Buenos Aires, con pequeñas modificaciones (1877), Entre Ríos, Corrientes, San Luis y Catamarca (1878), Santa Fe y Salta (1880) y Tucumán (1881). Jiménez de Asúa señala que parece que también lo adoptó Mendoza (1879), aunque sin indicar la fuente. No hay datos del resto de las provincias. Al federalizarse la ciudad de Buenos Aires (1880) continuó rigiendo en ella por disponerlo la ley 1144 (1881).

Apenas concluida por Tejedor la elaboración del proyecto, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a nombrar una comisión para que lo examinara, la que debía elevar su informe al Legislativo durante las primeras sesiones de 1869. El presidente Sarmiento designó a los miembros de esa comisión, los cuales fueron cambiando con el correr de los años, hasta quedar integrada con los doctores Sixto Villegas (1873), Andrés Ugarriza (1874) y Juan Agustín García (1877).

La comisión examinadora se expidió doce años después del plazo establecido por el Congreso, pero en vez de presentar el informe, produjo en realidad un nuevo proyecto. Los autores, en la exposición de motivos, manifestaron que las enmiendas introducidas se fundaron en los códigos y proyectos aparecidos luego de la obra de Tejedor. Pero el trabajo de éste fue modificado sustancialmente, pues la comisión dejó de lado el código germano y se inspiró en el español de 1870, tratando de eliminar el casuismo de aquél y dejando al juez cierta libertad para determinar la pena, según las circunstancias atenuantes o agravantes, dentro del máximo y el mínimo que establecía. Este proyecto no llegó a ser código de la Nación, aunque tuvo gran difusión y la provincia de Córdoba lo sancionó como ley para regir dentro de su territorio (1882), con algu-

nas modificaciones, muchas de las cuales agravaban las penas que establecía.

Recibida esta obra, la Cámara de Diputados (1881) ordenó un nuevo estudio que encomendó a una comisión legislativa. Ésta, luego de un largo período, exteriorizó su trabajo y pidió su aprobación. Pero lo que presentó fue otro proyecto, en cuya elaboración se tuvieron presentes motivos históricos, pues, como señaló en su breve informe prefirió estudiar el realizado por Tejedor, dada la vigencia que tenía en la mayoría de las provincias. Pero, en realidad, el resultado de su labor no era ese proyecto con modificaciones, pues éstas eran de tal entidad, que algunos diputados se opusieron a que así se lo considerara, en la inteligencia de que era uno nuevo y como tal debía tratarse.

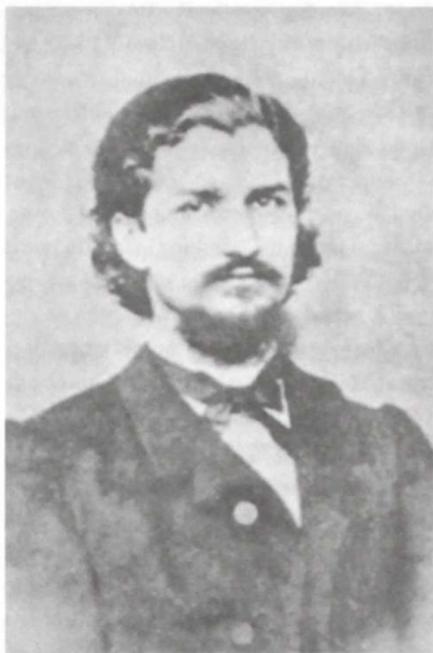
En noviembre de 1886, la Cámara lo aprueba y envía al Senado para su revisión, que también lo acepta, quedando convertido en el primer Código Penal de la Argentina, el 7 del mes siguiente. No faltó quienes, en una y en otra cámara, pretendieron aplazar la consideración del proyecto, siendo decisiva la intervención del ministro de Justicia e Instrucción Pública, Eduardo Wilde, quien solicitó la rápida aprobación, dado que las necesidades del país lo exigían, pues en su territorio imperaban, según el lugar, distintas legislaciones penales —la anterior a 1810, la elaborada por Tejedor y la formulada por Villegas, Ugarriza y García—. Además, el ministro señaló que, si bien el proyecto de Tejedor no era bueno, había sido sensiblemente mejorado por la Comisión de la Cámara de Diputados. El nuevo texto legislativo comenzó a regir el 1° de marzo de 1887.

La crítica al código no pudo ser más desfavorable y ella determinó que, transcurrido

muy poco tiempo desde su vigencia, el Poder Ejecutivo encomendara (1890) a tres aventajados penalistas alistados en la Escuela Positiva, Norberto Piñero, Rodolfo Rivarola y José Nicolás Matienzo, que proyectaran las modificaciones que consideraran necesarias. Un año después de su designación, la Comisión, en vez de proponer reformas como se le había encomendado, presentó un nuevo proyecto junto con una extensa exposición de motivos y la indicación de las fuentes extranjeras utilizadas. El Congreso, a pesar de la recomendación a favor de su aprobación hecha por el Poder Ejecutivo, no lo sancionó.

Años después (1900), una nueva Comisión de Códigos siguió otro criterio, optando por introducir reformas en el texto vigente, para lo cual tomó 105 artículos del proyecto de 1891, con algunas modificaciones de detalle, a los que sólo agregó tres nuevos y de poca importancia, proyecto que aceptó el Congreso (1903). Por esos años (1895), el distinguido civilista Lisandro Segovia redactó un proyecto de código que publicó en la *Revista Jurídica*, el cual no tuvo mayor repercusión. Había transcurrido poco más de un año de la ley de reformas, que había sido objeto de severos comentarios, cuando el Poder Ejecutivo nombró una nueva comisión para efectuar la revisión del Código Penal, la cual en 1906 presentó un nuevo proyecto, inspirado en el de 1891. Esta iniciativa fue, en general, muy bien recibida por la opinión pública, los magistrados judiciales y los profesores universitarios. Sin embargo, pasaron varios años y el Congreso no la trató, a pesar de que cada vez eran mayores las voces que se manifestaban contra el código vigente.

Recién en 1916, el diputado Rodolfo Moreno (h), quien había sido profesor de derecho



Lisandro Segovia.

penal en la Universidad de Buenos Aires, presentó en la Cámara que integraba un proyecto basado en el de diez años antes, que concluyó con la sanción del código de 1921.

LA CODIFICACIÓN MINERA

El Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación (1853) prolongó, hasta la sanción del código, la vigencia de las Ordenanzas de Minería dictadas por la Corona para Nueva España (1783), con las modificaciones que le introducía ese cuerpo legal y las que autorizaba a hacer a las provincias.

Para redactar un proyecto de código de minería, el presidente Mitre comisionó en 1862 a Domingo Oro, quien, como consecuencia de las guerras civiles, se había radica-

do en Chile, donde se familiarizó con esta materia. Terminada la labor, lo elevó al Poder Ejecutivo (1863), que lo sometió al estudio de una comisión revisora. Ésta se expidió formulando algunas observaciones generales, pero señalando que estaba en condiciones de ser aprobado. Este dictamen, junto con el proyecto, fue remitido al Congreso (1864), sin que el Poder Ejecutivo formulara observaciones expresas, pero dejando en claro que ello no significaba "aceptar en todas sus partes las doctrinas en él contenidas". Si bien la Comisión de Legislación de Diputados se expidió en 1865, la Cámara, en la sesión del 15 de septiembre de ese año, resolvió aplazar hasta el próximo período legislativo su discusión, la que nunca se llevó a cabo. Ello se debió, no sólo al avanzado estado de las sesiones ordinarias, sino también a la importancia del tema, que exigía un mayor estudio y a que el proyecto perjudicaba a las provincias, al atribuir la propiedad minera a la Nación. Este último fue, seguramente, el motivo más relevante que determinó que su tratamiento no se efectuara.

Habían pasado diez años, cuando el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo (1875) para designar una persona que elaborara un nuevo proyecto, teniendo como base el de Oro y el principio de que las minas son de propiedad de la Nación o de las provincias, según el territorio donde se encuentren. Al año siguiente, se encomienda la tarea a Enrique Rodríguez, distinguido jurista cordobés, a quien circunstancias políticas lo llevaron, como a Oro, a buscar asilo allende los Andes, donde revalidó su título. Durante los años de actuación ante los estrados chilenos, acumuló experiencia sobre el derecho minero, materia que luego enseñó en la Universidad de Córdoba hasta 1896 y sobre la cual sería codificador. En Chile regían las

Ordenanzas de Nueva España, por lo cual Rodríguez llegó a tener un acabado conocimiento de ellas, al igual que de la Recopilación de las Leyes de Indias y de las recopilaciones de leyes de España de 1567 y 1805, que tenían aplicación subsidiaria en las cuestiones mineras y, al mismo tiempo, logró un amplio manejo de los comentaristas y expositores de ese derecho. Estos antecedentes los tomó como fuente principal de su tarea, aunque también se inspiró en la legislación europea de la época. Rodríguez concluyó el proyecto nueve años más tarde (1885), siendo elevado por el Poder Ejecutivo a consideración del Congreso, con un mensaje en el cual se elogiaba la labor que había realizado. Por el contrario, el destacado jurista mendocino Manuel A. Sáez, en su obra *El Código de minería para la Confederación Argentina* (1886), formuló una de las críticas más desfavorables, tanto en cuanto a su contenido, como a la capacidad de su autor.

El mismo día en que el proyecto entró a consideración del Senado, fue aprobado "a libro cerrado", es decir, sin enmienda alguna y sin previo despacho de comisión. Tal vez en ello influyó el ministro de Justicia Eduardo Wilde quien, al mismo tiempo que señaló la necesidad de aprobarlo de esta forma a fin de no alterar la unidad de la obra ni demorar su sanción, destacó que en el país existían pocas personas versadas en el derecho minero, y elogió la obra de Rodríguez. En la Cámara de Diputados, las opiniones del ministro no tuvieron el mismo éxito, pues hubo oposición a sancionarlo "a libro cerrado" y, en consecuencia, el proyecto pasó a la Comisión de Códigos, que le introdujo reformas tendientes a compatibilizar su contenido con el resto del ordenamiento de la República, sin destruir su especialidad técnica. Entre las modificaciones

pueden señalarse la supresión de los títulos que creaban una autoridad minera nacional, en contradicción con lo prescrito por la Constitución Nacional que reserva la jurisdicción en esta materia a las provincias; la supresión de los artículos que derogaban disposiciones del Código Civil; y la atenuación de algunas disposiciones que concedían privilegios excesivos al minero con relación al dueño del inmueble, que en la práctica importaban otorgar la concesión de la mina junto con la superficie. Con estas modificaciones, fue aprobado por la Cámara de Diputados y con ellas pasó nuevamente a consideración del Senado, que las admitió. Fue sancionado el 25 de noviembre de 1886 y comenzó a regir el 1° de mayo del año siguiente.

LAS LEYES ORGÁNICAS

Con la vigencia de la Constitución de 1853-60, la sanción de los códigos nacionales y una serie de leyes tendientes a organizar al Estado, quedó configurado el nuevo orden jurídico nacional. Esa labor la comenzó el Congreso General Constituyente reunido en Santa Fe, pues luego de elaborar y sancionar la Constitución, continuó funcionando como Poder Legislativo, hasta su disolución el 7 de marzo de 1854. Esa tarea legisladora la continuó el Congreso de la Confederación que funcionó en Paraná desde 1854 a 1861 y más tarde el Congreso Nacional, que se estableció en 1862.

Entre las leyes aprobadas por el Congreso General Constituyente, se encuentra la que establece la organización y funcionamiento de las Aduanas Nacionales, el Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación, y la que de-

signa a la ciudad de Paraná como capital de la Confederación, todas del año 1853. El estatuto reviste transcendental importancia, pues legisla sobre la administración general de la hacienda y crédito público, operaciones bancarias, registro de la propiedad, contribución territorial, minas, postas, correos y diligencias, imprentas del Estado, deuda interior y aduanas nacionales. Entre las sancionadas por el Congreso de Paraná, se destacan las leyes de ministerios (1856), de ciudadanía y naturalización (1857), de organización de la Justicia Federal (1858) y el régimen municipal para la capital provisoria y el territorio federalizado (1860).

El Congreso Nacional comienza su actividad en 1862 y de su labor surgen leyes de gran importancia para ir configurando la organización del Estado. Ese mismo año, aprueba la que dispone la nacionalización de los territorios, que se encuentran fuera de los que corresponden a las provincias, y durante el siguiente período, leyes relevantes con relación a la justicia nacional o federal, pues establecen su jurisdicción, los delitos que les corresponde juzgar y el procedimiento a seguirse ante ella. Posteriormente se sancionan, en 1868, la que determina la manera de proceder en el caso de producirse la acefalía de la República; en 1869, la de ciudadanía y naturalización; en 1872, la que crea el Banco Nacional; en 1876, las que regulan los correos y la inmigración y la colonización; en 1880, la que federaliza la ciudad de Buenos Aires; en 1881, la de organización de la justicia de la Capital Federal; en 1882, la de organización de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; en 1884, las que disponen la federalización del municipio de Belgrano y parte del de San José de Flores, la que establece la educación general obligatoria, la

que crea el registro civil en la Capital Federal y en los territorios nacionales y la organización de éstos últimos; en 1885, la que reglamenta la extradición de extranjeros; en 1886, la que crea y aprueba la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional; en 1887, la que incorpora los partidos de Belgrano y San José de Flores al municipio de la capital; en 1891, las que crean y organizan el Banco de la Nación Argentina y la Contaduría General de la Nación; en 1898, la ley de ministerios; en 1900, la de demandas contra la Nación; en 1902, la que organizó sobre nuevas bases el ejército y estableció el servicio militar obligatorio; en 1905, la ley orgánica militar, las de organización del cuerpo consular y del diplomático y la de reorganización del Poder judicial y en 1911, la ley de enroldamiento general.

EL DERECHO ANTE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES DE FINES DEL SIGLO

La denominada "generación del ochenta", que se esforzó en impulsar todo el poder económico de la República, colocándola en un lugar destacado en el concierto de las naciones, asistió al nacimiento y desarrollo del denominado "problema obrero". A partir de las últimas décadas del siglo XIX, se configura la Argentina moderna, la que adquiere los caracteres de una sociedad capitalista e industrial y da lugar a la aparición de una nueva clase social, la del proletariado industrial, que crece rápidamente, nutrida por grandes contingentes de inmigrantes. El trabajo, considerado como una mercancía, se encontraba sujeto al libre juego de la ley de la oferta y la demanda y se regía por la regulación del contrato de locación de servicios establecida por

el Código Civil, de contenido liberal e individualista. La actividad laboral se desarrollaba durante largas jornadas, cuyo promedio era de diez horas, aunque a veces se extendían a doce y catorce, sin que existieran periodos de vacaciones, licencias ni días feriados, y el descanso semanal no gozaba de aceptación general, pues se aplicaba parcialmente. Por otra parte, las fábricas, en su mayoría, no reunían las condiciones necesarias de seguridad e higiene, los jornales correspondientes a los días de inasistencia por causa de enfermedad se descontaban y el trabajador podía ser despedido en cualquier momento, por la sola voluntad del empleador sin preaviso ni indemnización. Al mismo tiempo, las mujeres y los niños, desde los 6 o 7 años, se desempeñaban en condiciones similares a los hombres pero recibiendo una retribución menor. Además, como consecuencia de las crisis monetarias, especialmente luego de la grave inflación que tuvo lugar entre 1883 y 1890, los salarios sufrieron sensibles deterioros.

Otro aspecto, estrechamente relacionado con la situación de la clase obrera, fue el rápido aumento que sufrieron los alquileres, debido a la falta de relación entre la expansión demográfica y la disponibilidad de nuevas viviendas, conjuntamente con el encarecimiento de los materiales para la construcción, el aumento de impuestos y el subarriendo de piezas en los conventillos, tipo de edificio que se expandió ante la carencia de lugares habitables.

La situación de la masa trabajadora dio lugar a la aparición de los movimientos obreros, que se alinearon en dos corrientes principales, la socialista y la anarquista. A estos movimientos se sumaron los Círculos Católicos de Obreros, que aparecieron en la Argentina a partir de 1891. Por su parte, las organizaciones

sindicales surgieron en Buenos Aires en 1878, con la agremiación de los tipógrafos, asociaciones cuyo número alcanzó, hacia 1895, a veinticinco, constituidas más o menos clandestinamente. Sobre la base de la Federación Obrera Argentina (FOA) fundada en 1891, se formó la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) en 1905, que recomendaba inculcar en los obreros los principios económicos y filosóficos del comunismo anárquico.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX, se produjeron gran cantidad de huelgas y paros laborales, que tenían por principal escenario a la Capital Federal, aunque también repercutieron en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Al mismo tiempo, se realizó una profusa propaganda a favor de las inquietudes de la clase trabajadora, para lo cual aparecieron, entre 1890 y 1904, más de 26 publicaciones periódicas que, si bien cada una tuvo una corta duración, entre todas formaron una continuidad. En 1890, se celebra por primera vez en la Argentina un acto por el 1° de mayo y se presenta al Congreso un petitorio con la firma de 7.000 obreros, en el que se solicitaba una serie de mejoras laborales, y que nunca fue considerado en los debates legislativos. Durante el año 1902, no sólo aumenta el número de huelgas, sino que también aparecen nuevas asociaciones gremiales de resistencia, agrupadas en su mayoría en la Federación Obrera, a cuya disciplina estaban sujetas. Esta organización era predominantemente anarquista e impulsó no sólo el empleo de métodos violentos contra los obreros que no participaban en los paros, sino que también fomentó la realización de atentados y boicots contra los empleadores, la resistencia contra las autoridades —que en algunos casos llegó a ser armada— y toda clase de desórdenes,

que amenazaron con convertirse en una verdadera sedición. En respuesta a estos disturbios, el presidente Roca convocó a las Cámaras del Congreso y les solicitó la sanción de una ley que autorizara a expulsar a los agitadores extranjeros. El 22 de noviembre de 1902, al filo de la medianoche, era sancionada la ley 4144 denominada “de residencia”.

Dentro de este panorama, aparecen cautelosamente los primeros intentos de formular una legislación que regule el trabajo, apartándose de los principios del derecho civil. Las organizaciones gremiales que surgen en la Argentina, lo mismo que diversas instituciones con injerencia en la vida nacional, elaboraron anteproyectos que son difundidos por la prensa y las publicaciones obreras de la época. Los temas sobre los que se insistía son el descanso dominical, la solución pacífica de los conflictos obreros, el establecimiento de la jornada de ocho horas y la protección de la mujer y de los menores trabajadores. Ante la pasividad de las autoridades nacionales, será la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires la que dentro de su competencia, sancionará una serie de ordenanzas tendientes a mitigar la situación, relacionadas con el funcionamiento de las industrias y que favorecían tanto a los obreros como a los vecinos, al tener relación no sólo con los establecimientos y la labor realizada en ellos, sino también con el medio ambiente circundante.

La problemática originada por la actividad laboral fue percibida por pocos y ello explica que, al comenzar el siglo XX, en el Congreso de la Nación no se hubiera producido aún ningún debate sobre la “cuestión obrera”. En 1902, los diputados conservadores Belisario Roldán y Marco M. Avellaneda presentaron

un proyecto referido a accidentes del trabajo, materia sobre la que recién se legislará trece años después, constituyendo el primer hito en la formulación de una legislación especial para regular las relaciones derivadas del trabajo, a fin de ponerlas al margen del Código Civil. Integrante de otra corriente política, el joven diputado socialista Alfredo L. Palacios, primer legislador de esa orientación en América, también proclamó la necesidad de elaborar un nuevo derecho cuando, en 1907, fundamentó su proyecto de ley de accidentes de trabajo.

La primera iniciativa del Poder Ejecutivo para tratar de resolver la "cuestión social" fue el proyecto de ley nacional del trabajo de 1904, realizado bajo la dirección del ministro del Interior Joaquín V. González, durante la segunda presidencia del general Roca, que tendría el mismo alcance que los códigos nacionales según se establecía en su artículo 2°. Dicha tarea dio lugar a los primeros estudios acerca de la situación del trabajador, tarea que se encomendó a Juan Bialek Massé quien, luego de viajar por todo el territorio nacional, produjo un informe con el título *El estado de las clases obreras argentinas a comienzos del siglo* (1904). Por su parte, Pablo Storni realizó una investigación sobre la cuestión en los establecimientos industriales y el Ministerio de Agricultura lo hizo con relación al trabajador rural. Los socialistas prestaron decidida colaboración al Poder Ejecutivo, como también los católicos, entre quienes se encontraba el padre Grote, fundador de los Círculos Católicos Obreros. El proyecto constaba de catorce títulos, que tratan sucesivamente las distintas cuestiones relacionadas con la situación laboral, desde la celebración del contrato de trabajo hasta la solución de las cuestiones que surgieran entre las partes, mediante tribunales de conciliación

y arbitraje. El proyecto de 1904 no llegó a ser sancionado por el Congreso, pero inspiró, en gran parte, a la legislación laboral posterior.

La considerada primera ley laboral argentina es la que reguló el descanso dominical. A principios del siglo XX, estaba vigente en la ciudad de Buenos Aires la ordenanza del 22 de agosto de 1883, mediante la cual, atendiendo los reclamos de comerciantes e industriales, se autorizó a las casas de comercio, talleres e industrias a permanecer abiertos los días domingo, derogando expresamente las ordenanzas que se le oponían. A partir de 1890 se suceden varias peticiones y declaraciones para que se legisle sobre este tema, hasta que, en 1904, nace la iniciativa en la Cámara de Diputados. La presenta Alfredo L. Palacios, que la extrae del proyecto de la ley nacional del trabajo y, mediante su tesón, se convierte en ley en septiembre de 1905. Ella prohíbe en la capital de la República el trabajo material en día domingo por cuenta ajena y el que se efectúe con publicidad por cuenta propia, con las excepciones que expresaba la ley y las que establecieran los reglamentos que se dictaren para su cumplimiento, exclusiones no aplicables a las mujeres y a los menores de 16 años. En 1913 se extiende su vigencia a los territorios nacionales.

Otra cuestión sobre la que se insistía en este período era la reglamentación del trabajo de los menores y de las mujeres, cuyos antecedentes se remontan al año 1892, en que José Penza redactó un proyecto de ordenanza sobre la protección de la mujer en la industria y Emilio Coni, otro reglamentando el trabajo de los niños, presentados ante la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pero que no fueron tratados por el Concejo Deliberante. Posteriormente, se elaboraron proyectos de protección de la infancia, en los que se consideraba el te-

ma del trabajo de los menores, que fueron presentados ante el Senado o la Cámara de Diputados. Sus autores fueron el Patronato de la Infancia (1892 y 1899) y el diputado Antonio V. Obligado (1896). En 1902, los senadores nacionales Miguel Cané y Lidoro J. Avellaneda presentaron un proyecto de ley sobre la admisión de los niños en la industria. Ese mismo año, la inspectora *ad honorem* de fábricas y talleres donde trabajaban niños y mujeres, la escritora y periodista francesa Gabriela Laperrière, luego de haber elevado cuatro informes al intendente de la ciudad de Buenos Aires acerca de las condiciones en que desarrollaban sus labores, presentó un proyecto de dieciocho artículos reglamentando el trabajo de aquéllos. Este proyecto no tuvo mayor trascendencia, pero es significativa la similitud de sus disposiciones con las que contendrá el capítulo correspondiente del proyecto de ley nacional del trabajo. También ese año, Juan Biale Massé presentó un proyecto de ordenanza, cuyo capítulo XII se ocupaba de la regulación del trabajo de las mujeres y los menores.

Mientras que los poderes Legislativo y Ejecutivo mantenían una actitud pasiva frente al problema, el trabajo de las mujeres y de los niños se desarrollaba en circunstancias iguales a las cumplidas por los varones adultos. En 1906 ingresa en la Cámara de Diputados el proyecto del diputado Palacios, que se convertirá en la ley 5291, sancionada en 1907. Ella reguló el trabajo de los menores y de las mujeres, y sus normas tienen, unas, carácter nacional y otras rigen únicamente para la capital de la República y los territorios nacionales. Entre las últimas, se encuentran las que establecen la duración de la jornada laboral de los menores, que no podía exceder de 8 horas diarias ni 48 semanales, y el régimen de las mujeres embarazadas que traba-

jan por cuenta ajena. Las primeras, que denominan "disposiciones de derecho civil", determinan que no pueden emplearse a quienes no tengan 10 años o, si superan esa edad, no hayan completado su instrucción obligatoria, y que quienes no lleguen a los 16, no pueden ocuparse en trabajos nocturnos o que puedan dañar su salud, instrucción o moralidad.

Otra medida importante adoptada en el período es la creación del Departamento Nacional del Trabajo. A instancias del diputado Julio A. Roca (h), quien consiguió la adhesión de su colega Alfredo L. Palacios, se incorporó en el presupuesto nacional para 1907 una partida para la creación de esa institución. Esta iniciativa también se inspiró en el proyecto de la ley nacional del trabajo de 1904, que había previsto la existencia de una "Junta Nacional del Trabajo". El organismo nació de forma provisoria mediante el decreto del 14 de marzo de 1907, hasta que, en 1912, el Congreso dictó su ley orgánica. Su primer presidente fue José Nicolás Matienzo, de distinguida actuación en su organización, con quien colaboraron Alejandro M. Ruzo y Alejandro M. Unsain, los que serán designados sucesivamente presidentes en períodos posteriores. Según el diputado Roca, el organismo cumpliría funciones indispensables para la preparación de la futura legislación obrera, asesorando al Poder Ejecutivo y proporcionando al Congreso todos los antecedentes necesarios para estudiar las numerosas iniciativas que estaban a su consideración.

El primer proyecto relacionado con el derecho laboral, que se refería a los accidentes y enfermedades derivadas del trabajo, como se señaló, fue presentado en 1902, pero si bien la ley sobre la materia recién se sancionó en 1915, corresponde hacer referencia a la cuestión, pues su gestión se realizó dentro del pe-

ríodo. Al tema le dedicaba un capítulo la proyectada ley nacional del trabajo de 1904 y sobre él se sucedieron más de una docena de proyectos, lo que demuestra el interés que despertó la cuestión. Éstos fueron presentados por diputados de distinto origen, conservadores, socialistas y radicales. El punto de partida de esta legislación —apartándose de los principios de la legislación civil— era la responsabilidad patronal en los accidentes y enfermedades, salvo prueba evidente de que ella correspondiera a la víctima.

No puede concluirse el análisis del comienzo de la formación de este nuevo derecho, sin hacer una referencia a las normas de seguridad social. La primera ley de jubilaciones se dictó en 1877, estableciendo un régi-

men especial para los ministros de la Corte Suprema de Justicia y jueces de sección. A ella siguen las leyes que establecen el derecho de pensiones a los maestros, preceptores y subpreceptores de las escuelas comunes, de 1884 y 1886; a los empleados de la administración nacional de 1887 modificada en 1898 y la que ampara a la policía y los bomberos de la Capital Federal, de 1903. Pero la más importante es la que crea una organización permanente, la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, en 1904, primera institución oficial de previsión social, que si bien se limita a los empleados públicos de la Nación, inicia el camino para la constitución de las cajas que se establecerán paulatinamente para los demás trabajadores del país.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

En esta guía no se consignan las historias generales del derecho argentino, en las cuales, con mayor o menor hondura, se tratan los temas examinados, como tampoco se incluyen las obras que enfocan el pensamiento nacional en general, en las que se hace referencia, en distinta medida, al pensamiento jurídico. Por ello se limitará a los libros y a los artículos que analizan específicamente las cuestiones tratadas o bien, dentro de un marco más amplio, contienen en gran medida especiales referencias a ellas. Por último, se señala que toda la bibliografía que se indica —además de otra que se omite por estimar que tiene un carácter más accesorio— sirvió para elaborar la síntesis presentada y su consulta, puede permitir al lector profundizar sobre las cuestiones tratadas —que su examen, por la naturaleza del presente capítulo, se limitó a lo esencial—, o bien entrar en el

conocimiento de otras que se dejaron de lado.

La bibliografía sobre el pensamiento jurídico, analizado desde cada una de sus distintas orientaciones, es abundante. Un estudio general de las distintas ideas sobre el derecho en el Río de la Plata y que abarca desde fines de la época virreinal hasta la sanción del código civil, la realiza VÍCTOR TAU ANZOATEGUI, *La codificación en la Argentina (1810-1870). Mentalidad e ideas sociales*, Buenos Aires, 1977. El mismo autor presenta un panorama claro y conciso del pensamiento argentino desde la Revolución hasta poco antes de la mitad del siglo XX, en *Las ideas jurídicas en Argentina (siglos XIX-XX)*, Buenos Aires, 1977; 2ª edición revisada y aumentada, Buenos Aires, 1987.

El pensamiento jurídico, considerando desde distintos aspectos, también lo trató VÍCTOR TAU ANZOATEGUI, en numerosos estudios,

entre los que pueden consultarse los publicados en *Revista de Historia del Derecho* (Buenos Aires): "La administración de justicia en las provincias argentinas (1820-1853)", n° 1, 1973; "Los juristas argentinos de la generación de 1910", n° 2, 1974; "La costumbre en el derecho argentino en el siglo XIX (De la Revolución al Código civil)", n° 4, 1976; "En torno a la mentalidad de nuestros juristas del ochocientos", n° 5, 1977; "El origen de la jurisprudencia de los tribunales en la Argentina", n° 6, 1878; "Los comienzos de la fundamentación de las sentencias en la Argentina", n° 10, 1982, y "El derecho en la visión finisecular de Juan Agustín García", n° 24, 1996. Del mismo autor, con relación a la crítica contra España y el orden legislativo, "Imágenes de España a través de juristas argentinos (1810-1870)", *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, t. XLIV, Buenos Aires, 1971, y sobre el nuevo orden legislativo, "La revolución liberal y el derecho en Iberoamérica durante el siglo XIX", *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis (Revue d'Histoire du Droit)*, t. LIV, Dordrecht, 1986.

Un ajustado panorama sobre el pensamiento filosófico jurídico, presenta MARTÍN LACLAU, "Etapas de la evolución de la filosofía jurídica argentina", *Anuario de Filosofía jurídica y social*, n° 10, Buenos Aires, 1990. Este estudio se incluye en su libro *La Historicidad del Derecho*, Buenos Aires, 1994.

De las ideas jurídicas en este período, también se ocupó ENRIQUE R. AFTALIÓN, "Abogados y jueces en la evolución del derecho argentino", *Revista Jurídica La Ley*, sección doctrina, t. 143, Buenos Aires, 1971.

De las ideas desarrolladas en el siglo XVIII, cuya síntesis harán los hombres de Mayo de 1810, JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, "El derecho natural como crítica al derecho vigente", *Re-*

vista de Historia del Derecho, n° 18, Buenos Aires, 1990, y ROBERTO I. PEÑA, "Los derechos naturales del hombre en la ideología del siglo XVIII rioplatense", *Cuadernos de Historia*, n° 2, Córdoba, 1992.

En cuanto al panorama ideológico en la época inicial del período estudiado, existen dos excelentes estudios de RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 11, Buenos Aires, 1960, y "Algo más sobre la doctrina jurídica de la Revolución de Mayo", en la misma publicación, n° 13, 1962. El mismo autor se refiere al tema en "Las influencias ideológicas en la revolución de Mayo", en *Homenaje a la Revolución de Mayo, 1810-1960*, Buenos Aires, 1960, y "El 'Contrato Social' y la revolución de Mayo", en *Catálogo de la exposición bibliográfica argentina de derecho y ciencias sociales. Homenaje a la revolución de Mayo en su 150ª aniversario*, Buenos Aires, 1960. Todos estos estudios pueden también consultarse en la colección de obras del autor reunidas en *Estudios de Historia del Derecho*, tomo III, Buenos Aires, 1962. ROBERTO H. MARFANY, *El Cabildo de Mayo*, 2ª edición corregida, Buenos Aires, 1981, formula una interpretación distinta a la de ZORRAQUÍN BECÚ, sobre los fundamentos de la doctrina jurídica de la Revolución de Mayo.

Con relación a las ideas presentes en las primeras décadas posteriores a mayo de 1810, puede verse MARIO C. BELGRANO, "El pensamiento político italiano del settecento en la formación intelectual de Manuel Belgrano", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 9, Buenos Aires, 1958, y "Benjamin Constant y el constitucionalismo argentino", *Boletín del Instituto de Historia Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, n° 10, Buenos Aires, 1961; CÉSAR A. GARCÍA BELSUNCE, "Presencia de la Ilustración

en la prensa directorial”, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Cuarto Congreso Internacional de Historia de América*, t. II, Buenos Aires, 1966; RICARDO LEVENE, *El mundo de las ideas y la revolución hispanoamericana de 1810*, Santiago de Chile, 1956; JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, “Manuel José García. Un eco de Benjamin Constant en el Plata”, *Journal of American Studies*, vol. IX, n° 3, Florida, 1967, y “Belgrano civil”, *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, vol. XLIII, Buenos Aires, 1971; ROBERTO I. PEÑA, *El pensamiento político del deán Funes*, Córdoba, 1953, y “El deán Gregorio Funes: teólogo de Córdoba y jurista de Alcalá de Henares (1749-1829)”, *Cuadernos de Historia*, n° 1, Córdoba, 1991; RICARDO PICCIRILLI, *Guret Bellemare. Los trabajos de un juriconsulto francés en Buenos Aires*, Buenos Aires, 1942; DIEGO F. PRO, “Presencia de Belgrano en la historia del pensamiento”, *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, 2ª época, n° 7, t. I, Mendoza, 1972; VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, “Las ideas políticas y jurídicas de Antonio Sáenz”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 11, Buenos Aires, 1960.

Sobre la ideología y su influencia en el Río de la Plata, se señala el libro de OLSEN A. GHIRARDI, *El primer Alberdi. La filosofía de su tiempo*, Buenos Aires, 1989.

Con relación a las ideas jurídicas de la generación de 1837, sobre lo que existe abundante bibliografía, puede señalarse a RAÚL A. ORGAZ, *Alberdi y el historicismo*, Córdoba, 1937; JOSÉ MARÍA DÍAZ COUSELO, “La noción de derecho en Alberdi”, *Anuario de Filosofía Jurídica y social*, n° 10, Buenos Aires, 1990, y OLSEN A. GHIRARDI, “Alberdi y la generación del '37”, *Cuadernos de Historia*, n° 1, Córdoba, 1991. Sobre el pensamiento jurídico de otras figuras representativas se ocupan ALBERTO DA-

VID LEIVA, “Sobre las ideas jurídicas del doctor Baldomero García en 1834 y 1838”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 7, Buenos Aires, 1980; JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO, “Una recopilación de escritos de Valentín Alsina”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 22, Buenos Aires, 1971.

Sobre la mentalidad jurídica de las cinco décadas posteriores a la Revolución, ABELARDO LEVAGGI, “Espíritu del constitucionalismo argentino de la primera mitad del siglo XIX”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 9, Buenos Aires, 1981. En cuanto a la influencia ideológica a mediados del siglo XIX, véase el trabajo citado de ENRIQUE AFTALIÓN; ARTURO ENRIQUE SAMPAY, *La filosofía del iluminismo y la constitución argentina de 1853*, Buenos Aires, 1944, y DARDO PÉREZ GUILHOU, *El pensamiento conservador de Alberdi*, Buenos Aires, 1984.

Sobre el pensamiento ecléctico, véase ARTURO ANDRÉS ROIG, “Notas sobre el eclecticismo en Argentina”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, n° 5 y 6, Mendoza, 1960-1961.

En cuanto a la segunda mitad del siglo, ARTURO ANDRÉS ROIG, *El espiritualismo argentino entre 1850 y 1900*, México, 1972; ANTONIO E. MALAVER, “El doctor don José María Moreno. Su vida, su enseñanza, sus obras. 1835-1882”, en *Obras jurídicas del doctor José María Moréno*, t. I, Buenos Aires, 1883.

Con relación al positivismo en el campo jurídico, ENRIQUE E. MARÍ realiza un detallado estudio en “El marco jurídico”, en HUGO E. BIAGINI (compilador), *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires, 1985. En el mismo libro, véase MARCELO MONSERRAT, “La presencia del evolucionismo”, y en la segunda parte de la obra dedicada a algunas figuras relevantes del positivismo, se incluyen estudios sobre destacados juristas, como los de ALDO PÉREZ,

"Juan Agustín García"; DIEGO PRO, Joaquín V. González", y EDUARDO CÁRDENAS y CARLOS PAYA, "Carlos Octavio Bunge". También la monografía de FEDERICO TORRES LACROZE, "Influencia del positivismo en la Historia del Derecho", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 11, Buenos Aires, 1960. Para la polémica entre liberales y católicos, NÉSTOR TOMÁS AUZA, *Católicos y Liberales en la generación del ochenta*, Buenos Aires, 1975, y AMBROSIO ROMERO CARRANZA y otros, *Controversias políticas del ochenta*, Buenos Aires, 1964.

Sobre el krausismo en nuestro país, consúltese ARTURO ANDRÉS ROIG, *Los krausistas argentinos*, México, 1969, y JOSÉ LUIS MARTÍNEZ PERONI, "El poder judicial en el pensamiento de Julián Barraquero", *Revista de Historia del Derecho*, n° 11, Buenos Aires, 1983.

Para las influencias del pensamiento jurídico en el aprendizaje del derecho, puede consultarse de VICENTE O. CUTOLO, *La enseñanza del derecho civil del profesor Casagemas durante un cuarto de siglo (1832-1857)*, Buenos Aires, 1947; *El primer profesor de derecho civil de la Universidad de Buenos Aires y sus continuadores*, Buenos Aires, 1948, y Eusebio de Agüero. *Su actuación en la cátedra de derecho canónico de la Universidad de Buenos Aires y las instituciones de derecho público eclesiástico*, Santa fe, 1951; ALBERTO DAVID LEIVA, "El Código Civil como objeto didáctico en la Argentina de fines del siglo XIX", y "Las lecciones de derecho civil del profesor Rafael Casagemas (1832-1833)", ambos en *Revista de Historia del Derecho*, n° 16 y n° 17, Buenos Aires, 1988 y 1989, respectivamente; ABELARDO LEVAGGI, *El cultivo de la historia jurídica en la Universidad de Buenos Aires entre 1876 y 1919*, Buenos Aires, 1977; AGUSTÍN PESTALARDO, *Historia de la enseñanza de las ciencias jurídicas y sociales en la*

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1914; ANTONIO SÁENZ, *Instituciones elementales sobre el derecho natural y de gentes*, con noticia preliminar de Ricardo Levene, Buenos Aires, 1939; MARÍA ISABEL SEOANE, *La enseñanza del derecho en la Argentina*, Buenos Aires, 1981, y PEDRO SOMELLERA, *Principios de derecho civil*, edición facsímil con noticia preliminar de Jesús H. Paz, Buenos Aires, 1939.

En cuanto a la continuidad y transformaciones del orden jurídico, se encuentran elementos en los trabajos que tratan la regulación jurídica de las distintas instituciones en el período anterior a la organización nacional. Específicamente lo consideran ABELARDO LEVAGGI, "Supervivencia del derecho castellano-indiano en el Río de la Plata", *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n° 22, Köln-Wien, 1985; y JOSÉ MARÍA DÍAZ COUSELO en "La Real Ordenanza de Intendentes y la Revolución", en JOSÉ M. MARILUZ URQUIJO (director), *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1995. Trata la cuestión también RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "Las fuentes del derecho argentino (siglos XVI a XX)", *Revista de Historia del Derecho*, n° 1, Buenos Aires, 1973, y "La recepción de los derechos extranjeros en la Argentina durante el siglo XIX", en la misma publicación, n° 4, 1976.

El movimiento hacia el establecimiento de un orden jurídico racional y la consagración del absolutismo legal, es considerado por ABELARDO LEVAGGI, "La interpretación del derecho en la Argentina", *Revista de Historia del Derecho*, n° 7, Buenos Aires, 1980. También lo hace TAU ANZOÁTEGUI, en las obras citadas *La codificación en la Argentina*, *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX-XX)* y "La costumbre en el siglo XIX".

Con referencia al movimiento codificador, realiza una amplia exposición VÍCTOR TAU ANZOATEGUI, en la obra ya citada *La codificación en la Argentina*, y de forma sintética en *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX-XX)* cit. También pueden consultarse las obras que se señalan con relación a cada código.

Sobre el Código de Comercio pueden consultarse las siguientes obras: CARLOS A. ACEVEDO, *Ensayo histórico sobre la legislación comercial argentina*, Buenos Aires, 1914; HÉCTOR CÁMARA, "Código de comercio argentino. Redacción y sanción con referencia a los borradores de Vélez Sarsfield", *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 2ª serie, año 4, n° 5, Córdoba, noviembre-diciembre, 1953; JOSÉ MARÍA DÍAZ COUSELO, "Código de comercio argentino. Estructura. Relaciones con el código civil. Unificación", en Edgardo Alberti (director), *Elementos de derecho comercial*, t. VI, Buenos Aires, 1988, y "La reforma del código de comercio de 1889", *Doctrina Judicial*, año IV, n° 3, Buenos Aires, 1990; JULIO CÉSAR GUILLAMONDEGUI, "Primer proyecto de código de comercio rioplatense", *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 16, Buenos Aires, 1965; CARLOS C. MALAGARRIGA, *Reseña de la legislación comercial argentina (1810-1960)*, Buenos Aires, 1961; EDUARDO MARTIRÉ, "La reforma de 1889 al código de comercio", *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, t. 49, n° 3, Buenos Aires, diciembre 1989, y COMISIÓN DE HOMENAJE A LOS DOCTORES DALMACIO VÉLEZ SARSFIELD Y EDUARDO ACEVEDO, *Libro del Centenario del código de comercio*, Buenos Aires, 1966, que reúne trabajos de varios autores.

En cuanto al Código Civil, JORGE CABRAL TEXO, *Fuentes nacionales del código civil argentino*, Buenos Aires, 1919, e *Historia del código*

civil argentino, Buenos Aires, 1920; ABEL CHANETON, *Historia de Vélez Sarsfield*, dos tomos, Buenos Aires, 1937; AGUSTIN DÍAZ BIALET, *El derecho romano en la obra de Vélez Sarsfield*, Córdoba, 1949; HÉCTOR LAFAILLE, *Fuentes del derecho civil y código civil argentino. Apuntes tomados de las clases de...*, Buenos Aires, 1917; HÉCTOR LANFRANCO, *La codificación civil en la República Argentina*, Buenos Aires, 1939; ABELARDO LEVAGGI, "Alberdi-Vélez Sarsfield: una polémica trascendental sobre la codificación civil argentina", en *Fuentes ideológicas y normativas de la codificación latinoamericana*, Buenos Aires, 1992; MARCELO URBANO SALERNO, "La legislación comparada del señor Seoane, fuente del código civil argentino", *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 20, Buenos Aires, 1969, y "Un retorno a las fuentes del código civil argentino: la doctrina francesa", en *Fuentes ideológicas y normativas, op. cit.*; RICARDO ZORRAQUIN BECÚ, *Marcelino Ugarte (1822-1872). Un jurista de la época de la organización nacional*, Buenos Aires, 1954, y "La formación intelectual de Dalmacio Vélez Sarsfield", *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 15, Buenos Aires, 1964.

Con relación al Código Penal, puede consultarse LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de Derecho Penal*, 2ª edición (aumentada y puesta al día), t. I, Buenos Aires, 1957; FRANCISCO LAPLAZA, "El proceso de la codificación penal argentina" I y II, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 24 y 25, Buenos Aires, 1978 y 1979; ABELARDO LEVAGGI, *Historia del derecho penal argentino*, Buenos Aires, 1978; MOISÉS NILVE, "La vigencia del proyecto Tejedor como código penal de las provincias argentinas", *Revista Penal y Penitenciaria*, X, Buenos Aires, 1945, y "El proyecto Tejedor en

la historia del derecho patrio argentino”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 7, Buenos Aires, 1955-1956, y MARIO CARLOS VIVAS, “El proyecto nacional de 1881 como código penal de la provincia de Córdoba”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 4, Buenos Aires, 1976.

Sobre el Código de minería, EDUARDO MARTIRÉ, *Historia del Derecho Minero Argentino*, Buenos Aires, 1979, y “El derecho minero patrio en la época de la independencia”, *Revista del Instituto de Historia del derecho Ricardo Levene*, n° 17, Buenos Aires, 1966; MANUEL A. SÁEZ, *El código de minería para la Confederación Argentina*, Buenos Aires, 1886; PEDRO F. AGOTE, *Amparo de las minas*, Buenos Aires, 1988; JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Legislación de minas*, Buenos Aires, 1905.

En cuanto a la cuestión del derecho ante los movimientos sociales de fines del siglo XIX y principios del siguiente, existen muy buenos estudios monográficos. Entre ellos, se destacan los de EDUARDO MARTIRÉ, “El proyecto de ley nacional del trabajo (1904) a través de la prensa porteña”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 3, Buenos Aires, 1973; “Notas para el estudio del derecho laboral argentino”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 25, Buenos Aires, 1979; y “La regulación jurídica del trabajo en la primera mitad

del siglo XX (1900-1949)” en *Dos lecciones de Historia del Derecho Argentino*, Buenos Aires, 1989. También pueden consultarse las excelentes investigaciones de MARCELA ASPELL, “La ley 4144 ‘de residencia’. Antecedentes. Sanción. Aplicación”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 25, Buenos Aires, 1979; y “Los precedentes legislativos del primer proyecto de ley nacional del trabajo (1880-1904)”, *Revista de Historia del Derecho*, n° 8, Buenos Aires, 1980. No menos importantes son los estudios de NÉSTOR TOMÁS AUZA, publicados en *Revista de Historia del Derecho*, “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento del Trabajo 1907-1912”, n° 15, 1987; “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo (1912-1925)”, n° 17, 1989; y “El rostro del dolor en el trabajo industrial. La legislación protectora de los accidentes y enfermedades del trabajo”, n° 19, 1991.

Con relación a esta cuestión, aunque con carácter muy general, puede verse el libro de MARIANO R. TISSEMBAUM, *La codificación del derecho del trabajo en la evolución jurídica argentina*, Santa Fe, 1947, en el cual clasifica y analiza las etapas de la evolución de esta rama jurídica, ocupándose del período considerado en sus capítulos III y IV.

29. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

María Rosa Pugliese

LA IDEA DE JUSTICIA DESPUÉS DE 1810. CONCEPTO POPULAR Y TÉCNICO

La época que se inició el 25 de mayo de 1810 constituye un período en el que aparecen matizados, por una parte, una fuerte tradición del orden procesal y por otro lado, cambios que parten de profundas transformaciones conceptuales que apuntan a la idea misma de justicia. Esta confluencia de líneas tradicionales y renovadoras, sin embargo, ya se avizoraba con anterioridad al estallido de Mayo y entre sus exteriorizaciones, se cuentan la aparición de la figura del Regente en las audiencias y la tendencia hacia la justicia letrada.

El campo de las ideas nutrió, aun con tanteos, una nueva cosmovisión de la justicia. Víctor Tau Anzoátegui señala al respecto que se produjo un choque entre un sistema real y un sistema ideal nuevo, y del mismo resultó una justicia distinta que se consolidó en la segunda mitad del siglo. Esto no implica, a su turno, afirmar que el panorama en la primera mitad del siglo fuera caótico y que hubo una justicia plenamente consolidada en la segunda. Este autor pone en evidencia la “permanente confrontación entre realidad e ideal, entre tradición y razón, entre teoría y praxis” y concluye que se aquilató una singular expe-

riencia política en la que “se apoyó sólidamente la posterior organización”.

Para lograr un panorama del tema, el primer interrogante es desentrañar el concepto de justicia decimonónico, y distinguir la idea de justicia a través de ese siglo y sus características al promediar el Centenario, tanto desde una óptica técnica cuanto profana, pues son diversas las concepciones lega y letrada, así como varía desde la perspectiva ética o desde el plano de la concreta realidad de la justicia que se desarrollaba en los tribunales.

El concepto de justicia que habían traído los castellanos a fines del siglo XV, basado en la inigualable definición de las Partidas: “Justicia es raigada virtud que guía al navegante”, se había acotado en los sucesivos siglos y especialmente con la impronta del movimiento de la Ilustración. Se manifestaba en una visión cada vez más individualista, en un intento de separar los ámbitos de la moral, la religión y el derecho, que si bien no se había concretado en el período indiano, no tardará en perfilarse a través de la influencia racionalista y por intermedio de los más iluminados jacobinos criollos. Derivaba de la concepción política de la división de poderes, de las ideas de igualdad y libertad y la consagración de la ley como fuente casi exclusiva del derecho.

La cuestión, sin embargo, no es tan simple. Ni puede arribarse a la conclusión de que, producida la Revolución, a una idea amplia de justicia sobrevino una menos omnicompreensiva; que a una idea de justicia en la que confluían aspectos morales y religiosos, siguió otra desprovista de esas connotaciones; que a una idea de justicia hallable en cualquier función del Estado, ahora quedaba recluida en el ámbito de los tribunales. La realidad muestra, como se advirtió, una idea y una vivencia de justicia que se nutre de elementos tradicionales y modernos, y es más que evidente para quien compulsula los expedientes judiciales y las actuaciones gubernativas con posterioridad a 1810. Incluso, la utilización de un nuevo léxico provenía en gran medida de una literatura otrora prohibida, pero no por ello menos conocida.

Así, la visión racional-ilustrada de la justicia convivió con prácticas judiciales añejas, que, como reflejó Méndez Calzada, estaban “incorporada[s] a los hábitos y forma[n], por ello, parte sustancial del modo de vivir de la sociedad ambiente”. Para arribar a esa conclusión, se apoyó en la opinión de Lucio Vicente López, quien a su vez había subrayado la enérgica resistencia de las costumbres judiciales frente “al poder de las doctrinas y de los principios modernos”. Esta confluencia de matices en el concepto de justicia se encontraba en muchos textos en boga (verbigracia, *Instituciones del derecho real de España*, de José María Álvarez, de uso en la Universidad de Buenos Aires). Si bien diferenciaba la justicia moral de la civil, al referirse a la última, no sólo apuntaba a la conformidad de las acciones con la ley sino exigía que no dañara a otro, diera a cada uno lo suyo y permitiera vivir honestamente.

En suma, el concepto tradicional de la justicia, como valor trascendente al orden jurídico, no desapareció del imaginario colectivo ni del universo de muchos juristas, aunque se fue acompañando con notas de individualidad y de secularización cada vez más acentuadas. Convivió con las ideas que sostuvieron los revolucionarios a ultranza, exponentes de un pensamiento más radicalizado, cuyo anhelo de justicia se corporeizaba en la instauración de un poder judicial independiente, dentro del cual estaba ínsita la “buena administración de justicia”. Claro que éstos pretendieron “alivianarlo” de aquél sentido para brindarle uno más positivo, lo que no evitó, a su vez, convertirla en un valor casi mítico por las dificultades que hallaba a la hora de concretarse.

Por su parte, años después, los miembros del Salón Literario resaltaban el valor de la justicia como centro y motor de la ley y aun le reconocían predicamento superior, al considerarla fuente de todo legislador y de toda ley, poniendo el acento en la necesidad de privilegiar lo justo por sobre las leyes o sobre la voluntad general. En su tesis “Sobre la naturaleza filosófica del derecho”, Manuel Quiroga de la Rosa, al señalar la sinonimia entre “derecho, justicia y razón” y la raíz sobrenatural del derecho, abonaba su sentido trascendente.

El eclecticismo que primó durante largo tiempo en el campo de nuestras ideas jurídicas, dio paso en las últimas décadas del siglo XIX a corrientes más definidas, que enmarcaron el tópico en un poder del Estado, aunque no resulte posible marcar un hito que señale la frontera de un nuevo concepto de justicia. Éste asoma cuando se invierte el camino, o sea, cuando desde los albores del siglo XX se observa la ruta seguida por dicho concepto y entonces se comprueba que ha sobrevenido un cambio. Y

con él, queda en evidencia la honda huella que dejó el racionalismo pese a la resistencia que había generado, como factor de afirmación del imperio legal y de la consagración de la teoría de los poderes del Estado. Pero alerta, la justicia, aun como expresión de un poder del Estado, no trasunta una unívoca definición.

Si se estudia la cuestión desde otra óptica, desde el interrogante de una concepción popular o técnica de la justicia, se advierte que la primera era, a la vez, expresión de una idea trascendente y de un sentimiento. La virtud social por excelencia. El hombre común mantuvo esa creencia, que se había reflejado en la literatura del llamado siglo de oro español y encontró posteriormente una magistral expresión en un discurso académico de Carlos Octavio Bunge, "El derecho en la literatura gauchesca" (1913), sin olvidar las páginas del *Martín Fierro* y del *Juan Moreira*.

Observaba Bunge que el gaucho, negada la justicia del hombre, apelaba a la justicia de Dios. De allí que el duelo constituyera una institución de derecho consuetudinario reconocida por todos; la muerte en desafío no era delito, sino, antes bien, acto de justicia, por lo que el homicidio y las lesiones ejecutados en el campo casi no se castigaban. Era como si Dios interviniera en esa lucha para apoyar al que tenía razón. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XIX, el nuevo derecho legal le desconoció toda validez jurídica. Lo que antes fuera honra, o sea, matar en duelo a su adversario castigando su "injusticia", se hizo fuente de todo género de desdichas. El duelo y la persecución de la policía, según este autor, sintetizaban el conflicto entre un derecho que moría y otro que nacía.

En su enfoque técnico, los juristas no dejaron de reconocer en ella el origen del dere-

cho, en particular los miembros de la generación de 1837, pero la concepción del racionalismo jurídico tendió a una noción externa y legal y comenzó a hacer referencia a una "justicia civil". Así se confirma en un exponente del utilitarismo, el profesor de Derecho Civil de la Universidad de Buenos Aires, Pedro Somellera, que, siguiendo los pasos del filósofo Jeremías Bentham, distinguió la justicia civil de la moral y definió a la primera como "la conformidad de nuestras acciones externas con las leyes". Como corolario se perfiló un concepto más circunscripto y acotado que buscaba la relación entre la conducta y la norma legal, y la sometía a la autoridad de los tribunales. La ley era el nuevo valor de la época, porque a través de ella se expresaba, según el pensamiento liberal de raíz francesa, la voluntad del pueblo, y el poder judicial, a la vez, era la representación de esa justicia. Este agostamiento se agrietó cuando la realidad irrumpió con tormentosa fuerza en la vida jurídica y enfrentó a los juristas a un nuevo desafío en los albores del siglo XX; pero ésta ya es otra historia.

LA SOBERANÍA POPULAR

La cuestión del depositario de la función de justicia aparecía sencilla antes del movimiento de Mayo, pues el atributo de justicia recaía en el rey y éste lo delegaba en sus jueces. Esta simplicidad respondía al proceso de centralización política que, iniciado en la baja Edad Media, había consolidado en cabeza del rey tal atribución, pero si uno se remonta más atrás, la función de justicia se compartía entre el príncipe y el pueblo y era este último el origen de la justicia capitular.

PLAN GENERAL

DE
ORGANIZACION JUDICIAL

PARA
BUENOS AIRES;

EN QUE VAN ASENTADOS LOS PRINCIPIOS QUE PODRAN
SERVIR DE BASE PARA UN CÓDIGO DE LEYES
NACIONALES.

POR D. G. BELLEMARE,

*Abogado, antiguo magistrado francés, y ciudadano
de la República Argentina.*

Acompañado con dos discursos

SOBRE LA PENA DE MUERTE;

EL PRIMERO, EN PRO DE LA PENA, POR D. VALENTIN
ALZINA, Y EL OTRO, EN CONTRA, POR EL
Sr. BELLEMARE.

BUENOS AIRES,

Imprenta del Estado, calle de la Biblioteca, N. 89.
1829.

Guret Bellamare ejerció notable influencia a través de su "Plan General de Organización Judicial".

Con la retroversión del poder al pueblo, consagrada en el cabildo abierto del 22 de mayo de 1810 y, tres días más tarde, en el gobierno patrio, sucedió otro tanto con la justicia. Ahora la administración de justicia emanaba de la soberanía popular. La dificultad estribó en cómo concretarla. De forma expresa, el Reglamento de Administración de Justicia, redactado a instancia de la Asamblea del Año XIII, afirmaba que "la justicia se administraría en nombre del pueblo americano de las Provincias Unidas".

El origen popular de la justicia hizo que durante los primeros años prendiera, al menos en el plano teórico, una institución de origen anglosajón, el juicio por jurado. Incluso el primer proyecto constitucional (1811) establecía

que el máximo tribunal de justicia, integrado por letrados, fuera elegido por el pueblo. En cuanto al jurado, corporeizaba la presencia del pueblo, que así como participaba mediante representantes en el Poder Legislativo y elegía al sujeto que ejercía el Poder Ejecutivo, aunque fuere indirectamente, debía hacer lo propio con el Poder Judicial. Que el pueblo juzgue al pueblo, tal fue el reclamo de los representantes de Buenos Aires al Congreso de 1816, al ser instruidos para que "se asegure al pueblo el ejercicio de la soberanía que el mismo congreso debe reconocer en él en todos los casos en que racionalmente pueda ejercerla por sí mismo, reservándole: el poder judicial, o de juzgar por jurados, de modo que jamás pueda verificarse que un ciudadano pueda ser desterrado, ni molestado en su persona, o en sus bienes, si no es por juicio de sus iguales".

En la Argentina, el juicio por jurado pertenece al plano de la utopía, ya que si bien se dio a los ideólogos liberales, no resistió los embates de la práctica consustanciada con nuestras tradiciones romano-canónicas y, al final del período, los que le infirió el positivismo. Sin embargo, el interés que despierta no se amilana con el tiempo y así resurge cada tanto como remedio milagroso de nuestros problemas judiciales, ni menos queda ceñido a Buenos Aires, pues también los ilustrados del interior lo proponen como modelo de justicia popular.

Su difusión se produjo a través de la prensa y de algunos autores entusiasmados con la renovación. Quizá poniendo mayor acento en el aspecto político de la institución que en el intrínsecamente procesal, lo recogieron las páginas de *El Censor*, *El Nacional*, *el Correo Político* y *El Telégrafo*. Entre los autores, lo apoyaron el deán Gregorio Funes, el ex juez

francés Guret Bellemare, autor de un "Plan general de organización judicial para Buenos Aires" (1828), y hasta el tradicionalista fraile Francisco de Paula Castañeda. En cuanto al "plan" de Bellemare, cabe resaltar que fue Dorrego quien lo instó a incorporar esta figura, por su admiración por el modelo norteamericano, y aquél lo hizo proponiendo, a su turno, el doble jurado inglés, es decir, uno encargado de la acusación y otro del juicio para resolver sobre la culpabilidad o inocencia del procesado.

No resulta entonces extraño que aparezca en los principales proyectos constitucionales y en la Constitución de 1819, aunque condicionado a que lo permitan las circunstancias, pauta que se repitió en la Constitución de 1826. Lo acogieron también el Reglamento de Córdoba de 1821 y el proyecto de constitución para Buenos Aires de 1833. No lo contempló el proyecto de Alberdi, pues a este autor no le simpatizaba; sin embargo, los constituyentes del '53, apartándose del modelo, se refirieron al mismo.

Una aplicación del instituto se encuentra en el llamado "jury de imprenta" creado por un decreto de 1811, aunque ofrece diferencias. Se creaba una Junta Protectora de la Libertad de Imprenta, la que se limitaba a declarar si había o no crimen. El castigo del delito, en tanto, era de competencia de los jueces. La distinción entre este ejemplar y el del jurado propiamente dicho era que aquí había dos procesos, uno ante la Junta, con la forma de jurado, y otro, el juzgamiento por parte del juez de derecho, manteniendo el sistema judicial tradicional. Quedó sin efecto con la desaparición de las autoridades nacionales y se restableció durante el gobierno de Dorrego, pero aunando el análisis y la resolución del caso. Dejará

de funcionar en 1857, y sus causas serán remitidas a la justicia ordinaria.

Otro ejemplo, que pese a la utilización del vocablo jurado se asimila a la experiencia de órganos de justicia integrados en todo o en parte con legos, fue el llamado "jurado de abigeato" (hurto de ganado), ensayado en Buenos Aires y Córdoba. En el caso bonaerense, vigente entre 1825 y 1866, el juez de paz, asociado a dos vecinos nombrados por él, juzgaba breve y oralmente. En Córdoba se adoptó en 1829, y se mantuvo por varios años.

EL PODER JUDICIAL COMO PODER DEL ESTADO O COMO RAMO DE GOBIERNO

La gran transformación operada por la Revolución de Mayo fue, sin duda, la instauración del ideario de la división de poderes de Locke y Montesquieu, que se sobrepuso a la clásica división de funciones existentes en el período indiano.

El Poder Judicial independiente nació en la propia carta fundacional de la Nación, o sea el acta del 25 de mayo de 1810, que excluyó a los miembros de la Junta Provisional "de ejercer el poder judicial, el cual se refundirá en la Real Audiencia, a quien se pasarán todas las causas contenciosas que no sean de gobierno". Más allá de la expresión de deseos, cabe observar si esa declaración principista se concretó en la realidad. Y aquí será evidente la referida distancia entre la teoría y la praxis.

Las razones se hallan en la consustanciación con un régimen de exclusiva división de funciones que no tenía un estricto correlato en los funcionarios que la ejercían y se apoyaba en la fuerza de quienes ostentaban el poder político, sin olvidar la situación de emergencia

que se vivió durante los primeros años, con una guerra declarada y con el enemigo compartiendo la vida cotidiana.

Una cierta especialización ya se exteriorizó en el período anterior, al establecerse que el virrey o gobernador se ocuparan de la función pública y no se entrometieran en funciones judiciales ordinarias a cargo de la Real Audiencia. Ello fue más pronunciado cuando apareció la figura del Regente en las Audiencias (1776), asumiendo parte de las tareas que primitivamente correspondían a aquéllos. Sin embargo, no se puede otorgar a esta incipiente especialización un corte definitorio, ya que los virreyes siguieron interviniendo en causas que se iniciaban ante su persona y aun las delegadas a la justicia capitular volvían a veces a sus manos cuando alguna parte se quejaba del accionar del alcalde, o por vía de apelación. Con esta precaución, las reformas de 1776 han sido interpretadas como un anticipo de la división de poderes.

Esta teoría llegó a nuestro país a través del modelo europeo y no tanto por el norteamericano, aparejando un cierto predominio del Poder Legislativo, como expresión genuina de la voluntad popular y, en otros casos, del Ejecutivo. Incluso en la práctica, el judicial se consideró como rama del último, al correlacionar las funciones de ejecutar y aplicar las leyes. No en vano los gobernadores se atribuyeron la última palabra en las causas judiciales y a la hora de la verdad, por sobre los argumentos doctrinales prevaleció la realidad y la fuerza espontánea del caudillismo.

Por ello, si bien el principio de independencia se reiteró a partir de 1811 en los proyectos y cuerpos constituyentes nacionales que se sucedieron hasta 1826, y se dictaron reglamentos especialmente dirigidos a ordenar

la administración de justicia en 1812 y 1813 con carácter autónomo, la realidad planteó un dilema de hierro, poder del Estado o ramo de gobierno, y la balanza se agitó entre uno y otro. No resultaba fácil despojarse de una tradición de tres siglos y, por otra parte, la necesidad de adoptar decisiones llevó a prescindir de principios que chocaban contra la aceleración de un tiempo de guerra. La vehemente pluma de Mariano Moreno aparece en varias causas judiciales que exhiben el mantenimiento de ciertas prerrogativas que otrora correspondían al virrey, y si un corifeo revolucionario se lo permitió, no puede sorprender que también asome en hombres pragmáticos. Claro que esto tampoco constituyó una regla incontrovertible, y la independencia no dejó de asomar en el momento de resolver causas ordinarias, en particular en Buenos Aires. Así como los redactores de la Constitución de 1826, al manejar la obra de Hamilton, *El Federalista*, ofrecieron la evidente influencia de la Constitución norteamericana en este y otros aspectos, y el movimiento constituyente de 1833 en Buenos Aires lo consagró a su turno. Pero, el estrecho contacto entre política y judicatura persistió hasta la consolidación del proceso de organización nacional.

Sin duda, el clima propicio para reinstalar el principio se dio en la convención Constituyente de 1852-53, al adoptar el modelo norteamericano que otorgó a los jueces la calidad de guardianes de la Constitución con la potestad de declarar la inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes. Aunque, como se podrá apreciar en las siguientes páginas, no fue sino con redoblado esfuerzo que aquellos postulados se fueron afianzando en la faz concreta.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. LOS PRINCIPIOS EN LA MATERIA

¿Existieron críticas contra la administración de justicia indiana? Luego del estallido revolucionario no se formularon graves cargos, sin perjuicio de acentuar las objeciones que ya se habían planteado en las décadas previas y que apuntaban a las negligencias de los auxiliares de los juzgados y contra un procedimiento lento y engorroso que permitía la proliferación de escritos y recursos. Si bien éstos respondían al principio natural de defensa, revelaban un proceso que se tasaba por la cantidad de fojas y firmas a la hora de satisfacer los honorarios de jueces, escribanos, letrados y procuradores. Pero más que en una administración corrupta, el problema residía en la morosidad, que se agudizaba en materia criminal.

Ello no empece a que, por efecto del rechazo de todo lo español, se haya insistido en la necesidad de organizar una buena administración de justicia y que se hayan cargado las tintas, por los más extremistas, respecto al “despotismo” del régimen anterior y la urgencia de corregir sus “males”, aunque a la hora de exhibirlos se contentaran con un discurso soslayante. Los nuevos reclamos tuvieron como beneficiarios el arbitrio del juez en el ámbito penal, el que se pretendió corregir con el juicio por jurados y la naturaleza de la magistratura, a la que se quería rodear de los recaudos del sistema republicano. La forma de elección y carácter de la magistratura recibieron desigual tratamiento. Respecto de la primera, hubo quienes propiciaron la participación directa del pueblo, en tanto otros se mantuvieron fieles al sistema vigente. La segunda recibió la impronta revolucionaria, pero a la vez, no ofreció un cambio drástico cuando de realizaciones se trató.

En fin, la necesidad de adecuar la justicia al régimen y a las nuevas ideas promovió la aparición de reglamentos especiales y su regulación en cuerpos constituyentes, pero a la hora del balance las innovaciones no fueron tan profundas. El tema se replanteó durante la etapa de las autonomías provinciales y Buenos Aires intentó producir modificaciones entre 1831 y 1833, como producto de un clima ideológico que otorgó papel protagónico a la reforma sin distinción de ámbitos, aunque privilegiando la del ordenamiento legislativo y la judicial. Sin embargo, el fortalecimiento de Rosas en el poder causó el fracaso del movimiento reformista e impidió concretar el proyecto constitucional y los ajustes en el ámbito de la justicia.

EL JUEZ NATURAL Y LAS COMISIONES ESPECIALES

En contravención con las nuevas ideas, celosas del precepto del juez “natural”, o sea, aquel que integra la organización ordinaria y no ha sido designado *ex post facto* para juzgar el caso, fue habitual, luego de la Revolución, la designación de jueces comisionados para instruir causas por ciertos delitos. Con éstos se atacaba el postulado de la imparcialidad del proceso, en aras de contrarrestar el aumento de la criminalidad y la insuficiente provisión de jueces.

Los propios reglamentos de justicia reconocieron este tipo de jueces: el de 1812 excluyó la competencia de la Cámara de Justicia respecto a la primera instancia civil y criminal, salvo que “intervenga comisión del Gobierno Superior”, y el de la Asamblea del año XIII autorizó al gobierno a nombrar camaristas comisionados.

Las comisiones, justificadas en el aumento de la delincuencia y su ingobernabilidad con ocasión de la guerra, especialmente en la campaña, y para colaborar con los juzgados ordinarios, se integraron muchas veces con letrados, como garantía de un proceso justo y para suplir el carácter inapelable de su sentencia. Esta práctica proliferó entre 1812 y 1817 y contra ella se levantó la autorizada voz de un jurista como Manuel A. de Castro, quien la tachó como "opuesta a la jurisprudencia, contraria a la equidad natural y al incontestable derecho que tiene el ciudadano de ser juzgado por sus jueces legítimos y naturales".

Si se detiene la mirada en el panorama que ofrecía la realidad provincial, resulta que, con la desaparición de las autoridades nacionales, este fenómeno se agudizará en aquel ámbito, pues las provincias, ya sea por el predominio de sus legislaturas, o ya por el de sus caudillos, mantendrán viva dicha práctica.

Tampoco puede desconocerse la importancia de los otros dos poderes del Estado, considerados como verdaderos "poderes", el Legislativo, por la exaltación de la ley como fuente del derecho y como expresión de la voluntad popular; el Ejecutivo, a su turno, por ser expresión de la fuerza del gobierno. Ni menos la escasez o inexistencia de letrados en muchos lugares para cubrir los cargos judiciales o superar los laberintos de una pétreo administración de justicia.

LA UNIDAD DE JURISDICCIÓN

Sin la espectacularidad de los otros principios, como derivación de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, aparece la unidad de jurisdicción. Implica la existencia de un solo tipo de jueces, los ordinarios, a quienes se de-

ben sujetar indiscriminadamente los habitantes, sin diferencias de estratos sociales o de pertenencia a grupos, y como contrapartida, la desaparición de fueros especiales que atendían justamente a la igualdad relativa de los integrantes de la sociedad.

En el período indiano, la igualdad se gozaba dentro de cada estamento o grupo, por ello se consideraba adecuado que sólo los iguales juzgaran a sus iguales y esto justificaba la existencia de fueros personales: eclesiástico, militar, de marina, universitario. Y que también los hubiera de tipo real: mercantil, protomedicato, minero, hacienda y correos.

Con la instauración del ideario liberal, se consideró ofensivo a la igualdad de los ciudadanos ante la ley que la jurisdicción estuviera dividida, y por ello se tendió a su unidad a través de la abolición de aquéllos. Inaugura la serie en Buenos Aires, en 1822, el eclesiástico, y al año siguiente se dicta una ley de abolición general. El criterio se adoptó en las restantes provincias, de tal manera que cuando la Constitución del '53 estableció genéricamente su abolición, en realidad sólo Córdoba mantenía a esa fecha un fuero, y era el universitario.

LA BREVEDAD. LA PUBLICIDAD.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS

Desde siempre se bregó por la celeridad en las causas, aunque había resultado de difícil cumplimiento. Con la Revolución se insistió en este postulado y ello se reflejó en la abreviación y eliminación de instancias procesales en causas de menor cuantía. También se bregó por la responsabilidad de sus funcionarios y la publicidad de sus actos. En el orden procesal estos principios genéricos apuntaban a deste-

rrar el secreto, y por otra parte, que el juez die-
ra razón de sus actos, haciendo públicas sus
resoluciones.

La responsabilidad no era exclusiva del
sistema republicano y el derecho indiano ha-
bía contemplado instituciones para controlar
la actuación de sus funcionarios. Una de las
más significativas, la del juicio de residencia,
si bien había recogido críticas a finales del si-
glo XVIII, por los crecidos costos y los odios
que despertaba, persistió en la época patria.
Su régimen, sin embargo, sufrió modificacio-
nes en el Reglamento de Administración de
Justicia de 1812, ya que a un precepto genéri-
co para todos los funcionarios, el articulado
particular sólo fijó las condiciones de las resi-
dencias de los jueces, con diferencias según
sus jerarquías.

La Asamblea del Año XIII adoptó un nue-
vo lenguaje acorde con la ideología imperan-
te, según José María Mariluz Urquijo, pues
afianzado el concepto de soberanía popular,
se apoyaba en éste la residencia de los funcio-
narios, y por lo tanto, se arrogó su conoci-
miento a través de una comisión, pero res-
tringiéndola a quienes habían ejercido el
"poder directivo de las Provincias Unidas". El
Estatuto de 1815 omitió el tema, que reapare-
ció al año siguiente, pero manteniendo el
apuntado carácter restrictivo. El sistema su-
frió modificación sustancial en la Constitu-
ción de 1819, que se repitió en 1826 y 1853, y
apareció el llamado juicio político que ponía
la acusación en manos de la Sala de Represen-
tantes y en las del Senado, la decisión, y con él
se esfumó la mencionada institución. Sólo a
finales de siglo se lamentarán varios autores
de haber desaprovechado una institución del
viejo orden, como más práctica e intimidato-
ria que el juicio político.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTOS ESPECIALES ENTRE 1810 Y 1820

Producido el movimiento de mayo de
1810 y sin perjuicio de la declaración princi-
pista de la independencia del Poder Judicial, la
administración de justicia mantuvo la organi-
zación anterior. Incluso, aunque más no fuere
por unos días, la Real Audiencia continuó
siendo el máximo tribunal.

La relación entre la Primera Junta y este
organismo fue de tensión y ello quedó demos-
trado en el acto de juramento de obediencia y
respeto que la primera le exigió a la segunda.
Los jueces concurrieron a la citación pero se
negaron a prestar el juramento y posterior-
mente lo brindaron secretamente al Consejo
de Regencia español. Esto provocó la destitu-
ción de sus integrantes (22 de junio de 1810)
y su inmediata deportación, junto con el ex vi-
rrey Hidalgo de Cisneros, con rumbo a las Ca-
narias. En el mismo acto se designó a los pri-
meros conjueces criollos, José Darregueyra,
Vicente Echevarría y Pedro Medrano y como
fiscal, al doctor Simón de Cossio. En el Regla-
mento de Institución y Administración de Jus-
ticia dictado en 1812, desapareció definitiva-
mente la Audiencia y dejó paso a la Cámara de
Apelaciones, siendo sugestivo que en este
cuerpo ya no se mencione la soberanía real a
nombre de Fernando VII.

Tampoco estuvo exenta de roces su rela-
ción con el Cabildo de Buenos Aires y este
cuerpo tuvo el atrevimiento de señalar, a un
mes de la instauración de la Junta, que su avo-
cación de algunas causas contrariaba el princi-
pio liminar de la independencia judicial. El ór-
gano capitular siguió eligiendo el 1° de enero

de cada año a los alcaldes. Éstos tenían competencia en materia civil y criminal y su jurisdicción abarcaba el territorio de cada cabildo; constituía una magistratura lega y anual, que contaba con un asesor jurídico para resolver las causas. En la campaña continuaron los alcaldes de hermandad, con competencia en los llamados delitos de hermandad, es decir, aquellos que se producían en lugares yermos o despoblados. Persistió, asimismo, el Consulado para resolver cuestiones mercantiles.

Si el fervor constituyente de la primera década no logró plasmar un cuerpo constitucional definitivo, en cambio, ese afán se concretó en el ámbito judicial a través de los Reglamentos de Administración e Institución de Justicia. Estas regulaciones, sin embargo, en su faz innovadora sufrieron la erosión de nuestras prácticas y costumbres, salvo la declarativa independencia del Poder Judicial.

El Reglamento inicial fue obra del primer Triunvirato, en enero de 1812, y estaba imbuido de los principios de la época, evitar y abreviar los pleitos; pero introdujo cambios que fueron resistidos, tales como establecer la libre defensa, afectar la inamovilidad de los miembros del tribunal superior y su carácter letrado, pues de los cinco jueces exigió que dos fueran legos y limitó su actuación a dos años. Asimismo, incorporó una instancia previa con la intención de conciliar a las partes, pero su falta de resultado la hizo desaparecer.

Las duras críticas obligaron a su reforma un año y medio después, restableciendo el carácter letrado y la inamovilidad de los jueces, así como la exigencia del patrocinio profesional, y reemplazó el juicio de residencia a los funcionarios. El texto tenía mejor técnica, pero no corrigió todos los errores, dejando ancho campo para que el Poder Ejecutivo se en-

trometiera en las causas de justicia y en facultades propias de un poder independiente.

Los cuerpos constitucionales posteriores le dedicaron al tema secciones especiales y le otorgaron la denominación de "Poder Judicial", pero adoptaron modelos disímiles, como la Constitución española de 1812, la francesa de 1795 y la norteamericana, y en otros casos resulta difícil descubrirlos. Se igualaban en cuanto al reconocimiento del principio de independencia, en crear un máximo tribunal y en el carácter inamovible de los magistrados en los tribunales superiores, pero en otras cuestiones mostraban divergencias. Cabe señalar que la organización que muestra la Constitución de 1853 encuentra su correlato en las de 1819 y 1826.

JUSTICIA LEGA-JUSTICIA LETRADA

La alternativa entre la justicia lega y la justicia letrada se planteó en la primera mitad del siglo XIX, y el Río de la Plata no sólo fue el eco de un debate de otras latitudes, sino que ofreció sus propios exponentes. Si por una parte, la justicia lega respondía a una realidad que parecía superada y traducía la rémora de una justicia defectuosa en un mundo donde cada vez se hacía más emblemática la ley de cuño racionalista, por otra, se revestía del aura de una justicia prístinamente popular, y por ello interesó a muchos entusiastas republicanos. Una expresión de ella fue el juicio por jurados y otra, la presencia de conjuces legos en un tribunal, es decir, el Tribunal de Justicia en 1812, integrado por cinco miembros, de los cuales dos eran legos. O, en otro orden, lo fue el mantenimiento de un tribunal como el Consulado, para la esfera comercial.

La justicia letrada, desde otra perspectiva, era la respuesta al nuevo sistema de derecho basado exclusivamente en la ley. El juez estaba obligado a aplicarla, por lo tanto no podía menos que conocerla. Su actividad había pasado a ser técnica, y resultaban insuficientes la buena fe y la honradez de un hombre que sólo era conocedor superficial del derecho. Ni resistía la crítica la presencia de un asesor letrado, pues en última instancia, como había pasado desde la instauración de tal figura, éste casi se había adueñado del proceso.

Las razones que justificaron la persistencia de la justicia lega se apoyaron en la escasez y, en algunos casos, en la inexistencia de letrados en la mayoría de las provincias, como también en su deficiente situación económica que imposibilitaba sobrellevar el costo que implicaba una justicia letrada. No fueron estos los únicos argumentos, sino que también primó la comodidad de un sistema conocido, que privilegió la presencia de la autoridad política, y esto satisfizo más a los caudillos gobernadores y exaltó la participación de un lego de "probidad y luces" elegido por el pueblo, como contraposición a una justicia dirigida por profesionales.

La orientación letrada se basaba, a su vez, en la mayor seguridad que ofrecía para el cumplimiento del principio de la igualdad de la ley, pero su concreción se dificultó para sus sostenedores por razones económicas y el escaso número de letrados. Así primó la lega y, en otros casos, una yuxtaposición de ambas, aunque la tendencia fuere consagrar la primera. En el último tercio del siglo XIX, al imponerse una concepción dogmática del derecho, que reservaba a los técnicos lo que puede considerarse un monopolio jurídico y un criterio de "progreso", se hizo camino la concepción letrada.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LAS PROVINCIAS

El reconocimiento del origen popular de la justicia se halla acogido en varios textos constitucionales provinciales, ejemplos de los cuales son, entre otros, el Reglamento de Córdoba de 1821 y las dos primeras constituciones de San Juan, de 1824 y 1825. También incorporaron la concepción de la división de poderes, aunque sin alcanzar la íntima convicción que provenía de los modelos extranjeros, y fue en este terreno donde se configuró el ya mencionado divorcio entre teoría y praxis. La letra de esos cuerpos distó de un cumplimiento eficaz y esa poca adherencia fue producto, por un lado, de la persistencia del esquema tradicional indiano y por otro, de los regímenes que sobrevinieron, los que no pudieron suplantar adecuadamente la figura real. Durante largas décadas no se logró plasmar el Poder Judicial provincial y sólo la gradual superación de la estrecha relación entre política y judicatura posibilitará su consagración.

Así, aunque el ilustrado Reglamento de Córdoba estableciera un Poder Judicial sin dependencia del Ejecutivo, tal cláusula fue meramente programática y no obstó a que los gobernadores cuestionaran las sentencias y que incluso se arrogaran funciones jurisdiccionales de forma permanente. Sólo después de 1853 se intentó corregir esta anomalía, integrando la Cámara de Apelaciones. Otro tanto sucedió en Tucumán, donde el gobernador resolvía en última instancia las causas e inclusive formaba parte del propio Tribunal Superior de Justicia. Si bien tal situación se superó con los años, la corruptela se mantuvo porque el Ejecutivo designaba y destituía por su sola voluntad a los magistrados. En las citadas ocurrencias y otras

similares, sólo un estudio particularizado autorizará a determinar cuándo se produjo el real viraje y la profundidad de éste.

Una preocupación común fue tratar que las causas de sus habitantes comenzaran y concluyeran en su propia jurisdicción, y algunas lo expresaron desde la primera hora de la Revolución; tal fue el caso de Córdoba, cuyo cabildo instruyó en tal sentido a los diputados que debían concurrir a la Asamblea General de 1813. Y así quedó consignado en el Reglamento de Administración de Justicia de ese año, al fijar que la apelación de la sentencia del gobierno provincial sería ante los Tribunales superiores en sus respectivos distritos, y plasmado en sus constituciones, reglamentos y en la misma práctica.

Si fue difícil lograr la autonomía como poder, no le fue en zaga el propósito de alcanzar mayor rapidez, eficiencia y un procedimiento en el que brillaran las garantías individuales. En la etapa de la organización nacional se obtuvo la maduración necesaria para instalar un orden imprescindible y con él una organización más adecuada que brindó el marco para avanzar en los propósitos de independizarlo y el acceso a una justicia que garantizara los derechos de la población. Incluso, ello permitió revertir un proceso de deterioro y crisis que se había enseñoreado en la función de justicia provincial después de la caída del régimen indiano.

La visión panorámica de estas páginas impide detenerse en el análisis pormenorizado de la organización judicial en cada provincia; por ello sólo se singularizan algunos casos, en particular, el de Buenos Aires, por resultar excepcional frente a una cierta homogeneidad de las restantes provincias. Prueba del aserto es que fue la primera en instaurar una justicia

de tipo letrado, que sólo con dificultad se entronizó en las otras, luego de la organización constitucional.

En Mendoza, rigieron formalmente hasta 1822 y en la práctica un tiempo más, tanto la legislación sancionada por las autoridades nacionales entre 1812 y 1817 como la indiana, al mantenerse los decuriones o alcaldes de barrio, dependientes de los alcaldes y el Juez de Alzada de Provincia. Si bien a partir de 1852 contó con un reglamento de justicia, las críticas de que fue objeto motivó su reemplazo en 1860. La nueva ley orgánica, caracterizada como de avanzada, dividió los juicios en los de menor cuantía, a cargo de los decuriones y los de mayor cuantía, reservados a los subdelegados y jueces de letras en lo civil y lo criminal. Restableció la Cámara de Apelaciones, atribuyéndole además de otras funciones jurisdiccionales de superintendencia, con facultad para suspender a los jueces y destituirlos. El terremoto que asoló a la ciudad de Mendoza y problemas políticos retrasaron la aplicación de esa ley y la conformación de la Cámara por la ausencia de letrados, situación que se palió con una ley que autorizó la designación de ciudadanos de probidad.

Con sólo dos juzgados en la capital de Salta y un tribunal de comercio desde 1824, esta provincia había intentado administrar justicia durante largos años. En 1855, la nueva Constitución organizó todas las instancias, creó tribunales y definió las responsabilidades de sus funcionarios. En la campaña, dividida en departamentos, se instituyeron los jueces de paz, auxiliados por el juez de cada partido y los jefes políticos. Estos últimos, durante veinticuatro años vigilaron el orden público bajo dependencia directa del gobernador. Los posteriores cuerpos constituyentes no produjeron modifi-

caciones sustanciales, salvo el de 1875 que innovó, entre otras materias, en el principio de inamovilidad de los jueces, fijando la elección por períodos pero autorizando la reelección indefinida. En otro orden, creó un reglamento de justicia, en el que se trató de aunar las prácticas sancionadas por la costumbre y las reformas necesarias, reemplazado en 1876 por una Ley de Enjuiciamiento civil y comercial y luego por un código. Para la materia penal, recién en 1890 aprobó un código de procedimientos, que sufrió sucesivas modificaciones. En cuanto al control de los jueces, resultó singular una ley de 1885 que mandó crear al efecto un Tribunal Político, cuyos integrantes duraban un año y que estaba facultado para suspender al acusado y declarar su culpabilidad o inocencia.

En Buenos Aires, bajo la influencia de Rivadavia se dictó la conocida ley de supresión de los cabildos, en 1821, en la que se trató de armonizar el modelo napoleónico con nuestra tradición indiana. Ello explica que la justicia de la campaña adquiriera también funciones administrativas, y que estuviera bajo la égida del Ministerio de Gobierno, en vez de los jueces superiores.

Los alcaldes fueron reemplazados por jueces de primera instancia de carácter inamovible y rentado, como los integrantes de la Cámara de Apelaciones, y en cada parroquia, un juez de paz. En la campaña, también hubo jueces de paz, que actuaron como comandantes de las milicias de los partidos, recaudadores de contribuciones y, en fin, ostentaron la administración y el control de todo el movimiento de su jurisdicción. Íntimamente relacionados con los hechos políticos y militares, a partir de la ley de creación de las municipalidades, de 1854, adquirieron además el papel de agentes electorales.

Como máximo Tribunal continuó la Cámara de Apelaciones, pero sufrió modificaciones demostrativas de la injerencia del gobierno. En 1832 se estableció que su presidente sería designado de forma anual por el gobernador; sin embargo, ni los detractores de Rosas le atribuyeron graves deficiencias en su funcionamiento, salvo la de su pasividad ante los atropellos vividos en el período. Ni siquiera la atribución de las facultades extraordinarias y la suma del poder público en cabeza del gobernador provocó la desaparición de este órgano, aunque en los hechos dependiera de aquél. En 1857 se reorganizó y dividió en dos salas, una civil y otra criminal.

LA JUSTICIA EN LA ETAPA DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

La sanción de la Constitución en 1853 inauguró la etapa de la organización nacional y con ella se estructuró el Poder Judicial que hasta entonces había quedado relegado frente a los otros dos. Doctrinariamente, esta organización se desarrolló sobre la base del modelo norteamericano, con los ajustes de nuestra peculiar conformación. Pero todavía será menester que pase una década, superada la secesión de Buenos Aires, para ver instalado un tribunal superior de justicia, integrando una pirámide institucional que, por debajo, sólo ofrecía los juzgados inferiores de sección creados por la ley 27, en 1862, pero aún sin funcionamiento, a la espera de leyes complementarias.

El Poder Judicial, de acuerdo con la Constitución, era ejercido por una Corte Suprema de Justicia y demás tribunales inferiores, cuya creación quedó diferida al Congreso Nacional.



Fachada del edificio del Palacio de Justicia, según proyecto de 1889.

A la Corte le otorgó competencia originaria y en grado de apelación. La primera, en las causas de los diplomáticos y en las que fuera parte una provincia. La derivada, en las causas que provinieran de los juzgados de sección y de los tribunales superiores de provincia en las que se hubieren disputado cuestiones contempladas en sus artículos 100 y 101.

El establecimiento de un máximo tribunal ya figuraba en los proyectos constituyentes de 1813 y la denominación de "Corte Suprema de Justicia" aparece en el de la Comisión Oficial. Sus facultades fueron delineadas y posteriormente ampliadas en las constituciones de 1819 y 1826, asumiendo no sólo aquellas que habían pertenecido otrora al Consejo de Indias sino nuevas en consonancia con los postulados del liberalismo político. La constitución de 1819 reiteró la denominación luego recogida en 1853, dedicándole un capítulo,

aunque en el articulado se la individualizó como Alta Corte de Justicia. El nombramiento de sus siete jueces lo delegaba en el director del Estado con el consentimiento del Senado y establecía la inamovilidad en el cargo y la intangibilidad de los sueldos. La de 1826 aumentó el número a nueve con las mismas condiciones.

Promulgada la Constitución Nacional el 25 de mayo de 1853 en San José de Flores y elegidas las autoridades nacionales, por decreto del presidente Urquiza se designaron los miembros de la Corte Suprema. La situación planteada entre Buenos Aires y la Confederación motivó que se dictara una ley que federalizaba el territorio de la provincia de Entre Ríos y organizaba la administración de justicia. Dividióse aquella en dos secciones, y en cada una se instituyó un juez de primera instancia en lo civil y criminal.

Para el resto de la Confederación, un proyecto presentado por Urquiza provocó un interesante debate sobre el alcance del modelo norteamericano y la atribución del control de constitucionalidad de las leyes en manos del superior tribunal. Mientras el senador Zapata, miembro informante, se apoyaba en aquel modelo y en los comentaristas Story y Kent, la versión opuesta encontró en la otra cámara una voz autorizada en Vicente G. Quesada, quien sostuvo que ese modelo era inviable pues no podía otorgarse al Poder Judicial el papel de "custodio" de la Constitución, ya que como poder sólo estaba encargado de aplicar la ley. En cambio, Juan María Gutiérrez reconoció que por su carácter independiente, resultaba el mejor garante de los derechos y las libertades, y como tal, era el defensor nato de la propia Constitución.

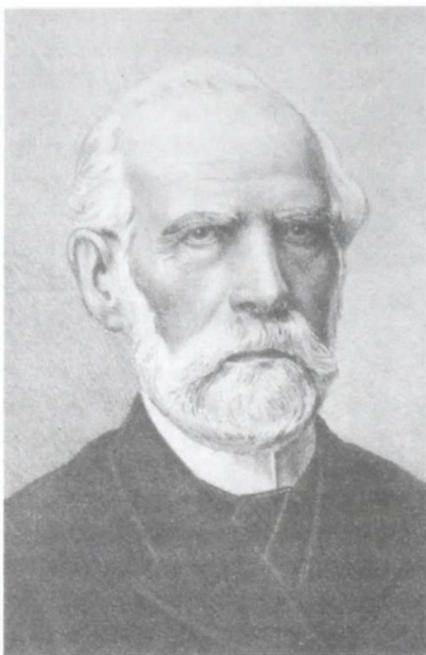
Bajo el rumbo norteamericano promulgó Urquiza la ley de justicia federal en 1858. Su instalación no fue posible, pues los poderes nacionales quedaron disueltos luego de Pavón (1861), pero los principios se mantuvieron en la ley 27, de organización del Poder Judicial, de 1862, que como novedad, redujo la composición de la Corte Suprema a cinco miembros e hizo desaparecer las cortes de distrito, las que reaparecieron como cámaras de apelaciones.

La comisión del Senado que se encargó de su redacción reconoció la dificultad para organizar este poder, a diferencia de los otros, atribuyéndolo a la escasez de modelos y experiencia, pues el único idóneo era el norteamericano, inaplicable en algunos aspectos, justamente por ese sistema mixto de federalismo y unidad establecido en nuestra constitución del '53. Consideró más plausible que la organización definitiva fuera el resultante de varias

leyes sucesivas, para dar cabida a las necesarias correcciones y así aconteció. En su afán por concretar la funcionalidad del Poder Judicial, propuso que se formara un manual explicativo con el material que estaba disperso en diversas obras, para "hacer populares" las doctrinas y nociones sobre el mismo.

Con la llegada de Mitre al poder, tuvo lugar, el 15 de enero de 1863, el solemne juramento de los miembros de la Corte Suprema, integrada por Francisco de las Carreras, Salvador María del Carril, Francisco Delgado, José Barros Pazos y José Benjamín Gorostiaga y como procurador general, Francisco Pico. Reemplazaba Gorostiaga a Valentín Alsina, quien no había aceptado su designación.

Los hombres de esa primera Corte fueron elegidos, según caracterizó Julio Oyhanarte con exquisita sabiduría, equilibrando intereses y coloraciones geográficas y políticas, pero por sobre todo, por sus dotes jurídicas. Ellos eran: un porteño, Francisco de las Carreras, quien había sido ministro de Hacienda de la provincia de Buenos Aires, diputado, senador provincial y constituyente en 1860; el gobernador de la provincia de San Juan al tiempo de la sanción de la liberal "Carta de Mayo" y uno de sus promotores, Salvador María del Carril, ministro de Rivadavia y luego de Urquiza, constituyente en 1852 y vicepresidente de la Nación en 1853; un mendocino de actuación judicial en Córdoba, Francisco Delgado, que actuó en el Congreso de 1826 y luego de su emigración, fue senador nacional en Paraná por Mendoza y propuesto para la primera integración de la Corte; otro porteño de alma, José Barros Pazos, integrante de la Asociación de Mayo, vuelto al país luego de la derrota de Rosas, fue ministro de Valentín Alsina, actuó en la Legislatura y los tribunales de



Doctor José Benjamin Gorostiaga. *Album ilustrado de la República Argentina*, 1891.

Buenos Aires y como constituyente en 1860; finalmente, José B. Gorostiaga, de preponderante actuación en el texto constitucional y en el tratado de libre navegación de los ríos, ministro de Hacienda de Vicente López en Buenos Aires y luego del Interior del presidente Urquiza. En 1868, Gorostiaga se alejó de su cargo al aceptar el nombramiento como ministro de Hacienda, volvió en 1871 y presidió la Corte entre 1877 y 1887.

En su primera etapa, que abarcó los cuarenta años posteriores a 1863, colaboró en el afianzamiento institucional del país bajo el liderazgo de José B. Gorostiaga. Su pensamiento ofrece una suerte de eclecticismo en el que se hallan matices de liberalismo ilustrado, de romanticismo y una gran dosis de pragmatis-

mo. Al incorporarse el doctor Antonio Bermejo en 1903, comenzó una nueva etapa bajo su signo, caracterizado como "spenceriano", por exhibir la influencia del positivismo jurídico, consagrando el principio de libertad individual dentro del Estado. La Corte inicial se enfrentó con una difícil labor, dar vida a la letra constitucional, y lo hizo a través de la "sacralización" de su texto. No le fueron en zaga las sucesivas integraciones, y su idoneidad y experiencia les permitió gestar una jurisprudencia de la Constitución en torno a cuestiones tan fundamentales como la libertad de prensa, las inmunidades parlamentarias, la competencia del tribunal en las llamadas cuestiones políticas, el estado de sitio, etc.

En síntesis, por mandato constitucional se instituyó una justicia federal y otra provincial o local. En la capital de la República, también se distinguió la justicia federal de la ordinaria local, pero hasta la federalización de la ciudad de Buenos Aires, en 1880, sus tribunales fueron provinciales.

LA JUSTICIA FEDERAL. SUS ANTECEDENTES

Desaparecidas las autoridades nacionales en 1820 y sin perjuicio del breve interregno de la presidencia de Rivadavia, las causas que les correspondían conocer como representantes de la Nación quedaron suspendidas en el vacío. La propia Cámara de Apelaciones que funcionaba en Buenos Aires quedó en la órbita de la provincia homónima. Ante esta situación, el gobierno porteño ejerció, bajo la figura expresa o tácita de la gestión de negocios, atribuciones nacionales y prueba de ello fue que recibió y designó a agentes, concertó convenciones y se ocupó de materias tan disímiles

como el problema de la Banda Oriental o la explotación minera en las provincias del oeste argentino. Lo hizo, sin duda, por aquella su premacía que ejercitó en el cabildo abierto del 22 de mayo de 1810 y que derivaba de su anti-guo carácter de capital del Virreinato del Río de la Plata.

Las demás provincias le fueron otorgando sucesivamente el encargo de las relaciones exteriores, pero ello no comprendía funciones jurisdiccionales ajenas a esa materia. Sin embargo, tal como denunció Juan B. Alberdi, el gobierno de Buenos Aires se arrogó atribuciones típicamente nacionales e incluso su Cámara de justicia siguió interviniendo en causas de esa jurisdicción, verbigracia en las de corso, apresamientos marítimos, cuestiones de personas extranjeras, etc.

Esta peculiar jurisdicción federal tuvo otro rudimentario antecedente en el Pacto Federal de 1831. Sin perjuicio de reconocer que las fuerzas que lo promovieron se vieron absorbidas por el afán expansivo de Rosas y la consiguiente concentración de poder en el gobierno de Buenos Aires, no puede desconocerse que implicó la reafirmación de la nacionalidad y en lo que aquí toca, el marco en que se gestó una magistratura nacional de carácter empírico que comprendió la materia política y las relaciones exteriores e incluyó también facultades jurisdiccionales.

Fue así que, en un proceso de contornos difusos, las provincias delegaron en el caudillo porteño, o se avinieron a hacerlo, la atribución de juzgar los crímenes políticos contra la Nación. En el caso del apresamiento de José María Paz, en 1832, se comisionó su juzgamiento a los gobiernos del litoral, pero el dilema sobre cómo instrumentarlo quedó desvanecido por la oportuna evasión del prisionero. En otros,

en cambio, como el de los acusados del asesinato de Facundo Quiroga, será Rosas el que solicite la delegación y dicte el fallo apoyándose en la circunstancia de que, al morir, aquel desempeñaba una representación del gobierno porteño y en su carácter de encargado de las relaciones exteriores.

Se afianzó, por lo tanto, durante el gobierno de Rosas, una jurisprudencia en su favor para juzgar los crímenes contra el Estado nacional, gestándose normas de procedimiento e incluso de naturaleza sustancial, al arbitrio de aquél. No se restringió a las cuestiones intrínsecamente internacionales sino que abarcó otros aspectos, tales como el tráfico de negros, la violación de leyes aduaneras, la concesión del indulto, etc. Y ello lleva a la conclusión de que se creó una magistratura, que la documentación entre 1846 y 1850 define como "Encargado de la Dirección Suprema de los Asuntos Nacionales de la Confederación Argentina", con jurisdicción sobre todos los habitantes de la Nación, que no se agotó en Caseros, pues continuó con la concesión del encargo de los asuntos nacionales al director provisorio Justo J. de Urquiza.

Engarzada la justicia federal en el orden jurídico formal por disposición de la Constitución Nacional, tocó su organización a la ley 27 que estableció la creación de uno o más juzgados seccionales en cada provincia, según fuere necesario a criterio del Poder Ejecutivo. Su competencia estaba delimitada por los artículos 100 y 101 de la Constitución, pero también incluyó materias que interesaban al Fisco. La provisión de los cargos recién se pudo realizar luego de sancionadas otras leyes en 1863, tales la ley 48, que fijó la competencia y jurisdicción de los tribunales nacionales; la 49, que reguló los delitos federales y la ley 50,

que se ocupó del procedimiento de la justicia federal.

Cabe reflexionar que, en tanto la Constitución de 1853 exaltó la justicia federal, los revisores de 1860 la restringieron, basados en la concepción de que los gobiernos locales eran los defensores natos de los derechos. Así, se confió a los tribunales provinciales la aplicación de los códigos, se excluyó de la jurisdicción federal la libertad de imprenta y se quitó a la Corte Suprema la decisión de los conflictos suscitados dentro de una misma provincia, ya sea entre distintos poderes como entre sus autoridades y sus propios vecinos. Esa política restrictiva se continuó en la legislación orgánica recién reseñada.

Los juzgados federales de la capital y de las provincias conocieron también las causas criminales, rigiéndose por la ley 50, que contenía un título final sobre el tema, hasta que se sancionó el Código de Procedimientos en lo Criminal para los tribunales federales y para los ordinarios de la Capital Federal y los territorios nacionales, por ley 2372 de 1888.

Se produjo un viraje en esa postura restrictiva con la ley 4055, de 1902, de reorganización de la justicia federal, que atribuyó a la Corte Suprema la posibilidad de resolver las cuestiones de competencia que se suscitasen entre jueces de distintas provincias o entre un juez de la capital y otro de provincia. Esta ley, además, al crear las cámaras federales de apelaciones, configuró definitivamente la justicia y alivió la labor de la Corte. Al trasponer el siglo, funcionaban las Cámaras Federales de la Capital, La Plata, Paraná y Córdoba, que se integraban con tres miembros, y a partir de la reforma de 1910, con cinco.

Una insoslayable realidad de las primeras décadas fue la contigüidad de los jueces de sec-

ción con el partidismo político de las provincias, producto de una corruptela en la forma de elección de estos jueces, pues, aun tratándose de destacados profesionales necesitaban el aval partidario para alcanzar la magistratura. Además, hubo un fluido desplazamiento de un poder a otro por parte de los escasos letrados que alcanzaron dichos cargos.

JUSTICIA LOCAL

En la órbita provincial, la Constitución exigía para garantizar el régimen federal que las provincias aseguraran su administración de justicia, además del régimen municipal y la educación primaria (art.5). Ello constituyó un gran desafío y obligó a casi todas a desplegar un gran esfuerzo para ajustarse mínimamente al citado mandato.

Cumplido ese importante hito institucional, resultó necesario regular la organización de los tribunales de la capital, plasmándose en la ley 1144, de 1881, que conservó la estructura de los tribunales que funcionaban en el distrito. O sea, juzgados de primera instancia letrados divididos según su competencia en civiles, comerciales y criminales, que dependían de la vieja Cámara de Apelaciones, la que a su turno contaba dos salas, una civil y otra criminal y comercial. Posteriormente, la ley 1893, de 1886, a la par de sancionar el Código de Procedimientos en esa jurisdicción, reorganizó su justicia. Creó sendas Cámaras de Apelaciones, una en lo Civil y otra en lo Criminal, Correccional y Comercial, a las que se subordinaron, respectivamente según su competencia, los juzgados inferiores. En cuanto a la justicia criminal, dividido el proceso en dos, se nombraron jueces de instrucción a cargo del

sumario y jueces de sentencia, para resolver. El esquema persistió hasta 1910 (ley 7055), en que apareció la segunda cámara civil y se dobló la otra, separando la Comercial de la Criminal y Correccional.

Párrafo aparte merece la instauración de una justicia letrada para la materia mercantil. En la última época indiana, en 1794, se había erigido el Consulado, organismo con atribuciones administrativas, de fomento y jurisdiccionales para resolver las cuestiones entre comerciantes y las que establecía específicamente su Real Cédula ereccional. Se trataba de una justicia lega, a cargo de comerciantes elegidos por sus colegas, que resolvía las causas oralmente "a verdad sabida y buena fe guardada", es decir, con formas simplificadas y privilegiando la celeridad y los usos y costumbres mercantiles. De su fallo se apelaba a un tribunal que se constituía con un oidor de la Audiencia y dos comerciantes elegidos al efecto y que se renovaba para cada causa. Luego de la Revolución, persistió como tribunal lego y los recursos fueron conocidos por un miembro de la Cámara de Apelaciones, acompañado por dos comerciantes. A partir de 1821, y ya en la órbita de la provincia de Buenos Aires, perdió sus atribuciones administrativas y quedó exclusivamente con las jurisdiccionales. Al reorganizarse el Poder Judicial, en 1862, desapareció este organismo que había brindado una proficua labor, para ser reemplazado por jueces letrados de primera instancia. De los fallos de éstos se podía recurrir ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Comercial. El mantenimiento de una justicia con competencia propia se justificó en la necesaria celeridad y brevedad que exigía el comercio y en el crecimiento de la vida económica del país.

EL ORDEN PROCESAL

La Revolución de Mayo no provocó un cambio sustancial en el orden procesal, aunque en su ideario primen exteriormente los principios liberales. Si bien éstos calan en el orden político, no resultó sencilla su aplicación en un medio, que no sólo era típicamente conservador y rutinario, como el proceso, sino que ofrecía una falta casi total de recursos humanos y materiales.

El decreto de seguridad individual de 1811 introdujo algunos de aquellos principios, los que se adquirieron definitivamente para el derecho argentino. Así, prohibió el arresto por más de tres días sin notificar la causa del arresto, limitó la incomunicación a diez días, reconoció la inviolabilidad del domicilio, declaró que las cárceles debían ser para la seguridad y no para el castigo de los detenidos, etc. La Asamblea del año XIII abolió, a su vez, la tortura y ordenó destruir los elementos capaces de provocarla. A su turno, el Reglamento Provisorio de 1817 las reiteró y, además, estableció normas para el procedimiento, las que regirían hasta la etapa codificadora. Finalmente, la Constitución del '53 consagró y amplió en su artículo 18 los principios del "Brumario" argentino.

El paso coetáneo fue la organización del Poder Judicial y el procedimiento a través de reglamentos, cuyos objetivos fueron la abreviación y celeridad de las causas, especialmente las criminales, y la mejora de la administración de justicia de forma genérica. Los mecanismos ensayados chocaron contra una realidad esquiva y en muchos casos desnudaron su propia fragilidad o inoperancia, como puede colegirse de las páginas anteriores. Los reglamentos de la primera década pretendie-

ron resguardar a los pobladores de las campañas, indicando que sus demandas inferiores a 50 pesos quedaban concluidas de forma verbal ante sus alcaldes de hermandad, pero no se cuidaba al unísono la elección de esos magistrados. Las demandas superiores a 200 pesos tenían un rito escrito y sus sentencias eran apelables. Si bien fijaron términos perentorios para la resolución de las causas, al establecer varias instancias, enervaban con ello la celeridad, amén de no controlarse su cumplimiento. Esto fue más notorio en las causas penales, pues en las civiles se observó un mayor ajuste a los plazos.

Para custodiar el orden público persistió la figura del fiscal, que había integrado la Real Audiencia. El Reglamento de Administración de Justicia de 1812 instituyó el fiscal de Cámara, tomando a aquél por modelo. La Constitución del '53, siguiendo nuestros antecedentes patrios, prescribió la participación de dos fiscales en la Corte Suprema, pero el texto de la reforma del '60 ya no los contempló. Se reemplazaron en la ley 27 por el procurador general de la Nación, a cuyo cargo quedó la gestión de los intereses fiscales.

Asimismo, se mantuvieron los asesores letrados de los jueces legos, plaza que se consolidó orgánicamente en los comienzos de la patria. Esta participación se explica por la creciente complejidad de la vida económico-social y la burocratización administrativa, el aumento del número de abogados y la instauración de nuevos principios. Habían justificado otrora la exigencia del patrocinio letrado para las partes, resultando preciso que los jueces contaran a su turno con idéntico asesoramiento para no quedar en desigual condición.

LA CODIFICACIÓN PROCESAL

Será durante la segunda mitad del siglo XIX que el movimiento codificador madure en nuestro país por efecto de la ideología triunfante luego de Caseros. Como expresión de ella, la Constitución de 1853 la implantó como atribución del Congreso Nacional, pero los constituyentes de 1860, celosos de la autonomía provincial, la reservaron a esta jurisdicción en lo concerniente al ámbito procesal.

El norte fue sin duda aquella paradigmática constitución, que en su preámbulo exaltó una propuesta pendiente desde los días de Mayo, "afianzar la justicia", pero no puede soslayarse un decreto de Urquiza (24 de agosto de 1852), que dispuso la creación de comisiones para redactar diversos códigos. Aunque no se concretó por la revolución setembrina, cabe detenerse en sus fundamentos. El de procedimientos se fundó en el "tormento" que constituían los pleitos, pues empujaban a las personas en un "laberinto del que no es posible salir sino después de un dilatado tiempo y con grandes quebrantos de ánimo y de dinero".

La reforma del procedimiento, tanto civil cuanto criminal, se imponía como urgente, pero se dilató en el tiempo, ya que se entremezclaron cuestiones personales, de metodología y de estructura del poder y cuando se consagró, en las décadas del '70 y '80, no satisfizo la expectativa y debió esperarse al siglo XX para superar inconvenientes y aprovechar los elementos que le arrojó la inaugurada ciencia procesal. Mientras la civil estuvo facilitada por la existencia de modelos, como las leyes españolas de enjuiciamiento mercantil y civil de 1830 y 1855 y el código francés de 1806, su inexistencia para la segunda hasta 1872, en

que apareció la ley de enjuiciamiento criminal española, la hizo sortear más dificultades.

Mientras en el Estado de Buenos Aires se dieron algunos paliativos para agilizar el proceso, el resto de las provincias ofrecía pocos cambios, destacándose una paradójal experiencia legislativa de La Rioja, que remitía frente a dudas y lagunas a la opinión de dos juristas, Manuel Antonio de Castro y Joaquín Escriche. ¿Acaso se realizaba la doctrina de los autores como fuente supletoria del derecho o se asumía una realidad cruda y deficiente?

Jugó importante papel la ley nacional 50, que reguló el procedimiento ante la justicia federal. Entre los principios que consagró sobresalen: el de abreviación de las causas, otorgando para ello facultades a los jueces; la publicidad de la prueba y su valoración por las llamadas reglas de la sana crítica (que significa que el juez aprecia las pruebas según ciertas pautas que derivan del razonamiento lógico y de la experiencia); el control de las notificaciones, y la reducción de la prisión por deudas.

Una vez dictadas las leyes de organización de los tribunales nacionales, Eduardo Costa, ministro de Justicia y cultor de ideas racionalistas, se esforzó por convencer a los gobiernos locales de redactar un código tipo, aun cuando la Constitución Nacional le reservaba esa facultad a cada provincia. La ventaja de la uniformidad conspiraba contra las prácticas y costumbres de cada jurisdicción y finalmente el proyecto fracasó. Cada provincia creó su propia ley ritual, aunque en definitiva exhibieron grandes semejanzas que provenían de la común tradición y la utilización de unos mismos modelos.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el proyecto estuvo a cargo de José Domínguez, juez del Superior Tribunal. Sin reformas vio-

lentas promovió la brevedad de los juicios limitando las instancias, instituyó jueces letrados en la campaña y separó a los jueces de paz de sus funciones administrativas. Sin embargo, se dilató inexplicablemente su tratamiento y su revisión provocó la aparición de otros proyectos, que al coincidir con el llamado a la convención constituyente de 1870, quedaron sin aprobar. Esta convención, que pasó a la historia como una de las más preclaras por la calidad de sus participantes, se interesó vivamente por la reforma judicial. Aunque se dejó seducir por el canto de sirena de instituciones utópicas, como el jurado y la libre defensa y representación, también se pronunció a favor de la fundamentación de las sentencias y la publicidad de la prueba.

La ley, elaborada sobre el proyecto Domínguez, se fundó en los principios rectores de la convención del '73. Adoptó el sistema de la sana crítica para la apreciación de la prueba, abolió la prisión por deudas y reguló las facultades ordenatorias del juez. Aprobada "a libro cerrado" en 1878, al mismo tiempo se designó una comisión encargada de formular correcciones. Ésta produjo despacho, dejando de lado el discutido principio de la libre defensa y una excesiva simplificación de las formas, y quedó sancionado como Código de Procedimientos en 1880. El proyecto Domínguez, en cambio, en su versión original, tuvo acogida en otras provincias, como San Juan y Jujuy. Federalizada la ciudad de Buenos Aires en 1880, el gobierno nacional extendió la vigencia del aludido cuerpo provincial en la capital, mediante la ley 1144.

En el ámbito penal, también se hizo sentir con fuerza la urgente necesidad de la reforma y se clamó por ella a través de la prensa. La seguridad era un valor que exigía su fortaleci-

miento; por ello, no fue extraño que la rebelde Buenos Aires, al dictar su estatuto en 1854, se hubiera preocupado por incluir disposiciones relativas a los derechos y garantías personales y, a falta de una legislación integral, produjo reformas parciales.

En el ámbito nacional, la ley 50 dedicó un capítulo al tópic. Su resultado fue altamente favorable en los primeros años de su aplicación y ello motivó la propuesta uniformadora de Eduardo Costa. Pese a su fracaso, las provincias sólo dictaron leyes sobre aspectos parciales del procedimiento, tal el caso de Córdoba (1866), y acabarán por seguir el modelo del Código de Procedimientos en lo Criminal para los tribunales federales de 1888. En consecuencia, también aquí las costumbres o prácticas de cada lugar perdieron formalmente terreno ante una uniformidad de hecho basada en la adopción de un idéntico modelo.

En otro orden, revivió en esta época el interés por el sistema del jurado y con ello se reabrió una vieja polémica; en pro, los diarios impulsaron fuerte campaña, caracterizándola como baluarte para la defensa de los ciudadanos y expresión de la justicia popular. No fue en vano, porque la acogió la convención constituyente de 1870-1873. Sin embargo, un proyecto redactado por Florentino González y Victorino de la Plaza —designados por Sarmiento—, tuvo suerte esquiva, ya que remitido a una comisión especial de Diputados, quedó en vía muerta. Llegará su decadencia con la influencia ideológica positivista que propiciaba una justicia de tipo científico.

Un decreto de Julio A. Roca, de 1882, encargó la elaboración de un Código de Procedimientos penales al jurista Obarrio. Su principal fuente fue la Ley de Enjuiciamiento española de 1872, pero pese a que ésta acepta-

ba el jurado, Obarrio lo desechó. Entre sus principales novedades, se registran la división de proceso entre dos jueces, uno a cargo de la instrucción del sumario y otro para sentenciar, la limitada intervención de la policía y la obligación del juez de advertir al procesado que podía negarse a responder. La comisión que lo analizó, recibió también otro proyecto, obra del ministro de la Corte Suprema, José Domínguez, bajo el signo del juicio por jurados. A la postre y luego de varios años, pues recién en 1888 se expidió, lo hizo por el sistema tradicional, convertido sin discusión en ley 2372.

A pesar de esta ley, persistieron los problemas en la administración de justicia, entre ellos, la demora en la sustanciación de las causas y el uso indebido de los recursos por los delinquentes. Entre sus críticos, el jurista Rodolfo Rivarola propuso los tribunales colegiados de acusación y de sentencia, la oralidad y el pronunciamiento del fallo en la misma audiencia. Entre 1910 y 1913, existieron intentos para modificar la justicia penal, que no se concretaron y que propiciaban desde una justicia nacional única en toda la República hasta el procedimiento oral.

En síntesis, el sistema adoptado hasta finales del siglo XIX y principios del XX no se apartó del tradicional, salvo algunas modificaciones, ya que el modelo básico siguió siendo hispánico, sea el indiano o el nacido de las reformas decimonónicas. La influencia anglosajona del juicio por jurado se introdujo en algunos proyectos, pero encontró oposición a la hora de las definiciones. Las reformas apuntaron a la división del proceso penal en dos, el sumario y el plenario, a cargo de jueces distintos, el derecho del procesado a no declarar, la excarcelación bajo fianza, la apreciación

de la prueba por el método de la sana crítica, la exigencia de la unanimidad para la imposición de la pena de muerte y la regulación del *habeas corpus*.

El orden procesal pasó de ser un mero procedimentalismo o práctica a revestir carácter científico, recién después de 1915. Por la fecha, excede este capítulo, pero cabe ponderar en esa transformación a la escuela procesalista italiana, de gran influjo en el derecho argentino. Ello no impide recordar la primera obra procesal aparecida en el país, el *Prontuario de Práctica Forense*, cuyo autor fue el jurista, juez y profesor Manuel A. de Castro y el *Manual* de Miguel Esteves Sagüí, a los que siguieron, en las últimas décadas, los trabajos de Antonio E. Malaver y Rodolfo Rivarola entre otros.

LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES

La evolución de la decisión judicial durante este período está íntimamente relacionada con el papel que juegan las otras fuentes del derecho, amén de nutrirse con elementos que provienen del campo ideológico y de la praxis. Para la gestación de la "jurisprudencia de los tribunales", o sea la formación de un conjunto de principios que al reiterarse conformen una suerte de doctrina, resulta fundamental analizar aspectos tales como el concepto del derecho, el sistema político que le brinda marco, el papel o la misión del juez, la fundamentación y la publicidad de las sentencias.

El concepto del derecho, por obra del proceso de la codificación y del liberalismo político que se entronizó luego de la revolución francesa, estaba en estrecha relación con la exaltación de la ley y, en particular, con un tipo de ésta, el código. Cabe reflexionar, sin em-

Prontuario
DE
PRACTICA FORENSE
POR EL DOCTOR
D. MANUEL ANTONIO CASTRO
PRESIDENTE PERPETUO QUE FUE
DEL
Superior Tribunal de Justicia
DE BUENOS AIRES.



BUENOS AIRES.
IMPRENTA DE LA INDEPENDENCIA.
1884.

El *Prontuario de Práctica Forense*, de Manuel Antonio Castro, fue una obra de constante consulta para los abogados y jueces. Academia Nacional de la Historia.

bargo, que en ello no hay una ruptura con el orden anterior, pues sigue siendo expresión de la voluntad del soberano; la novedad, y vaya novedad, es lo atingente a quien ostenta la calidad de tal. Por eso, lo que constituyó una sustancial modificación del orden político, que la soberanía pasara del rey al pueblo, no ofrecía la misma implicancia en el orden jurídico. La ley, sin entrar en el análisis de quien era su autor ni la forma de su elaboración, siguió ostentando el papel principal y ello se acentuará en el entorno ilustrado. Esto no significó la desaparición de las restantes fuentes, pero el protagonismo le pertenecía.

A su vez, el sistema político que brindó el marco, basado en una imperfecta división de

poderes, influyó en el tipo de juez y en un tónico de su labor, la sentencia. Los modelos eran definitorios a este respecto. La superioridad del Poder Legislativo había sido marcada por Montesquieu, para quien el juez era sólo el "oráculo de la ley", y Robespierre había denostado a la jurisprudencia de los tribunales, advirtiendo que "debía borrarse de nuestro idioma", para concluir tautológicamente que en un Estado que contaba con legislación adecuada, "la jurisprudencia de los tribunales no era otra cosa que la ley".

Hasta avanzada la segunda mitad del siglo, no hubo en nuestro país una preocupación teórica sobre el tema y ello se deduce de la escasa referencia que le dedicaron los autores; pero aún está por hacerse un estudio general sobre la aplicación del derecho por nuestros tribunales, lo que permitiría comprobar el papel del juez en el proceso. Tras compulsar expedientes judiciales para estudiar algunas instituciones, se atisba que la válvula de escape para la libertad del juez se encontraba en la interpretación del derecho, y por ello no fue extraño que Vélez Sarsfield en un escrito forense de la década de 1840, se encargara de formular una crítica al valor del precedente y enfatizara que el deber de los jueces consistía en juzgar por las leyes y no por comparaciones. Este planteo devela el revés de una trama y además permite apreciar que su postura negativa sobre la decisión judicial como fuente creativa no aparece en la etapa en que produjo la gran codificación del derecho civil, sino que provenía de mucho antes.

En teoría, el sistema republicano de gobierno ofrecía como notas características la responsabilidad de los funcionarios y la publicidad de sus actos, por exigirlo así la opinión pública. En el ámbito judicial, los jueces

debían dar cuenta a través de sus sentencias, pero la realidad los mostró reacios a hacerlo. Recién a partir de la tercera década del siglo XIX se produjo un movimiento renovador que apuntaló aquellos principios y que, en particular, bregó por la fundamentación de las sentencias.

LA FUNDAMENTACIÓN DE LAS SENTENCIAS

Destronar el arbitrio de los jueces y controlar su fidelidad a los textos legales eran algunos de los postulados del programa liberal. La España monárquica los adoptó en la Ley Procesal de 1830, recogiendo la acción de los precursores Beccaria y Filangieri y el antecedente legislativo del Reino de las Dos Sicilias (1774), al establecer la obligatoriedad de la fundamentación de las sentencias.

En nuestro país, el movimiento tuvo como corifeo al joven Valentín Alsina, quien la introdujo en oportunidad de una defensa criminal (1829) y la plasmó en una pequeña obra de largo título, con la finalidad de llamar la atención de los legisladores, "Reflexiones breves sobre la conveniencia de que los jueces funden sus sentencias, y la de que se examinen y voten separada y consecutivamente las diversas cuestiones que haya en una causa". El original planteo que formuló en la causa de Rojas, acusado de matar a su mujer con su arma o de haberle facilitado ésta para su suicidio, fue por una parte el de la fundamentación de la sentencia y por otra, el voto separado de las diversas cuestiones que se trajeran a la decisión del juez. Las ventajas de la primera eran evitar los errores y las arbitrariedades, cumplir con los principios republicanos de responsabilidad y publicidad y habilitar una correcta sustancia-



Doctor Valentín Alsina. Archivo General de la Nación.

ción de las apelaciones al facilitar tanto la impugnación del fallo, cuanto el análisis del Superior. La segunda aparejaba un criterio de buen orden.

El tema llegó al ámbito legislativo y al universitario. En el primero, se trasuntó en el proyecto de constitución para Buenos Aires de 1833; en el segundo, merece recordarse la tesis de Miguel Esteves Sagui, "Disertación sobre la necesidad indispensable de que se expresen los motivos y razones que se han tenido en vista para pronunciar las sentencias" (1837). Tendrá favorable acogida en la Constitución de Corrientes de 1838 y en la ley de creación del Tribunal de Recursos extraordinarios de Buenos Aires, de ese año.

La resistencia de los magistrados detendrá la instauración del principio de forma genéri-

ca e incluso la Constitución de 1853 no se pronunció sino para casos puntuales, en materia de expropiaciones (art.17) y para imponer penas (art.18). La doctrina se impuso, en cambio, en la reformista Buenos Aires, cuya Constitución de 1854 consagró la fundamentación. Siguieron su ejemplo Corrientes, San Luis y Entre Ríos. Finalmente, la doctrina terminó por asentarse en todos los códigos procesales, constituyendo un hito la ley 50 de procedimiento para los tribunales nacionales, que estableció la necesidad del fundamento de hecho y derecho y la división de la sentencia en capítulos cuando hubiere distintos puntos a resolver.

EL PAPEL DEL JUEZ

Al concepto ético que trasuntaba la misión del juez en el derecho castellano-indiano, seguirá paulatinamente un concepto legal de su misión, derivado del racionalismo ilustrado. Pero, tal como se adelantó, este cambio se configuró gradualmente. El juzgador, según Manuel A. de Castro, en tanto debía determinar los pleitos "por las decisiones fijas de las leyes, por los principios jurídicos o por la mejor sentencia de los doctores", no podía sino ser un cultivador del estudio jurídico. De allí la exigencia de su idoneidad que llevó a consagrar una magistratura profesional y que tuvo una disímil consideración por la vertiente lega de la justicia, contentada con su ejercicio por un hombre de "probidad y luces". Con el establecimiento de un sistema codificado, el juez ya no tendrá prácticamente la posibilidad de aprovechar elementos que provengan de otros órdenes y habrá de ajustarse a aquél.



Miguel Esteves Sagui. Grabado que ilustra la primera edición de sus *Escritos Forenses*.

Entre las condiciones requeridas a los jueces, es necesario detenerse en la capacidad económica y la idoneidad. Por la primera, se requería existencia de capital, renta o profesión, recaudo que le permite afirmar a Dardo Pérez Guilhou que nuestra judicatura, como toda la clase política, perteneció, por lo menos hasta 1916, a la "burguesía intelectual", ya que el monto de los dos mil pesos fuertes constituía una importante suma para la época. La segunda, se consagró con el requisito del título de abogado y de un mínimo de años de ejercicio profesional.

En lo relativo a los principios, la inamovilidad se consideró esencial a la hora de consagrar la independencia del Poder Judicial, con la condición de mantener buena conducta.

Aunque cabe distinguir los tribunales superiores de los inferiores. Para los primeros, luego de instaurar la movilidad de su integración, se volvió al criterio opuesto; para los segundos, la tradicional anualidad indiana y de las primeras décadas revolucionarias, se dejó de lado al adoptar el carácter letrado. En el interior, persistió el término anual para los juzgados inferiores y la duración fue mayor en los superiores. Se había consagrado en *El Federalista*, como una barrera contra el despotismo del príncipe y en una república contra "la opresión y las usurpaciones del cuerpo representativo". La intangibilidad de los emolumentos, otro postulado de la Constitución norteamericana, comprometida aquí durante largos períodos al depender de las posibilidades del erario y la voluntad del Ejecutivo, quedó garantizada con la Constitución del '53. También esta última consagró la incompatibilidad con funciones de otra índole, salvando así una larga práctica que contravenía el equilibrio de los poderes.

Salvo excepciones, pocos se interesaron por el mejoramiento de la justicia de paz; uno de sus líderes fue Tristán Achával Rodríguez, quien bregó desde su banca en el Congreso por rodearla de garantías de idoneidad e imparcialidad. Exigió su carácter letrado y rentado, reclamando que "la justicia de los pobres" dejara de estar en manos incompetentes.

¿Cuál era la postura en torno a la interpretación del derecho? La más radical consideró que el juez debía sujetarse a la ley y como expresión de ese acatamiento resulta ilustrativa una frase de Mariano Moreno: "que el magistrado obedezca ciegamente a las leyes". El propio texto del Estatuto de 1815 llamó a éstos, "Ministros de la Ley". La conclusión es que, a medida que avanzó el siglo XIX, signado por la aureola de la ley, la magistratura quedó cir-

cunscripta a su aplicación y con poco margen para una actividad creativa, aunque por otra parte, se consideró indecoroso para un juez seguir servilmente los pasos de otros, atacando así la posible instauración de la figura del precedente, por influjo norteamericano. El derecho era la obra del político legislador, y el jurista y el juez vieron reducida su colaboración, en un caso a la tarea de auxiliar en la elaboración de los proyectos, y en el otro a la mera aplicación al caso controvertido. La excepción la constituyó la jurisprudencia federal que provenía de la Corte Suprema norteamericana, como doctrina interpretativa del texto constitucional.

Al trasponer el siglo, la nueva realidad y el apoyo de la escuela de la "libre interpretación científica" de François Geny, hicieron que se abandonara aquella visión del juez y que se le reconociera un cierto poder de creación jurídica. La figura retórica utilizada fue asimilarlo al pretor romano, pero no se abrigue, para esos años y en nuestro país, la expectativa de una generalización de cambios tan sustanciales. Ellos sobrevendrán más adelante, pero la gestación está en trámite.

EVOLUCIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES. SU UNIDAD: QUIMERA O DESTINO

La fundamentación y la publicidad de las sentencias resultan importantes a la hora de formar una jurisprudencia de los tribunales, pero no siempre quienes las propugnaron alentaron esa conclusión, y redujeron su batalla al plano de la seguridad o al control de la aplicación del derecho por parte de los magistrados para salvaguardar justamente la fuente legislativa.

N.º 1.º

PAG. 1.º

El Correo Judicial.

BUENOS-AIRES. MIÉRCOLES 27 DE AGOSTO DE 1934.

Et observatus et impletus opere. Hoc est enim veritas sapientia, et intellectus coram populo, et audientia universa procerum hinc dicitur: in populo sapientia et intelligentia, Gens magna — Devesco. C. 1.º v. 6.º

Observares y cumpliras mas levas: en esto debe consistir vuestra sabiduria á presencia de las Naciones, para que sea renombrado de todos vros mandatos, digan: he aqui un Pueblo sabio y inteligente! He aqui una gran Nacion!

PROSPECTO.

Absorto nuestro Estado en la política, ha permanecido por mucho tiempo como abstraído de las atenciones mas interesantes al hombre en sociedad: se ha llegado á concebir que observandose las formas del sistema representativo, y salvándose, á lo menos el simulacro de la libertad, ningun otro objeto deberia ocupar nuestra reflexion. Entre lo mucho que con una especie de aturdimiento hemos relegado á los desiertos del olvido, llena un espacioo lugar nuestro poder judicial. Nadie se percibe de que este departamento es el que tiene mas puntos de contacto con la felicidad domestica, y con el crédito del pais. Ese poder que priva de la vida al ciudadano, ó sepulta en la miseria una familia, ha llegado á creerse de un orden subalterno; y casi insignificante para dedicarle nuestras ineditaciones.

El Editor del *Correo Judicial* deseando ardentemente servir á su patria en todo lo que alcance la escasez de sus talentos, ha creído que los trabajos á que vá á dedicarse podrán ser á aquella de alguna utilidad,

El *Correo Judicial*, redactado por Bernardo Vélez.

Entre aquellos que tempranamente reconocieron el papel de la fuente está Bernardo Vélez, quien intentó la publicidad a través de un periódico *El Correo Judicial* (1834), pero editó pocos números, ya que la Cámara de Apelaciones no le suministró el material. Más adelante, se fue desarrollando una corriente de opinión que alentó el valor de estas decisiones y que encontró eco en una serie de revistas, no solamente jurídicas, entre las que cabe rescatar *El Plata Científico y Literario*, dedicadas al comentario de los fallos, en especial de tribunales superiores.

El proceso codificador detuvo en parte esta corriente, pues la postura de Vélez Sarsfield le era contraria, pero no logró abortarla. Las normas del Código Civil fueron decisivas a este respecto y para muestra vale recordar su ar-

título 22, que enfatizó: “Lo que no está dicho explícita o implícitamente en ningún artículo de este código, no puede tener fuerza de ley en derecho civil”. Su vigorosa influencia, como también la del positivismo legal, obró como factor disuasivo luego de su sanción. Pese a esta actitud restrictiva, aparecieron otras revistas y colecciones de fallos que mantuvieron latente la cuestión y permitieron que la jurisprudencia siguiera creciendo.

Resulta interesante consignar cuál era, a su turno, el criterio de los propios tribunales. La Corte Suprema de la Nación sostenía que los jueces de sección debían conformar las sentencias a sus fallos, pero no lo establecía de forma obligatoria, fundada en que esa interpretación se había dado para un caso determinado y revestía por ello sólo una obligación moral. Por su parte, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires afirmaba que sus fallos “hacen jurisprudencia para casos análogos” y la Cámara Civil de la ciudad de Buenos Aires, en tanto, que sus fallos sólo eran aplicables al caso resuelto.

A principios del siglo XX, la fuerza de la jurisprudencia era una corriente que ya no podría ser contenida y el clima propicio lo brindó la obra modélica de François Geny, *Método de interpretación y fuentes en derecho privado positivo* (1899). Reconocía en el juez una libre interpretación en la solución del caso puesto a su decisión, pero sin llegar al extremo de consagrar el valor de fuente formal a la jurisprudencia. Claro que, concediéndole ese protagónico papel, lo destacaba tanto respecto al orden jurídico cuanto a los ojos de los juristas, haciéndolo copartícipe en la formación de nuevas reglas. Estas ideas se plasmaron en una obra legislativa, el Código Suizo de las Obligaciones (1907), que consagró a la jurisprudencia

como fuente del derecho, al admitir que a falta de disposición legal, el juez debía recurrir a la costumbre y si no la había, le autorizaba a crear una norma como si fuere legislador.

Tal apertura produjo una corrección en la visión exclusivamente legista de la cuestión y a partir de ella ya no se pretendió hallar la solución del caso sólo en ese venero. El remedio se comenzó a buscar en el denominado “espíritu vivificador” de la jurisprudencia, o sea, aquel que fluía de la atención de la realidad cotidiana y de su progreso. Nuestro país no fue ajeno a este movimiento que venía de la influyente Europa y como consecuencia, también aquí se consagró el inicio de un vuelco en la “idea” de jurisprudencia, superando el estrecho papel al que la había relegado el sistema de la codificación. Sin embargo, aún muchas voces descreían de su valor. Una de ellas, Agustín de Vedia, afirmaba que pese al respeto que inspiraban las decisiones judiciales en los Estados Unidos, no llegaban a conformar allí verdaderas reglas generales. Ello era así, pues aunque fuere del más alto tribunal, se pronunciaba en una causa privada y no podía amoldarse a todos los casos futuros convirtiendo el fallo singular en regla general y absoluta. Desechaba el alcance general de la interpretación de los jueces, por no emanar de la Constitución, ni de las leyes. Mucho menos aceptaba la uniformidad de la jurisprudencia, a la que catalogaba, como muchos otros, de quimérica.

En torno al Centenario afloraron otros frutos. El país se encontró en plena euforia de progreso luego del cimbronazo del '90, aunque sus efectos más notables se hacían sentir en Buenos Aires y su zona de influencia. La ciudad había dejado atrás su fisonomía india para abrirse literalmente en su arquitectura y hasta en su subsuelo. Nuevas avenidas, edifi-

cación moderna y un subterráneo demostraban que se atendía su crecimiento demográfico, proveniente de una oleada inmigratoria que no cejaba y que se complementaba con el auge económico. Esto llevó a promover una reforma judicial que se hacía sentir de tiempo, la ampliación de sus tribunales. El proyecto atendía la creación de una nueva cámara de apelaciones en lo Civil y el desdoblamiento de la Cámara Criminal y Comercial, separando los respectivos ámbitos. Durante el debate de la futura ley 7055 (1910) se enfrentaron en el Congreso dos corrientes de opinión respecto al valor de la jurisprudencia.

Una fue esgrimida por Manuel A. Montes de Oca, quien atacó el aumento basado en la posibilidad de fallos contradictorios sobre un mismo punto y propició como solución la unidad de la jurisprudencia a través del llamado "fallo plenario", es decir del fallo dictado en pleno por ambas cámaras. Su principal adversario fue Manuel B. Gonnet, quien se resistía a dicha unidad atribuyéndole el defecto de petrificar el derecho, poniendo el acento en la libertad del juez.

Sin embargo, la quimera se transformó en destino, ya que, aunque no se consagró allí el fallo plenario obligatorio, se dieron los primeros pasos en esa dirección. Para superar la posible contradicción de fallos entre las dos cámaras civiles, se dispuso que cualquiera de ellas podía plantear la necesidad de fijar la interpretación sobre un punto determinado y, en ese caso, se deberían reunir, decidiendo por mayoría de votos. La cuestión posterior fue determinar si esa interpretación era obligatoria para los jueces disidentes, ya sea inferiores o de igual categoría. La solución la dio la propia jurisprudencia en un fallo conjunto (1918), pronunciándose por su obligatorie-



Manuel Augusto Montes de Oca

dad. Aunque escapa a este período, vale la pena marcar el inicio de una institución, el "fallo plenario", que luego hizo historia en la vida judicial argentina.

LA IDEA DE JUSTICIA AL TRASPONER EL SIGLO XX

En su *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*, Alberdi había sostenido que la interpretación, iluminada por la filosofía y la historia, permitía extender "la aplicación de una ley que parecía limitada, a hechos que parecían imprevistos, manteniendo así la legislación en armonía con la movilidad y progresos del tiempo". Ello autorizaba a conjugar una idea de justicia más amplia que la que se estrecha-

ba en un texto legal, pero este ideario se encontró circunscripto entre el racionalismo de las primeras décadas revolucionarias y la recepción, en el último tercio del siglo XIX, del postulado de la plenitud de la ley codificada que tuvo en la escuela de la exégesis francesa su mayor exponente y sus imitadores aquí con los comentaristas del Código. No sorprende, entonces, que se plasmará con el tiempo una idea de justicia más apegada a la ley y dependiente de ésta. Una válvula de escape la constituyó la obra de la Corte Suprema nacional que, siguiendo el modelo norteamericano, no se sintió tan constreñida, sino que ejerció su función en el marco mayor de la Constitución, gestando una jurisprudencia creativa en aras de la consolidación institucional del país.

Aun en su configuración legal, la idea de justicia todavía se enraizaba —para algunos profanos, y ¿por qué no?, también para algunos juristas— sutilmente con la moral, aunque ya no con la religión. Se expresaba a través del llamado “sentimiento de justicia” que a veces no coincidía con los resultados judiciales y llevaba a referirse a ésta como a una justicia “injusta”. Carlos O. Bunge, que se ocupó del tema, distinguió entre el criterio objetivo de la ley y el criterio subjetivo o sentimiento de justicia del magistrado, que en ciertos casos se sublevaba frente a la hiriente inflexibilidad de la norma. Prevenía, sin embargo, que un criterio subjetivo podría aparejar el desprestigio de una ley justa y necesaria, cuando la aplicaba un “Magnaud” (presidente de un tribunal francés que juzgaba de acuerdo a su particular criterio de la justicia), en tanto la objetiva provocaba verdaderas injusticias cuando la ley era rígida y fósil.

En las postrimerías del siglo XIX, en el mundo occidental se asistió a un crecimiento

del universo socio-económico que desnudó la insuficiencia de la ley para ordenarlo. De allí que, superado el positivismo legal, la idea de justicia al trasponer el siglo XX ampliará gradualmente sus contornos al apoyarse en las corrientes que produjeron dicho fenómeno, aunque sus proyecciones se exterioricen más adelante. Esa nueva idea fue el resultado de la atención de una realidad que exhibía profundas transformaciones en ebullición. Pero no fue compartida ni comprendida por quienes se resistían a abandonar una cómoda monotonía, tanto en el ámbito universitario como en el tribunalicio.

A través de dos importantes juristas de la época, es posible asomarse al teatro de una renovadora “idea de justicia”, al trasponer los umbrales del siglo XX, adelantando que en ambos asomaba una crítica del sistema judicial que integraron y que, como se acaba de aclarar, no coincidía con la posición de gran parte de sus colegas. Uno de ellos es Juan Agustín García, estudioso de los fenómenos sociales y exponente de una concepción superadora de la visión positivista del derecho. Puso su mayor énfasis en despojar al derecho del *corset* codificador y por ello enfatizaba que un magistrado que “sólo sabe sus códigos” practicaba una justicia de calidad inferior y vulgar. Y agregaba: “La buena justicia no es asunto tan fácil y de simple buena fe, implica la elevación moral, la inteligencia clara, la preparación general muy sólida que permiten penetrar a través de las argucias forenses y comprender la verdad humana y real de un proceso”. El otro es Carlos Octavio Bunge, su discípulo, quien muy pronto levantó vuelo con ideología propia y dedicó memorables páginas al asunto. Sostenía que “la justicia la saben los que se dedican al estudio del dere-

cho”, pero ello no invalidaba que los magistrados, sin perjuicio del acatamiento que debían a las leyes, trabajaran “por sus necesarias reformas y mejoras” y dieran una “interpretación humana a los textos”. Cabe sintetizar que, sin desconocer su carácter legal, generó una concepción “social” de la justicia al poner el acento en el “sentimiento de justicia” y en la cotidiana e irrefrenable realidad.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Numerosas obras y artículos se han dedicado al estudio de la administración de justicia después de la Revolución de Mayo, aunque lo han hecho abarcando aspectos parciales. Hasta la fecha no se ha sistematizado este rico material e incluso cabe señalar que hay materias que aún permanecen vírgenes para la investigación. Por lo tanto, la orientación bibliográfica apuntará a rescatar los principales aportes, remitiendo implícitamente a la bibliografía que éstos contengan y advirtiendo que las lagunas sobre obras editadas se han tratado de paliar en este capítulo recurriendo a las fuentes inéditas existentes en los Archivos Judiciales y a las comprendidas en los *Diarios de Sesiones* del Congreso Nacional y del Estado de Buenos Aires, *Digesto de Legislación Argentina*, la obra *Asambleas Constituyentes Argentinas* dirigida por EMILIO RAVIGNANI, diarios y revistas, ya sean de alcance general o jurídicos. En particular, la autora se ha basado en documentos judiciales existentes en el Archivo General de la Nación, algunos de los cuales fueron utilizados en sus trabajos de investigación.

Sobre la “idea” de justicia en el siglo XIX y el análisis de la justicia como ramo de gobier-

Como corolario, el comienzo del siglo XX permite avizorar la gestación de un proceso que conectó la justicia con la realidad, perfilando así un giro en su “idea” aunque dentro del contexto de un poder del Estado. Habiéndose exteriorizado durante la Primera Guerra Mundial, resulta más apropiado que su desarrollo y caracterización, incluyendo la etapa de sus precursores, se trate en la cuarta parte de esta obra.

no o poder del Estado, resultan sugerentes y orientadores los aportes de VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, “La administración de justicia en las provincias argentinas (1820-1853)” y “Los comienzos de la fundamentación de las sentencias en Argentina”, *Revista de Historia del Derecho* (en adelante, *RHD*), n° 1, Buenos Aires, 1973, págs. 205-249, y n° 10, Buenos Aires, 1983, págs. 267-371, y además en sus libros *Las ideas jurídicas en Argentina*, 2° ed., Buenos Aires, 1996, y *La codificación en la Argentina. 1810-1870*, Buenos Aires, 1977.

En lo referente a la administración de la justicia en la primera mitad del siglo XIX, sin perjuicio de su escasa metodología, cabe recurrir a una obra que ha sido de consulta general, MANUEL IBÁÑEZ FROCHAM, *La organización judicial argentina hasta 1853*, Buenos Aires, 1938, y la de LUIS MÉNDEZ CALZADA, *La función judicial en las primeras épocas de la independencia*, Buenos Aires, 1944. Asimismo, el trabajo citado de TAU ANZOÁTEGUI en *RHD*, n° 1, y el de RICARDO LEVENE, *La Academia de Jurisprudencia y la vida de su fundador Manuel Antonio de Castro*, Buenos Aires, 1941, que permite conocer los aportes del citado jurista, el plan de Guret Bellemare, etc.

Para la segunda mitad del siglo XIX, se encuentran elementos en el folleto de CARLOS ALBERTO ACEVEDO, "Estado de la legislación y la administración de justicia antes de la sanción del código de comercio", Buenos Aires, 1913, en su artículo "Conveniencia de reemplazar el Consulado de Comercio por jueces letrados", *El Plata Científico y Literario*, I, Buenos Aires, 1854, págs. 49-64, y asimismo en el atrayente aporte de JULIO OYHANARTE, "La Historia del Poder Judicial", *Todo es Historia*, n° 61, Buenos Aires, 1972; en CLODOMIRO ZAVALÍA, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina*, Buenos Aires, 1920, y en el fundado trabajo de DARDO PÉREZ GUILHOU, "El Poder Judicial: órgano político y estamental" que integra la obra coordinada por ese autor, *El Poder Judicial*, Buenos Aires 1989, págs. 71-96.

La presencia letrada en un contexto lego, en un trabajo de MARÍA ROSA PUGLIESE, "Los asesores letrados de los alcaldes y del cabildo de Buenos Aires", *RHD* n° 19, Buenos Aires, 1991, págs. 281-325.

En el ámbito provincial, además del importante trabajo general de TAU ANZOÁTEGUI, "La administración de justicia en las provincias argentinas (1820-1853)", ya mencionado, pueden consultarse los artículos de RICARDO LEVENE, "El proyecto de Administración de Justicia de 1833 para la provincia de Buenos Aires", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n° 5, Buenos Aires, 1953; EDBERTO O. ACEVEDO, "La primera organización judicial en las provincias de San Juan y San Luis", *RHD*, n° 9, Buenos Aires, 1982, págs. 9-54; JORGE COMADRÁN RUIZ, "Notas para una historia de la primera Cámara de Justicia de Mendoza del período constitucional", *RHD* n° 16, Buenos Aires, 1988, págs. 9-58; BENITO DÍAZ, *Juzgados de Paz de Campaña de la Pro-*

vincia de Buenos Aires (1821-1854), La Plata, 1959; ERNESTO J. MAEDER, "Los orígenes de la justicia de paz en la provincia de Corrientes", *RHD* n° 2, Buenos Aires, 1974, págs. 65-84; ROBERTO PEÑA, "Los jueces pedáneos en la provincia de Córdoba (1810-1856)", *RHD* n° 2, Buenos Aires, 1974, págs. 121-148; MARTA DE LA CUESTA FIGUEROA, *La administración de justicia en la provincia de Salta (1821-1855)*, Salta, 1988, y *La administración de justicia en la provincia de Salta (1855-1900)*, Salta, 1996; JUAN P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas con el texto de las Constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913*, Buenos Aires, 1916.

Un aporte documental para el estudio de los Reglamentos de Administración de Justicia, tanto nacionales cuanto provinciales, lo constituye el libro de ABELARDO LEVAGGI, *Orígenes de la codificación argentina: los Reglamentos de Administración de Justicia*, Buenos Aires, 1995, aunque no se comparta su criterio de considerarlos piezas del proceso codificador en la Argentina.

Sobre el jurado, y del autor recién citado resulta de interés consultar su estudio "El juicio por jurados en la Argentina durante el siglo XIX", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n° VII, Valparaíso, 1982, y el de VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, "La Junta Protectora de la Libertad de Imprenta en Buenos Aires", *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, vol. XXXVIII, Buenos Aires, 1965.

Para un análisis del movimiento reformista en el ámbito de la administración de justicia, el papel del juez y la formación de la jurisdicción de los tribunales como fuente del derecho, resulta imprescindible la lectura de los trabajos de VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, "Acerca de la fundamentación de las senten-

cias en el derecho patrio”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, n° 13, Buenos Aires, 1972, págs. 181-198, y “Los orígenes de la jurisprudencia de los tribunales en la Argentina”, en *Revista RHD*, n° 6, Buenos Aires, 1978, págs. 319-353. En el primero, se encuentra el desarrollo pormenorizado de la causa del coronel Rojas y la defensa de Valentín Alsina, como también la transcripción del opúsculo de éste, “Reflexiones breves...”. Sobre el valor de la jurisprudencia, véase también la obra de JOSÉ J. HALL, *Instituta de la jurisprudencia establecida por las Excmas. Cámaras de Apelaciones de la Capital de la República Argentina, con sus sentencias*, Buenos Aires, 1887.

Asimismo, sobre las novedades en el último tercio de siglo XIX y comienzos del XX, y en particular sobre la nueva “idea de jurisprudencia”, véase de MARÍA ROSA PUGLIESE, “La ‘idea de jurisprudencia’ a través de los primeros años de la *Revista de Jurisprudencia Argentina*”, *RHD*, n° 22, Buenos Aires, 1994, págs. 241-277, y “La *Revista de Jurisprudencia Argentina*, los orígenes de una larga empresa editorial”, en el libro *La Revista en la Cultura Jurídica contemporánea*, Buenos Aires, 1997 y en “La idea de justicia en Carlos Octavio Bunge” *RHD*, n° 27, Buenos Aires, 1999. Finalmente, también es interesante la lectura del trabajo de BERNARDINO BRAVO LIRA, “Arbitrio judicial y legalismo. Juez y derecho en Europa continental y en Iberoamérica antes y después de la codificación”, *Revista de Historia del Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, n° 28, Buenos Aires, 1991, págs. 7-22. Para la posición que descrece de las novedades, véase AGUSTÍN DE VEDIA, *Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1907. Para aquellos que deseen intensificar el estudio de la

cuestión desde la óptica exclusivamente jurídica, resulta útil la obra de JULIUS H. VON KIRCHMANN, *La ciencia del Derecho*, Buenos Aires, 1949.

Con respecto a los antecedentes de la justicia federal, es importante consultar la original tesis de VICTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del estado federal argentino, 1820-1852*, 2° ed., Buenos Aires, 1996. Para el tema en sí, JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, “Ampliación de la justicia federal”, *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, t. IV, Buenos Aires, 1912, págs. 553-566, como también ABELARDO LEVAGGI, *Judicatura y Política. La justicia federal en las provincias argentinas*, Buenos Aires, 1997, y los *Diarios de Sesiones del CONGRESO NACIONAL*.

En cuanto al orden procesal, véanse como obras de época las de MANUEL ANTONIO DE CASTRO, *Prontuario de Práctica forense*, reimpresso por el Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, Buenos Aires, 1942, y de MIGUEL ESTEVES SAGUI, *Tratado Elemental de los procedimientos civiles en el foro de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1850; así como el *Comentario al código de procedimiento civil de la Capital Federal* de RODRÍGUEZ (1903), el *Derecho y legislación procesal en materia civil y comercial* de SALVADOR DE LA COLINA (1910) y *Procedimiento Penal argentino* de MALAGARRIGA y SASSO (1910), entre otros. Como estudios históricos, los trabajos de ABELARDO LEVAGGI, *Historia de la prueba en el proceso civil indiano y argentino, siglos XVI a XIX*, Buenos Aires, 1974, “La codificación del procedimiento criminal en la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX”, *RHD*, n° 11, Buenos Aires, 1983, págs. 121-199, y para los primeros años del siglo XX, “Desarrollo del Derecho Procesal Argentino, primera mitad del siglo XX”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho*

Ricardo Levene, n° 25, Buenos Aires, 1979. La primera también resulta útil para el estudio de la ley 50, sin perjuicio de recurrir a los *Diarios de Sesiones* de las Cámaras de Sena-

dores y de Diputados. De M. R. PUGLIESE, "La prisión por deudas en el derecho patrio argentino", *RHD*, n° 23, Buenos Aires, 1995, págs. 297-358.

7

V. LA ECONOMÍA

30. LAS IDEAS ECONÓMICAS

José Carlos Chiaramonte

Los primeros años del proceso de la Independencia no muestran expresiones doctrinarias de importancia en el terreno del pensamiento económico, en el sentido de textos que se hayan propuesto examinar o simplemente exponer opiniones teóricas. En cambio, los documentos oficiales y periodísticos relativos a iniciativas económicas o financieras suelen contener a veces pronunciamientos en materia de doctrina, los que aunque no vayan más allá del propósito de apoyar esas medidas y al mismo tiempo, posiblemente, de la intención de formar opinión entre el público, permiten alguna inferencia sobre el tipo de ideas económicas en circulación.

Llama la atención, en primer lugar, que pese a la prédica doctrinaria de los periódicos de Vieytes y de Belgrano —en los que siguiendo a los neomercantilistas italianos o a los fisiócratas franceses, se proclamaba a la agricultura como fuente de la riqueza de las sociedades—, varios de los considerandos de las primeras medidas de gobierno desde 1810 hasta 1813 declaren al comercio como verdadero creador de la riqueza. Es probable que esto tradujera la motivación circunstancial que guiaba en la práctica a quienes afrontaban la obra de gobierno: “Entre los medios de fomentar estas provincias —sostenía un documento de la Pri-

mera Junta— se han preferido los que tienen una particular tendencia a facilitar el comercio, raíz única de la población y riqueza de los Estados”. No es así casual el orden de conceptos en otro documento de la Junta que aludía al objetivo del “fomento del comercio y de la agricultura”. Y todavía en 1815, *El Censor*, órgano del Cabildo, anteponía la predilección por “nuestros beneméritos comerciantes” a los reclamos de protección a labradores y artesanos, y declaraba al comercio “base de la prosperidad de las naciones”.

Asimismo, uno de los asuntos de mayor significación que en el plano de los principios económicos debatió la Asamblea del año XIII, el proyecto de suprimir la obligación para los comerciantes extranjeros, establecida en 1809, de utilizar colegas americanos para las operaciones del comercio exterior, fue fundamentado por el documento final del debate con una invocación al “comercio, única fuente principal y de donde derivan nuestros recursos”.

Pero si en algunos documentos oficiales parece haberse olvidado la prédica de los promotores de la agricultura, en cambio, los informes de un funcionario público, el oficial de milicias Pedro Andrés García, abundan en argumentos similares a los que se encuentran en los escritos de Félix de Azara y en los periódicos

cos de Vieytes y Belgrano. Una de las diversas misiones de García había sido dispuesta por un decreto del Triunvirato, de septiembre de 1812, destinado al levantamiento de un plano topográfico del territorio bonaerense, en cuyos considerandos el problema rural aparecía como cuestión de justicia social y de interés fiscal, no como asunto de política económica. Esta perspectiva se encuentra también en los escritos de García, pero unida a la tesis de la agricultura como base de la riqueza de la sociedad. Una mirada a las campañas que rodean a Buenos Aires, alegaba García, revelará que la riqueza que produjo el comercio no se apoya en el desarrollo de la agricultura y de la industria. Por consiguiente, "su grandeza y esplendor son efímeros porque no estriban en la tierra, la única capaz de consolidar la felicidad de un estado". El desarrollo de la agricultura permitiría el aumento de población, base de la riqueza del Estado y, asimismo, cuestión particularmente importante para Buenos Aires, fundamento de la seguridad de las fronteras. Sus recomendaciones, insistentemente reiteradas en sus diversos escritos, consistían fundamentalmente en la organización de una adecuada mensura de las tierras, la división y reparto de las mismas entre los pobladores que quisieran trabajarlas, la formación de pequeñas poblaciones y la seguridad de las fronteras. La adecuada distribución de la propiedad de la tierra impediría el "despotismo" de los grandes propietarios así como aseguraría la prosperidad de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, en este punto, proponía dos grandes objetivos: "introducción de la moderna agricultura" y "atracción de colonos de todo el mundo". E insistía en que los metales preciosos por sí mismos no aseguran la riqueza de un Estado, meta que sólo se alcanzaría me-

dante el desarrollo de la agricultura, junto a la industria que transforme sus productos.

En cuanto a los documentos oficiales, otra inferencia que ellos permiten es la del predominio de una tendencia a la liberalización del comercio, sin perjuicio de medidas en sentido contrario que podían estar condicionadas por las necesidades fiscales, como el 25% general de los aranceles para las importaciones (que sin ser en manera alguna prohibitivo implicaba un cierto efecto proteccionista), o el arancel mayor para algunos productos con explícita intención protectora. Justamente, en los considerandos de uno de los documentos más significativos del período, el proyecto de impuestos aduaneros que el Segundo Triunvirato eleva a la Asamblea del año XIII, se formula con claridad la disyuntiva que tiene ante sí el gobierno, cuyos extremos considera igualmente nocivos: uno, los aranceles altos para satisfacer necesidades fiscales, otro, su supresión o fuerte reducción para satisfacer los intereses de los comerciantes. Gravar las operaciones del comercio "y dejar expedito su movimiento para que no se resienta del peso que se le sobrepone, es la delicada operación encomendada a la política del gobierno". La postura que el documento parece querer transmitir es la de un liberalismo solamente moderado por las necesidades del erario. Sin embargo, ello no impedía que el arancel general del 25% fuera aumentado al 35% para artículos que requerían protección: "En el recargo de los caldos, aceite, ropas, calzados, sombreros, muebles y gasas, se ha tenido consideración al fomento de la industria y agricultura del país".

En esta oscilación, se percibe la misma disyuntiva que pesará continuamente sobre las decisiones de política económica y que, más



Manuel Belgrano. Dibujo y grabado de Pablo Núñez de Ibarra (1821). Museo Histórico Nacional.

aún, habían sido examinadas explícitamente al comparar las posturas dispares de dos autoridades de tanto peso en los años finales del período colonial como la del autor de las influyentes *Lecciones de Comercio*, Antonio Genovesi y la de Gaetano Filangieri, una de las autoridades más elogiadas por Mariano Moreno. En las notas que Victorián de Villava agregó a su traducción de la citada obra de Genovesi, llamaba la atención respecto de la diferente opinión de Filangieri sobre los impuestos a los víveres de mayor consumo y sobre el proteccionismo aduanero en general, a los que el autor de la *Ciencia de la Legislación...* criticaba con acidez. Y tomaba partido, si bien con mesura, por el liberalismo de Filangieri, del cual incluía una larga cita que no debe ha-

ber pasado desapercibida a Moreno. En ella, Filangieri criticaba a los partidarios de los aranceles protectores, a quienes calificaba de “ineptos y miserables políticos” por creer que el aumento de precios de los productos del exterior era el único recurso para elevar la industria nacional sobre la extranjera y de impedir que saliese el dinero afuera, creyendo evitar así el perjuicio que para el Estado provendría del consumo de productos del exterior. Falsas ilusiones, argüía, que eran el fruto de ignorar “que cuanto menos compréis menos venderéis” y “que el Comercio no da, sino a proporción de lo que recibe”. Y por último, que si una nación pudiese llegar a ser autosuficiente y a vender al exterior todo su excedente, vería al poco tiempo arruinarse su comercio y manufacturas por el exceso de circulante, el que encareciendo sus producciones, les impediría competir con las de otras naciones, y llevaría al país a consumir productos extranjeros, por sus precios más bajos que los de los productos propios, “por cuyo motivo vuelve a empobrecerse la Nación por los mismos medios que había pretendido su opulencia”.

Aunque la lectura de Filangieri, de Smith y de otros defensores del liberalismo económico parecía ganar terreno en la política porteña, la postura opuesta no dejará de aparecer constantemente en los reclamos de diversos sectores que resentían los efectos del librecomercio: agricultores y artesanos, junto a comerciantes que seguramente eran mucho más que tales, dada la general difusión en esos tiempos de las prácticas de las “habilitaciones” mercantiles a la producción rural o industrial. Recorriendo los documentos de reclamos, peticiones, iniciativas gubernamentales o periodísticas y debates en congresos, se puede observar que ya están delineadas las mismas tendencias opues-

tas que seguirán enfrentándose a lo largo de toda la centuria, y en buena medida hasta los mismos argumentos que una y otra usarán en su recurrente enfrentamiento. Uno de los textos de mayor expresividad de la tendencia proteccionista es el que uno de los Anchores, Juan José Cristóbal, presentó en 1814 en una de las reuniones del Consulado. En él se encuentra una acerba crítica de los efectos del libre comercio sobre la producción local y de los perjuicios que el comercio inglés acarrea al comercio local y hasta una demanda de volver a la consignación forzosa en comerciantes locales para las operaciones del tráfico exterior.

Pero el panorama que ofrece en este punto la política económica del período es poco propicio para lograr conclusiones definitivas sobre el grado de adhesión a las ideas económicas circulantes. Lo que se ve es la conjunción de gobiernos que declaran su adhesión al liberalismo económico, sectores que protestan contra él, y el paradójico resultado de políticas económicas que no conforman ni a los principios liberales ni a sus críticos, en función de buscar soluciones al creciente costo de la guerra de Independencia.

La modificación de perspectivas respecto de la riqueza pública se advierte ya al promediar la primera década de vida independiente. En 1817, el mismo periódico citado, *El Censor*, admite que agricultura, comercio y manufacturas son las tres grandes fuentes de la riqueza pública, y que la agricultura es la mayor de las tres, mientras que, por otra parte, reclama manufacturar localmente las materias primas producidas en el país de manera de conjugar el aumento de la población y de la producción agrícola, que constata con satisfacción, con las ventajas del fomento a la industria local. Y al comienzo de la segunda década independien-

te, la perspectiva teórica, al menos en el nuevo Estado de Buenos Aires, continúa en la misma orientación. Agricultura, industria y comercio son invocados por la *Gazeta*, en agosto de 1821, como factores interdependientes de la prosperidad de un país. Más aún, citando expresamente a Raynal, la *Gazeta*, en noviembre del mismo año, reflejaba el criterio predominante desde los fisiócratas y neomercantilistas del siglo XVIII, criticando el error de considerar a los metales preciosos como la verdadera riqueza de un pueblo y encareciendo el fomento de la agricultura, de la industria y el comercio. Asimismo, el *Argos*, en mayo de 1823, exhortaba a Buenos Aires a no ser inconsecuente con el mucho dominio de la ciencia económica que había mostrado y a no olvidar, para no agotar el manantial de la riqueza del Río de la Plata, que la verdadera riqueza de un país consiste en sus producciones y no en el metálico que circula.

Una de las figuras más influyentes en la política económica de estos años, Manuel J. García, hijo del ya citado Pedro Andrés, sería también un firme partidario de los postulados de la escuela clásica de economía, a los que trató de ceñir su actuación pública. Smith, Ricardo, James Mill, Say, fueron autoridades invocadas en su correspondencia y adoptadas para delinear sus iniciativas económicas y financieras, tanto durante los gobiernos posteriores a 1820, como durante los de Rosas.

Asimismo, la enseñanza de la economía política en la recién creada Universidad de Buenos Aires muestra con toda claridad la tendencia predominante en el pensamiento económico del período, en consonancia con la orientación de la política económica oficial. Las ideas económicas del período se adscriben a las doctrinas de Adam Smith, de David Ri-

cardo y de James Mill, epígono de aquéllos, una de cuyas obras fue hecha traducir por Rivadavia para su uso en la Universidad. En la traslación de esas doctrinas, observaba Sergio Bagú, las reservas que, respecto del optimismo de Smith sobre el funcionamiento del mercado, habían efectuado Ricardo y Mill, no fueron percibidas en Buenos Aires. Por ejemplo, la previsión de que el crecimiento de la masa de capital sería superado por el de la población —problema que posiblemente no preocuparía en una región como la de Buenos Aires, de tan escasa densidad demográfica—. Aunque no es de desestimar el entusiasmo por Jeremías Bentham, cuya pasión reformadora tanto influyó en Rivadavia, que sin elaborar una nueva teoría del Estado tendía de hecho a negar la concepción liberal del Estado gendarme por su reclamo de reglamentación de las actividades económicas y sociales.

Todas estas orientaciones, si bien no dieron lugar a trabajos de indole teórica, insuflaron el intenso debate de esos años sobre la política impositiva, especialmente en torno al proyecto de contribución directa, y a otras facetas de la política económica oficial. La orientación hacia el liberalismo económico fue apoyada desde la prensa, sobre todo por el oficialista *Argos*, cuya prédica por el desarrollo de las producciones agrícolas e industriales como fundamento de la actividad comercial iba acompañada de un firme rechazo de las reglamentaciones económicas, de las medidas proteccionistas y de la concesión de privilegios.

En definitiva, es notorio que la tónica dominante en el plano del pensamiento económico seguía siendo el conflicto entre liberalismo y proteccionismo, conflicto que alcanzó su mayor intensidad en los enfrentamientos de los Estados del Litoral fluvial con el de Buenos Ai-

res, en 1830, durante las tramitaciones de la Liga del Litoral y, posteriormente, respecto de las previsiones del Pacto Federal de 1831.

EL FUNDAMENTO TEÓRICO DEL CONFLICTO LITORAL-BUENOS AIRES: LIBERALISMO, PROTECCIONISMO, NACIONALISMO ECONÓMICO

La controversia entre las provincias del Litoral fluvial, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos, por una parte, y la de Buenos Aires, por otra, tenía ya años de gestación cuando la resistencia creciente a la política del Directorio estalló en la crisis de 1820. Recompuestas parcialmente las relaciones sobre la supuesta base de la igualdad entre todos los poderes soberanos del Río de la Plata, según los principios del derecho de gentes, el conflicto se renovó por efecto de las posturas discordantes ante problemas económicos de vital importancia para todas las partes. Entre esos problemas, sobresalían el de la libre navegación de los ríos, la regulación del comercio exterior y la pertenencia de las rentas de la Aduana de Buenos Aires. Mientras tanto, el debate sobre el ejercicio de la soberanía —esto es, respecto de la subsistencia o cese de la calidad estatal soberana de las provincias— complicaba de más en más la posibilidad de organizar constitucionalmente una nueva nación.

La tensión creada por las discrepancias en materia de política económica llevó a una nueva crisis en los años 1830 y subsiguientes, y el conflicto que originó volvería a cobrar la forma de una polémica pública entre libre-cambio y proteccionismo, protagonizada por los representantes de Buenos Aires y de Corrientes durante la gestión de la Liga del Lito-

ral. El blanco de las críticas de muchos sectores del Litoral e Interior era la política libre-cambista que Buenos Aires imponía al resto del territorio rioplatense por el control de hecho que ejercía sobre la navegación de la cuenca del Plata y sobre el comercio ultramarino. Y esa política tenía una encarnación reciente y una base sólida en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Gran Bretaña, suscrito en febrero de 1825.

Las tesis correntinas, que Pedro Ferré expuso en el seno de las negociaciones con las otras provincias del Litoral, renovaban los clásicos argumentos neomercantilistas. Un neomercantilismo que el letrado de más relieve de Corrientes, Simón García de Cossio —verdadero autor de los escritos que firmaba Ferré—, había tenido oportunidad de conocer durante sus estudios en la Universidad de Charcas, en la que enseñaba Villava, el traductor de Genovesi. Pero en las condiciones en que se encontraba su provincia, Ferré acentuaba lo más estrictamente mercantilista, porque su demanda era lisa y llanamente la de prohibir la importación de las mercancías que competían con las industrias del país, fomentar el desarrollo de estas producciones y desalojar a los británicos de las posiciones que habían ganado en el comercio rioplatense. A ellas añadía uno de los reclamos más irritantes para Buenos Aires: la “nacionalización” de las rentas de su Aduana.

El núcleo de la argumentación correntina era que la independencia y prosperidad de una nación se basaba en el desarrollo de una industria nacional que complementase la producción agropecuaria y que, para resistir la competencia de las principales naciones industriales, debía ser necesariamente protegida por los gobiernos. Las sociedades deben aspirar a su mayor desarrollo posible, alegaba Fe-

rré, razón por la cual el país no debía pretender ser un consumidor perpetuo de mercancías extranjeras, convirtiéndose así en una factoría de todas las naciones del mundo. El libre-cambio era una desventura porque los escasos productos industriales que se producen no resisten la competencia con la industria del exterior, y al disminuir o desaparecer, se acrecienta el saldo desfavorable de la balanza comercial, se aniquilan los capitales invertidos en esas producciones y sobreviene la miseria de la población. Los críticos del proteccionismo que alegan que el mismo comporta la instauración de un monopolio deben recordar que el libre-cambio genera otro monopolio más injusto y nocivo: el de las naciones industriales que traban con su competencia el desarrollo de la industria nacional en los países más débiles. El proteccionismo tiene el mérito de ampliar la ocupación, fomentar la producción industrial, reducir el consumo de importaciones y salvar así la economía de unos pueblos e impulsar la prosperidad de la de otros.

A estos argumentos, la respuesta de Buenos Aires, por medio de un *Memorandum* de José María Roxas y Patrón, representante del gobierno de Rosas en esas negociaciones, se apoyaba en la teoría liberal clásica y en el argumento de su conformidad con las condiciones particulares del Río de la Plata, al menos de su Litoral fluvial y marítimo. En estas provincias, argüía el representante porteño, predominaba ampliamente la producción ganadera. En Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, y aun en parte de Corrientes, ella era la principal fuente de ocupación y de ingresos, dada la baratura de los campos y la posibilidad de utilizar la mano de obra más rudimentaria. La protección encarecería sus costos de producción, puesto que la mayor parte de los consu-

mos de los trabajadores rurales provenían del exterior, por el menor precio de los mismos. El proteccionismo sería un permanente motivo de quejas entre las distintas provincias, un obstáculo para la ganadería, “industria natural” de muchas de ellas, y resentiría el comercio exterior, afectando los precios de cueros y otros productos exportados, y disminuyendo así las rentas nacionales.

Si bien el debate entre Corrientes y Buenos Aires se inició en el seno de las reuniones preparativas de la Liga del Litoral y se prolongó luego durante cuatro años, sus antecedentes remiten a algunos sucesos posteriores al año '20, cuando la Santa Fe de Estanislao López encabezaba el desafío de las provincias del Litoral al liderazgo porteño —papel que iría declinando por su fragilidad económica y la consiguiente incapacidad de resistir a la presión de Buenos Aires, y en el que sería reemplazada por Corrientes—. Uno de los motivos centrales del enfrentamiento era el reclamo de libre navegación de los ríos. Un reclamo que aunque tradicionalmente ha sido tratado como asunto sólo rioplatense, era en buena medida un eco local de las estipulaciones que el Congreso de Viena había efectuado para asegurar la libertad del comercio en los ríos europeos, principalmente a partir de la regulación de la navegación del Rin y del Escalda, y que a través del tiempo fueron ratificadas y ampliadas por los tratados internacionales que aseguraron la libertad del tráfico fluvial.

En la medida en que la cuestión de la libertad de la navegación fluvial implicaba problemas de regulación de la soberanía, esto es, de conciliar los derechos soberanos de los Estados ribereños (entre otros, además del control de la navegación, la percepción de impuestos), las provincias del Litoral habían reafirmado su

pretensión de independencia soberana que les permitía situar esa cuestión en el plano de las negociaciones diplomáticas y reclamar a Buenos Aires el acuerdo correspondiente, mientras Buenos Aires terminaría por adoptar igual actitud, en un giro completo de su anterior postura centralista, como un recurso para apoyar en esa calidad de Estado soberano el derecho a controlar la navegación de la cuenca del Plata.

Por eso, el tipo de ideas económicas debatidas y la adhesión a ellas serían ininteligibles en su real alcance si no se atendiese a las profundas divergencias respecto de la relación entre ejercicio de la soberanía y política económica que existían entre las provincias: “Es un principio proclamado desde el 25 de mayo de 1810 por todos los habitantes de la República —escribía José María Roxas y Patrón en la prensa de Buenos Aires, en 1832—, que cada una de las provincias que la componen es libre, soberana e independiente de las demás”, razón por la que Buenos Aires es dueña de disponer de forma exclusiva de su territorio, sus costas y sus ríos, así como de regular su comercio exterior y utilizar en su provecho las rentas que ese comercio le produzca. En síntesis, Buenos Aires era, “exclusivamente la verdadera dueña de todos los lucros” provenientes “de sus costas y puertos, como del comercio que haga con otros estados”, y por lo tanto, le pertenecía solamente a ella lo percibido por derechos de aduana, dado que esas rentas integraban las ganancias obtenidas del comercio exterior.

Esta postura —reiterada en la Comisión Representativa de la Liga del Litoral, en 1832, por el representante de Buenos Aires, Olavarría, al subrayar que esa Comisión era un organismo “meramente diplomático”— muestra

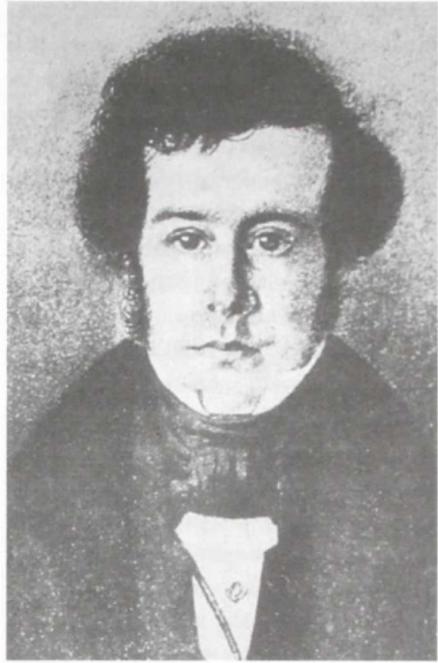
un vuelco por demás significativo en la opinión, predominante al menos en el seno de la elite porteña, respecto de la organización política del Río de la Plata. De haber sido desde 1810 el soporte de la tendencia a organizar un Estado unitario, luego del fracaso del congreso constituyente de 1824-27, había pasado a ser la principal sostenedora del carácter soberano independiente de las provincias, postura que mantendrá durante todos los gobiernos de Rosas y, posteriormente, hasta 1860. En la medida en que la posible organización de un nuevo Estado argentino hubiera significado el fin de las ventajas que Roxas y Patrón enumeraba como exclusivas de Buenos Aires, su única defensa posible resultó la tenue unión confederal vigente hasta 1852 y, posteriormente, la secesión vigente hasta 1860.

Mientras tal vuelco se producía en Buenos Aires, un giro simétrico en dirección opuesta era adoptado por su principal opositora, Corrientes, que por declaración de su gobernador sostendría en 1833 que, al contrario de lo que alegaba Pedro de Angelis, al defender la política de Buenos Aires, “la soberanía de las provincias no es absoluta [...] La Nación está formada, y ella ha sancionado por actos públicos y solemnes la base de la federación”. Y añadía Ferré que el poder de la Nación era “preponderante sobre cada una de las provincias federadas”, y también gravitaba, por lo tanto, sobre Buenos Aires, puesto “que la nación reunida puede tocar y disponer de las prerrogativas de una provincia”.

Es en tal perspectiva que el programa económico correntino trasciende los límites habituales de las demandas proteccionistas, para esbozar un nacionalismo económico propuesto como aspecto inseparable de la organización política constitucional que Corrientes,

inicialmente respaldada en esto por Santa Fe y Entre Ríos, consideraba cometido principal de la Comisión Representativa de la Liga del Litoral. Se apoya en su tradicional reclamo de respaldar “los principios de la verdadera *economía pública*”, que eviten “la concurrencia de los extranjeros” sin someterla a las restricciones legales habituales en el comercio internacional, propias “del derecho incuestionable de las naciones independientes”. Adoptando ya el gentilicio que antes eludía, el gobierno de Corrientes encabeza un documento dirigiéndolo a los “Argentinos”, y les pregunta: “*¡Qué! ¿Se ha derramado tanta sangre, y habéis arrostrado la amargura de todos los infortunios para ser perpetuamente la común factoría del antiguo mundo?*” [el destacado es del texto]. A este reclamo, Ferré llegó a añadir una irónica agresión a Buenos Aires. “No puede ser que la benemérita Buenos Aires”, proclamaba, “hubiese derramado su sangre y sacrificado su fortuna para convertirse perpetuamente en un país consumidor de los productos y manufacturas del mundo”, situación, añadía, que era “muy baja y no corresponde a la grandeza a que la naturaleza la ha destinado”. Y sintetizaba su alegato con un párrafo de acentuado dramatismo: “No puede ser que Argentino alguno oiga sin irritación, el proyecto de conspirar a que la nación, en la edad sucesiva de las generaciones, no sea más que una factoría, que perteneciendo a todas las naciones del mundo, sea para ella misma un estado nulo, sin vigor y sin gloria propia”; una nación, añadía, que poseyendo todos los factores en los que fundaron los países del viejo mundo su prosperidad, “permanezca pobre y humillada, recibiendo de manos extrañas todo cuanto pueda crear en su seno para facilitar con el tiempo las necesidades, la comodidad y los placeres de la vida”.

Yendo más allá del argumento, comenzo a esgrimir por Santa Fe años antes, de que las provincias eran estados independientes y soberanos, Corrientes afirmaba ahora que ellas habían superado tal calidad por la ya existencia de una Nación Argentina. De ahí deducía el carácter nacional de las rentas de la Aduana de Buenos Aires. Pero, asimismo, sostenía que la nacionalidad de esas rentas emanaba del hecho de que la Nación Argentina las había heredado de la corona de Castilla. Por lo tanto, eran indivisibles, esto es, en cuanto rentas nacionales, no podían ser fraccionadas sin que resultase fraccionado el poder soberano de la Nación Argentina. De manera que, concluía, "O es falso que la Nación Argentina tenga aquel supremo poder, o es verdad que sus rentas son indivisibles, porque son nacionales".



Esteban Echeverría. Dibujo al lápiz de Charton.

LAS IDEAS ECONÓMICAS DE LA GENERACIÓN DEL '37

El ímpetu nacionalista del proteccionismo correntino no sería otra cosa que un momento paroxístico en una larga historia de una tendencia político económica que llega hasta nuestros días. Un proteccionismo, por otra parte, que se profesaba de forma conciliable con el fundamento liberal del pensamiento político. Esa tendencia tenía modalidades e intensidades distintas en cada provincia, sin dejar de estar presente en la misma Buenos Aires, en la que, sin embargo, dadas sus características económicas, predominaba siempre la política librecambista.

Esteban Echeverría, por ejemplo, dedicó dos lecturas del Salón Literario al análisis de la economía local. Como se percibe en las pá-

ginas sobre la importancia de la agricultura, el ámbito real en el que piensa y el que invoca es el de la provincia, no el de la proyectada Nación Argentina. Echeverría criticaba las restricciones y privilegios, y encarecía la libertad industrial, pero reclamando, al mismo tiempo, "libertad, garantías, protección y fomento por parte de los gobiernos". Proclamaba que "la industria es la fuente de la riqueza y del poder de las naciones", y mostraba una toma de conciencia realista de las transformaciones económicas de su tiempo, pues distinguía las dimensiones de la industria artesanal de "las grandes operaciones de la industria fabril, mercantil, agrícola", que requieren "capital y brazos". Con esta modalidad, en la que englobar en el calificativo de *industria* a las actividades rurales y comerciales traduce ahora la

percepción del rasgo común a todas de organizarse como actividades capitalistas, juzga la situación rioplatense como primitiva y lamenta que, al carecerse de capital y mano de obra adecuados, fuera necesario mendigarlos del extranjero a cambio de los pocos productos de la industria local. Por eso mismo, añadía, se debía fomentar las producciones ya existentes y que habían tomado gran incremento, como “la industria agrícola y el pastoreo”. Pero, advierte, eso debía hacerse acumulando capital para, con el tiempo, poder encarar otras clases de industrias. Se trataba de mejorar las producciones rurales, con mayor capital y mano de obra, y también de procesar aquí sus productos, en lugar de recibirlos del extranjero a doble o mayor precio del que se les vendía. No creía posible aún producir textiles, pero sí dar al extranjero la lana mejorada (limpiada y escardada), así como los cueros curtidos. Y concluía, con un notable alarde de sensatez, que también encierra una crítica a la obra de gobierno unitaria: antes de ser fabril y mercantil, nuestra industria debe ser rural pero con otra calidad. En lugar de construir canales y puertos, hay que mejorar los caminos.

En el plano teórico de su enfoque no podía faltar el sesgo historicista y nacionalizante propio de su romanticismo. Las doctrinas de los economistas europeos, afirmaba, no nos sirven, pese a algún número de verdades propias de todos los tiempos y climas, porque ninguno de ellos ha estudiado una sociedad casi primitiva como la nuestra. Proponía entonces estudiar, y comparar, el valor de la propiedad y otros factores de las actividades económicas del siglo anterior y del presente, estudios que con el tiempo podrían “engendrar una ciencia económica verdaderamente

argentina”. Su criterio neomercantilista está más desarrollado en el fragmento en que se ocupa de la contribución territorial –impuesto que recomienda como el más seguro, fácil de establecer y de recaudar, al tiempo que da al Estado una renta fija– y en el que critica los impuestos indirectos, que además de precarios, considera muy injustos porque golpean a los pobres.

Una similar perspectiva historicista reclamaba también Alberdi en el *Fragmento preliminar al estudio del Derecho* (1837). Contrastando con su postura en la etapa de madurez, que va desde las *Bases* hasta las opiniones vertidas en torno al ‘80, Alberdi concebía como necesaria la conjunción de una ciencia de la riqueza, de validez universal, con una economía política “enteramente armónica” con las “condiciones del espacio y del tiempo”. Concebía una “vida histórica” en la ciencia económica, una “ciencia filosófica de la economía verdadera” que, empero, consideraba que no había nacido aún y que sería obra del pensamiento francés de su tiempo. Para el Alberdi del ‘38, Adam Smith había sido uno de los tantos teóricos de la economía que pretendía convertir en ciencia universal la expresión de las condiciones de tiempo y lugar. Colbert, Quesnay, Smith, “habían elevado la riqueza y la ciencia de la riqueza de una época dada, al rango de ciencia y riqueza absoluta, filosófica”. Pero gracias a “las inspiraciones fecundas de la filosofía francesa”, esa confusión habría de cesar.

A PARTIR DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

El liberalismo clásico predominaba en el ámbito bonaerense pero no en la mayor parte de las otras provincias en la que continuaban

criterios y prácticas mercantilistas o neomercantilistas, al amparo del *status* confederal vigente. La mal interpretada ley de aduanas de 1835, lejos de ser el indicador de un proyecto de nacionalismo económico, fue una circunstancial concesión de Buenos Aires a una muy fuerte presión de provincias que, como la Mendoza del gobernador Molina, además de las del Litoral, amagaron enfrentamientos o esbozaron el abandono de la Confederación. Tanto desde el punto de vista del pensamiento económico como de la política económica en el conjunto rioplatense, el período que va del Pacto Federal de 1831 a la Constitución de 1853 es, entonces, un mosaico de tendencias mercantilistas, neomercantilistas y liberales.

La relación confederal vigente tendía a hacer pensar la economía con restricción al espacio de cada provincia, perspectiva que prevalecía sobre eventuales expresiones de carácter nacional. Las recién comentadas páginas de Echeverría conducen nuevamente a esta circunstancia, de las más proclives a pasar desapercibidas. Si bien la meta ideal, omnipresente en los textos de la generación del '37, es la nación argentina, las referencias concretas de su análisis son a la economía de Buenos Aires: "la subsistencia de la Provincia", "el consumo de la Provincia". La misma observación vale para las ideas económicas defendidas por los voceros de Rosas. En cambio, aunque la postura correntina de 1832-1833 es una ampliación a un ideal espacio nacional de los objetivos políticos económicos provinciales, no dejaban por eso de revestir el carácter de una incipiente política económica nacional. Si puede encontrarse un antecedente a esta dimensión de los proyectos político-económicos, es en las iniciativas del grupo rivadaviano. Al mismo tiempo que se encontraría en esa dimensión la

raíz de la fuerte resistencia de todas las provincias, principalmente la de Buenos Aires.

Una perspectiva distinta rige, en cambio, las reflexiones económicas publicadas luego de la caída de Rosas, al eliminarse —en la forma del Estado federal instaurado por la Constitución de 1853— la principal resistencia para pasar de la relación confederal a un grado mayor de unificación. Ellas están dominadas por esa perspectiva inmediata de unificación nacional. No sólo las *Bases* de Juan Bautista Alberdi, sino también las *Cuestiones Argentinas* de Mariano Fraguero, son así obras consagradas a analizar las medidas de gobierno que debían adoptarse en el plano económico para hacer efectiva la organización de una nación argentina. Pero los criterios que rigen estos dos trabajos son sustancialmente distintos.

Mariano Fraguero fue una destacada figura política cordobesa que adquiriría trascendencia nacional a partir de su actuación como ministro del gobierno de la Confederación Argentina en agosto de 1853. Pero durante su exilio en Chile, había ya publicado, entre otros trabajos, los dos que le darían un lugar destacado en la historia del pensamiento económico argentino: *Organización del Crédito* (1850) y *Cuestiones Argentinas* (1852). En el último de ellos, es clara su concepción federal, no confederal, al precisar las instancias soberanas concedidas al gobierno nacional que limitarían la independencia y libertad de las provincias.

Sus reflexiones económicas, por lo tanto, están enfocadas a programar el funcionamiento de una economía nacional argentina, respecto de la cual la postura de Fraguero, similar en esto a la de Echeverría, es la de un liberalismo moderado por un propósito social, cuyo logro es confiado a la intervención del



Doctor Mariano Fraguero. Archivo General de la Nación.

Estado. Sostiene así que la propiedad es el objetivo fundamental de una sociedad, pero que por eso mismo es perfectible por efecto de la legislación, y que, por sagrado que sea el derecho de propiedad, no debe escapar a la intervención de la ley en casos de necesidad o por razones de utilidad pública. Su propósito era lograr que la propiedad fuera accesible al mayor número de personas, así como, por otra parte y por la misma razón, liberarla de las vinculaciones que trababan aún su mercantilización.

Con similares criterios, sus consideraciones sobre el comercio exterior tienden, por una parte, a uniformar el sistema aduanero en manos de la nación y, por otra, a basar la tarifa en el principio de que la libertad es la ley ge-

neral del comercio, pero admitiendo que ciertas restricciones pueden ser útiles por cierto tiempo como instrumento de apoyo a la industria nacional, puesto que la libertad absoluta del comercio es riesgosa para el país que la adopta sin recaudos.

Pero lo más destacado de este liberalismo moderado por el interés social es su concepto de la organización del crédito público, tema central de la primera de sus dos obras principales y vuelto a examinar en la segunda de ellas. Mediante el crédito público el Estado se convierte no sólo en el receptor de los tributos que haya establecido y en el monopolizador de la acuñación de moneda y de funciones bancarias, como la recepción de depósitos, sino también en el organizador, mediante la inversión de sus recursos, de obras públicas diversas, tales como la construcción de puertos, muelles, puentes, ferrocarriles y cualquier vía pública nacional. La concepción económica de Fraguero es la del Estado como promotor fundamental del desarrollo económico.

La *Organización del Crédito* es una obra que muestra la influencia de una corriente de pensamiento de su época que ha sido considerada como una primera manifestación doctrinaria del socialismo. Leroux, Saint Simon, son autores que, como en el caso del *Dogma Socialista* de Echeverría, han dejado su huella en el romanticismo hispanoamericano. Sólo que ese *socialismo* no suponía la abolición de la propiedad privada sino el propósito de evitar su monopolización. Una lectura atenta de las modalidades de lenguaje de Fraguero permite comprobar cómo el vocablo *socialismo* cumple la función de oponerse a *individualismo* y no la de designar un nuevo tipo histórico de organización económica de la sociedad. La propiedad, fundamento del orden social,

debía a su juicio ser sometida a una regulación por parte del Estado para que se distribuyese de la más amplia forma posible, de manera de armonizar los intereses individuales y sociales, que de otra manera podrían producir convulsiones políticas de las que, sobre todo Europa, había dado numerosos ejemplos.

LAS IDEAS ECONÓMICAS DE JUAN BAUTISTA ALBERDI

La postura de Alberdi, en cambio, en ese promediar del siglo sacudido por el descubrimiento del oro en California y por diversas innovaciones económicas y técnicas que preanunciaban lo que sería la pujante etapa inicial del capitalismo de libre competencia que duraría hasta la crisis de 1873, es la de un pleno liberalismo. Construyendo una visión del presente y del pasado hispanoamericano basada en la prioridad de la vida económica, con un economicismo que podría provenir tanto de su lectura de la escuela clásica de economía como de los autores socialistas, consideraba que las necesidades económicas eran las más vitales para la Argentina, como también para toda la América del Sur, y encarecía la más completa libertad a fin de satisfacerlas y de suprimir así, por medio de ella, la miseria y la pobreza, herencias del intervencionismo estatal hispano.

Sus trabajos de tema económico, que han sido considerados lo más destacado de la historia de las ideas económicas argentinas en el siglo XIX, no trascienden empero la característica dominante de esa historia: la de constituir una glosa de teóricos europeos en función de la preponderante inquietud por las cuestiones de política económica local. Su más extenso trabajo, el *Sistema económico y rentístico de*

la Confederación Argentina, publicado en febrero de 1855, en el que amplía el programa expuesto en su más célebre trabajo, las *Bases* (1852), ofrece en la "Introducción" un resumen de los criterios en que se basa en materia de teoría económica, a la vez que una definición explícita del libro como una obra de política económica, no de teoría. Un libro, advierte allí Alberdi, de "economía aplicada" y más bien, agrega, un trabajo "de política económica que de economía política".

Para exponer los principios de política económica que preconiza, la estrategia de Alberdi es, por una parte, la de afirmar la existencia de una doctrina propia de la Constitución de 1853 y, por otra, la necesidad de explicarla para superar lo que juzga el caos causado por la diversidad de criterios que las distintas escuelas de economía política muestran respecto de conceptos como los de riqueza, producción, valor, precio, renta, capital, moneda y crédito. De esta manera, cree posible evitar el riesgo de que los legisladores se extravíen al elaborar las reglamentaciones de los artículos constitucionales concernientes a esos tópicos. Y considera que el dilema central a todos ellos es el de si es más valiosa "la libertad que la regla". Nuevamente, el choque entre libertad e intervención estatal, entre libre comercio y proteccionismo, ocupa el centro de la discusión. Se trata, para Alberdi, de la más grave cuestión concerniente a las relaciones de la economía política con el derecho público.

Su resumen de la historia de las doctrinas económicas, a fin de establecer una filiación de la doctrina constitucional del '53, es el clásico esquema histórico que parte de la contraposición de mercantilismo y fisiocracia, conflicto que considera prolongado en su tiempo por el choque entre el liberalismo económico de los

continuadores de la escuela clásica, entre los que considera que sobresale por encima de todos Juan Bautista Say, y la postura intervencionista del socialismo. A la escuela de la libertad económica, afirma, pertenece la doctrina económica de la Constitución argentina, y no debe buscarse nada fuera de ella para la sanción del derecho orgánico correspondiente.

Sobre esta base, Alberdi construye un diagnóstico de la economía argentina y de sus remedios, cuyas dos notas principales son una interpretación del papel de Buenos Aires en los conflictos pasados y el reclamo de una plena libertad como cimiento de la política económica del país. Respecto del primero de estos puntos, Alberdi desarrolló en un folleto de amplia repercusión en su momento (*De la integridad nacional argentina*, 1855) los argumentos expuestos en las *Bases* y en *Derecho público provincial* (1853). Los conflictos interprovinciales, sostiene allí, que tanto retardaron la organización nacional, fueron principalmente efecto de la política de Buenos Aires tendiente a preservar la posición monopolista derivada de su ubicación geográfica: control de la navegación de la cuenca del Plata, de los ingresos aduaneros y del comercio exterior. Esto fue el origen de la guerra civil entre unitarios y federales. Fracasadas sus tentativas de preservar esos privilegios mediante un Estado unitario, Buenos Aires se refugió en su calidad de Estado independiente y mantuvo a las provincias en similar condición.

Entre todas esas cuestiones relativas a los fundamentos económicos de la política porteña, Alberdi destaca la de la libre navegación de los ríos de la cuenca del Plata, la libertad fluvial cuya inexistencia, por la política monopolista de Buenos Aires, afectaba los intereses no sólo de las demás provincias argentinas sino tam-

bién de las grandes potencias comerciales del mundo. En su manejo de este argumento, Alberdi presenta a Buenos Aires acorralada frente a la presión conjugada de intereses locales e internacionales. Y a tal punto llega su apología de la libertad económica como llave de todas las soluciones posibles para asegurar la prosperidad futura del país, que atribuye la reciente organización nacional a la previa adopción de la libertad fluvial para el comercio extranjero: Buenos Aires usurpaba los bienes que correspondían a la Nación, pero apenas destruido el gobierno de Rosas, fue proclamada, en agosto de 1852, la libertad fluvial que logró "colocar a la Nación en la posesión irrevocable de su soberanía". La Argentina logró así formar un gobierno que "teniendo origen en la libertad fluvial", será la mejor garantía para la misma y obtendrá mediante ella la ansiada paz interior.

LAS DOCTRINAS PREDOMINANTES EN LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA HASTA LA CRISIS DE 1873

El reingreso de Buenos Aires a la Nación Argentina, mediante las reformas constitucionales de 1860, eliminó gran parte de los antiguos problemas que obstaculizaban la organización nacional. El liberalismo económico tuvo el camino casi totalmente despejado, camino en el que las tarifas aduaneras constituyeron sustancia y símbolo de una política económica que Alberdi había reclamado agresivamente en las *Bases* y en sus otros trabajos ya comentados. Desde antes de la independencia, sostenía, nuestro país había sido condenado, por la errada política económica española, a impedir el desarrollo industrial y atender solamente a las producciones agropecuarias. Esto era ya un

dato irreversible y la mejor estrategia consistía en no intentar modificarlo mediante reprobables procedimientos proteccionistas y, en cambio, sacar de ello el mayor rédito posible, reconociendo a Europa como nuestro proveedor de productos fabriles y enviándole nuestros productos agropecuarios. Para eso había que desterrar definitivamente las trabas al comercio, a los capitales y a la población europea, y abrir las puertas del país de par en par a Europa.

En el terreno de la fiscalidad, ya la *Memoria* de Pedro de Angelis, de 1834, criticaba el uso de las tarifas como instrumento protector, aduciendo además que el proteccionismo tendía a monopolizar en una sola clase de personas las comodidades de la vida y que las leyes, “en vez de poner sus miras fiscales en los ricos, las dirigen contra los pobres”, clásico argumento contra el impuesto indirecto que reflejaba más bien la necesidad de no encarecer los costos de producción de la ganadería bonaerense. Si bien la discusión sobre el tipo de impuestos seguiría presente a lo largo del siglo, el debate constitucional en torno al proyecto del artículo 4° de la Constitución de 1853 tradujo otro tipo de preocupación más profunda: la relativa a las competencias recíprocas de las provincias y de la nación en materia fiscal. La tentativa de varios representantes provinciales de impedir la transferencia de las aduanas a la nación fue apoyada, sin éxito, en las disposiciones del Acuerdo de San Nicolás que protegían las instituciones provinciales. El texto del proyecto, que formaba los fondos del tesoro nacional en primer lugar con el producto de los derechos de importación y exportación, finalmente fue aprobado.

Alberdi no había hecho otra cosa que sintetizar elocuentemente un diagnóstico y un

programa que eran compartidos por la mayoría de los dirigentes políticos nacionales, sin exceptuar a los que no mantenían cordial relación con el tucumano. El país debía constituirse para incrementar y mejorar su producción, aumentar su población, desarrollar el transporte ferroviario y la navegación fluvial, y de esta manera lograr la prosperidad y el bienestar. Para esto debía suplirse la escasez de capital local abriendo paso al capital extranjero, ofreciéndole privilegios e inmunidades para lograr su instalación permanente. En la medida en que el país carecía de fábricas y de marina, había que evitar limitar con prohibiciones y reglamentos el arribo de la industria y la marina extranjeras. Aún más, no debía temerse el empeñar las rentas y bienes nacionales para obtener empréstitos destinados a empresas que harían multiplicar esas rentas y esos bienes.

Era una máxima encarecida por Alberdi y repetida incesantemente en el parlamento y en la prensa, que la Aduana era solamente un instrumento fiscal y no un medio de protección. La Aduana, se proclamaba en el debate parlamentario sobre la ley de aduanas para 1863, es una institución admitida exclusivamente como recaudadora de derechos fiscales, según establece la economía política, cuyo objetivo, añadía el diputado Zavallía, es establecer “países sin fronteras y pueblos sin aduanas”, esto es, el librecomercio sin restricciones como medio de lograr la “regeneración y perfeccionamiento moral y material de las sociedades”. La libertad de comercio, a la cual el Poder Ejecutivo nacional, al elevar el proyecto de ley de aduanas para 1874, atribuía todos los progresos del país, fue el supuesto firme de la política económica nacional hasta la crisis de 1873, y parecía revestir la calidad de un dogma intocable en el debate político de la época, hasta

que los efectos de la crisis de 1866 comenzaron a generar las primeras voces adversas.

LA REACCIÓN PROTECCIONISTA

Las serias consecuencias que tuvieron las crisis de 1866 y 1873 para las exportaciones del país, en las que predominaban entonces las lanas, socavaron la ciega confianza en las ventajas del librecambio y crearon condiciones propicias para el resurgimiento de las antiguas tendencias proteccionistas. El factor de mayor peso en este giro fue la iniciativa, no llegada a concretar, de crear una industria textil que conformara un mercado interno para las lanas, de manera de compensar así la caída de las exportaciones y la disminución de su precio en los mercados europeos. Sus promotores fueron nada menos que algunos de los más importantes miembros del grupo fundador de la Sociedad Rural Argentina (1866), pero tuvieron un líder intelectual prestigioso en Vicente Fidel López quien, rodeado de un grupo de jóvenes universitarios, algunos de los cuales serían más tarde figuras de renombre, como Carlos Pellegrini, Miguel Cané, y su hijo Lucio V. López, llevó adelante una tenaz empresa propagandística en pos de un programa de nacionalismo económico.

Las primeras reacciones de pública repercusión muestran no sólo el efecto local de la crisis de 1866 sino también la influencia de una nueva tendencia del pensamiento económico europeo y norteamericano, encarnada en autores que criticaban la política librecambista en auge. Dos nombres resaltan en los escritos periodísticos y en los discursos parlamentarios, el del alemán Friedrich List y el del estadounidense Robert Carey, invocados dentro de la tradicional y simple estrategia discursiva de la que

abusaban unos y otros, consistente en atribuir la verdad de un argumento al hecho de haber sido sostenido por una autoridad del exterior.

Para Vicente Fidel López, que ante la crisis derivada del Acuerdo de San Nicolás había abrazado la causa de la Confederación y había dado prioridad a los intereses nacionales a los de su Buenos Aires natal, el *Sistema nacional de economía política* de List le servía de apoyo para trascender el mero proteccionismo y adoptar una perspectiva de nacionalismo económico. La cátedra de Economía Política, que López ocupó en la Universidad de Buenos Aires a partir de 1874, se convertiría en sus manos en un medio de difusión del nacionalismo económico. Único ámbito de estudios universitarios de economía del país hasta 1892, la cátedra había sido creada en la recién fundada Universidad en 1824, suprimida en 1830 y restablecida en los estudios de Derecho en 1854. Reunía la enseñanza de la economía y de las finanzas en un curso más bien elemental, basado en un texto europeo. En los comienzos de esta segunda etapa se utilizó un manual sencillo del liberalismo económico, los *Elementos de Economía Política* de Joseph Garnier, texto "apoyado en los mejores autores", Quesnay, Turgot, Adam Smith, Malthus, Ricardo, Say y Rossi. En cambio, durante los cursos de López, los autores preferidos fueron los ya citados List y Carey, junto a otros partidarios del liberalismo pero que admitían el proteccionismo como recurso excepcional en el caso de países jóvenes, tales como Rossi, Stuart Mill, Mac Culloch o Courcelle Seneuil.

En la polémica, los librecambistas apelaban recurrentemente al ejemplo europeo, sobre todo al de la pujanza de Inglaterra y a su explicación con base en los economistas clásicos o en sus continuadores, y hacían un abundante uso

de citas de autores prestigiosos, desde Adam Smith hasta Mac Culloch. Mientras, en cambio, los propugnadores del proteccionismo analizaban la misma experiencia en términos historicistas, aduciendo que la política librecambista británica era el fruto reciente de un poderío que ese país había obtenido en etapas anteriores gracias al proteccionismo. De tal manera, López y sus acólitos enfocaban ambas tendencias económicas como expresión de circunstancias de tiempo y lugar, y concluían en consecuencia que no podían convenir a países jóvenes como la Argentina doctrinas económicas que eran exitosas en países con mayor grado de desarrollo. En tal perspectiva, el librecambio era juzgado como un recurso proteccionista británico, tal como lo podría ser para la Argentina en el futuro, cuando su desarrollo industrial hubiera alcanzado una consistencia similar a la británica. De otra manera, alegaban, imponer ahora el librecambio equivalía a condenar al país a continuar permanentemente en su actual retraso.

Los argumentos del nacionalismo económico volvían, entonces, a reiterar el argumento historicista que ya había sido esgrimido, por ejemplo, por Manuel Belgrano. Un enfoque historicista de la política económica en la que, en el siglo XVIII, el abate Galiani había fundado su polémica contra los fisiócratas, y que seguía reapareciendo, fortalecido por la crítica antiiluminista del historicismo romántico, en la segunda mitad del siglo XIX. Cabe advertir, empero, que el enfoque historicista se limitaba al plano de la política económica, sin llegar al de los fundamentos de las teorías económicas. Esto es, Vicente Fidel López y su grupo seguían admitiendo la validez general de la economía clásica, y por lo tanto, compartían, sin dejar lugar a dudas, una profesión de fe liberal, pero aducían que la aplicación práctica



Doctor Vicente Fidel López. Archivo General de la Nación.

de los preceptos económicos debía subordinarse a criterios de oportunidad histórica. Así, un ejemplo entre muchos, Dardo Rocha manifestaba en 1875, en el Senado de la Nación, que estaba lejos de rechazar la teoría librecambista o "la expresión de la libertad", pero que debía advertirse que las ideas "no siempre pueden aplicarse en la misma forma a países dados en condiciones determinadas".

Pero entre las diversas manifestaciones de esta perspectiva relativista de los criterios de política económica, hay una que sorprende por el giro que entraña en la postura de su autor. Se trata de un apunte de los *Escritos póstumos* de Alberdi, aparentemente motivado por la crisis de 1866, en la que el optimismo liberal de las *Bases* es reemplazado por una decepcionada conclusión, obtenida desde el excepcional punto de observación que le brindaba su voluntario exilio europeo. Alberdi observaba con amargura que los amigos de la libertad comer-

cial no lo eran de la libertad política, mientras que sí lo eran los proteccionistas. Exceptuaba de esta observación a Inglaterra, mientras consideraba que en los demás países la plena libertad comercial no tenía más sostenedores que los absolutistas. Pero matizaba esa excepción, al escribir que "el liberalismo inglés es de circunstancias y transitorio; el día que todo el mundo esté tan fuerte y rico como Inglaterra, esta nación volverá a darse el *Acta de Cromwell*".

Un aspecto concomitante del nacionalismo económico, de menor peso en la política nacional pero igualmente significativo, fue la difusión de las ideas igualitarias de Proudhon y de otros anarquistas y socialistas, que llegaron al nivel de agitación pública durante la depresión subsiguiente a la crisis del '73. Particularmente las ideas de Proudhon, en cuanto reflejo de los intereses de los pequeños propietarios, alentaban la demanda de medidas de protección y fomento que beneficiaran a este sector, especialmente mediante la reorganización del crédito público. Esta tendencia encontró sustento en el crecido sector de pequeños propietarios que generaba la inmigración masiva y tuvo expresión institucional en el recientemente fundado Club Industrial (1875), primer antecedente de la Unión Industrial Argentina, algunos de cuyos principales miembros eran adeptos a las doctrinas de Proudhon y de Louis Blanc y también a las de socialistas utópicos como Saint Simon y Fourier. El periódico *El Industrial*, órgano del Club, reclamaba la reorganización del crédito y la creación de un Banco Popular que contribuyera a una más equitativa distribución de la propiedad. Las ideas proteccionistas de la mayoría de dirigentes del Club Industrial provocaron su escisión y dieron lugar a que los disidentes crearan un Centro Industrial Argentino, a fines de 1878. El Centro, a diferencia del

Club, cultivó relaciones cordiales con la Sociedad Rural Argentina, y criticó el concepto estrecho de *industria* utilizado por los miembros del Club, abriendo además sus puertas no sólo a industriales, sino también a ganaderos, agricultores y comerciantes. El órgano periodístico del Centro, *La Industria Argentina*, encaró una firme defensa del liberalismo económico y una acerba crítica a la campaña proteccionista del Club, reivindicando la importancia de la producción primaria y la necesidad de no castigar a los consumidores con tarifas aduaneras elevadas, a la par que consideraba conveniente dar prioridad a la ganadería y a la agricultura en cuanto "industrias naturales" del país.

LAS IDEAS ECONÓMICAS HACIA FIN DEL SIGLO

El movimiento de nacionalismo económico, comenzado a gestarse luego de la crisis de 1866, había cobrado forma en la década siguiente. Lo hizo, además, con notable ímpetu por la intensidad con que la crisis de 1873 agravó la situación del sector externo argentino y, consiguientemente, del conjunto de la economía del país. La tendencia logró predominio en la Cámara de Diputados de la Nación y aun en la misma Legislatura de la provincia de Buenos Aires, y las leyes de aduana aprobadas bajo esta relación de fuerzas impusieron fuertes aumentos en las tarifas de importación y rebajas en las de insumos para la industria local. Pero todo su vigor se habría de evaporar súbitamente cuando la llegada de los primeros buques frigoríficos, en 1876 y 1877, cambiara las perspectivas para el sector externo, dibujando un sonriente futuro, fundado no ya en la lana sino en la carne para exportación, pers-



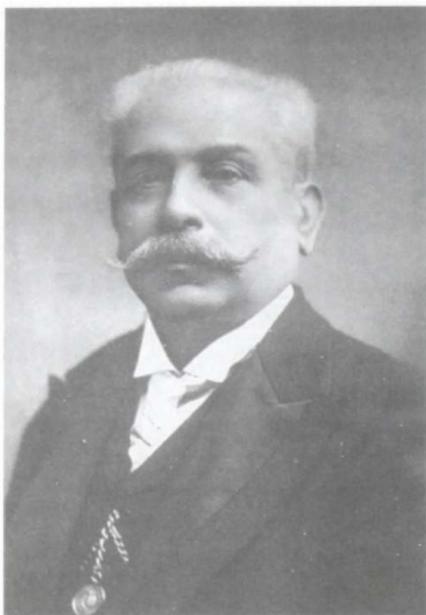
Exposición anual de la Sociedad Rural Argentina. Pista Central de Campeones. Samuel Boote, *Álbum de Buenos Ayres*, 1887.

pectiva de prosperidad pronto reforzada por el auge cerealero con similar propósito.

Los últimos años del siglo vieron revigorizarse los tradicionales postulados del liberalismo económico, como fundamento, además, de una política económica que, sin abandonar totalmente, ni mucho menos, la intervención del Estado, tendía a ceñirse a aquella tendencia. No son las libertades “patrióticas” las que han hecho la grandeza de las naciones modernas, señalaría Alberdi en 1880 invocando la autoridad de Spencer y de Adam Smith, “sino las libertades individuales”. Y en otro orden de problemas, José Hernández, en la *Introducción a su Instrucción del estanciero* (1881), proclamaba que “como país productor tenemos asignado un rol importante en el gran concurso de la industria universal”. Por mucho tiempo aún, agregaba, el país seguiría intercambiando los frutos de sus campos por los productos fabriles europeos, en un mundo en el que el progreso había suprimido todas las barreras entre los pueblos modernos y eliminado los recelos en-

tre ellos y en el que la Argentina participaba con su industria ganadera. “América es para Europa —resumía— la colonia rural. Europa es para América la colonia fabril.”

Se trataba de una confianza que ni la misma crisis del '90 lograría destruir. En 1889, Roque Sáenz Peña desechaba la iniciativa estadounidense de crear una Unión Aduanera, especie de *Zollverein* americano, afirmando que cuando el Estado intenta quebrar el curso natural de la producción y la acción del interés individual en el comercio no hace otra cosa que introducir un factor de perturbación en la economía. Las viejas leyes de la oferta y la demanda, agregaba, seguirían dominando el intercambio entre los pueblos, y las posibles reformas e innovaciones provendrán naturalmente de esos factores. Y subrayaba el criterio, permanentemente reiterado en esos años, de la complementariedad de las producciones primarias de la Argentina con los mercados fabriles como fundamento de la política económica nacional.



José A. Terry. Foto Witcomb.

Los años anteriores a la crisis del '90, entonces, habían llevado la profesión de fe económica liberal a afirmaciones tajantes que renovaban la condena de la intervención estatal en la economía y pronosticaban un futuro próspero basado en la producción primaria para la exportación y el comercio exterior sin trabas. Sin embargo, en los hechos, la práctica gubernamental mostraba la perduración del viejo hábito de recurrir a la intervención estatal como medio de acelerar el desarrollo aprovechando las oportunidades del mercado internacional. Práctica que fue apoya-

da conceptualmente por José A. Terry —ministro de Hacienda en los gobiernos de Luis Sáenz Peña y de Manuel Quintana—, en su manual de *Finanzas*, obra que contenía el texto de sus clases en la Universidad de Buenos Aires. Mientras, por una parte, Terry se apoyaba en la vieja tradición historicista respecto de la aplicación de las doctrinas económicas, al reclamar lo que con pintoresca elocuencia denominaba unas “finanzas criollas”, se definía como partidario de un “socialismo de Estado”, expresión de valor más bien metafórico que ceñido al significado del término socialismo, pero que apuntaba a definir la tendencia a no excluir al Estado de la promoción del desarrollo económico.

Ya sea el solo proteccionismo, ya la más amplia concepción del nacionalismo económico, no desaparecerán empero, sino que perdurarán a lo largo de la historia de las ideas económicas del país, hasta mediados del siglo XX, fuese como latente alternativa a la política económica liberal, ya como iniciativas circunstanciales que, por lo general, no irían más allá del carácter de transitorios recursos de política anticíclica. Como lo apuntó José A. Terry ante las consecuencias de la crisis de 1890, se imponía ser “proteccionista racional”, adoptando esa alternativa “no como doctrina sino como síntoma de la situación”. O como lo sintetizó al presentar como ministro de Hacienda el proyecto de ley de aduana para 1905, al señalar que en ella no había ni proteccionismo ni librecambio, sino sólo una decisión de oportunidad.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La historia de las ideas económicas en la Argentina, en su conjunto, no ha recibido un tratamiento especial para el período de este ca-

pítulo. Lo más que se ha hecho consiste en el estudio del pensamiento de alguna figura destacada, como en los casos de Esteban Echeve-

rría o Mariano Fraguero. Fuera de algunos pocos trabajos de esta índole —en algún caso excepcional, en forma de libro; en otros, como introducciones a la publicación de escritos de los autores estudiados o de artículos en revistas— se debe acudir a algunas páginas o párrafos dispersos en obras de carácter más general, ya sean trabajos biográficos —donde las ideas económicas son abordadas dentro del conjunto mayor del pensamiento de alguna de esas figuras—, sea en obras históricas generales. Mejor balance, en cambio, surge de la, por fortuna, no pequeña cantidad de fuentes editadas, que proporcionan datos e indicios sobre el tipo y filiación de las ideas económicas circulantes en las contiendas políticas de la época.

Las siguientes referencias reúnen algunos de los principales trabajos de autores de época y los estudios juzgados de mayor vinculación con el tema de este capítulo.

De trabajos de autores del período, se destacan las dos "lecturas" de Esteban Echeverría en el Salón Literario, que originalmente fueron publicadas por Juan María Gutiérrez en su edición de ESTEBAN ECHEVERRÍA, *Obras Completas*, Buenos Aires, 1870-1874, y posteriormente reproducidas en *Antecedentes de la Asociación de Mayo*, Buenos Aires, 1939; ESTEBAN ECHEVERRÍA, *Reflexiones sobre la organización económica de la Argentina*, Buenos Aires, 1953.

De JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización nacional*, de cuyas muchas ediciones se ha utilizado la de Editorial Estrada, Buenos Aires, 1952; *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Buenos Aires, 1921; *De la integridad nacional argentina considerada en sus relaciones con los intereses extranjeros de navegación, de comercio y de seguridad en los países del Río de la Plata,*

Buenos Aires, 1855; y *Estudios Económicos*, Buenos Aires, 1934. (Fueron publicados por primera vez en *Escritos Póstumos de Juan Bautista Alberdi*, Buenos Aires, 1895-1901, t. XIII. Hay en marcha una reedición: *Escritos Póstumos de J. B. Alberdi*, tomos I, II y III, Buenos Aires, 1996-98.)

De MARIANO FRAGUEIRO se han reeditado: *Organización del crédito*, Buenos Aires, 1954 (primera edición, Santiago de Chile, 1850), y *Cuestiones Argentinas*, Buenos Aires, 1930, con prólogo de Enrique Martínez Paz (primera edición, Copiapó, 1852). Esta reedición añade dos folletos sobre cuestiones financieras chilenas, de 1845.

Para años anteriores a los de estos autores, además de documentos incluidos a manera de apéndice documental en obras mencionadas más abajo, véase el "Informe de P. A. García, del 26/11/1811 y fragmentos del 'Diario de Viaje a Salinas'", en JORGE GELMAN (comp.), *Un funcionario en busca del estado*, Buenos Aires, 1997. Una selección de textos de diverso origen, relativos a la política económica, se encuentra en JOSÉ MARÍA MARILUZ URQUIJO, *Estado e industria, 1810-1862*, Buenos Aires, 1969.

Los textos del crucial debate sobre política económica protagonizado por hombres de Corrientes y de Buenos Aires entre los años 1830 y 1833, fueron publicados en el "Apéndice Segundo, Impresos Publicados por los Gobiernos de Buenos Aires y Corrientes relativos a la Liga Litoral", de EMILIO RAVIGNANI (comp.), *Relaciones Interprovinciales. La Liga del Litoral (1829-1833). Documentos para la Historia Argentina*, tomo XVII, Buenos Aires, 1922. Algunos de esos documentos fueron reeditados por ENRIQUE ARTURO SAMPAY en PEDRO FERRÉ, *La constitución de la nación bajo el sistema federativo*, Buenos Aires, 1969. Los textos de Ferré y Roxas

y Patrón en las discusiones previas a la formación de la Liga del Litoral se encuentran en *Memoria del Brigadier General Pedro Ferré*, Buenos Aires, 1921. En cuanto a los artículos de Florencio Varela en *El Comercio del Plata*, véase FLORENCIO VARELA, *Rosas y su gobierno. Escritos políticos, económicos y literarios*, Buenos Aires, 1975. Es también de interés, por su reflejo del liberalismo de la política económica del gobierno de Rosas, PEDRO DE ANGELIS, *Memoria sobre el estado de la hacienda pública escrita por orden del gobierno*, Buenos Aires, 1834.

Respecto de estudios de las ideas económicas del período, entre los no abundantes trabajos destinados expresamente al tema, se destacan los motivados por las ideas agitadas en torno a las iniciativas reformistas asociadas a la figura de Bernardino Rivadavia. A ellas está dedicado un libro que las analiza tendiendo a ver en el conjunto de las mismas un plan de carácter nacionalista, y que añade un amplio y útil conjunto de documentos: SERGIO BAGÜ, *El plan económico del grupo rivadaviano (1811-1827)*, Rosario, 1966. Sobre el liberalismo en las ideas económicas de Manuel José García, un personaje vinculado a esas reformas y a etapas posteriores de la política económica de Buenos Aires, cuentan los trabajos de JUAN CARLOS NICOLAU: *Rosas y García (1829-1835). La economía bonaerense*, Buenos Aires, 1980, y *La reforma económico-financiera en la Provincia de Buenos Aires (1821-1825). Liberalismo y economía*, Buenos Aires, 1988. Asimismo, sobre las ideas en torno a la política económica posterior a 1810, JOSÉ MARIA MARILUZ URQUIJO, "Protección y librecambio durante el período 1820-1835", *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, vol. XXXIV, 2^o Secc., Buenos Aires, 1963.

Del debate de Corrientes y de Buenos Aires entre los años 1830 y 1833, MIRON BURGÍN incluyó un resumen en su *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, 1960 y, posteriormente, fue también comentado en JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Mercaderes del Litoral, Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, 1991. La relación entre esos debates y los conflictos en torno a la organización constitucional está tratada, con selección de documentos, en JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, 1997.

Las ideas económicas de Echeverría y de su época fueron objeto de estudio especial en un libro: RICARDO M. ORTIZ, *El pensamiento económico de Echeverría, Trayectoria y actualidad*, Buenos Aires, 1953.

Para la segunda mitad del siglo, la bibliografía específica es más escasa. Referencias y documentos importantes se encuentran en TULLIO HALPERIN DONGHI, *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*, Buenos Aires, 1997, y en NATALIO BOTANA y EZEQUIEL GALLO, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, 1997. Para las contiendas en torno a la política económica y a sus fundamentos teóricos, JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina, 1860-1880*, 1^o ed., Buenos Aires, 1971. A ellos pueden agregarse algunos estudios monográficos sobre autores del período, como LUIS V. SOMMI, "Estudio preliminar", en ARISTÓBULO DEL VALLE, *La política económica argentina en la década del 80*, Buenos Aires, 1955, y RICARDO M. ORTIZ, "Estudio preliminar", en MARIANO FRAGUEIRO, *Organización*, op. cit.

31. FINANZAS PÚBLICAS, MONEDA Y BANCOS (1810-1899)

Roberto Cortés Conde

LA DÉCADA REVOLUCIONARIA

La revolución no produjo, al principio, un cambio notable en las finanzas públicas. Las tesorerías organizadas bajo el sistema borbónico continuaron percibiendo impuestos y pagando los gastos como lo habían hecho hasta entonces. Sin embargo, se vio muy pronto que los cambios iban a ser más profundos y de más largo alcance. Los hechos políticos tuvieron, finalmente, un gran impacto. La Audiencia de Charcas, en el Alto Perú, no aceptó la autoridad de la Junta de Buenos Aires y la Caja de Potosí, que desde el siglo XVIII subsidia a la de Buenos Aires, interrumpió sus remesas. Es cierto que desde principios del siglo XIX, cuando se produjeron las rebeliones en el Alto Perú, los envíos de Potosí disminuyeron y, en cambio, subieron los ingresos de la Aduana de Buenos Aires, lo que no fue un motivo menor para que las autoridades cedieran hacia una progresiva liberación del intercambio. Aunque con el gobierno revolucionario aumentó el comercio con el exterior, no fue lo suficiente para que la recaudación llegara a los niveles de los buenos tiempos coloniales. Los ingresos de la Aduana de Buenos Aires —que desde 1810 fueron los más importantes— estuvieron en la primera década revoluciona-

ria (1810-1820) el 47% por debajo de los de la década anterior (1800-1810). Quizás el aspecto más serio de los cambios fue que, aunque Buenos Aires logró reemplazar las entradas de Potosí, los ingresos quedaron prácticamente estancados la mayor parte de la primera mitad del siglo, cuando hubiera sido muy distinto el caso si a los antiguos recursos se les hubieran agregado los provenientes del comercio con el exterior.

Poco tiempo después de la Revolución empezaron a producirse otros cambios. En primer lugar, se eliminaron los tributos indígenas. El régimen de cajas principales y subordinadas continuó y la relativa autonomía, de la que ya gozaban bajo la administración colonial, se fue acentuando como resultado de la nueva situación política. Con el tiempo, cada una de esas cajas fue convirtiéndose en la tesorería de una nueva provincia.

De todos modos, cuando fracasaron las expediciones militares y se separó definitivamente el Alto Perú, surgió una organización regional distinta, donde la Caja de Buenos Aires tuvo una gravitación dominante y por eso, en adelante, tan conflictiva. Los ingresos de las otras fueron muy pequeños con respecto a los de la aduana porteña, principal centro recaudador del país.

Los gastos militares siguieron absorbiendo la mayoría de los recursos como en los tiempos coloniales y fueron aún mayores, ya que la revolución necesitó armar un ejército y mantenerlo en operaciones en lugares muy distantes. El sostenimiento de tropas en campaña mostró otra peculiaridad de la administración, la percepción de recursos en las regiones donde operaban. Lo extraño es que, a pesar de que la guerra por la independencia tuvo exigencias siempre perentorias, la administración fue moderada en sus gastos. Por ello sólo se registran pequeños déficit en la primera década. Curiosamente, tampoco los primeros gobiernos patrios recurrieron al financiamiento mediante la creación inflacionaria de dinero. Puede ser que la experiencia de los *continentales* en los Estados Unidos, pero sobre todo la desastrosa de los *asignados* durante el terror revolucionario en Francia, hayan sido un disuasivo para no dejarse tentar por ese procedimiento aparentemente más fácil.

Por cierto que ello no contribuyó a contar con fuerzas importantes y convenientemente dotadas. Tampoco para asegurarse la adhesión de las tropas en campaña cuando estaban lejos de la sede del gobierno y subsistiendo con los recursos que por sí mismas podían obtener. Los ejércitos se encontraron crónicamente mal provistos y peor pagos. Las operaciones militares tuvieron alcances limitados y, cuando estallaron conflictos, no se pudo contar con la lealtad de fuerzas cada vez menos disciplinadas. Ello llevó a que en 1820 la rebelión del Ejército del Norte en Arequito dejara indefenso al gobierno nacional, que cayó en Cepeda ante las fuerzas irregulares de los gobernadores de Santa Fe y Entre Ríos.

Con impuestos que no llegaban a cubrir los gastos y no contando con instrumentos fi-

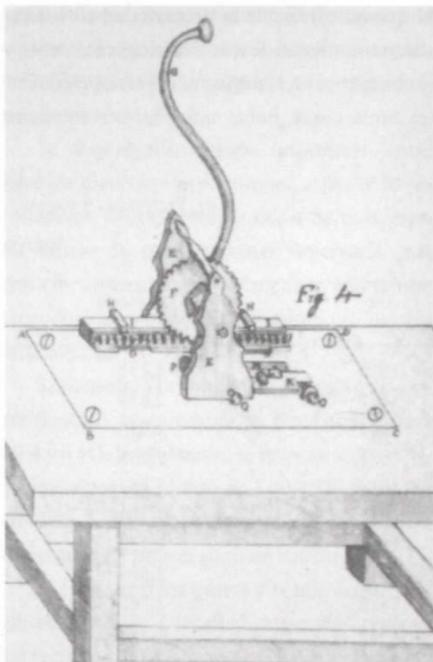
nancieros para colocar deuda a largo plazo, el gobierno se inclinó por alternativas menos eficientes. Por un lado, la colocación forzosa de deuda entre comerciantes (especialmente si eran españoles, con los que se estaba en guerra), y por el otro, la emisión de deuda a la vista o a muy corto plazo, la que se aceptó en pago de los gravámenes de aduana. En la práctica, muchas veces ambas se confundían, ya que la deuda compulsiva se convirtió en deuda a corto plazo. Este financiamiento tuvo consecuencias negativas para los ingresos fiscales, ya que la que se aceptó en pago de impuestos tuvo que restarse de los ingresos de los años sucesivos. El problema fue la carencia de instrumentos de financiamiento a largo plazo, ya que la mayor parte de la deuda era exigible a la vista. Si se hubiera distribuido en el tiempo, el peso hubiera sido ciertamente tolerable; lo que la hizo imposible fue su perentoriedad. Una cosa era que se reclamara toda en un solo momento (ya pasaba el millón y medio de pesos con ingresos menores al millón y medio en 1820), y otra muy distinta que sólo se pagaran sus intereses (4% y 6%) más un porcentaje para su amortización (el que más adelante fue del 1%), que hubiera llevado los pagos anuales a una cifra de alrededor de 70.000 pesos (el 4,6 % de los ingresos anuales) lo que era un monto fácilmente pagable con ingresos por un millón.

Con la Caja de Fondos de Sudamérica se intentó crear una institución financiera que respondiera a la necesidad de colocar deuda a largo plazo. Ello no tuvo resultados, probablemente, porque la tasa de interés que el gobierno estaba dispuesto a pagar era menor que la de mercado, la que fue permanentemente alta, debido a las expectativas desfavorables sobre la solvencia y la subsistencia del gobierno.

Los títulos emitidos por la Caja se usaron como una especie de cuasi dinero pero con alcance limitado. En la primera década se utilizó como medio de pago, como se había hecho en la época colonial, la moneda de plata de ocho reales (el peso), la que defectuosamente acuñada en Potosí se recibía con un descuento sobre la acuñada en España o México. La pérdida del Alto Perú produjo una fuerte contracción monetaria, porque, además, el comercio se interrumpió durante la guerra. Los intentos por acuñar monedas locales fueron poco exitosos y el de dar curso legal a monedas de un contenido menor de plata y una aleación diferente terminaron en el fracaso (como los pesos de Güemes, con mayor contenido de cobre y menor de plata).

Aunque los gastos fueron medidos, la extrema estrechez financiera por la que pasaron los primeros gobiernos revolucionarios no ayudó ciertamente a su consolidación. Aparte de los métodos arcaicos de financiamiento, el más común consistió en no pagar. Las demoras y la falta de pago tuvieron un efecto perverso, ya que los proveedores cobraban precios más altos, en los que incluían una prima implícita de riesgo que incidía en el aumento de los gastos. Los proveedores terminaron conformando un grupo (en el que participaban distintas personas en momentos diferentes) que —como en las demás partes del mundo— aprendió en sus relaciones con el Estado a defenderse de las pérdidas que éste les podía infligir, obteniendo, a la larga, pingües ganancias.

Al final de la primera década revolucionaria, el gobierno, que nominalmente reclamaba la autoridad sobre todo el antiguo Virreinato, había acumulado una deuda de más de 1.600.000 pesos plata, lo que aproximadamente equivalía a las recaudaciones de un año.



Antigua máquina de acordonar monedas. Banco de la Nación Argentina.

Hay que tener en cuenta que los gobiernos revolucionarios se vieron enfrentados a una circunstancia excepcional: la separación de una región de donde provenían los principales recursos fiscales (lo que fue más importante que la pérdida de territorios, que a veces ocurre cuando se pierde una guerra). También existió una fuerte contracción monetaria cuando, de un sistema en que la moneda era producida en la región, se pasó a otro donde se la obtenía de los saldos positivos de las transacciones con el exterior (las que fueron menores debido a la misma guerra). Los cambios fueron más profundos de lo que se advirtió al principio. Pero para adaptarse a las distintas circunstancias se debían lograr nuevos acuerdos institucionales,

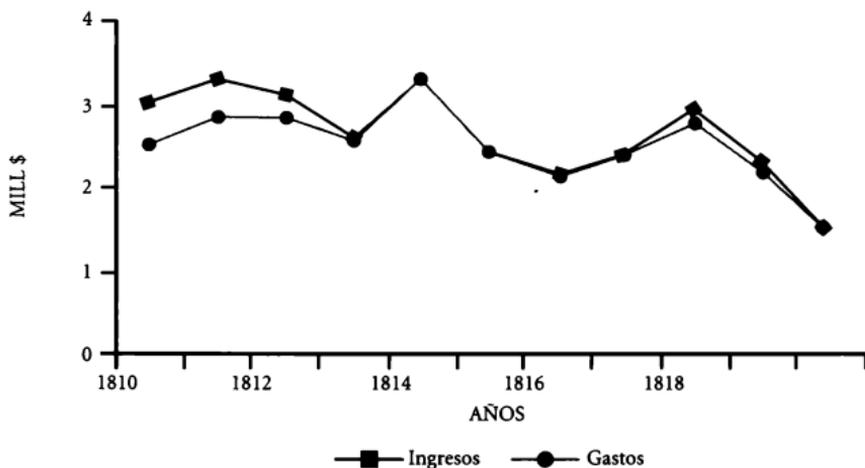
lo que en medio de la precariedad de los recursos, las distancias, la tecnología existente y el clima revolucionario no era nada fácil. Entre otras cosas, había que obtener consenso

entre las distintas regiones sobre los derechos a la nueva fuente de recursos. La evolución de los ingresos y gastos de la Tesorería aparecen en el Cuadro 1 y en el Gráfico 1.

CUADRO 1
ARGENTINA: TESORERÍA NACIONAL 1810-1820.
Ingresos y gastos

Año	Ingresos (en millones de \$)	Gastos	Déficit
1810	2,491	3,036	-0,545
1811	2,839	3,285	-0,446
1812	2,833	3,096	-0,263
1813	2,553	2,593	-0,04
1814	3,267	3,297	-0,03
1815	2,354	2,425	-0,071
1816	2,132	2,126	0,006
1817	2,369	2,369	0
1818	2,767	2,921	-0,154
1819	2,164	2,279	-0,115
1820	1,488	1,491	-0,003

GRÁFICO 1



EL PAÍS DIVIDIDO: LA CONFEDERACIÓN DE PROVINCIAS

LAS REFORMAS FINANCIERAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La caída del gobierno central puso en evidencia una situación que ya existía de hecho, que en el Interior había quienes no aceptaban la autoridad de Buenos Aires. Su gobierno continuó ejerciéndola en la jurisdicción provincial, que limitaba al norte con Santa Fe y por allí, con el resto de la República; al este con los ríos Paraná y de la Plata, y al oeste y al sur, con el desierto. Heredaba del gobierno nacional su tesorería con la aduana de Buenos Aires, aunque no las cargas del ejército que, rebelado por Bustos en Arequito, había pasado a la provincia de Córdoba. Empero, quedaba con las deudas del gobierno nacional y con la no menos fácil carga del licenciamiento —*la reforma*— del cuerpo de oficiales que habían combatido en las filas nacionales. Las ciudades que se fueron separando, formando las nuevas provincias, reclamaron la facultad de nombrar sus propias autoridades, levantar ejércitos y cobrar impuestos. A pesar de que todas gozaban de gran autonomía, reconocían su común pertenencia a las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Tras un caótico intermedio, consolidado el gobierno provincial bajo Martín Rodríguez, se buscaron soluciones para ordenar las finanzas provinciales. La experiencia de la crisis, debida a la incapacidad de obtener recursos, generó la convicción de la necesidad de encontrar mecanismos de financiamiento. Eran dos los problemas inmediatos: uno, ordenar la deuda pasada, entre la que se debía incluir una cuantiosa flotante, que había que verificar; y

otro —aunque vinculado con el anterior—, la creación de instrumentos a largo plazo para evitar la asfixia financiera que tuvo el gobierno directorial.

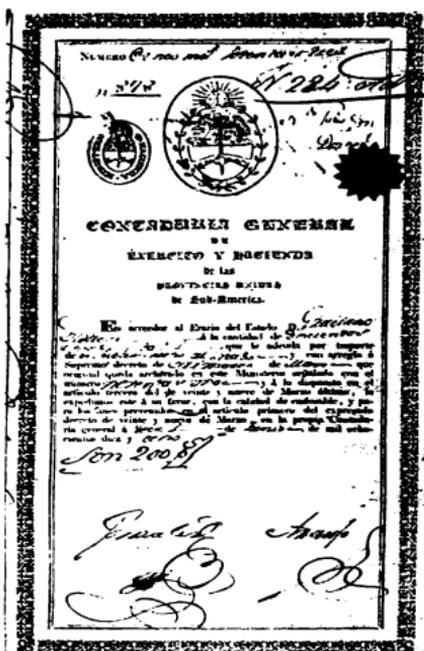
Se dispusieron nuevos impuestos, entre ellos los directos a la propiedad, aunque su recaudación no tuvo mayor éxito. Se redujeron las tarifas de importaciones esperando que con ello aumentarían y así obtener una mayor recaudación. Se abolieron algunos impuestos anacrónicos.

Se consolidó la deuda preexistente y tras su verificación se convirtió en Fondos Públicos (al 4 y 6 %). Inicialmente se reconocieron obligaciones por un monto de 1.600.000 pesos. Se creó un Fondo de Amortización de 300.000 pesos anuales para el pago de sus servicios.

Se redujeron los gastos y se eliminaron algunos subsidios. Disuelta la autoridad central, los recursos de la Aduana no fueron afectados al sostenimiento del ejército nacional. Sin embargo, la deuda militar anterior y el costo del licenciamiento incidieron en un notable aumento de la deuda total (de pesos 1.600.000 a 5.000.000, en 1821) que tuvo consecuencias negativas para su cotización.

Se fundó un banco de emisión. Si bien ello respondía a la necesidad de contar con circulante fraccionario (ya que el comercio de Buenos Aires con el exterior se pagaba con oro y no con plata) y aunque la expansión del crédito se orientó más hacia el sector privado, no cabe duda de que el gobierno buscó colocar deuda en denominaciones grandes en el banco para que éste la monetizara en billetes de pequeñas denominaciones, ampliando así la masa de tenedores de deuda.

Se ordenó la administración. Por primera vez se estableció la obligación de la presentación de un presupuesto anual. Ésta fue la refor-



Papel moneda endosable otorgado por el Estado en reconocimiento del empréstito de 1818. Banco de la Nación Argentina.

ma más importante de la primera mitad del siglo XIX, la que trató de adaptar instrumentos exitosos que se habían conocido en Gran Bretaña, pero que estuvo lejos de obtener los resultados que se esperaban. Ello se debió, en gran parte, al inusitado aumento de la deuda consolidada. Mientras que inicialmente se verificaron 1.600.000 pesos, cuando se emitieron Fondos Públicos en 1821, se agregaron 3.000.000 al 4% y 2.000.000 al 6%, que incluyeron los pagos y premios a militares. Este reconocimiento pudo deberse a que la administración nacional, durante la primera década, no pagó totalmente a las fuerzas militares, lo que luego tuvo que reconocer Buenos Aires, eso a lo que el gobierno provincial, al licenciar a oficiales que podían

causarle problemas, se mostró en extremo generoso en el reconocimiento de sus servicios.

De la deuda originalmente verificada por 1.600.000 pesos, correspondieron 332.000 a empréstitos y 569.000 a libranzas de tesorería. En 1821, la emisión aumentó a 5.000.000 pesos, de los cuales 2.000.000 fueron a premios militares, 200.000 a sueldos de políticos y civiles, y 300.000 a empréstitos. La emisión total de Fondos Públicos entre 1821 y 1823 fue de 2.000.000 pesos en bonos al 4% y de 4.800.000 en bonos al 6%. De esas sumas, en 1821, según Amaral, el 60% correspondía a premios y a sueldos militares. (Véase la evolución de la deuda en el Cuadro 2.)

Con ingresos fiscales que continuaban en los niveles anteriores, un aumento de esa magnitud incidió negativamente en la cotización de la deuda, que cayó del 60% al 30% en 1822, lo que se tradujo en la suba de la tasa de interés e impidió la formación de un mercado de deuda a largo plazo. Por ello se debieron realizar otros intentos con el mismo propósito, aunque no con mejor resultado.

Por un lado, se utilizó un banco de emisión. Los saldos de las transacciones con el exterior se recibían en Buenos Aires en oro (o en letras en oro o en libras esterlinas). El problema es que el oro no se usa para las transacciones corrientes de menor valor. Algo similar hizo que en Gran Bretaña se aceptaran los billetes de banco. En Buenos Aires debió existir una fuerte demanda por dinero fraccionario, a lo que respondió la rápida aceptación del dinero papel que emitió desde 1822 el Banco de Descuentos. El Banco creaba dinero sobre la base de sus reservas y del crédito que concedía. Mientras que el gobierno tuvo en cuenta que, por este medio, podía ampliar el mercado de tenedores de su deuda, lo cierto es que en los primeros años la muy fuerte expansión del

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA: 1821-1823

Fecha	Títulos	Monto (millones de pesos)
Octubre 1821	Fondos Públicos 4 %	2,0
Octubre 1821	Fondos Públicos 6 %	3,0
1823	Fondos Públicos 6%	1,8
	Total	6,8

Fuente: Samuel Amaral, "La Reforma Financiera de 1821 y el establecimiento del crédito público en Buenos Aires", *Cuadernos de Numística y Ciencias Históricas*, tomo X, n° 33, octubre 1982, Buenos Aires.

crédito estuvo dirigida principalmente al sector privado. Esta demanda de crédito se debió a que la tasa de interés del banco (5%) estaba muy por debajo de la de mercado, lo que permitía un buen negocio a quien tuviera acceso al crédito bancario. El banco, por su parte, podía ofrecer esa tasa baja porque una parte de su pasivo, los billetes, no pagaban interés alguno. En definitiva, fueron los deudores del Banco, comerciantes y productores, los beneficiados del *señoreaje*. Se trató de repetir experiencias que habían tenido éxito en Gran Bretaña, pero la enorme expansión del crédito no ayudó a ello.

Con la creación del Banco de Descuentos se conoció por vez primera en el país un nuevo instrumento, el billete de banco convertible

utilizado como dinero, que tuvo en la provincia una muy amplia aceptación.

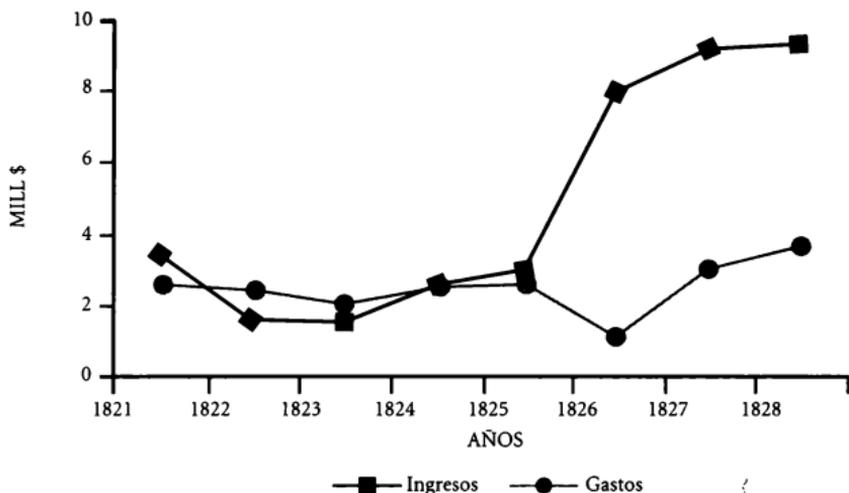
Pero la excesiva emisión se tradujo en una salida de reservas que, cuando se inició la guerra con el Brasil, adquirió características masivas. En enero de 1826, cuando ya estaban por agotarse, el banco pidió autorización para suspender la convertibilidad, a lo que el gobierno accedió, garantizando la emisión de billetes y apoderándose de lo que restaba de metálico en el Banco.

De este modo se agregó un nuevo instrumento monetario, el papel moneda de curso forzoso, que subsistió en la provincia hasta 1867. En el Cuadro 3 y el Gráfico 2 se registran las cuentas de ingresos, gastos y déficit de la tesorería de Buenos Aires entre 1821 y 1828.

CUADRO 3
ARGENTINA. TESORERÍA BUENOS AIRES: 1821-1828
Ingresos y gastos

Año	Ingresos (en millones de pesos)	Gastos	Déficit
1821	2,654	3,286	-0,632
1822	2,408	1,554	0,854
1823	1,986	1,579	0,407
1824	2,596	2,649	-0,053
1825	2,634	2,865	-0,231
1826	1,147	7,963	-6,816
1827	3,004	9,125	-6,121
1828	3,66	9,307	-5,647

GRÁFICO 2



Fuente: Para 1821-1824, Juan Carlos Nicolau, "La reforma económico-financiera de la Provincia de Buenos Aires (1821-1825)", *Liberalismo y Economía*, Buenos Aires, 1988.

EL PRÉSTAMO BARING

La ley de 1822 que autorizó la contratación de un empréstito en el exterior dispuso que sus fondos debían destinarse a construir el puerto de Buenos Aires y a otras obras públicas. Sus trámites fueron lentos y complejos y se negoció por medio de un grupo de intermediarios que, a su vez, en 1824 contrató en Londres su colocación con la casa Baring. Amaral ha señalado que el gobierno habría tenido la intención de recurrir al mercado internacional de capitales para reemplazar deuda interna a tasas más altas por deuda externa a otras más bajas. El aumento de las cotizaciones de los Fondos Públicos en la plaza local entre 1824 y 1825 pareciera confirmarlo.

En un principio, en 1825, el gobierno comenzó a recomprar deuda interna con los fondos de Baring, pero esas operaciones se interrumpieron y las cotizaciones empezaron a

caer, baja que se acentuó durante el año como consecuencia de la guerra con el Brasil.

El aumento de la deuda fue mayor que el de los recursos. Los ingresos totales, que en 1810 alcanzaban a 2.500.000 y en 1821 a 2.600.000 pesos, se mantuvieron en la década de 1820 algo por encima de los 2.000.000, y en 1825 llegaron a 2.600.000. Estimando el pago de servicios en el 7% anual como porcentaje de los ingresos, éste habría subido del 4,5% al 13,2% y al 19,6%. Por ello, el mercado debió percibir que el gobierno no estaría en condiciones de servirla regularmente y, en consecuencia, aumentó la prima de riesgo.

Pero poco después se abandonó la idea de recomprar deuda interna y el gobierno se embarcó en lo que, aparentemente, fue un ingenuo recurso para mejorar su situación financiera pero que terminó, en cambio, en un rotundo fracaso. Se trató de usar esos fondos para descontar documentos en la plaza local.

Se podría así mantener intacto el monto del capital, ganándose la diferencia de las tasas de interés. Para realizar estas operaciones se creó una Comisión del Empréstito que, de hecho, actuó como un segundo Banco. La Comisión descontaba documentos en moneda local entregando metálico (o letras en metálico o libras esterlinas), percibiendo el diferencial que existía entre el interés de plaza y el que se pagaba en Londres. Como se había vivido siempre bajo un régimen metálico, no existía el hábito de especular sobre la futura depreciación de la moneda local (papel), aunque es cierto que el enorme diferencial de interés debía ser una advertencia sobre el riesgo que el mercado atribuía a prestar en esa moneda. Ello lo habían notado muchos importadores, que se cubrieron de eventuales pérdidas adquiriendo letras en metálico. Por otro lado, si bien desde 1822 se pagaba con billetes de banco convertibles, nada indicaba que las obligaciones que se asumían en metálico ante la Comisión del Empréstito no debieran pagarse en la misma moneda. La necesidad del gobierno de obtener financiamiento mediante la creación de dinero lo llevó, en abril de 1826, a dar curso forzoso a los billetes del Banco Nacional que debían ser recibidos por su valor escrito. Esto permitió al gobierno pagar con billetes depreciados pero, al mismo tiempo, lo perjudicó porque los deudores de la Comisión del Empréstito pudieron saldar sus deudas de la misma manera. La Comisión del Empréstito que, en términos nominales, cerró sus balances con ganancias y transfirió esos activos en pesos corrientes al Banco Nacional, tuvo, en cambio, una pérdida importante en oro. Los fondos en oro se habían reducido como resultado de la depreciación del peso en más del 69%. Con los intereses percibidos por esos créditos depre-

ciados no se pudieron pagar los servicios del préstamo Baring cuando la cotización de la onza pasó de 16 pesos en 1822, a 27 en 1826, y luego a 53 en 1827.

Mientras que el gobierno nacional había hecho un enorme esfuerzo para cumplir con las cuotas siguientes a las depositadas en Londres en 1828, bajo la administración de Dorrego se interrumpieron los pagos que continuaron de forma parcial hasta el año 1845, en que se suspendieron, debido al bloqueo anglo-francés, hasta 1849. A partir de entonces, se abonaron montos muy inferiores a los estipulados hasta 1857, en que se llegó a un acuerdo reiniciándose los pagos.

LA GUERRA CON EL BRASIL. EL BLOQUEO

En noviembre de 1825, el imperio del Brasil rompió relaciones con las Provincias del Río de la Plata y, en diciembre, el emperador declaró la guerra. Ésta demandó gastos extraordinarios, mayores a los de la independencia (se debió movilizar una fuerza en campaña más grande y, además, se combatió fuera de las fronteras del país). Sin embargo, no fue un problema de gastos sino principalmente de ingresos, los que tuvieron una estrepitosa caída debido al bloqueo del Río de la Plata en 1826 y 1827. Las Provincias Unidas, a diferencia de otros países, tenían una sola entrada marítima y ceñida a ésta, el comercio con el exterior, principal fuente de recursos fiscales, se interrumpió.

La caída fue catastrófica. En 1824, los ingresos fueron de 2.000.000 pesos, en 1826 bajaron a 610.000 y en 1827 a 850.000. La situación fue extremadamente difícil porque, además, no se tenía a mano ninguna otra fuente de recursos.



Billete de 50 pesos del Banco Nacional de las Provincias Unidas del Río de la Plata, 1829. Banco de la Nación Argentina.

Se podía pensar que, disminuidos los ingresos, quedaba entonces el camino del crédito. Pero en las condiciones del bloqueo era improbable que el mercado confiara en la capacidad de pago del gobierno, por lo que subirían mucho los intereses, si todavía había alguien dispuesto a prestar. La legislatura había dado un destino al empréstito Baring que no permitía que el gobierno se financiara con él. Pero las remesas Baring fueron usadas en gran parte en descuentos de documentos comerciales. Estos papeles que compró el gobierno pasaron a ser su aporte al Banco Nacional y sirvieron de contrapartida a la emisión. Aunque ellos mantuvieron su valor nominal en papel, sufrieron en oro una importante depreciación. Se puede pensar que el gobierno en vez de esta alternativa pudo elegir monetizar su deuda descontando documentos en el Banco. No lo hizo porque quizá supuso que ello tendría mala acogida en la plaza; o porque creyó —como ha pasado otras tantas veces— que la

inconvertibilidad sería momentánea y que, al volverse al patrón metálico, los documentos comerciales de terceros recuperarían su valor. El reemplazo de activos externos por otros domésticos, junto al decreto que estableció la obligación de recibir billetes de Banco por su valor escrito, terminó siendo una pesada carga cuando el gobierno tuvo que cumplir con los servicios del préstamo Baring.

A partir de entonces se recurrió a la financiación inflacionaria. Esa decisión no puede explicarse si no se toman en cuenta las muy difíciles circunstancias que se debieron enfrentar. El bloqueo tuvo un efecto catastrófico. Frente a la drástica caída de ingresos no se estaba en condiciones de implementar un nuevo sistema impositivo para reemplazar a los gravámenes de aduana. Tampoco podía esperarse que los mercados de capitales confiaran en el gobierno. De algún modo puede pensarse que al negociarse un empréstito con Baring al borde de la guerra, se había tenido esa intención.

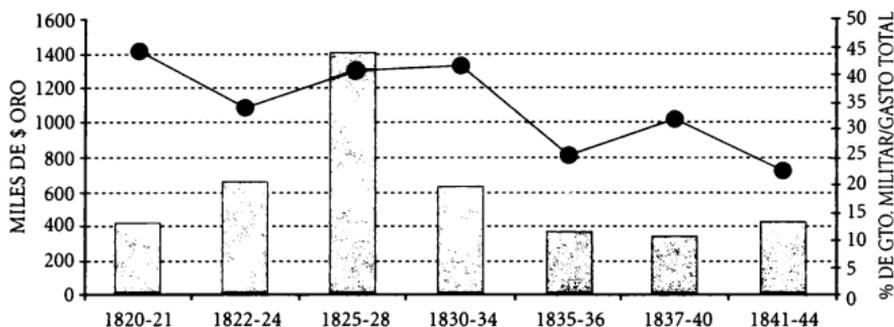
Es cierto que la autorización de la legislatura no dejaba la posibilidad de usar sus fondos, pero se encontró un procedimiento indirecto, descontando documentos comerciales que fueron la contrapartida de la emisión del Banco Nacional. Cuando ya se estaba produciendo la salida de reservas, no parece razonable que el gobierno se arriesgara a quedarse con activos en moneda local cambiándolos por los suyos en metálico (oro o esterlinas). ¿Podría el gobierno haber recurrido a la emisión de deuda para financiarse? De aumentar la emisión de títulos públicos, su precio hubiera bajado y habría subido la tasa de interés. La emisión de deuda en el mercado local enfrentaría a grupos de comerciantes y productores que sufrirían el aumento de la tasa de interés y el de los tenedores de bonos que verían bajar la cotización de sus tenencias de deuda. Pero también es cierto que ante la salida de reservas, el gobierno pudo haber elevado la tasa de interés en sus operaciones directas en la Comisión del Empréstito o por medio del Banco para hacer así más costosa la compra de activos externos con fondos provenientes del crédito bancario. Sin embargo, probablemente, el aumento de la tasa de interés que, además, hacía bajar el precio de los títulos públicos, despertaba resistencias en el mercado local, y el gobierno —particularmente débil en una situación de guerra— no se decidió a hacerlo.

Una última opción podría haber sido la suspensión transitoria de la convertibilidad, emitiendo por medio del Banco Nacional, sin perder así reservas; pero esto podría haber aparecido como algo aún más extremo. En circunstancias muy difíciles, el gobierno vendió activos externos tratando de sostener la cotización de la moneda doméstica; el público no creyó que se tendría éxito en ello y los compró

para atesorarlos o llevarlos afuera. Tras el fracaso de una política inconsistente, que trataba de sostener la convertibilidad mientras continuaba la expansión monetaria, no había quedado otra alternativa que su suspensión y la consiguiente devaluación, lo que significó un fuerte gravamen a las tenencias monetarias. Pero así también el gobierno pudo continuar emitiendo sin preocuparse por las reservas y, al mismo tiempo, disminuir su pasivo en términos reales.

Esto perjudicó a los acreedores de activos monetarios y financieros, a los asalariados, a los depositantes y a los tenedores de deuda pública (éstos, casi siempre proveedores del Estado). Sin embargo, los tenedores de deuda pudieron cubrirse endeudándose en moneda local (en el Banco o en la Comisión del Empréstito) para comprar activos en metálico. Los proveedores, a su vez, cobraban un precio más alto por sus bienes y servicios, en el que incluían la prima de la devaluación. Los depositantes, si eran comerciantes, también se cubrirían operando a crédito. Los agricultores y ganaderos, que en general fueron acreedores más que deudores del sistema financiero, debieron sufrir perjuicios aunque, por otro lado, se beneficiaron de la valorización de sus ingresos en moneda extranjera. Quedaban los asalariados y éstos, sin duda, no pudieron defenderse. Pero, ¿quiénes recibían salarios monetarios en la Argentina de entonces? Probablemente no muchos. Sí, seguramente, los empleados públicos; y como, entre ellos, la mayoría de los sueldos correspondía a remuneraciones militares, el gobierno, que no podía reducir el gasto eliminando empleos militares, logró bajarlo en términos reales mediante la inflación. En ese aspecto, la medida parece haber sido bastante efectiva (véase el Gráfico 3).

GRÁFICO 3
GASTO MILITAR



¿Pero fue el gobierno el beneficiado del impuesto inflacionario? En parte sí, aunque como pasa cuando se tienen obligaciones en moneda que no es la propia, también sufrió sus consecuencias cuando cobró sus impuestos en moneda local depreciada. Esto ocurrió con el préstamo Baring y el torpe manejo de las operaciones financieras que llevaron al incumplimiento que por tanto tiempo afectó al crédito argentino en el exterior y, por consiguiente, a las tasas de interés. De hecho, la Argentina volvió recién en 1857 al mercado internacional de capitales.

LOS FRUSTRADOS INTENTOS DE ESTABILIZACIÓN. LAS FINANZAS PÚBLICAS BAJO ROSAS

Tras la renuncia de Rivadavia a la presidencia, el vicepresidente Vicente López entregó el mando al gobernador de Buenos Aires y la provincia recuperó su gobierno y el control de su aduana.

En diciembre de 1828, el Ejército Nacional, que bajo el mando de Lavalle regresaba del

Brasil, derrocó al gobernador Dorrego y, tras el pacto de junio de 1829, asumió la gobernación de Viamonte. Durante su administración se realizó el primer intento de corregir los desequilibrios monetarios y fiscales provocados por el bloqueo. García, quien ya había ocupado la cartera como ministro de Viamonte, propuso un programa que consistía en retirar la emisión excesiva. La Caja retiraría billetes de la circulación pagándolos con fondos provenientes de nuevos impuestos a la faena en la ciudad de Buenos Aires y del aumento del impuesto a las importaciones. El ministro trataba de valorizar así el peso papel para comprar oro a menor precio y volver a pagar los servicios de la deuda externa. El proyecto tuvo un relativo éxito, ya que entraron fondos a la Caja de Amortización de Billetes de Banco por más tres millones de pesos corrientes. Conspiró contra ese intento el apremio por atender la deuda interna de corto plazo, porque los fondos depositados en la Caja corrieron el riesgo —que se hizo realidad— de ser usados para pagarla. Por otra parte, la contracción monetaria resultante perjudicaría a quienes en el período inflacionario se habían endeudado (los que podían colocar su

propia deuda en el Banco o en el mercado), pues al valorizarse el peso, ésta sería más costosa. De los tres millones de pesos, sólo cien mil fueron incinerados y el resto se transfirió a la Tesorería, que los volvió a la circulación en pago de deudas de corto plazo. Se usaron así esos nuevos impuestos para pagar la deuda interna vieja, pero ese primer intento de valorización no despertó muchas simpatías en los círculos gobernantes y concluyó en otro fracaso. En 1834, nuevamente como ministro de Viamonte, García propuso otro proyecto de estabilización. En este caso se frustró porque partía de la expectativa irrealista de obtener un nuevo préstamo en Londres que permitiera pagar los servicios atrasados del crédito Baring, otras deudas y amortizar billetes del Banco. En 1834, la historia del incumplimiento estaba demasiado cercana, por lo que había poca disposición en los mercados internacionales para otorgar nuevos préstamos. Las administraciones buscaron no recaer en el financiamiento inflacionario, por lo menos hasta 1837.

Por un lado, entre 1830 y 1835, con la recuperación de los ingresos de la Aduana se equilibró el presupuesto. Quedaba pendiente una deuda de arrastre, cuyos servicios llegaban en 1841 a casi el 20% del gasto. Dos circunstancias operaban de modo distinto en los mercados de capitales. Una, favorable, era que tras la caída del general Paz en 1831, el poder de Rosas se había consolidado. A partir de entonces se abrió un período de inusual tranquilidad que continuó hasta 1837. La otra, desfavorable, se remontaba a las recientes experiencias de los desajustes monetarios y fiscales y al incumplimiento de la deuda externa. Con la impresión de que no había una firme decisión por parte del gobierno en los esfuerzos de estabilización, los mercados tomaron deuda pública sólo por

plazos muy cortos y con una alta tasa de descuento. Sólo el temor a la fuerte personalidad de Rosas hizo que estancieros y comerciantes suscribieran títulos públicos por un importe de cuatro millones de pesos corrientes, aunque a no más del 50% de su valor nominal, en 1832. Antes, como se ha visto, los títulos se colocaron en la Caja de Amortización. Continuaron entonces las tribulaciones de la Tesorería para hacer frente a las renovaciones de las letras y los pagos de los servicios.

La guerra decidió finalmente otro camino. Aunque no fue ésta, sino el bloqueo, el que dejó al gobierno sin recursos. La guerra empezó en 1837 en el norte con la Confederación Peruano-Boliviana. Pero en este caso fueron los aumentos del gasto los que incidieron en el déficit de 1837. En cambio, en 1838, cuando Francia impuso el bloqueo al puerto de Buenos Aires, aunque los gastos habían bajado, la estrepitosa caída de ingresos provocó un abultado déficit. Los ingresos, que en 1837 habían sido de 2.080.000 pesos oro, cayeron en 1840 a 340.000 y recién cuando se levantó el bloqueo, en 1841, a 1.780.000 pesos oro. Ante semejante problema y habiendo experimentado que los otros impuestos, contribución directa (que había llegado al 3%), licencias y papel sellado, difícilmente podían reemplazar a los de la aduana, y, sin posibilidad de acceder al mercado internacional de capitales (no sólo por la experiencia del incumpliendo con el préstamo Baring, sino por el mismo bloqueo), el gobierno de Rosas se inclinó por un mecanismo que había condenado, el financiamiento con emisión. La Casa de Moneda emitió, entre 1837 y 1840, la suma de 36.379.854 pesos, que se entregaron a la tesorería provincial.

Concluido el bloqueo, en los primeros años de la década de los cuarenta se trató nue-

vamente de equilibrar las finanzas. Los gastos superaron levemente a los ingresos, el déficit fue muy pequeño y después de 1837 y 1840 no se volvió a emitir hasta 1846.

Ese año, Francia y Gran Bretaña impusieron otro bloqueo, lo que provocó una sensacional caída de los ingresos, que de 31.460.000 pesos corrientes en 1845, bajaron a 8.720.000 en 1846. Aunque los gastos, que habían sido en 1845 de 33.880.000 pesos corrientes, bajaron a 31.330.000, nada podía compensar esa enorme diferencia (una caída de ingresos en pesos oro de 2.020.000 a 380.000).

El gobierno cayó en el mismo mecanismo de financiamiento que había criticado a los rivadavianos, cuando lo usaron durante la guerra con el Brasil. Tratándose de gobiernos cuya casi única fuente (después de la pérdida de Potosí) era la Aduana de Buenos Aires, sus ingresos dependían de la libre navegación del Río de la Plata. Con los impuestos de aduana se gravaban los consumos de artículos importados, pero cuando esto no fue posible, se impuso un gravamen (el impuesto inflacionario) a los instrumentos monetarios en que se percibían los ingresos (sueldos y salarios, intereses) pero no a los ingresos mismos (los impuestos a las ganancias) y ello, probablemente, porque su evaluación y control debían ser muy difíciles.

Mientras que los que producían bienes exportables los vendían a precios más altos (que reflejaban la depreciación de la moneda local), no ocurría lo mismo con quienes percibían ingresos fijos (salarios y sueldos), que con las mismas sumas nominales debían comprar bienes más caros. La onza de oro, que en 1825 valía 16,27 pesos corrientes, en 1846 se cotizaba arriba de los 340 pesos corrientes.

El gobierno obtuvo un beneficio del financiamiento inflacionario porque los pagos de

su deuda en términos reales se redujeron (aunque la literatura que sólo se refiere a montos nominales no lo haya tomado en cuenta). Parece no haberse perjudicado en los ingresos tributarios ya que, en la medida que la mayoría de los bienes importados pagaban impuestos *ad valorem*, éstos reflejaban el aumento de precios, con lo que la depreciación sólo habría afectado los impuestos sobre aquellos bienes que pagaban derechos específicos. Esto parece ser así porque, de lo contrario, la depreciación habría incidido en una caída dramática de los ingresos de Aduana (en los años en que la depreciación fue muy alta), lo que no pasó. Pero la depreciación parece haber influido en la reducción de los gastos en términos reales, ya que entre 1837 y 1839 y 1847, cuando se realizaron fuertes emisiones, aumentó el premio del oro y los gastos bajaron en oro, mostrando una relación inversa como se ve en el Gráfico 4.

Fue muy distinto, en cambio, el problema de la deuda externa, para el que había que comprar en el mercado oro a un precio en alza. Pero el gobierno (salvo el primer intento de valorización de García en 1829) no pareció muy decidido a tomar las medidas que permitieran estabilizar el cambio.

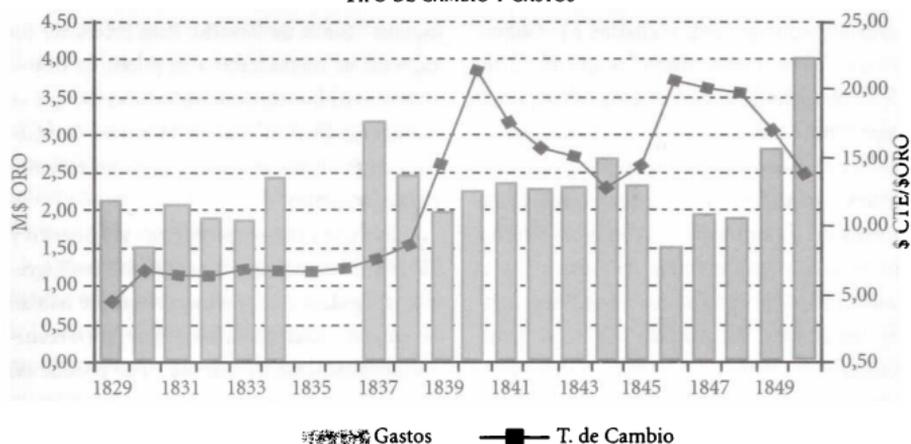
La evolución de las cuentas de ingreso y gastos de la tesorería de Buenos Aires aparece en el Cuadro 4.

LA CONFEDERACIÓN: 1852-62.

LOS COMIENZOS DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

Derrotado Rosas en Caseros, los gobernadores de las provincias argentinas se reunieron en San Nicolás para acordar las bases de la organización futura del país. Se designó a Urqui-

GRÁFICO 4
TIPO DE CAMBIO Y GASTOS



CUADRO 4
ARGENTINA. TESORERÍA BUENOS AIRES: 1829-1851
Ingresos y gastos

Año	Ingresos (en millones de pesos)	Gastos	Déficit
1829	7,92	9,75	-1,84
1830	12,06	10,28	1,78
1831	8,99	13,26	-4,27
1832	10,66	12,20	-1,54
1833	12,24	12,90	-0,66
1834	12,07	16,50	-4,43
1835	n.d.	n.d.	n.d.
1836	n.d.	n.d.	n.d.
1837	17,02	23,78	-6,76
1838	20,10	20,60	-0,50
1839	28,27	28,73	-0,46
1840	7,88	48,42	-40,54
1841	39,31	41,69	-2,38
1842	34,13	36,32	-2,19
1843	36,84	35,16	1,68
1844	32,51	34,34	-1,83
1845	31,46	33,88	-2,41
1846	8,72	31,33	-22,61
1847	17,98	39,08	-21,10
1848	32,06	37,67	-5,61
1849	51,87	48,19	3,68
1850	62,23	56,02	6,21
1851	n.d.	n.d.	n.d.

Fuentes: Para 1830-1837, Tulio Halperin Donghi, *Guerra y Finanzas en los orígenes del estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, 1982.
Para 1840-1850, Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, 1960.
Para 1827-840, Adolfo Saldías, *Historia de la Confederación Argentina*, vol. 4, Buenos Aires, 1974.

za director provisorio de la Confederación y comandante en jefe de sus ejércitos. Entre otros acuerdos que se trasladarían a la Constitución, se resolvió transferir las aduanas exteriores al gobierno nacional (entre ellas, la más importante, la de Buenos Aires) y eliminar las interiores, con lo que se reiteraba el principio de la Constitución de 1826 que prohibía a las provincias los impuestos al comercio interno. En realidad, la oposición del Interior a la Constitución de 1826 no fue a que Buenos Aires siguiera con su Aduana —como se había acordado en el tratado de Pilar— sino que se quitara a las provincias las aduanas interiores. Esto, en la práctica, unió a los hombres del Interior con los más acérrimos defensores de los intereses porteños, que se denominaron federales porque respetaban la autonomía del Interior si no se afectaba la de Buenos Aires.

Los bonaerenses rechazaron el acuerdo, no solamente por los argumentos sostenidos en los acalorados debates que llevaron a la revolución del 11 de septiembre, sino porque —era obvio— ellos despojaban a su provincia de su principal fuente de recursos. Tras la revolución y las alternativas que siguieron, se constituyó el Estado de Buenos Aires con un gobierno autónomo, el mando de sus ejércitos y el control de sus impuestos.

Debido a la secesión, el gobierno de la Confederación fijó su sede provisoria en la ciudad de Paraná, al tiempo que se federalizó la provincia de Entre Ríos, algo que ya había hecho Rivadavia y que, tras Pavón, se volvería a repetir con Mitre en Buenos Aires, lo que muestra la debilidad de esas autoridades nacionales sostenidas sobre la estructura y los recursos de una provincia. El gobierno de Paraná según la Constitución de 1853 tenía derecho a percibir los ingresos de las aduanas exteriores, pero ex-

cluida la de Buenos Aires, la única de alguna importancia —aunque mínima con relación a aquella— fue la de Rosario. Para promover los ingresos de mercaderías a su puerto se dispusieron derechos diferenciales como los que se habían establecido durante la guerra de secesión de los Estados Unidos, pero no tuvieron demasiado éxito.

¿Por qué la libre apertura de los puertos y la Aduana de Rosario no rindieron los ingresos esperados? Las provincias siempre habían reclamado al derecho a participar en los recursos de la Aduana de Buenos Aires porque las mercaderías que pasaban por ese único puerto de ultramar se consumían en todo el país. Pero si se comparan los ingresos por las entradas en la Aduana de Buenos Aires con los que percibían en todas las aduanas interiores, parece cierto que la mayor parte de ellas quedaba en Buenos Aires. Y eso era así porque, aunque ya se hubieran eliminado las aduanas internas, las distancias y el costo de los transportes limitaban el consumo de importaciones a un territorio cercano a los puertos. Hasta que no llegaron los ferrocarriles, los bienes importados tuvieron el obstáculo de los enormes costos de transporte que fueron, por otra parte, una barrera natural de protección para la producción local.

Las estadísticas fiscales sobre la entrada de mercancías, que dan una idea de la importancia del comercio con el exterior y entre las provincias, no toman en cuenta el comercio dentro de cada una de ellas y, en ese sentido, subestiman la importancia económica del Interior. Pero lo cierto es que el gravamen de más fácil percepción fue el que se impuso al comercio entre distintas jurisdicciones, ya que se cobraba en los puertos o en las principales rutas. Pero no sólo en el Interior sino también

en Buenos Aires fueron poco exitosos los proyectos para establecer impuestos directos y los que se implementaron en los primeros años de la Confederación no tuvieron éxito.

En esas circunstancias, la Confederación vivió permanentemente bajo una extrema precariedad de recursos, algo que tendría una influencia decisiva en la definición de su conflicto con el Estado de Buenos Aires

Debiendo hacer frente a una persistente brecha entre gastos e ingresos, el gobierno de la Confederación trató de encontrar mecanismos para financiarla. El Estatuto para la Organización de la Hacienda y el Crédito Público, proyectado en 1853 por Mariano Fraguero, creaba una Administración General de Hacienda y del Crédito autorizada a hacer operaciones de crédito, emitir billetes, realizar empréstitos y actuar como Banco y Casa de Moneda. La tesorería y contaduría del Banco de la Confederación actuarían como tesorería y contaduría de la Nación. Se intentó que el Banco monetizara la deuda del gobierno. Éste colocó seis millones de pesos en títulos, por los que se autorizó como contrapartida una emisión de billetes que tendrían curso legal y serían recibidos por el gobierno por su valor escrito. La emisión efectiva fue mucho menor, ya que se encontró que el mercado —a diferencia de lo que pasaba en Buenos Aires— no aceptaba el dinero del banco. Con una emisión que llegó, en septiembre de 1854, a los 676.119 pesos fuertes, ordenó su cese y en noviembre se desmonetizaron los billetes que continuaron como títulos de deuda y fueron recibidos hasta un tercio del valor de la deuda que los particulares tuvieran con el Estado.

Existieron otros intentos para establecer bancos de emisión pero sin mejores resultados. Los dos más conocidos, los contratos con

Buschental y Mauá, estuvieron vinculados con operaciones de préstamos al gobierno. En noviembre de 1853 se otorgó a José Buschental la concesión para establecer un banco cuyos billetes tendrían curso legal y serían aceptados por las oficinas gubernamentales. Buschental adelantaría al gobierno la suma anual de 12.000 pesos fuertes. Tampoco esta operación tuvo éxito y el contrato se canceló.

Más ambiciosa fue la concesión dada el 28 de noviembre de 1857 al barón de Mauá para establecer en Rosario un banco de depósito, descuento y emisión. La operación formaba parte de otra más amplia de crédito con el gobierno del Brasil, del 27 de noviembre, por 300.000 pesos fuertes. El banco podría emitir hasta el triple de su encaje en efectivo y sus billetes serían recibidos por la Aduana por su valor escrito. Al no tener éxito, en septiembre de 1859 se cancelaron sus emisiones y en octubre concluyó su corta experiencia.

En el ínterin se había arrendado la Aduana de Santa Fe a José Buschental contra la entrega de 85.000 pesos. En septiembre se contrató con el mismo otra operación de préstamo.

Las operaciones financieras de la Confederación muestran sus limitaciones, la incapacidad para acceder a mercados financieros y, por consiguiente, la casi total dependencia de mercados marginales donde las condiciones eran mucho más onerosas. Los intereses fueron por ello elevadísimos. También lo fueron los que pagaban los bancos a sus depositantes: el 2% mensual en moneda metálica.

En 1861, el gobierno buscó financiarse con letras de tesorería, contratando un nuevo empréstito con Fraguero por 400.000 pesos fuertes y finalmente, libró letras contra la Aduana de Rosario. Más que una situación precaria, se trató de una totalmente inviable.

Pero, ¿por qué fracasaron en la Confederación los intentos por colocar en el mercado un pasivo del gobierno en forma de dinero, lo que, en cambio, había tenido éxito en Buenos Aires?

Por un lado, en Buenos Aires existió una demanda de dinero fraccionario, ya que el oro que entraba como saldo del intercambio con el exterior no se utilizaba como medio de pago en las transacciones cotidianas. Por ello el billete de banco fue un buen sustituto. Eso no ocurría en el Interior, donde los saldos con las transacciones con el exterior se recibían en plata, que era una moneda de menor valor que se usaba en las transacciones corrientes. Este hecho influyó en el hábito de pagar en plata y en el rechazo del peso papel, ya que se temía —con razón— que el exceso de su emisión le haría perder su valor.

Por otro lado, las transacciones comerciales en el Interior fueron de menor magnitud y por ello fue menor la demanda de dinero. Aunque las estadísticas fiscales sólo cubren el comercio con el exterior y el interprovincial (se debió tener en cuenta el comercio dentro de la jurisdicción de cada provincia, que es una parte no desdeñable de todas las transacciones), no cabe duda de la enorme diferencia de las magnitudes del comercio en un lado y en otro. También hay que tener en cuenta que al rechazar los billetes, el mercado probablemente descontaba la solidez y estabilidad de cada uno de los gobiernos y, en alguna medida, condicionaba así su futuro.

Los dramáticos momentos finales que en sus aspectos financieros le tocó vivir a la Confederación fueron vividamente relatados por Beatriz Bosch. La reiterada imposibilidad por obtener recursos, frente ante una provincia como Buenos Aires, que tuvo una posición

privilegiada de acceso a los mercados ultramarinos, explica mejor que los ambiguos resultados de las batallas, el desenlace del conflicto y la razón que llevó a Urquiza a aceptar que Buenos Aires concluyera liderando la unificación del país.

LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE BUENOS AIRES

Recuperado después de la revolución del 11 de septiembre de 1852 su propio gobierno, el mando de sus ejércitos y el control de su Aduana, Buenos Aires inició como Estado autónomo un camino menos traumático que el de las demás provincias reunidas bajo un gobierno nacional en Paraná. Sus relaciones con el gobierno de la Confederación —a lo largo de casi una década— tuvieron alternativas variadas. Pasaron por momentos de tranquilidad, otros de acercamiento y no faltaron los de abierto conflicto, aunque siempre en un marco de difícil convivencia entre quienes aceptaban que formaban parte de un mismo país, pero no estaban dispuestos a hacer las concesiones necesarias para tener un común gobierno.

La solución, alcanzada paradójicamente con el triunfo de Buenos Aires, se logró cuando ésta aceptó la cesión de su Aduana, lo que había rechazado desde 1826. Es cierto que lo hizo bajo condiciones, en las que rechazó la cesión de su capital y se benefició de la transferencia de su deuda externa a la Nación y de varias compensaciones presupuestarias no sin importancia. Pero quizá más que ello —o junto a todo ello— incidió en la solución el que Buenos Aires dirigió el proceso de unificación y que nuevas circunstancias —la evolución de la

tecnología y la de los mercados mundiales—prometían perspectivas de progreso para todo el país.

Esos casi diez años de su vida autónoma fueron menos azarosos que los que tuvo que pasar la Confederación, que estuvo casi siempre al borde del colapso financiero. Tuvo Buenos Aires abierto su puerto, por el que entraron y salieron mercancías que pagaron derechos, lo que hizo que los ingresos de la provincia oscilaran entre los dos y los cuatro millones de pesos fuertes, suma considerablemente mayor que los de la Confederación. Fue decisivo para asegurar la regularidad de los ingresos el haber eliminado la amenaza del eventual bloqueo al puerto comprando la flota de la Confederación.

Aunque provincias como Entre Ríos, Corrientes o Córdoba no eran pobres, no tenían la posibilidad de gravar los flujos de comercio que pasaban por el único puerto de ultramar. Buenos Aires no hubiera tenido problemas de financiamiento si no hubiera existido la amenaza —que en dos oportunidades se concretó— de un conflicto armado con la Confederación. Armar y sostener un nuevo ejército, hacerse de una flota sobornando y comprando la del adversario, requerían recursos cuantiosos.

No deja de sorprender la magnitud del gasto militar de Buenos Aires, mucho mayor que el de la Confederación, cuando a todas luces ésta mantuvo una fuerza armada que por su magnitud, importancia y desempeño no fue inferior. Aunque puede ser que la tecnología militar de la caballería fuera para el Litoral, en las condiciones de entonces, menos costosa, ello no puede explicar toda la diferencia. También pudiera ser que los bienes y servicios en Buenos Aires se pagaran en dinero mientras que en la Confederación las prestaciones mu-

chas veces fueran en especie. El gasto militar nunca había alcanzado la magnitud del que tuvo en el Estado de Buenos Aires.

Para atender las diferencias entre los recursos ordinarios y los gastos (ordinarios y extraordinarios) se recurrió a dos medios de financiamiento, la emisión de deuda y la de dinero. Aunque se trató de hacer creer que se buscaba financiamiento a largo plazo emitiendo fondos públicos, se los colocó finalmente en el recientemente creado Banco de la Provincia de Buenos Aires. La primera emisión fue en 1856 por diez millones de pesos corrientes (alrededor de medio millón de pesos fuertes).

Desde 1854 se contaba con un banco del Estado de descuento y depósito, que en un principio no emitía dinero. El Banco de la Provincia de Buenos Aires, que continuaba y ampliaba las funciones de la Casa de Moneda, tuvo una acogida muy favorable entre el público y sus depósitos y créditos aumentaron. Buscó captar ahorros ociosos, en lo que tuvo un resonado éxito. También en movilizar ahorros en especie, oro o plata, que desde el curso forzoso de 1826, el público ocultaba para evitar los intentos confiscadores del Estado. En septiembre de 1854, el Banco de la Provincia de Buenos Aires había aceptado recibir depósitos en metálico que pagaba en la misma moneda, encontrando una excelente respuesta en el mercado, ya que éstos aumentaron entre 1854 y 1861 desde 1.900.000 a 2.700.000 pesos. No sólo permitió incorporarlos a la circulación, sino que se lo hizo con un efecto multiplicador, ya que el Banco prestaba en metálico con un encaje fraccionario. Esta medida formalizó la existencia de un sistema bimonetario, en metálico con cambio fijo y en papel con cambio flotante.

Téngase en cuenta que en 1856 las sumas adelantadas por el Banco eran similares a todo el crédito externo que la Confederación gestionó con el Imperio del Brasil.

En 1858 se autorizó otra emisión de deuda por 12.000.000 pesos corrientes (561.000 pesos fuertes, al cambio de 21,39 corrientes por peso fuerte). El gobierno ordenó colocar seis millones (alrededor de 280.000 pesos fuertes) en el Banco. Pero si el Banco prestaba los fondos de sus depositantes se restringiría el crédito al sector privado y subiría la tasa de interés, lo que despertaría la resistencia de comerciantes y productores cuando –en tiempos de conflicto– no convenía enajenar sus simpatías, por lo que el gobierno decidió el camino del financiamiento inflacionario.

El 18 de julio de 1859 se ordenó al Banco emitir y entregar al Poder Ejecutivo hasta la suma de treinta millones de pesos corrientes (alrededor de 1.200.000 pesos fuertes) para atender a los gastos extraordinarios de guerra. Se dispuso que se afectaría el 10% de los derechos de exportación e importación, que debían ser retirados por el colector general de rentas para remitirlos a la Casa de Moneda y amortizar gradualmente los billetes emitidos. También se afectaron los productos de la venta de tierras. En octubre del mismo año se autorizó una emisión de treinta millones de pesos corrientes y en noviembre, otra de veinticinco millones. En medio año se había emitido por montos de aproximadamente los 4.000.000 pesos fuertes, lo que equivalía a alrededor del 40 % del papel moneda en circulación en 1858.

Tras la victoria de las fuerzas nacionales en Cepeda y la firma del pacto de San José de Flores, Buenos Aires se unió a la Confederación y juró la Constitución reformada en 1860. Sin

embargo, en 1861 estalló el conflicto nuevamente y el gobierno provincial, para hacer frente a las operaciones militares, dispuso en junio de 1861 una emisión en Fondos Públicos por 24.000.000 pesos corrientes que se colocarían en el Banco al 75 %, y en el mismo junio, se sancionó una ley que dispuso la emisión de 50.000.000 para movilizar la Guardia Nacional de la provincia. En este caso, para amortizar esos billetes se estableció un nuevo gravamen del 2,5% sobre las importaciones y poco después de Pavón se dispuso otra emisión de 50.000.000 pesos corrientes más, para la cual se afectaron derechos adicionales de exportación del 2,5%.

En dos años se emitieron 175.000.000 pesos corrientes, suma mayor a todo el papel moneda en 1852 (150.000.000). El gasto extraordinario que se financió parcialmente con ellas fue de alrededor de 6.300.000 pesos fuertes, el equivalente a dos años de ingresos ordinarios.

Es todavía más notable el hecho de que la depreciación del peso haya sido sólo del 14% y no mucho mayor. ¿Es que la expansión monetaria precedente había sido muy limitada, dado el crecimiento de la economía provincial, y el aumento del circulante respondía a un aumento de la demanda de dinero? ¿Es que el hecho de que la emisión estuviera respaldada por impuestos que garantizarían su amortización dio confianza e hizo que el público recibiera esos saldos monetarios?

Lo que resta por explicar también es por qué, si eran mejores las condiciones y el gobierno no se encontraba ante un *shock* externo que le imposibilitaba el acceso a los recursos, utilizó ese mecanismo de financiamiento que, en los casos anteriores, parecía inevitable.

Es probable que el gobierno pensara en los inconvenientes que, sobre el crédito al sector

privado en plena expansión, produciría un financiamiento no inflacionario de la guerra y advertiera que políticamente éste era la vía más fácil para no enajenarse a sectores de los que necesitaba apoyo y que, acostumbrados a créditos fáciles a tasas subsidiadas, preferían continuar en ese camino.

En el Cuadro 5 se registran las cuentas de ingresos y gastos de la tesorería de Buenos Aires para el período 1852-1862.

LA DEFINITIVA ORGANIZACIÓN DEL PAÍS

Concluido el período provisorio en el que el gobernador de la provincia de Buenos Aires ejerció el Ejecutivo Nacional, se reunió el Congreso y se realizaron elecciones en las que triunfó el general Mitre, que asumió la presidencia el 12 de octubre de 1862.

El gobierno tuvo que crear una nueva administración, ya que en el período provisorio,

como durante las presidencias de la Confederación y en la de Rivadavia, la autoridad nacional se sustentó en las estructuras administrativas de Buenos Aires o de Entre Ríos. Aunque algunos edificios pasaron de la jurisdicción provincial a la nacional, hubo que buscar otros, establecer oficinas y nombrar personal, diferenciando así, por primera vez, el gobierno nacional del de la provincia. Se intentó federalizar la ciudad de Buenos Aires, lo que fue resistido exitosamente por la provincia cuya conformidad se requería tras la reforma constitucional de 1860. Ni el hecho de que el gobierno fuera presidido por el saliente gobernador de Buenos Aires disminuyó la oposición a ceder la ciudad. El gobierno federal debió funcionar como huésped de las autoridades provinciales en una no fácil convivencia que concluyó en el conflicto armado de 1880.

La autoridad nacional heredaba una importante, aunque no del todo definida, deuda de los gobiernos de la Confederación y de

CUADRO 5
ARGENTINA. TESORERÍA BUENOS AIRES: 1852-1862
Ingresos y gastos

Año	Ingresos (en millones de pesos)	Gastos	Déficit
1852	n.d.	n.d.	n.d.
1853	n.d.	n.d.	n.d.
1854	55	n.d.	n.d.
1855	60,5	n.d.	n.d.
1856	68,8	n.d.	n.d.
1857	81,6	87,1	-5,4
1858	74,5	91,9	-17,3
1859	100,7	175,7	-75
1860	n.d.	n.d.	n.d.
1861	n.d.	n.d.	n.d.
1862	138,5	135,8	hasta oct.

Fuente: Registros Estadísticos del Estado de Buenos Aires, 1854-1861.

Buenos Aires. A pesar de la fuerte oposición dentro del oficialismo triunfante, se aceptó el principio de la continuidad jurídica y se reconoció la deuda flotante de la Confederación, que alcanzó la suma de 6.300.000 pesos fuertes, la que se pagó con bonos. La Nación asumió la deuda de Buenos Aires por la cesión de su Aduana y de varios edificios y reparticiones públicas, que consistió principalmente en las obligaciones del empréstito inglés de 1824 por 1.000.000 libras, el de diferidos por 1.700.000 libras y, como parte de la deuda interna, las emisiones de 1859 y 1861 para las cuales la legislatura de Buenos Aires había votado impuestos de aduana adicionales. También se consolidaron otras obligaciones menores.

Afectado negativamente por los efectos del financiamiento inflacionario de la guerra, el gobierno de Mitre se propuso estabilizar las finanzas y la moneda. Mientras tuvo posibilidad de decidir sobre los aspectos fiscales, no tuvo control sobre los monetarios y las instituciones financieras en las que el papel del Banco de la Provincia de Buenos Aires y del gobierno provincial fue, por entonces, dominante.

La administración nacional recibía por vez primera los ingresos de la Aduana de Buenos Aires. Porque coincidía con sus ideas liberales y porque esperaba que, al hacer menos costoso el ingreso de importaciones, aumentara su consumo y así la recaudación, dispuso la baja de tarifas aduaneras. Para estabilizar el valor de la moneda se estableció un tipo de cambio fijo para las transacciones con el gobierno. Éste pagaría sus obligaciones y recibiría sus créditos en una unidad de moneda constante, el peso fuerte de 16 pesos la onza de oro. Con ello, desde 1863, todas las transacciones con el gobierno se hicieron como si fueran en oro. Así se eliminaban las expectati-

vas de que se viera tentado a utilizar el impuesto inflacionario y se evitaría la erosión de sus ingresos cuando se los recibía, como en el pasado, en papel moneda. Para ordenar la deuda y colocarla a largo plazo se creó el Crédito Público con un libro de registro y un fondo de amortización.

El mercado de capitales respondió positivamente a la estabilidad política y al prudente comportamiento del gobierno. No sólo se lograron colocar en plaza los títulos públicos, también su cotización aumentó, resultado de la mayor confianza. El gobierno nacional, siguiendo un camino abierto por el de la provincia de Buenos Aires, logró acceder al mercado internacional negociando un empréstito por 2.500.000 libras con la casa Baring de Londres para financiar la Guerra del Paraguay. En los aspectos monetarios y bancarios, debido a la resistencia provincial, los proyectos del gobierno tuvieron menos éxito.

En el país existían dos regímenes monetarios. En la provincia de Buenos Aires circulaba desde 1822 papel moneda —y desde 1826, con curso forzoso— que había alcanzado un monto de casi trescientos millones de pesos corrientes. Desde la creación del Banco de la Provincia, en 1854, se pudieron hacer pagos en metálico (oro o plata) contra depósitos en la misma moneda, lo que instituyó un régimen bimonetario. En el Interior se usaban como medio de pago monedas metálicas de países limítrofes, siendo la más difundida el peso boliviano. La unidad de cuenta desde la colonia fue el peso plata de 27 gramos de plata. En la provincia de Buenos Aires se aceptaba el peso moneda corriente como medio de pago y como unidad de cuenta. Su valor fluctuaba, y en 1862 estaba alrededor de 23 pesos corrientes por cada peso fuerte de a 16 pesos la onza de oro.

Para estabilizar la moneda, el gobierno proyectó varias medidas. Primero, estableció un cambio fijo de 20 pesos corriente por cada peso fuerte para cobrar sus impuestos. Ese intento se abandonó porque el peso corriente estaba en el mercado por debajo de esa cotización, lo que le producía pérdidas fiscales. Se proyectó también la nacionalización del Banco de la Provincia, convirtiendo su emisión en un pasivo de la Nación, lo que fue exitosamente resistido por la provincia de Buenos Aires. Finalmente se intentó crear bancos libres autorizados a emitir con garantía de fondos nacionales, al estilo de lo que eran los *National Banks* de los Estados Unidos, lo que también fracasó por las mismas razones.

Estaba el país encarrilado en un camino de estabilidad cuando un nuevo conflicto armado, esta vez de mayores proporciones, lo interrumpió. La guerra con el Paraguay requirió la movilización de un ejército mucho más grande, con armamentos, tecnología y organización modernas. Para afrontar los gastos extraordinarios que éstos demandaban se gestionó un empréstito por 2.500.000 libras (12.500.000 pesos fuertes) en el exterior.

Siguiendo un camino que había iniciado con éxito la provincia de Buenos Aires después de haber arreglado la deuda Baring en 1857, la Nación pidió un crédito en Londres. Debido a que se demoró su gestión, como las operaciones militares ya habían comenzado se acudió a la única institución de crédito, el Banco de la Provincia, recabando un préstamo por 4.000.000 pesos fuertes, el que fue concedido con la condición de que en las reparticiones nacionales se aceptaran los billetes que se emitirían como contrapartida del préstamo. Para evitar el efecto que ese crédito tendría en la contracción de su cartera, el Banco decidió

monetizar la deuda pero, en vez de contabilizar los billetes en moneda corriente, como se había hecho hasta 1861, lo hizo con un nuevo instrumento: las notas metálicas convertibles denominadas en pesos fuertes. Con el artificio de que no se trataba de emisión de papel moneda sino de obligaciones a la vista en metálico, el Banco volvió a emitir dinero a pesar de la disposición de la Constitución provincial que lo prohibía. Había cambiado solamente la unidad de cuenta.

De algún modo, así también se respondió al reclamo del comercio que, desde 1861, sufría debido a la contracción monetaria, no sólo porque no se había vuelto a emitir sino porque entre 1859 y 1861 se había amortizado parte de las sumas libradas a la circulación. El comercio y la producción encontraban que, a pesar de la expansión de la actividad, el stock de dinero no había aumentado (y aún más, se había amortizado en parte) por lo que reclamaba acceso al crédito y tasas de interés más bajas, en definitiva, más dinero. Respondiendo a ello, no sólo se libraron a la circulación las notas metálicas sino que, en 1867, el Banco de la Provincia de Buenos Aires abrió su Oficina de Cambios que pudo emitir billetes en moneda corriente contra la entrega de metálico. Estos nuevos billetes serían convertibles a la vista, a una tasa fija de 25 pesos moneda corriente iguales a 1 peso fuerte. De ese modo, tras más de cuatro décadas, se volvía en la provincia a la convertibilidad.

Los billetes de la Oficina de Cambios circularon junto a las demás emisiones que se habían hecho hasta 1861 y se denominaron en pesos corrientes. La emisión guardó una exacta correspondencia entre las reservas en oro y la circulación. Esto fue cierto en la Oficina de Cambios pero no para los bancos, que emitían

por su lado las notas metálicas, con lo que se violaba el principio del respaldo pleno de la emisión con oro.

Sarmiento, el primer presidente constitucional que no fue jefe de una revolución triunfante, asumió el gobierno en una situación diferente. El país estaba encarrilado en un camino de progreso que la acción de su gobierno acentuaría, pero pasaba todavía por las alternativas finales de la guerra con el Paraguay y por los duros conflictos internos, de los cuales, los más severos y prolongados fueron originados por los levantamientos de López Jordán en la provincia de Entre Ríos. En la guerra con el Paraguay, en la que se gastaron 13.000.000 pesos fuertes, sólo en el año 1869 se invirtieron 3.400.000 pesos fuertes, aunque ya en 1870 esa suma bajó a 1.800.000. En la represión a los levantamientos en el Interior, las sumas gastadas fueron cuantiosas (véase el Cuadro 6).

Dada la magnitud de los gastos, se recurrió en este caso al financiamiento externo. Aunque es cierto que el empréstito contratado con la casa Murieta en Londres por 30.000.000 pesos tuvo por fin la construcción de obras públicas, en realidad fue parcialmente desviado para cubrir los gastos para sofocar las rebeliones en Entre Ríos.

En 1870, en un momento de abundancia en los mercados mundiales de capitales se negoció un crédito por 6.000.000 libras (30.000.000 pesos fuertes) para construir ferrocarriles y obras del puerto de Buenos Aires y Rosario. En una gestión apurada se obtuvo en Londres un crédito cuyos fondos comenzaron a llegar al país cuando nada se había previsto para iniciar las obras para las que estaban destinados. El gobierno, para compensar los pagos de intereses que debía hacer en Londres, los depositó también a interés en el Banco de la

Provincia. Un volumen de oro de tal magnitud produjo una expansión enorme en la plaza (multiplicada por el hecho de que los fondos se depositaron en un banco que prestaba con reservas fraccionarias). El aumento del crédito se tradujo en uno de las importaciones y el de éstas, en el de los ingresos fiscales, con lo que se acentuó la expansión. En 1873, la situación comenzó a revertirse. Los pagos de los servicios de las deudas insumían una proporción creciente de recursos e implicaban una continua salida de reservas. En consecuencia, comenzó a reducirse las importaciones y, por consiguiente, los ingresos fiscales. Por otro lado, la salida de reservas en la Oficina de Cambio provocó una fuerte contracción monetaria. De la expansión se pasó a la recesión. En 1873 se iniciaba una larga crisis que continuaría en la presidencia de Avellaneda.

Como habían fracasado los intentos por nacionalizar el Banco de la Provincia, el gobierno federal insistió en la idea de que debía existir un banco de emisión, de depósitos y descuentos autorizado por el Congreso de la Nación que, aunque no propiedad del Estado, fuera su agente financiero y tuviera un ámbito nacional.

Así se fundó en 1872 el Banco Nacional, el banco de la Constitución. Como no logró completarse la contribución de sus socios, el gobierno aportó como capital su propia deuda para alcanzar los tres millones de pesos fuertes requeridos.

Los dos gobiernos de los períodos 1862-1868 (Mitre) y 1868-1874 (Sarmiento) fueron afectados por la guerra, pero el primero pasó momentos más difíciles. Casi sin administración, con escasos ingresos, muchos de ellos comprometidos por las luchas internas, tuvo que hacer frente a una guerra moderna (la del

CUADRO 6
GASTOS DE GUERRA
(en millones de pesos fuertes)

Años	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875
Externa	3,4	1,8	0,3	0	0	0	n.d.
Interna	0,6	3,2	2,8	0	2,7	3,1	3,1

Fuente: R. Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis*, Buenos Aires, 1989.

Paraguay) con una enorme movilización de masas y recursos. La presidencia de Sarmiento no pudo, en los seis años, evitar gastos ingentes para sofocar revueltas internas. En 1876, Victorino de la Plaza calculaba que, hasta 1875, las guerras internas y externas habían costado 52.000.000 pesos fuertes, suma cercana a toda la deuda pública. De ese total, algo más de 22.000.000 correspondían a las guerras interiores.

Los problemas de la presidencia de Mitre tuvieron que ver con un Estado que recién empezaba, con la organización de la burocracia, la percepción de las rentas, los arreglos con la provincia de Buenos Aires para separar las esferas nacionales y provinciales antes confundidas, con los problemas que había dejado la deuda del gobierno de la Confederación. A pesar de eso, en materia de ferrocarriles y colonización se habían iniciado proyectos importantes, aunque su costo no pesó, entonces, mayormente sobre las finanzas públicas.

La presidencia de Sarmiento encaró la realización de obras que el propio gobierno contrató directamente, para lo que apeló al financiamiento externo. No se puede negar su importancia, pero sí se pueden discutir las formas de financiamiento, teniendo en cuenta sus resultados.

El desequilibrio entre gastos y recursos fue cada vez mayor. La fiebre de optimismo, la

creencia en un rápido crecimiento de los ingresos, parecía condenar la moderación en los gastos. Pero los ingresos fiscales dependían del volumen de las importaciones y éstas podían pagarse con exportaciones (que todavía no habían logrado un crecimiento tan grande) o con préstamos extranjeros. Las importaciones y la recaudación dependieron estrechamente de los préstamos del extranjero y fluctuaron con ellos, a veces violentamente. El efecto de los préstamos sobre los ingresos fiscales fue doble, uno directo y otro indirecto, porque al aumentar las importaciones también lo hacía la recaudación de la aduana.

En los Cuadros 7 y 8 aparecen las principales cuentas de la Tesorería Nacional entre 1864 y 1875.

LA CRISIS

La presidencia de Avellaneda se inició en el medio de dos crisis. Una fue política y estalló al final del gobierno anterior, al desconocerse los resultados de la elección presidencial de 1874. La otra fue continuación de la crisis económica que se había iniciado en 1873 y culminó en 1876 con el abandono de la convertibilidad. En sus primeros años se revirtió la tendencia expansionista que había empezado en la década anterior, aunque hacia su final,

luego de un severo programa de estabilización, tuvo lugar una fuerte recuperación. En ambas crisis, el presidente mostró una firme decisión para reducir gastos, que le permitió culminar su gestión con éxito en 1880.

La crisis económica iniciada en 1873 se sintió en 1874 con una caída de la recaudación. De 19.500.000 pesos fuertes, los ingresos tributarios bajaron ese año aproximadamente a 15.300.000 pesos fuertes. Se debió hacer frente a pagos por la deuda externa, que habían subido de 10.000.000 a 40.000.000 pesos fuertes. Se encaró para ello un programa de reducción de gastos. De 22.800.000 pesos fuertes en 1874, bajaron a 21.400.000 en 1875, a 17.600.000 en 1876 y a 14.700.000 en 1877. En moneda constante, la reducción fue del 43%. Todavía en 1875 tuvo que hacer frente a gastos extraordinarios por la guerra de Entre Ríos por un monto de 3.000.000 pesos fuertes.

El gobierno, que tenía muy presente la experiencia de un país aislado, alejado de los mercados mundiales, y de la necesidad de con-

tar con capitales para sus proyectos de progreso, mantuvo la firme decisión de pagar estrictamente sus obligaciones externas. La devaluación de 1876, a diferencia de lo que pasó en 1826, no se lo impidió. Pero ello fue posible porque, tras un breve período en el que aceptó una parte de los impuestos en papel moneda, se volvió a cobrarlos en metálico (o su "justo equivalente"). El esfuerzo de austeridad, en medio de una severa crisis, fue una prueba para los mercados de capitales del compromiso del gobierno de cumplir con sus obligaciones, lo que permitió en la década del 80 un extraordinario flujo de capitales hacia el país, lo que tanto contribuyó a su progreso. En estos años aumentaron los gastos en educación y obras públicas y disminuyeron gradualmente los militares.

Se usaban como dinero, monedas, billetes de banco y depósitos. Mientras que las monedas en general eran extranjeras, los billetes y los depósitos eran pasivos de los bancos de emisión y no del gobierno nacional.

CUADRO 7
ARGENTINA. TESORERÍA NACIONAL: 1864-1869
PRINCIPALES RUBROS
(millones \$ F, o \$ oro)

Año	1864	1865	1866	1867	1868	1869
TESORERÍA						
INGRESOS	8,00	8,30	8,40	13,10	12,60	12,40
Tributarios	6,80	8,00	9,20	11,60	12,20	12,20
EGRESOS	6,80	10,80	14,50	16,00	16,80	16,30
Egresos presupuestarios	6,20	6,90	6,10	5,70	7,10	9,10
Extraordinarios	0,00	3,90	5,80	7,10	6,50	3,90
Pagos Deuda Externa	0,00	2,10	2,60	2,40	1,80	3,00
USO CRÉDITO	1,20	-2,50	-6,10	-2,90	-4,20	-3,90
Empréstitos externos	0,00	0,00	0,00	0,00	2,90	1,70
Empréstitos internos	0,00	0,05	3,50	0,00	0,00	0,00
Crédito bancos	2,60	0,00	0,00	1,60	1,00	3,10

CUADRO 8
 ARGENTINA. TESORERÍA NACIONAL: 1870-1875
 PRINCIPALES RUBROS
 (millones \$ F, o \$ oro)

Año	1870	1871	1872	1873	1874	1875
TESORERÍA						
INGRESOS	14,90	2,50	19,60	20,20	16,10	17,90
Tributarios	14,30	12,10	17,50	19,50	15,30	16,10
EGRESOS	21,90	24,60	24,00	27,00	26,10	31,00
Egresos presupuestarios	12,70	15,20	24,00	24,30	22,90	21,40
Extraordinarios	5,10	3,10	0,00	2,70	3,20	3,10
Pagos Deuda Externa	6,30	5,70	6,90	7,70	6,70	7,10
USO CRÉDITO	-7,00	-22,10	-4,40	-6,80	-10,00	-13,10
Empréstitos externos	0,00	8,70	4,50	0,00	0,00	1,20
Empréstitos internos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Crédito bancos	2,30	1,60	2,60	5,60	7,50	21,60

Fuentes: M.H.C.N., 1864-1875.

El papel moneda había sido puesto en circulación desde 1822 por los bancos y la Casa de Moneda de la provincia y desde 1826 hasta 1867, con curso forzoso. A partir de 1866, el Banco de la Provincia de Buenos Aires actuó como un emisor monopolista, hasta que, en 1872, se agregó como tal el Banco Nacional. En el Banco de la Provincia se emitían, desde 1866, notas metálicas en pesos fuertes y, desde 1867, la Oficina de Cambios emitía contra entrega de metálico billetes de banco en pesos corrientes. A partir de su fundación en 1872, el Banco Nacional emitió notas metálicas.

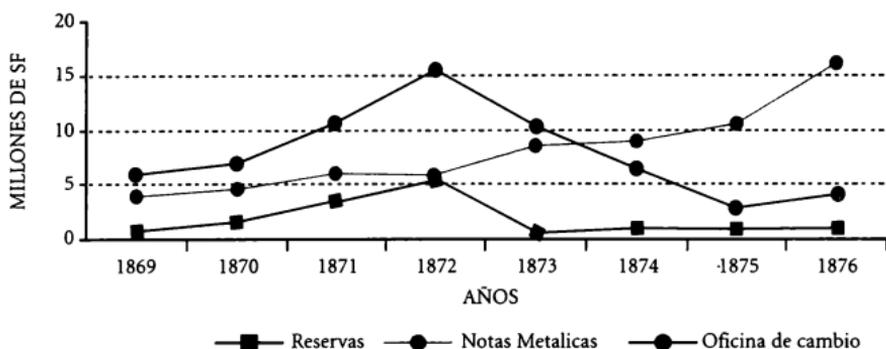
El gobierno depositó en el Banco de la Provincia de Buenos Aires parte de los fondos del empréstito Murieta, lo que produjo una enorme expansión del crédito. Cuando los retiró para transferirlos al Banco Nacional, provocó en aquel banco una contracción severa. Ésta se extendió al Banco Nacional cuando empezaron a salir reservas, al principio para pagar las mayores importaciones y

las deudas externas, luego por el temor del público a que una eventual suspensión de la convertibilidad se tradujera eventualmente en una devaluación.

Mientras que la salida de reservas en la Oficina de Cambios se reflejaba en una paralela reducción de billetes, no ocurría lo mismo en las carteras de los bancos donde la emisión de notas metálicas continuaba (precisamente para compensar la contracción del circulante), con lo cual también seguía la salida de reservas. Cuando éstas parecían agotarse, el Banco de la Provincia de Buenos Aires solicitó al gobierno provincial la suspensión de la convertibilidad, lo que así dispuso en mayo de 1876. Casi enseguida el gobierno nacional extendió la suspensión para el Banco Nacional. De este modo concluyó el periodo de convertibilidad iniciado en 1867.

Al tiempo de la suspensión, el gobierno federal pidió un préstamo de diez millones de pesos fuertes al Banco de la Provincia, que éste concedió por medio de una nueva emisión.

GRÁFICO 5
OFICINA DE CAMBIOS, NOTAS, RESERVAS, 1869-1876



¿Por qué, si se trataba de monetizar la deuda y no de obtener fondos genuinos, el gobierno no pidió ese crédito a su banco, el Nacional? Puede suponerse —tal vez con razón— que creía que el mercado absorbería mejor la nueva emisión del más viejo y sólido Banco de la Provincia que una del Banco Nacional. También porque el Banco Nacional tenía requisitos de reservas para emitir que no tuvo el Banco de la Provincia.

Como resultado de la negociación con el Banco de la Provincia, el Nacional quedó limitado en sus operaciones y sus notas no pudieron circular en la provincia ni en la ciudad de Buenos Aires. Casi al borde de la quiebra, inició un proceso de reorganización y logró recuperarse y, al final de la década, pudo renunciar al privilegio de la inconvertibilidad emitiendo nuevas notas convertibles.

En 1862 se había fundado un banco privado que tenía una característica especial: recibía depósitos y hacía sus pagos en libras esterlinas, al tiempo que mantenía una alta proporción de reservas. El Banco de Londres consolidó su presencia en el Río de la Plata

cuando mantuvo los pagos en metálico durante la crisis.

Mientras que el gobierno nacional podía tomar decisiones en el orden fiscal, no podía hacer lo mismo con los de naturaleza monetaria que, en gran medida, dependían del Banco de la Provincia de Buenos Aires y de su gobierno. Sin embargo, bajo un nuevo gobierno provincial, en el que asumió el Ministerio de Hacienda Francisco Balbín, un hombre con ideas financieras ortodoxas, el directorio del Banco, siempre más inclinado a responder al mercado con crédito fácil, tuvo que aceptar sus exigencias para estabilizar la moneda. Ya en 1878 se había comenzado la recuperación, que se acentuó hacia el '80.

El aumento del gasto gubernamental en el período 1873-76 produjo el incremento del ingreso y de las importaciones y se tradujo en un déficit de la balanza comercial y en la caída de las reservas de la Oficina de Cambios. Los ajustes automáticos del patrón oro, que exigían una reducción en la base monetaria, paralela a la caída de las reservas y, por consiguiente, el alza de la tasa de interés, no tu-

vieron lugar porque, en 1873, el Banco de la Provincia de Buenos Aires lo neutralizó emitiendo notas metálicas por cuatro millones de pesos fuertes. Por este motivo continuaron el déficit en la balanza comercial y la salida de reservas. Ante ello, en 1876, se procedió a decretar la inconvertibilidad, lo que significó, de hecho, una devaluación del 30%. Ésta fue acompañada, entre 1875 y 1877, por una política fiscal severamente restrictiva. Los gastos en moneda constante bajaron el 30% (de 28.600.000 pesos fuertes en 1875, a 20.000.000 en 1877). Durante tres años se obtuvieron superávits operativos. La política monetaria en 1876 fue expansiva, por la emisión de 10.000.000 pesos fuertes en notas metálicas, pero a partir de 1877 fue restrictiva. Ello permitió equilibrar la balanza comercial. En el período 1875-81 hubo cinco años de superávit y uno, 1878, de déficit. Mientras que la emisión produjo al principio una depreciación monetaria, una severa política fis-

cal llevó al convencimiento de que no habría futuras depreciaciones del dinero doméstico y aumentó su demanda, se produjo su apreciación y se volvió a la paridad anterior a 1876.

En el Cuadro 9 aparecen las principales cuentas de la tesorería nacional entre 1876 y 1880.

LOS AÑOS DE EUFORIA Y CRISIS

Eran muy distintas las condiciones económicas de la Argentina cuando Roca inició su presidencia. Los ingresos fiscales habían aumentado, de 6.800.000 pesos fuertes en 1864, a más de 26.000.000 en 1883. En menos de dos décadas, el crecimiento fue impresionante. Aunque estuvo lejos de los más optimistas cálculos de la época, fue bastante mayor que el de la población y probablemente que el del producto. Se había concluido con una crónica po-

CUADRO 9
ARGENTINA. TESORERÍA NACIONAL: 1876-1880
PRINCIPALES RUBROS
(millones \$ F, o \$ oro)

Año	1876	1877	1878	1879	1880
TESORERÍA					
INGRESOS	13,60	13,80	17,60	21,80	19,80
Tributarios	12,70	13,80	15,10	16,80	16,50
EGRESOS	26,30	19,60	21,20	25,50	26,90
Egresos presupuestarios	17,60	14,70	15,20	17,30	19,60
Extraordinarios	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagos Deuda Externa	6,60	6,90	7,30	7,50	7,20
USO CRÉDITO	-12,70	-5,80	-3,60	-3,70	-7,10
Empréstitos externos	2,10	0,00	0,30	0,30	3,30
Empréstitos internos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Crédito bancos	10,30	4,90	1,60	1,00	0,50

breza que había hecho inefectivos los gobiernos y obstaculizado la unidad nacional. Más aún, los resultados mostraban que las expectativas de los hombres de la organización sobre las perspectivas del progreso no habían sido erradas. Las nuevas tecnologías del transporte, especialmente el ferrocarril, hacían posible concluir con las distancias y el desierto y concretar las viejas aspiraciones de unidad.

En esta década, los problemas no tuvieron su origen en la pobreza sino en la impaciencia o en la poca prudencia de los esfuerzos por modernizar la nación, dotándola de una infraestructura que abaratará los costos de transporte y producción acercando los mercados. Se embarcó al país en proyectos demasiado ambiciosos y a veces poco rentables (como la construcción de ferrocarriles en zonas alejadas, de escasa población), financiándolos con préstamos que —dado lo poco redituable de esas operaciones en el corto plazo— fueron difíciles de pagar.

Se puso punto final al prolongado conflicto entre el —hasta entonces débil— poder central y el de las provincias. Tras la lucha en la que fue sometido López Jordán, sólo quedaba Buenos Aires en condiciones de enfrentar al gobierno nacional, lo que ocurrió al comienzo de los ochenta cuando después de una violenta lucha armada, la provincia de Buenos Aires debió ceder la ciudad, que de gran aldea pasó a ser una capital cosmopolita. Quedó decidida así la supremacía del poder central sobre el de las provincias.

El conflicto tuvo consecuencias negativas sobre las finanzas públicas. No sólo se trató de los montos insumidos en la compra de armamentos y en el apresto de fuerzas militares; fueron, además, los pagos a Buenos Aires por la cesión de edificios y obras públicas en la

ciudad y en los gastos de la administración local, entre los que sobresalieron los de la policía. La policía metropolitana, bajo el directo control del presidente, insumía un presupuesto equivalente al de todos los regimientos de línea del Ejército nacional

Parte de las obligaciones se pagaron con emisiones de nueva deuda (Fondos Públicos Nacionales) o gestionando préstamos en el exterior, y se inició así una década de fuerte endeudamiento. En los Cuadros 10 y 11 figuran las principales cuentas de la Tesorería Nacional entre 1881 y 1889.

La crisis de 1876 y el abandono de la convertibilidad habían significado, más que un golpe, una prueba sobre la decisión del gobierno de hacer frente a sus obligaciones externas, de las que se tenía un lejano pero desfavorable antecedente en el préstamo de 1825. La resuelta actitud del presidente Avellaneda, que dio prioridad a su cumplimiento y las medidas de austeridad adoptadas, permitieron volver, a principios de los ochenta, a la antigua paridad, evidencia del compromiso del gobierno de respetar los contratos, para así incorporar el país al conjunto de las naciones consideradas serias en los mercados internacionales de capital. El "riesgo país" (definido como la diferencia entre el rendimiento de bonos argentinos y el de los *Consols* británicos), que era muy alto en 1876, había bajado significativamente en 1880 (Gráfico 6). En una época de abundancia de capitales y declinación de la tasa de interés, la Argentina —donde aquéllos escaseaban— prometía ser una plaza atractiva para los inversores (véanse el Cuadro 12 y el Gráfico 6).

Esta vez los problemas de financiamiento no se originaron en la caída de recursos (como en tiempos de las guerras de la independencia

CUADRO 10
 ARGENTINA. TESORERÍA NACIONAL: 1881-1885
 PRINCIPALES RUBROS
 (millones \$ m/n)

Año	1881	1882	1883	1884	1885
TESORERÍA					
INGRESOS	20,80	26,80	32,70	36,20	39,50
Tributarios	20,90	23,50	26,30	30,20	29,30
EGRESOS	32,10	52,80	54,20	59,00	57,20
Egresos presupuestarios	22,20	42,70	34,80	42,10	42,10
Extraordinarios					
Pagos Deuda Externa	7,00	9,40	10,50	17,00	13,80
USO CRÉDITO	11,20	26,00	21,50	22,80	17,70
Empréstitos externos	0,30	4,20	0,60	14,10	2,30
Empréstitos internos					4,70
Crédito bancos	0,60	2,40	8,99	10,90	12,80

CUADRO 11
 ARGENTINA. TESORERÍA NACIONAL: 1886-1889
 PRINCIPALES RUBROS
 (millones \$ m/n)

Año	1886	1887	1888	1889
TESORERÍA				
INGRESOS	46,60	52,70	67,00	100,00
Tributarios	34,00	48,40	48,50	55,50
EGRESOS	62,80	65,50	74,90	148,50
Egresos presupuestarios	45,20	56,40	64,60	93,30
Extraordinarios				
Pagos Deuda Externa	17,50	14,10	13,00	17,80
USO CREDITO	16,20	22,80	12,90	11,70
Empréstitos externos	41,30	17,10	2,20	5,40
Empréstitos internos				
Crédito Bancos	6,40	5,20	0,20	31,20

Fuentes: M.H.C.N. 1881-1889

o durante los bloqueos), y tampoco en los gastos extraordinarios (como durante las guerras externas e interiores de los años sesenta y setenta). La firme convicción en las perspectivas de progreso llevó a una expansión poco pru-

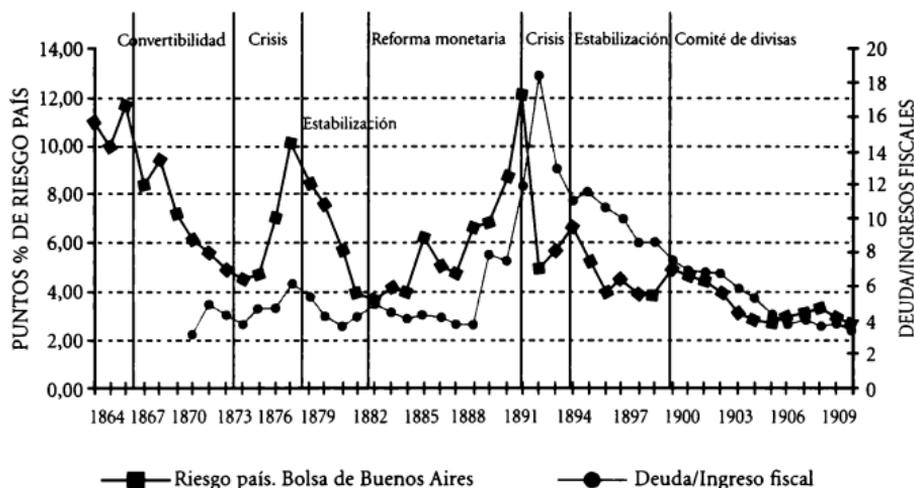
dente del gasto. En medio de una generalizada fiebre de optimismo, los detalles y los costos parecían poco importantes, puesto que todo se pagaría en el futuro con el gran crecimiento del país. Aunque las expectativas no fueron

CUADRO 12
RIESGO PAÍS: 1869-1910

Año	Rendimiento Bs. As (\$o) (5)=(3)/(4)	Rendimiento Consols (%) (6)	Riesgo país (5)-(6)
1869	10,67	3,20	7,47
1870	9,53	3,20	6,33
1871	8,99	3,20	5,79
1872	8,23	3,20	5,03
1873	7,87	3,20	4,67
1874	8,06	3,20	4,86
1875	9,18	3,20	5,98
1876	11,52	3,20	8,32
1877	9,24	3,10	6,14
1878	8,60	3,20	5,40
1879	7,35	3,10	4,25
1880	6,69	3,10	3,59
1881	6,75	3,00	3,75
1882	7,12	3,00	4,12
1883	6,84	3,00	3,84
1884	6,72	3,00	3,72
1885	5,76	3,00	2,76
1886	5,64	3,00	2,64
1887	6,50	3,00	3,50
1888	5,41	3,00	2,41
1889	4,44	2,80	1,64
1890	4,00	2,90	1,10
1891	2,39	2,90	-0,51
1892	2,59	2,80	-0,21
1893	2,63	2,80	-0,17
1894	2,27	2,70	-0,43
1895	2,19	2,60	-0,41
1896	2,39	2,50	-0,11
1897	2,48	2,50	-0,02
1898	2,80	2,50	0,30
1899	3,23	2,60	0,63
1900	3,19	2,80	0,39
1901	3,07	2,90	0,17
1902	3,01	2,90	0,11
1903	2,59	2,80	-0,21
1904	2,44	2,80	-0,36
1905	2,38	2,80	-0,42
1906	2,50	2,80	-0,30
1907	2,65	3,00	-0,35
1908	2,73	2,90	-0,17
1909	2,62	3,00	-0,38
1910	2,50	3,10	-0,60

Fuente: (6) T. S. Ashton, "Some Statistics of the Industrial Revolution", en G. F. Warren y A. Pearson, *Gold and Prices*, New York, 1934, pág. 403; B. R. Mitchell y P. Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge, 1962; cuadro 8 "Banking and Insurance", pág. 455.

GRÁFICO 6
RIESGO PAIS DE LA ARGENTINA



equivocadas, los resultados no fueron tan rápidos como para hacer frente a la cuantiosa deuda en que se había incurrido. Las obras tenían que hacerse, las tierras que poblarse y ponerse en producción, mientras que los intereses corrían desde el momento en que los préstamos se otorgaban.

Es cierto también que, en algunos casos, obras no rentables —como los ferrocarriles al norte— no se hicieron con fines económicos sino para lograr la integración del país, la eliminación de las distancias y el control del gobierno central sobre los territorios alejados, a los que el ejército nacional podía llegar en días, cuando antes necesitaba meses. La unidad política tuvo un elevado costo económico aunque no se lo haya advertido así.

Pero no todos los préstamos fueron para obras públicas. Con una parte de ellos se pagaron a la provincia de Buenos Aires las transferencias de edificios y servicios públicos y la deuda de 1876 con su banco (que éste, en rea-

lidad, había colocado entre el público emitiendo dinero). Otra se usó como aporte de capital para el Banco Nacional, obteniéndose oro de la venta de títulos en el exterior. Esas operaciones dieron lugar a un gran aumento del crédito por medio de la creación de dinero, acentuando artificialmente la expansión que continuaba al comenzar la década.

El poder del gobierno central se mostró en la mayor importancia que adquirió el hasta entonces relegado Banco Nacional. El gobierno federal quiso hacer de este banco mixto, en el que tenía una activa participación, no sólo su agente financiero sino la entidad bancaria principal, posición que fue ganando frente a la más antigua casa bancaria de la provincia.

Consolidado el poder central, la ley de 1881 instituyó por primera vez una unidad monetaria de cuenta para todo el país. Se trató del peso plata u oro de 25 gramos de plata de 9/000 de fino y 1,6159 gramos de oro. Se

producía una ligera devaluación respecto del peso fuerte, que tenía 27 gramos de plata, para seguir los patrones de la Unión Latina. Se acuñaron monedas de oro con múltiplos del peso, el *argentino* de oro de 5 pesos y el *medio argentino* de 2,5 pesos. El gobierno nacional no emitió dinero papel en esa unidad de cuenta. Los billetes de banco fueron un pasivo de los bancos de emisión autorizados y no del gobierno nacional. Los bancos, a partir de 1883, debían convertir sus viejas emisiones a la nueva unidad y los billetes en metálico cuando el público lo requiriera, lo que de hecho ya se estaba haciendo en 1880 tanto en el Banco Nacional como en la Oficina de Cambios del Banco de la Provincia.

Desde 1882 existió una fuerte expansión del crédito mediante la creación de dinero. En un país pequeño con una economía abierta bajo un régimen de convertibilidad, una oferta excedente de dinero se traduce en compra de importaciones y finalmente en una salida de oro. Pronto se vio que los bancos perdían reservas, al comienzo para pagar las crecientes importaciones, luego, de modo más acentuado, debido a que los particulares advertían que los bancos no podrían responder con metálico a todas sus obligaciones monetarias y trataban de preservarse de las pérdidas que les ocasionaría una eventual devaluación, y compraban oro o libras con los créditos que le daban los bancos. No pudiendo contener la salida de reservas, el Banco de la Provincia cerró su oficina de giros al exterior en junio de 1884 y, en enero de 1885, se autorizó al Banco Nacional a suspender la convertibilidad, extendiéndose luego la medida a los bancos provinciales de emisión, que fueron puestos bajo la inspección del gobierno central. Esta vez por disposición del gobierno federal, se declara-

ron de curso legal en todo el territorio del país los billetes del Banco Nacional y los de los bancos provinciales en sus respectivas jurisdicciones. La suspensión de la convertibilidad incluyó a los depósitos y, como con la reforma monetaria se había reemplazado el sistema bimonetario en papel y en metálico por uno nuevo en pesos oro, también se la extendió a los antiguos depósitos en metálico. Esto provocó el reclamo de quienes, desde 1854, se habían acostumbrado a que sus operaciones en metálico se pagaran en esa misma moneda, agravando la desconfianza que había generado la suspensión de la convertibilidad. Todo ello indujo una continua salida de capitales que el gobierno trató infructuosamente de detener.

La segunda parte de la década transcurrió durante la administración de Juárez Celman, bajo un sistema de papel moneda inconvertible en dos escenarios complejos. Por un lado, el de los frustrados intentos de estabilizar el tipo de cambio, utilizando la venta de activos y los fondos de los bancos garantidos; por el otro, el de la fiebre especulativa desatada por la gran expansión monetaria y del crédito, posibilitada por esas mismas entradas de fondos. Ellos no contribuyeron a estabilizar la moneda y el cambio, sino que provocaron una fuga enorme de capitales que concluyó en la crisis de 1890.

La deuda externa e interna en la segunda parte de la década aumentó mucho. En la externa se trató del voluminoso empréstito de Obras Públicas de 1885 y en los que se contrataron para la construcción del ferrocarril a Jujuy. Fue, en cambio, mayor el de la deuda externa provincial que se tomó en 1887 para fundar los bancos garantidos. Finalmente, otra parte consistió en la externalización de la deuda interna, que se hizo respondiendo a las

presiones de acreedores de títulos en pesos fuertes perjudicados por la inconvertibilidad de 1885. La mayor emisión de deuda interna fue la de 150.000.000 de pesos corrientes para la fundación de bancos garantidos, que en un año duplicó la existente.

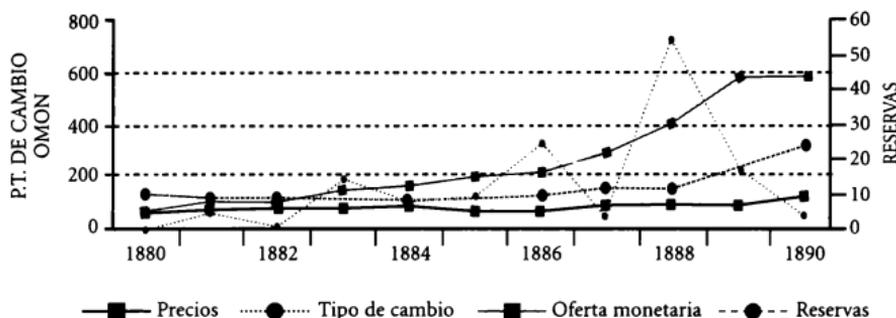
En un esfuerzo por estabilizar el peso, se intervino en el mercado usando los fondos (en oro) de la venta del Ferrocarril Andino. Por otra parte, el gobierno trató de acceder a las reservas de oro de los bancos privados mediante la creación de un sistema nacional de bancos privados de emisión, los denominados bancos garantidos. La ley de creación de los bancos de emisión se inspiraba en el proyecto de bancos libres de 1862 y en la experiencia de los *National Banks* de los Estados Unidos, aunque en su aplicación concreta tuvo marcadas diferencias que explican también su resonante fracaso. Bajo ese régimen, el negocio bancario dejaba de ser una concesión del Estado y cualquier persona que reuniera los capitales determinados por la ley podía constituir un banco de emisión siempre que la garantizara con su equivalente en títulos públicos en oro. Se justificó el proyecto en la necesidad de contar con un circulante uniforme para todo el país, prefiriéndose un sistema de pluralidad al de un banco estatal único de emisión. Sin embargo, no escapó a los contemporáneos que por ese medio el gobierno pretendió quedarse con las reservas de oro de los bancos, cambiándolas por títulos públicos que garantizarían las emisiones. Con el monopolio de la oferta de oro podría controlar la plaza y evitar las alzas que se producían en el mercado cada vez que concurrían como compradores de oro para pagar sus deudas en el exterior.

La experiencia fue, sin embargo, distinta y, por cierto, ruinosa. Por de pronto, no se trató

como en los Estados Unidos de que los bancos compraran una deuda ya en circulación. Se emitió una nueva de magnitudes inéditas, unos ciento cincuenta millones de pesos que duplicaron en un año el stock de deuda existente. Por otro lado, no fueron bancos particulares (interesados en la ganancia que les ofrecía tener en su activo bonos del gobierno por el que percibían interés y en el pasivo, billetes por los que no lo pagaban) los que accedieron al negocio, sino los gobiernos de casi todas las provincias que fundaron bancos para monetizar sus déficit, usando de un instrumento que con éxito había probado la provincia de Buenos Aires durante décadas. Para complicar más el problema, y a fin de conseguir el oro para comprar los bonos, las provincias pidieron préstamos en el exterior dando como garantía los mismos títulos nacionales. Por un lado, la Nación había creado una enorme deuda interna de unos ciento cincuenta millones de pesos; por el otro, las provincias se habían endeudado en el exterior para conseguir oro por un monto de cien millones de pesos oro y, sobre la base de esa deuda, los bancos realizaron una enorme emisión, otros ciento cincuenta millones que duplicaron el stock de dinero existente. Con ello se expandió el crédito y se cubrieron deficiencias presupuestarias en las provincias, pero se produjo también un enorme desajuste.

Con el oro depositado en garantía, el gobierno intervino por medio del Banco Nacional, tratando de sostener el valor del peso papel, lo que efectivamente logró, ya que durante los años 1887 y 1888 se estabilizó un premio para el oro en alrededor del 30%. Pero esa flotación sucia implicó una pérdida de reservas de casi la misma magnitud de los fondos que habían entrado (véase el Gráfico 7).

GRÁFICO 7
RESERVAS, PRECIOS, TIPOS DE CAMBIO Y OFERTA MONETARIA
(1880-1890)



Mientras los bancos expandían el crédito mediante la creación de dinero, el público compraba el oro que el banco le ofrecía. Tras las pérdidas sufridas en mayo de 1885, cuando todos los activos monetarios y financieros quedaron convertidos en papel depreciado, nadie confiaba en una moneda que el gobierno podía manipular. Se trató de una descomunal fuga de capitales. Debe advertirse que la magnitud de esas salidas fue mucho mayor que las sumas requeridas para pagar los servicios de la deuda o el déficit de la balanza comercial, con lo que la crisis del '90 no se produjo por los abultados pagos de la deuda externa una vez que se detuvieron los préstamos, sino por la decisión del público de cambiar de cartera.

Cuando quedaron exhaustas las reservas, el tipo de cambio saltó. Ya se estaba en la crisis de 1890. Pero a la corrida de reservas siguió la de depósitos. No sólo el público demandaba oro sino que, cuando éste ya no se obtenía en la plaza, quería efectivo y nadie confiaba en dejar sus ahorros en los bancos. Para hacer frente a la demanda de efectivo pidieron un aumento del circulante. A ello respondió la emisión clandestina de marzo. Tras la revolu-

ción de julio de 1890, el gobierno de agosto implementó medidas de severo ajuste fiscal y buscó un préstamo en el exterior para superar transitoriamente el problema que se producía en el mercado cada vez que compraba oro y evitar el efecto perverso que ello tenía sobre el aumento del tipo de cambio y, por ende, sobre sus obligaciones. El ministro de Hacienda confiaba en que gracias a su vieja relación con la casa Baring podría obtener un crédito para pagar los compromisos inminentes en el exterior y estabilizar el cambio. Vicente Fidel López no había tenido en cuenta las dificultades mismas de Baring, que la llevaron en noviembre de 1890 a recabar la ayuda del Banco de Inglaterra, con lo que inició el proceso de su propia liquidación.

En noviembre de 1890, la casa Baring informó al gobierno argentino que no sólo no estaba en condiciones de acceder a la postergación que se le pedía, sino que no podía hacer frente a los pagos de la cuota correspondiente a la compra de las Aguas Corrientes de la capital, a la que estaba obligada. Debe decirse que la llamada deuda argentina que estaba en la cartera de Baring no fue, como por mu-

cho tiempo se dijo, deuda del gobierno sino que, como lo relató Ziegler y luego reconoció el mismo Ferns, se trató de acciones privadas de la compañía de Aguas Corrientes en la que Baring tenía intereses y cuya venta aseguró como *underwriter*. Como esos papeles no se colocaron en el mercado, le quedaron a Baring en su cartera a precios ínfimos, afectando su solvencia. Fue ésta una deuda privada de una compañía que operaba en la Argentina (Buenos Aires Water Supply and Drainage Company) y no del gobierno argentino.

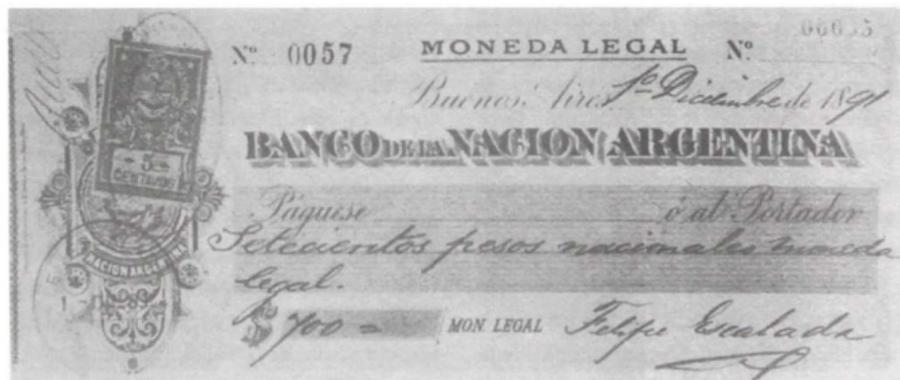
La noticia produjo un fuerte impacto. Pero el gobierno reaccionó rápidamente dando instrucciones a su negociador en Londres para continuar las gestiones con el comité que el Banco de Inglaterra había puesto a cargo de los asuntos Baring (conocido por el nombre de su presidente, Lord Rothschild, o también como Comité Argentino). Para que las obligaciones que el gobierno argentino no pudiera pagar no pasaran a pérdida en Baring, con el auxilio del banco Morgan se concedió un crédito por quince millones de libras (*Funding Loan*). Con sus bonos no sólo se pagarían las cuotas atrasadas de los empréstitos sino tam-

bién las garantías ferroviarias. Además se otorgaban treinta y dos millones para recomprar las Obras Sanitarias, con lo que se reemplazó en la cartera de Baring títulos totalmente desvalorizados por sólidos bonos Morgan, mejorando la situación patrimonial del banco, cuya solvencia estaba afectada. La Argentina pagaría sus deudas con los bonos de ese *Funding Loan*, el que quedó garantizado con los ingresos de aduana. A su vez, se obligaba a no emitir en el futuro.

El bono Morgan tenía un interés del 6%, elevado para la época, pero este arreglo evitó los apremios de pagos, los que se pudieron ordenar, y la competencia en la plaza por el escaso oro disponible, que tendía a elevar su precio.

Con el establecimiento de los impuestos internos, la cobranza en oro y una severa reducción de gastos mejoró la situación fiscal, con lo que bajaron el "riesgo país" y la tasa de interés (véase el Gráfico 6 sobre riesgo país).

En definitiva, el arreglo fue posible porque —una vez ordenadas las finanzas y establecido que el gobierno no podía emitir— se había ganado la confianza de los mercados internacionales. Un crédito de esa naturaleza era lo que





Carlos Pellegrini preside el acto inaugural de las actividades del Banco de la Nación. Archivo General de la Nación.

infructuosamente había tratado de conseguir el gobierno de Pellegrini desde agosto. Se debió llegar a una crisis internacional para concluir acuerdos que lo hicieran posible. Claro que el préstamo se dio bajo la condición de aceptar con carácter privilegiado otras deudas como la de los ferrocarriles y, finalmente, la devolución de la compañía de Aguas Corrientes, que había dejado de ser un negocio en el exterior cuando la depreciación afectó los ingresos de la empresa concesionaria, que no pudo cobrar a los usuarios sus servicios en oro.

No se incluyeron en el arreglo el Empréstito de Obras Públicas de 1885 —porque estaba garantizado con los ingresos de aduana, por lo que nunca se dejó de pagar— ni las cédulas hipotecarias que eran una deuda interna aunque, en una parte importante, se habían colocado en el exterior. Los delegados de Alemania y Francia en el Comité Rotschild, representando a sus connacionales tenedores de cédulas hipotecarias, se retiraron cuando los británicos se opusieron —con el apoyo argentino— a incluirlas.

En abril de 1891, tras una corrida que había tenido su origen en el Banco Constructor de la Plata, se alcanzó el punto culminante de la crisis cuando los bancos Nacional y de la Provincia cerraron sus puertas y comenzó la

fase de liquidación que continuó en mayo con una corrida generalizada en los demás bancos. El cierre de los dos bancos más importantes produjo una enorme contracción monetaria porque los depósitos que los particulares tenían en ellos no se pudieron usar como dinero, quedando como simples obligaciones quirografarias. El gobierno nacional asumió sus emisiones, así como la de los demás bancos garantidos que devolvieron los Fondos Públicos dados en garantía. Como la Nación también asumió la deuda externa con que se compraron esos bonos, fueron finalmente los gobiernos provinciales los que se beneficiaron del derecho de *señoreaje* que da la emisión. Dada la falta de bancos de descuento, en octubre de 1891 se creó el Banco de la Nación que sucedía al Nacional y que empezó a funcionar en diciembre aunque con restricciones respecto de encajes mucho más altos. Aunque en un principio su actividad fue muy reducida, gradualmente, en su casa central, pero también en las numerosas sucursales que se establecieron en el interior, adquirió una importancia muy grande. El banco no podía prestar a gobiernos salvo al de la Nación y por sumas limitadas, estaba, en cambio, autorizado a redescantar documentos de otros bancos.



Anverso y reverso de un *patacón*, peso plata. Banco de la Nación Argentina.

Las severas medidas de austeridad, los nuevos impuestos y su pago en oro, la reducción de gastos y la contracción monetaria lograron la estabilidad y una muy positiva reacción en el mercado de capitales, donde bajó significativamente el “riesgo país”.

Mientras que el stock de deuda no aumentó, si lo hicieron los recursos y mejoró la relación deuda/ingresos fiscales, lo que daba una idea de la capacidad de pago del país. Ni la contracción monetaria ni la de los gastos afectaron el ritmo de crecimiento que continuó, salvo el año 1891, durante la década —aunque no tanto como en los ochenta—. Las exportaciones de trigo, que en 1880 eran de 1166 toneladas, alcanzaban en 1893 a 1.008.137 toneladas. Con el aumento de las exportaciones, los pagos de la deuda como proporción de éstas disminuyó (no por el precio, sino por el volumen).

En 1893, con una situación más desahogada, el ministro de Hacienda Romero ofreció a los acreedores reemplazar con efectivo los pagos que se hacían con el bono Morgan. La Argentina entregaría anualmente 1.500.000 libras en concepto de intereses, que debían prorratearse

entre ellos. De ese modo se evitaba aumentar la deuda debido a las elevadas tasas de interés que había que pagar. De hecho, la propuesta importaba la disminución de los intereses, por lo que los acreedores reaccionaron desfavorablemente, aunque finalmente accedieron y se repartieron las sumas entregadas. La Argentina, desde entonces, cumplió estrictamente —y aun adelantó— sus pagos. En 1896 se concluyó otro arreglo por el que el gobierno nacional asumió la deuda provincial por los bancos garantidos.

Desde 1895, el peso papel había empezado a valorizarse. El oro, que tenía un premio de casi el 300%, había bajado al 250%. En ese marco se emprendió el ambicioso proyecto de la incorporación del país al régimen del patrón oro con la puesta en funcionamiento de la Caja de Conversión. La ley de reforma monetaria de 1899 creó el peso moneda nacional con un tipo de cambio fijo de 2,2727 pesos moneda nacional por un peso oro. La caja podría emitir sólo contra la entrega de oro.

El régimen que sólo permitía emitir contra la entrada de oro despertó en un comienzo muchas dudas. Fue, además, muy discutido

porque la Nación, al establecer una nueva paridad, decidía por vez primera una quita en todos sus pasivos monetarios, ya que tras la liquidación de los bancos garantidos toda la emisión de dinero pasó a ser un pasivo de la Nación. Con las emisiones de la Caja, el dinero, por eso llamado moneda nacional, pasó a ser un pasivo directo del gobierno.

En el terreno de los gastos, la amenaza de un conflicto con Chile requirió la creación de una moderna flota de guerra, lo que demandó cuantiosos gastos que sólo se pudieron afrontar en la nueva situación de estabilidad y aumento de recursos. En el Cuadro 13 figuran las principales cuentas de la Tesorería nacional entre 1890 y 1899.

CUADRO 13
ARGENTINA. TESORERÍA NACIONAL: 1890-1899
Ingresos por rentas y Gastos

Año	Ingresos por rentas nacionales	Gastos de la Administración Nacional
1890	29,1	38,1
1891	19,5	33,7
1892	32,6	38,7
1893	38,4	38
1894	34,2	40,1
1895	38,2	48,5
1896	42	78,2
1897	51,4	61
1898	53,2	121,3
1899	72,9	76,6

Fuente: Memoria del Ministerio de Hacienda, año 1913.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Los estudios sobre finanzas públicas moneada y bancos tienen lejanos antecedentes. Escritos algunos en oportunidad de acontecimientos de importancia que merecieron juicios de quienes fueron actores u observadores privilegiados, en otros, tuvieron la intención de ser estudios más eruditos de quienes ocupaban una cátedra o habían estado en el gobierno.

Entre los primeros, existe un trabajo sobre el Banco de la Provincia de Buenos Aires desde su fundación en 1822 como Banco de Des-

cuentos, escrito por OSVALDO GARRIGÓS, *El Banco de la Provincia*, Buenos Aires, 1873, quien había tenido una activa participación en la vida política en las décadas anteriores a la organización nacional. La obra *La Crisis 1873-1876* fue un análisis de ésta, escrito por quien había sido presidente del Banco Hipotecario de la Provincia y luego ministro de Hacienda atacando la excesiva emisión, los desmedidos gastos fiscales y abogando por severas medidas de ajuste fiscal y monetario para superarla.

Desde un ángulo opuesto, apareció un informe a la legislatura provincial presentado por el ministro de Hacienda de la provincia, RUFINO VARELA que sostenía que el gobierno y el banco debían responder a las necesidades del comercio y la producción facilitando el acceso al crédito. Publicó también, *Bancos. Circulación Fiduciaria y Moneda Nacional*, Buenos Aires, 1882, con motivo de la aprobación de la ley monetaria de 1881. Sobre el filo mismo de la crisis presentó un informe al Congreso, publicado como libro en 1882, recomendando un paquete de ingeniosas, aunque no suficientes, medidas para enfrentar la crisis, las que no llegaron a aplicarse por su misma inviabilidad y debido a su brevísimo paso por ese ministerio.

Es muy importante el informe de los ministros de Economía, VICENTE F. LÓPEZ, y EMILIO HANSEN, sobre las circunstancias que culminaron en la crisis y sus problemas, en las *Memorias de Hacienda*, 1891 y 1892.

En su época, el estudio más completo fue el de JOSÉ A. TERRY, *La crisis 1885-1892, Sistema Bancario*, Buenos Aires, 1892. Terry después ocupó la cartera de Hacienda. En su obra, además de una muy abundante y detallada información, se hacen severas críticas a las medidas del gobierno de entonces. También, como resultado de sus apuntes de clase en la cátedra de Finanzas Públicas en la Facultad de Derecho, y en ese estilo, publicó *Finanzas*, Buenos Aires, 1899, una historia de las finanzas públicas de la Argentina. Del mismo autor, *Cuestiones monetarias*, Buenos Aires, 1899.

JOSÉ M. ROSA, *La reforma monetaria en la República Argentina*, Buenos Aires, 1909, escribió un estudio con su intervención en los debates sobre la reforma monetaria de 1899.

Existieron otras obras que no se hicieron con el propósito específico de dar argumentos a favor o en contra de políticas gubernamentales, sino con la intención de ser estudios más profundos. El más conocido fue el del otrora ministro de Hacienda, EMILIO HANSEN, *La moneda Argentina*, Buenos Aires, 1916. Es una descripción detallada y amplia que, como lo señaló Prebisch, tiene la limitación de ser fundamentalmente descriptiva, aunque por la información que brinda es de gran utilidad.

AGUSTIN DE VEDIA escribió *El Banco Nacional, Historia financiera de la República Argentina, 1811-1854*, Buenos Aires, 1891. SIXTO QUESADA publicó también un estudio valioso por la información que contiene, *Historia de los Bancos Modernos. Bancos de Descuentos. La moneda y el crédito*, tomos I y II, Buenos Aires, 1901.

Como se advierte desde las últimas décadas del siglo XIX hasta 1920 existió una profusa difusión de obras destinadas al tema. Después de la Segunda Guerra Mundial, un estudiante de Taussig llegó a la Argentina para ver cómo influía el movimiento de capitales las fluctuaciones del balance de pagos, interesándose en cómo se producía un ajuste bajo un régimen de papel moneda convertible. La tesis de JOHN H WILLIAMS, *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1890*, Cambridge, Mass., 1920, se transformó en un clásico. Además de sus aportes teóricos, por ser el estudio más profesional sobre el régimen monetario, bancario, sobre la deuda externa y el balance de pagos de la Argentina, la obra de Williams fue y seguirá siendo de consulta obligada para quienes quieran acceder al estudio de esos problemas.

En la misma línea de brindar información solamente descriptiva, apareció el estudio de

NORBERTO PIÑERO, *La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina*, Buenos Aires, 1921. Como un comentario crítico a la obra de Piñero, en ese momento aparecieron dos artículos de RAUL PREBISCH, "Anotaciones sobre nuestro medio circulante", *Revista de Ciencias Económicas*, año IX, serie III, Buenos Aires, 1921. El entonces joven egresado de la Facultad de Ciencias Económicas se ocupó también de un aspecto más sustancial, haciendo un análisis de la historia de las finanzas, la moneda y los bancos desde 1875 hasta 1915. Un estudio imprescindible, aunque muy breve, con respuestas ortodoxas sobre política monetaria, que a quienes leyeron sólo al último Prebisch les sorprenderán.

Pasaron muchos años hasta que, en la década de los sesenta, se publicó el libro de ALEC FORD, *The Gold Standard, 1880-1914: Britain and Argentina*, Oxford, 1962. Mientras que el trabajo de Williams buscaba en el mecanismo de precios la respuesta a los ajustes de la balanza de pagos, en el de Ford, los cambios en los ingresos producidos por la devaluación, a través de la caída de la demanda de importaciones, son los que producían esos ajustes. Como en el caso de Williams, mas allá de sus aspectos teóricos, la obra tuvo y sigue teniendo una gran utilidad por la investigación empírica que ha reunido.

DAVID JOSLIN, *A Century of Banking in Latin America*, Londres, 1963, incluye una historia del Banco de Londres y América del Sur.

En RAFAEL OLARRA JIMÉNEZ en *El dinero y las estructuras monetarias*, Buenos Aires, 1967, se ofrece una detallada exposición de la evolución de los problemas monetarios.

En períodos más recientes, ha habido una abundante serie de trabajos sobre problemas financieros y monetarios en la primera mitad del siglo XIX. En los setenta apareció una obra fundamental, de CARLOS SEGRETI, *Moneda y política*

en la primera mitad del siglo XIX. *Contribución al estudio de la moneda argentina*, Tucumán, 1975. Se trata de un estudio de la evolución de los instrumentos monetarios desde la Revolución de Mayo, en las provincias del interior y en Buenos Aires, obra de consulta ineludible.

No se puede dejar de mencionar, además, los trabajos de S. E. AMARAL, sobre Baring y las finanzas inflacionarias, "La reforma financiera de 1821 y el establecimiento del Crédito Público en Buenos Aires", *Cuadernos de Numística y Ciencias Históricas*, tomo IX, número 33. Buenos Aires, octubre 1982; "El empréstito de Londres de 1824", *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 23, Buenos Aires, enero-marzo 1984, y "El descubrimiento de la financiación inflacionaria. Buenos Aires, 1790-1830", *Investigaciones y Ensayos*, vol. 37, Buenos Aires, enero-junio 1988. En ellos, adelanta hipótesis nuevas e importantes para interpretar esos fenómenos que comentamos en el texto. Los estudios de J. C. NICOLAU, *Rosas y García. La economía Bonaerense (1829-35)*, Buenos Aires, 1980, y "La reforma Económico-financiera de la Provincia de Buenos Aires (1821-1825)", *Liberalismo y Economía*, Buenos Aires, 1988, acompañan una información valiosa sobre los distintos períodos que cubre y especialmente sobre las gestiones de García y el empréstito Baring.

La obra de TULLIO HALPERIN DONGHI, *Guerre y finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, 1982, no sólo por su aporte informativo sino por el agudo análisis de algunos problemas, se ha convertido en otro clásico en la materia.

Los estudios sobre la segunda mitad del siglo son más recientes. ROBERTO CORTES CONDE, *Dinero, deuda y crisis*, Buenos Aires, 1989, es la primera historia monetaria y de las finanzas públicas del período. No sólo incorpora nuevas

series monetarias y financieras sino que da una interpretación distinta a las de Ford y Williams sobre el patrón oro y las crisis de 1873-1876 y de 1890, argumentos que habían sido adelantados en su publicación *Nuevos Aspectos de la crisis de 1890*, Buenos Aires, 1987.

GERARDO DELLA PAOLERA presentó un trabajo como parte de sus tesis doctoral, *How the Argentine Economy Performed during the International Gold Standard: A Reexamination*, Universidad de Chicago, 1988. En su tesis doctoral también elabora nuevas series para el período que va desde fines de los ochenta hasta 1910.

ROBERTO CORTÉS CONDE publicó *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires, 1997, y dos estudios, uno sobre problemas fiscales y otro sobre Bancos, en R SYLLA, R. TILLY y G. TORTELLA, *The State, the Financial System, and Economic Modernization*, Cambridge, Mass., 1999. También estudios sobre el patrón oro, "Las razones del fracaso del gold standard en la Argentina 1867-1899", *Aspectos Analíticos e Históricos de la convertibilidad Monetaria*, Buenos Aires, 1996, y sobre deuda externa, "Deuda externa y crisis en Argentina (1860-1905)", *La formación de los Bancos Centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1994.

Además de las mencionadas arriba, se recomiendan las siguientes obras para los temas tratados en este capítulo:

A. A. ALLENDE, "Notas sobre la supresión de los derechos de tránsito y nacionalización de las aduanas en las provincias de la Confederación", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Primer Congreso de Historia Argentina y Regional*, Buenos Aires, 1973.

J. ÁLVAREZ, *Temas de historia económica argentina*, Buenos Aires, 1929.

BEATRIZ BOSCH, "El colapso financiero de la Confederación Argentina (octubre a diciem-

bre de 1861)", en INSTITUTO DE ESTUDIOS AMERICANISTAS DR. E. MARTÍNEZ PAZ, *Homenaje al Dr. Ceferino Garzón Maceda*, Córdoba, 1973.

M. BORDO, "Money, History and International Finance", en NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, *Essays in Honor of Anna J. Schwartz*, Chicago, 1989.

MIRON BURGIN, *The Economic Aspects of Argentine Federalism, 1820-1852*, New York, 1971.

R. CAMERON, *Banking in the Early Stages of Industrialization*, Londres, 1967.

F. E. CONVERSO, *Finanzas públicas y mercado de mercancías en el siglo XIX*, Córdoba, 1995.

ROBERTO CORTÉS CONDE, *Fiscal crisis and inflation in the XIX century in Argentina*, inédito, 1998.

MIGUEL ÁNGEL DE MARCO, *La Guardia Nacional Argentina en la Guerra del Paraguay*, Buenos Aires, 1967.

H. S. FERNS, *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Oxford, 1960.

I. FERREYRA, *Las finanzas cordobesas 1820-1856*, inédito, 1998.

E. J. FITTE, *Historia de un empréstito*, Buenos Aires, 1962.

HERBERT KLEIN, "Las finanzas del Virreinato del Río de la Plata", *Desarrollo Económico*, vol. 13, n° 50, Buenos Aires, 1973.

J. C. NICOLAU, *Dorrego gobernador. Economía y finanzas (1826-27)*, Buenos Aires, 1977.

REPÚBLICA ARGENTINA-MINISTERIO DE HACIENDA, *Extracto estadístico de la República Argentina correspondiente al año 1915*, Buenos Aires, 1916.

A. TANDETER, "Trabajo forzado y trabajo libre en el Potosí colonial tardío", *Desarrollo Económico*, vol. 23, n° 90, Buenos Aires, julio-septiembre 1983.

R. ZORRAQUIN BECÚ, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, 1958.

32. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA MONEDA EN LAS PROVINCIAS DEL INTERIOR (1810-1860)

*Roberto Cortés Conde, Félix Converso, Luis Coria,
Ana Inés Ferreyra y Enrique C. Schaller*

Quizás el rasgo más distintivo de las finanzas públicas provinciales fue la gran penuria de recursos. No se puede concluir por ello que su causa fue siempre la extrema pobreza de sus economías. Aunque para la mayoría de las provincias eso fue cierto, no lo fue, en cambio, para algunas como Córdoba y Corrientes que, aunque no tuvieron la riqueza de Buenos Aires, no pueden considerarse pobres para las condiciones de la época.

Lo que está fuera de toda proporción es la relación entre la población y el nivel de ingresos fiscales de algunas provincias y los de Buenos Aires. Compárense los casos de ésta última y de Córdoba. En 1819, la población de Buenos Aires era de 120.000 habitantes y la de Córdoba de 75.000, mientras que los ingresos tributarios de la primera llegaban a los 2.000.000 pesos y en la segunda a poco más de 136.000. Resultaría que la carga fiscal en Buenos Aires sería de 16,7 pesos por habitante mientras que la de Córdoba solamente de 1,8 pesos por habitante. Si los impuestos gravaban principalmente el consumo, se deduciría que un porteño consumía doce veces más que un cordobés o, por otro lado, que el primero estaba agobiado por impuestos mucho mayores. Nada de lo conocido permite llegar a esa conclusión. Es probable que los habitantes de

Buenos Aires tuvieran un ingreso mayor que los de Córdoba pero la brecha no pudo ser de esa magnitud.

Quizás esas diferencias podrían explicarse porque los gravámenes a la entrada de las mercancías al puerto de Buenos Aires lo hubieran pagado los habitantes de todo el país y no sólo los de Buenos Aires. Esto fue cierto sólo en parte.

Las mercaderías que ingresaban por Buenos Aires, cuando entraban a una provincia volvían a pagar un impuesto a su introducción, la alcabala (más adelante, derechos de importación y exportación). Si se suman los ingresos de todas las provincias —o al menos de las más importantes— por concepto de introducción de mercancías, se advierte que son muchísimo menores que los que se perciben en Buenos Aires. Y ello a pesar de que algunos artículos provienen de otras provincias, lo que sobrestimaría los importados del exterior. Sólo se los puede distinguir cuando la información sobre alcabalas diferencia las que gravan los efectos de Castilla, es decir del exterior, de los de la tierra, que son de otras provincias. Parecería entonces que la mayoría de las mercancías importadas se habría consumido en Buenos Aires. Esta conclusión es bastante razonable ya que sus habitantes tuvieron una ca-

pacidad de consumo más elevada, no sólo debido a la diferencia de sus ingresos respecto de los de las otras provincias, sino por el enorme costo de transporte para las del Interior, que actuó como una barrera natural contra los bienes importados.

Fueron, entonces, los elevados costos del transporte los que limitaron el comercio interprovincial y los que por ende afectaron sus ingresos fiscales. Es cierto, sin embargo, que los gravámenes al comercio encarecieron aún más el intercambio. No puede decirse, que la falta de mercados más amplios sólo se deba a esos gravámenes, sino que fue resultado, principalmente, de los altos costos del transporte terrestre.

En realidad, lo que los datos de ingresos fiscales están mostrando es que los mercados estuvieron segmentados, y que las economías fueron muy poco abiertas. Mientras que las zonas cercanas a los puertos exportaban más al exterior y consumían más bienes importados, las del Interior producían mayormente para el mercado interno y consumían más mercaderías domésticas. Esto no sólo diferencia a Buenos Aires, que tuvo un puerto de ultramar, del resto de las provincias, sino también a aquellas que tuvieron fronteras externas como Corrientes, Salta y Mendoza. En las que no lo tenían, los mercados funcionaron en ámbitos locales, con intercambios no muy considerables con las otras. Sin embargo, y en esto consistió su problema, la producción que pasó por los límites provinciales fue la fuente principal de sus ingresos fiscales.

Las reformas que trataron de crear impuestos directos (a las ganancias o a los capitales) fracasaron, debido a que en economías ganaderas muy rudimentarias su evaluación es muy difícil. También, porque mientras los

impuestos al consumo gravaban a toda la población, los otros sólo afectaban a los productores o comerciantes, que fueron suficientemente poderosos para oponerse a soportar la mayor parte del peso impositivo.

Pocos fueron los cambios que se introdujeron en el régimen fiscal después de la Revolución de 1810. Cada una de las cajas siguió cobrando los antiguos impuestos y pagando los gastos de su propia administración. El gobierno de Buenos Aires, desde 1811, trató de unificar las tarifas a la introducción de mercancías, aunque prevaleció una situación bastante desordenada en que las antiguas se superpusieron a otras nuevas. Con motivo de la guerra, el gobierno central estableció impuestos extraordinarios. Los principales cambios fueron consecuencia de que algunas regiones, que antes pertenecían a la jurisdicción de una intendencia y subordinaban sus cajas a la de ésta, comenzaron a separarse y reclamar su autonomía. Mendoza se separó de Córdoba en 1813; Entre Ríos y Santa Fe, de Buenos Aires, y luego Corrientes en 1814. Cada ciudad con su región (su provincia) reclamó su gobierno propio y el control de su caja (principal o subordinada), lo que en la práctica hizo viable su autonomía.

El impuesto a las alcabalas, a la introducción de mercancías, produjo la mayor parte de la recaudación. En las décadas siguientes, con las mismas características, sería denominado impuesto a las importaciones y exportaciones. En Córdoba, desde 1820 hasta 1832, los ingresos en concepto de impuestos a la importación de mercaderías se asentaron en la cuenta *alcabalas* y luego en la cuenta *derechos de aduanas* hasta el año 1855 en que se suprimieron. El impuesto de *alcabalas* venía de la época de la colonia y se cobraba sobre todo género de co-

mercio. En la época independiente continuó sin mayores reformas. Se cobraron alcabalas sobre guías que introducían mercaderías desde otra provincia pero también sobre contratos de ventas de inmuebles y algunos semovientes. No obstante, los montos por estos conceptos fueron muy pequeños comparados con los de introducción de mercancías a la provincia. Lo siguieron en diferentes proporciones la sisa, y en algunos casos el diezmo y las patentes.

En la época colonial, estos gravámenes estaban destinados a la administración central pero, como dadas las distancias no era posible remitirlos para recibir a la vuelta los fondos con que pagar sus propios gastos, las cajas locales primero deducían éstos (los de la burocracia civil y militar) y el remanente se enviaba al gobierno central o quedaba en la llamada *hacienda en común*. Esta costumbre continuó en la primera década de gobierno independiente. Las administraciones locales tuvieron el buen cuidado de gastar la casi totalidad de lo que recibían con lo que, en la práctica, esos impuestos se destinaron a su propio sostenimiento. Así, desde tiempos de la colonia tuvieron acceso a recursos que les dieron una autonomía bastante grande, la que fue acentuada gracias a la independencia. En un mundo de grandes distancias, dificultades de transportes y poca seguridad, la administración de impuestos fue regional, lo que favoreció unidades políticas descentralizadas.

Las provincias del Interior no tuvieron la posibilidad del financiamiento inflacionario al que apeló, en cambio, la de Buenos Aires. Como el Interior comerciaba con los países limítrofes, los saldos positivos de sus transacciones se pagaban con monedas de plata. La que tuvo mayor difusión fue la de ocho reales acuñada en Potosí, el boliviano que desde tiempos co-

loniales tenía un contenido menor y una aleación distinta, por lo que se cotizaba alrededor del 76% del peso acuñado en España. Buenos Aires comerciaba con Europa y sus saldos los recibía, en cambio, en oro (en especie o en letras de cambio). Mientras que las monedas de plata se usaban en las transacciones cotidianas, las de oro, no. Por ello tuvo aceptación en un comienzo en Buenos Aires el billete de banco, emitido desde 1822 por el Banco de Descuentos, y con curso forzoso desde 1826.

El público del Interior, acostumbrado a usar la plata, resistió los intentos de hacer circular el dinero papel. Pero es probable que sus saldos con Buenos Aires —incluyendo los del exterior— fueran negativos, en cuyo caso disminuiría el stock de monedas de plata obtenidas de las transacciones con los países limítrofes. Esto explicaría la permanente queja por la escasez de circulante en Mendoza, Córdoba, Tucumán o Corrientes. Las monedas de plata, producto de los saldos positivos de su comercio con los países vecinos, se utilizaron para pagar el déficit de su comercio con Buenos Aires, de donde provenían las importaciones del exterior (los “efectos de Castilla”).

El volumen de las transacciones fue menor en el Interior que en Buenos Aires, por lo que debió ser también menor la demanda de dinero; pero la principal razón para el fracaso de la aceptación del papel moneda —como en el caso de México— fue el que circulaban monedas de plata. También se debió a las pérdidas que sufrían cuando en Buenos Aires se pretendía pagar una onza de plata a su cotización oficial de 17 pesos papel, cuando en el mercado el precio de la plata era mucho más alto. Los intentos de acuñar moneda fracasaron cuando se perdió el Alto Perú en 1815, puesto que el país no era productor de plata.

La imposibilidad de recurrir a la creación de dinero provocó problemas de financiamiento, agravados por la ausencia de un mercado de deuda pública y privada. En esas circunstancias, las deficiencias presupuestarias se cubrieron con préstamos forzados (muchas veces, no pagando las prestaciones de bienes y servicios) y las confiscaciones de las propiedades de los enemigos políticos. En ese marco, los gobiernos sufrieron severas limitaciones en sus gastos que, en parte, pudieron salvarse ya que muchos servicios se pagaban en especie cuando los ejércitos se armaban con la peonada y la caballería propia de los caudillos o porque se mantenían con recursos que confiscaban a su paso. Otras veces se resolvía apelando a la ayuda de Buenos Aires, la provincia más rica. Los subsidios a las provincias fueron utilizados por Rosas para construir coaliciones y apoyos políticos. Santa Fe, la provincia que fue la vía de paso del Interior a Buenos Aires y por ende su primera línea de defensa, resultó favorecida por esas razones.

Los gravámenes exigidos a las provincias vencidas, como los que debió pagar Salta a La Rioja tras la caída de Paz y la Liga del Interior en 1831, fueron otra de las fuentes de financiamiento. Parece que durante las guerras civiles, ellos fueron bastante frecuentes.

De todas las provincias del interior, Córdoba y Corrientes fueron, aunque lejos de Buenos Aires, las que tuvieron mayores recursos. En el primer caso se trató de una provincia privilegiada por su ubicación geográfica, paso obligado entre el Norte, Cuyo y el Litoral. Corrientes tuvo, además, frontera con Paraguay y Brasil, con los que se realizaba un activo intercambio; Mendoza, con Chile y Entre Ríos, con Uruguay; Salta, con Bolivia.

Para las otras provincias del Noroeste y Santa Fe, la extrema pobreza de recursos fue casi permanente. Los prolongados conflictos políticos y las guerras no sólo exigieron gastos extraordinarios, sino que perjudicaron al comercio y, por consiguiente, incidieron negativamente en la recaudación de los impuestos al comercio, como puede advertirse en cada uno de los años de conflicto (1827, 1829-1831, 1833-1834, 1838-1839, 1840-1842, 1845-1847 y 1852-1853).

Las alcabalas a la introducción y salida de mercancía fueron la principal fuente de ingresos. Las tarifas fluctuaron en distintas épocas y provincias, y oscilaron en alrededor del 4 % a la introducción de mercancía que se percibía *ad valorem*. Las de exportación se cobraban como derechos específicos. En algunos casos se llegó hasta el 13 % para responder a las exigencias de gastos aunque también, en algunos rubros, con la intención de protegerlos de la competencia externa. Cuando circunstancias de emergencia, como las guerras, requerían gastos extraordinarios, se impusieron contribuciones forzosas y, aunque en una medida muy pequeña, porque también era muy pobre, se enajenó parte del patrimonio provincial. Los conflictos políticos afectaron a algunas provincias más que a otras, y en distintos tiempos. Mendoza sufrió en 1830 la ocupación de Quiroga y sus llaneros riojanos. Córdoba pasó entre 1829 y 1831 por las convulsiones del triunfo de Paz sobre Bustos, de sus operaciones en la sierra y de sus enfrentamientos con Quiroga y el Litoral. Cuando Paz cayó prisionero en El Tío en 1831, se inició otro período de inestabilidad hasta las gobernaciones de los Reynafé. Los conflictos se repitieron luego en 1835 y 1852. Corrientes durante las décadas de 1820 y 1830 no participó

de las guerras, lo que se advierte en sus más ordenadas finanzas. Los conflictos llegaron en la década de 1840, con un enorme aumento del gasto. Durante el período 1839-41, hubo sucesivos levantamientos contra Rosas.

Las distancias, los caros y malos transportes condujeron al aislamiento, a la división en gobiernos que sólo ejercieron su autoridad efectivamente en un área bastante limitada y que por su misma pobreza vivieron siempre amenazados por quienes podían levantar no muy numerosos grupos de hombres armados a caballo, lo que en una sociedad pastoril no era demasiado difícil. Ello permitió un abierto desafío a quienes pretendieron constituirse como la autoridad legítima en esos ámbitos.

Las mismas circunstancias que hicieron fracasar en 1820 y 1827 los intentos de constituir gobiernos centrales, privilegiaron la opción rosista por una alianza débil, donde Buenos Aires, gracias a la posibilidad de movilizar ejércitos y ayudas financieras tuvo durante todo el período 1830-1850, un papel dominante.

Las provincias interiores, crónicamente escasas de fondos, reiteraron su pretensión de participar en los impuestos que percibía Buenos Aires, el único puerto de ultramar, a la entrada de las mercaderías del exterior, algo que con éxito fue resistido durante el gobierno de Rosas. Pero adviértase que no se trató de reclamar esos ingresos para un gobierno nacional sino de prorratarlos entre todas las provincias. Si lo hubiera logrado, al gobierno nacional le hubiera quedado sólo el subsidio de las provincias, lo que difícilmente le hubiera asegurado una mínima estabilidad.

La solución que había dado al problema institucional la Constitución unitaria de 1826 y que reiteraría el pacto de san Nicolás y el artículo 4 de la Constitución Nacional de 1853

fue, en cambio, ceder los ingresos de aduana a la Nación.

A partir de San Nicolás se suprimieron las aduanas interiores, las provincias quedaron con la facultad de recaudar impuestos directos y las aduanas exteriores pasaron a la Nación (entre ellas, Buenos Aires). Esto último fue resistido por ésta por otros diez años. A partir de 1853, en cambio, fueron desapareciendo gradualmente los gravámenes al comercio interprovincial.

Pero provincias con economías pastoriles rudimentarias no estuvieron en condiciones de evaluar y recaudar un volumen significativo de impuestos a las ganancias y al patrimonio que reemplazara a los que habían renunciado y sufrieron una drástica caída de ingresos. Tal fue el caso de Córdoba después de 1852, lo que no parece haber ocurrido en Tucumán. Por ello, el gobierno nacional no sólo debió postergar la vigencia de los antiguos tributos en varios casos, sino subsidiar a algunas provincias. Éste fue más permanente en el caso de la educación porque muchas no estaban en condiciones de cumplir con la obligación constitucional del artículo 5.

Cuando en los ochenta, gracias a una nueva tecnología de transporte, el país aumentó sus exportaciones y por ende sus importaciones, crecieron los ingresos que, desde la presidencia de Mitre en 1862, fueron al gobierno nacional, concluyendo con el principal problema de su sostenimiento. Las mismas circunstancias no favorecieron en la misma medida a los gobiernos de las provincias, lo que inició una muy asimétrica evolución de los ingresos nacionales y los de éstas.

En las páginas que siguen se tratan los casos de Córdoba, Mendoza, Tucumán, Salta Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos.

FINANZAS PÚBLICAS Y MONEDA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

LA PRIMERA DÉCADA REVOLUCIONARIA BAJO UN GOBIERNO CENTRAL

El estallido de la Revolución no interrumpió la continuidad del régimen fiscal colonial. La Caja Principal de Córdoba, que dependía de la de Buenos Aires según la *Ordenanza de Intendentes* de 1784 y a la que estaban subordinadas las de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja, continuó recaudando los mismos impuestos. Entre ellos, sobresalían por su importancia las alcabalas, junto a otros como los impuestos al tabaco y los tributos indígenas.

Pronto, sin embargo, comenzaron los cambios. El gobierno central en Buenos Aires adoptó decisiones sobre impuestos y, en 1813, estableció uno extraordinario para los gastos de guerra sobre las ventas de yerba mate, aguardiente y vinos. En 1811 se había tratado de uniformar los gravámenes a las entradas de mercadería desde el exterior que, sin embargo, quedaron superpuestos con los que ya se recaudaban. Los tributos indígenas cobrados por cabeza de población nativa declinaron y, finalmente, desaparecieron.

Los cambios más importantes fueron consecuencia de la separación de Mendoza y las provincias de Cuyo, San Luis y San Juan en 1813. Desde entonces, éstas tuvieron sus propias tesorerías. La Rioja continuó con una caja subordinada a la de Córdoba.

Aunque las cajas, desde los tiempos de la colonia, recaudaban para la autoridad central, como deducían previamente sus propios gastos, sus remesas a ésa fueron reducidas, por lo que en la práctica esos impuestos se usaron para el sostenimiento de la burocracia civil y

militar del lugar. Es que, a pesar del fuerte centralismo borbónico, existió de hecho una administración bastante autónoma, la que se acentuó con la caída de las autoridades reales. El contar con un caja que recaudara impuestos fue la base del sostenimiento de las autoridades en las ciudades que después reclamaron su gobierno autónomo.

Córdoba, debido a su posición geográfica, que la constituía en el paso obligado del comercio del Norte con el Centro, el Litoral y Cuyo y, a su vez, de Cuyo con el Litoral, Centro y Norte del país, fue una provincia privilegiada. Por ello es que en la década de los treinta fue la provincia del Interior que contó con mayores recursos fiscales (excepto Corrientes), muy lejos de los de Tucumán y Santa Fe. Pero si se comparan sus ingresos con los de Buenos Aires se advierte que están algo así como a un décimo de los de ésta. Si se lo hace con relación a la población (como un indicador aunque muy imperfecto y sólo aproximado de la magnitud de su producto), se advierte la desproporción entre los volúmenes de población y, por ende, del producto y el de los ingresos fiscales. Esto se debe no sólo a que Buenos Aires fue el punto obligado de acceso al comercio con el exterior, sino al enorme costo del transporte terrestre que hizo menos frecuente el traslado de mercaderías, no sólo desde el puerto hasta el interior sino entre las distintas regiones.

INGRESOS Y GASTOS DE LA PROVINCIA

Debe advertirse que la información de la época generalmente incluye en ingresos las sumas provenientes de préstamos. En los años en que se ha podido discriminar, se han separado los ingresos de la deuda. En Córdoba, só-

lo a partir de 1815 figuran ingresos (sin incluir los préstamos). Hay una fuerte declinación a partir de 1811 y luego una recuperación hasta llegar a 1819, en que se superan nuevamente los 100.000 pesos. Los egresos en 1810 son el 51% de los ingresos, pero suben al 98% el año siguiente, lo superan en 1812 y se mantienen cercanos al 100% todo el resto de la década.

El único año con déficit presupuestario del período fue 1812, hecho que se explica, no por el buen manejo de las finanzas cordobesas, si-

no por la forma como se computaba el rubro "ingresos", ya que en él se incluían los préstamos, disfrazando el exceso de ingresos sobre gastos, por lo que no pudo saberse qué pasó en otros años hasta 1815.

Los gastos extraordinarios (de guerra) y los militares fueron las partidas sobresalientes del gasto público como puede notarse en los años 1811, 1813, 1816 y 1819 en el rubro "extraordinarios" y en el de "guerra", en 1811-1812, 1814, 1816, y de 1818 a 1820.

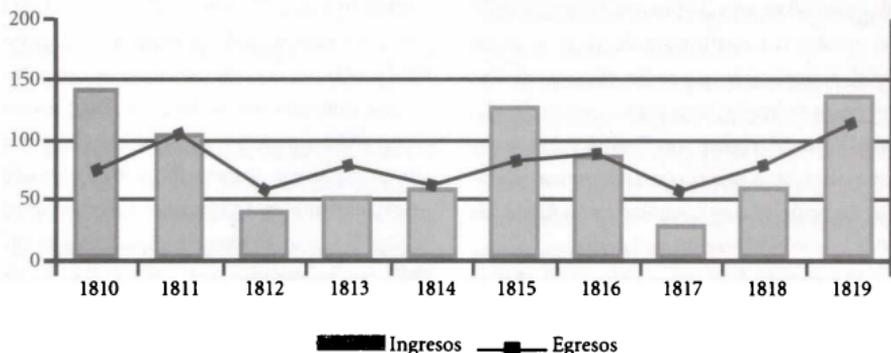
CUADRO 1
INGRESOS, EGRESOS Y FINANCIAMIENTO DE CÓRDOBA: 1810-1819
(en miles de pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Financiamiento
1810	143	77	8,834
1811	104	102	700,000
1812	40	59	11,250
1813	51	78	31,125
1814	61	62	2,240
1815	127	79	11,428
1816	87	84	23,000
1817	29	56	2,800
1818	61	77	12,640
1819	136	110	29,896

Fuente: Félix Converso, "Las Finanzas públicas 1810-1820", en A. I. Ferreyra, *Finanzas públicas de la provincia de Córdoba*, 1998. Desde 1815, manuscrito.

Nota: Para los años 1810 a 1814, no se han podido discriminar empréstitos.

GRÁFICO 1
INGRESOS Y EGRESOS, 1810-1819



LA AUTONOMÍA PROVINCIAL. 1820-1852

Tras el levantamiento de Bustos y la disolución del gobierno central, la provincia tuvo un gobierno autónomo, el mando de sus ejércitos y el manejo de sus finanzas aunque de hecho lo tenía desde antes.

La Caja se transformó en la tesorería provincial y los impuestos a la introducción y el paso de mercadería que se cobraban en aduanas y puestos de resguardo continuaron siendo los más importantes, aunque sufrieron los perjuicios del comercio clandestino.

Bustos inició su gobierno en 1821, en medio de una crisis económica que se tradujo en la baja de los ingresos que, hacia 1826, ya pareció disiparse. En gran parte, ello se debió a cierta reorganización de la administración de la hacienda y al fin de la guerra civil, con la consiguiente reactivación del comercio. El panorama volvió a complicarse en 1827, en virtud de circunstancias internas e internacionales. En el ámbito provincial, a comienzos del año reapareció la guerra civil, con la sublevación de Francisco Ortiz de Ocampo y el entorpecimiento de la circulación del comercio interno y externo, a lo que se agregaron la caída de la entrada de mercaderías extranjeras como consecuencia de la guerra con el Brasil y el bloqueo del puerto de Buenos Aires. Córdoba no aprobó la Constitución de 1826, se retiró del Congreso y, en enero de 1827, se desligó del pacto federal. Como consecuencia de ello, no sólo las relaciones con Buenos Aires se deterioraron, sino que el comercio se vio afectado, situación que se complicó hacia finales de 1828 con la sublevación de Lavalle.

El aumento de ingresos entre 1829-1830 se debió a un breve período de aparente acercamiento entre Córdoba y el Litoral, aunque

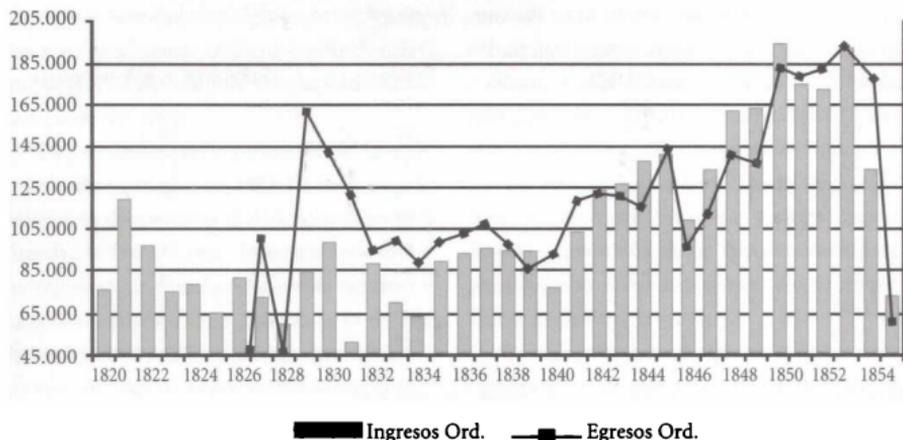
más que de relaciones amistosas se trató de un compás de espera y de rearme, que se definió a mediados de 1830, con la formación de la Liga del Interior.

Recién se observa un ingreso sostenido entre 1835 y 1839, años de relativa paz interior y de buen entendimiento con el resto de las provincias. En ellos se reflejan los efectos de la ley de aduana de 1835 y las medidas adoptadas por Rosas para atraer el comercio del Interior hacia el puerto de Buenos Aires. El descenso posterior es resultado del conflicto producido por la reacción del Interior contra el régimen rosista, que tomó la denominación de Coalición del Norte, la revolución de octubre en Córdoba y la sublevación de Juan Pablo López en Santa Fe, que se extendió desde fines de 1839 a 1842. Finalmente, el triunfo de Rosas sobre los intentos de las provincias posibilitó otro largo período de paz que afirmó al cuestionado gobernador Manuel López y posibilitó un normal desenvolvimiento del comercio. La calma se interrumpió con la sublevación de Urquiza en 1851 y el derrocamiento de López el año siguiente.

La recaudación osciló alrededor de los cien mil pesos y, hacia la década de los cincuenta, llegó a los doscientos mil. Los conflictos que afectaron la estabilidad política afectaron la recaudación y se reflejaron en el aumento de los gastos de guerra. Así, los años 1827 y entre 1829 y 1831, en que Paz derrocó a Bustos y llevó una campaña contra las guerrillas provinciales, fueron períodos de aumento del gasto que se repitieron durante la gestión Reynafé —especialmente en 1833 con el levantamiento de Castillo— y la de Manuel López entre 1840-1842, por las conmociones provocadas por la Coalición del Norte y la revolución de octubre de 1840, entre 1845-46 por el bloqueo anglo-

GRÁFICO 2

INGRESOS Y EGRESOS ORDINARIOS: 1820-1855



Fuente: A. I. Ferreyra, *Finanzas públicas de la provincia de Córdoba*, 1998, manuscrito.

francés y finalmente entre 1851-1852, por la caída de Manuel López.

Cuando los ingresos no cubrieron los gastos se recurrió al endeudamiento, a la confiscación de propiedades de los enemigos y a la enajenación de parte del no muy abundante patrimonio provincial. El gobierno no tuvo títulos de deuda para colocar en el mercado y probablemente los préstamos no sólo fueron en dinero sino, en su mayoría, probablemente en especie.

BAJO UN RÉGIMEN NACIONAL. LA CONFEDERACIÓN

El régimen fiscal que había estipulado el acuerdo de San Nicolás y que fue ratificado por el artículo 4 de la Constitución Nacional de 1853, tuvo consecuencias negativas para las finanzas provinciales. La eliminación de las aduanas internas, si bien fue un factor necesario para la formación de un mercado amplia-

do y para el progreso del país, terminó con la mayor aunque muy pobre fuente de ingresos de sus gobiernos. En las condiciones de las economías rurales hacia la mitad del siglo XIX, los impuestos directos a las propiedades, a los capitales o a los ingresos eran de difícil evaluación, con lo que no pudieron reemplazar como fuente de recaudación a los gravámenes al consumo. Fueron, además, mucho más resistidos por los propietarios y productores. En Córdoba, esto ya había ocurrido cuando fracasó en 1845 el intento por imponer la contribución directa.

La caída de los ingresos en 1853 fue tan importante que el gobierno central en Paraná debió responder a las peticiones de las autoridades cordobesas de prorrogar hasta 1855 la eliminación de los derechos a las exportaciones de ganado en pie.

En los gastos empieza a advertirse una disminución de los militares y un aumento de los incluidos en el rubro de políticos. Eso a pesar

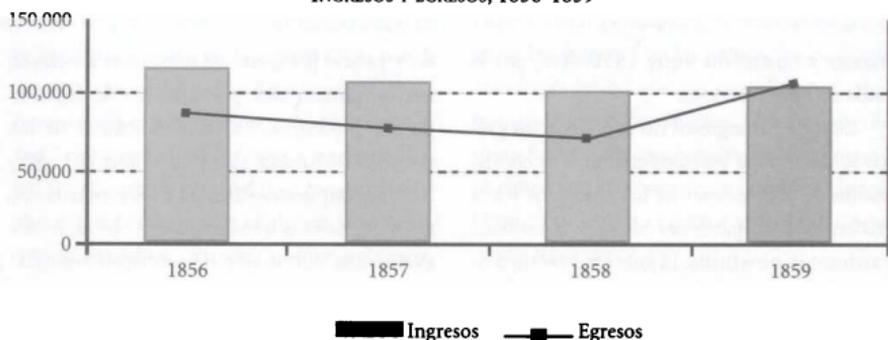
CUADRO 2
INGRESOS, EGRESOS Y SUBVENCIONES: 1851-1859
(en miles de pesos)

Año	Ingresos	Egresos	Subvenciones gov. nacional
1851	198	179	1
1852	198	180	16
1853	199	191	11
1854	135	175	68
1855	77	61	7
1856	100*	86	18
1857	105*	77	3
1858	97*	70	4
1859	99*	104	5

*117 en bolivianos.

Fuente: Ferreyra, *Finanzas públicas de la provincia de Córdoba*, 1998, manuscrito.

GRÁFICO 3
INGRESOS Y EGRESOS, 1856-1859



de que el mantenimiento de la frontera contra las crecientes incursiones indígenas, desde la caída de Rosas, fue una imperiosa necesidad.

FINANZAS PÚBLICAS Y MONEDA EN CUYO

A pesar de la Revolución de Mayo y las nuevas condiciones vigentes, la provincia de Mendoza continuó con el mismo esquema tributario anterior, en el que prevalectan las alcabalas,

los diezmos, el papel sellado y algunos monopolios de Estado, eliminándose las contribuciones al trabajo. Se agregaron en la primera década los derechos de Estado y los extraordinarios, gravámenes que afectaban el tráfico interprovincial. Las erogaciones fueron más austeras debido a los menores recursos, excepto durante la organización del Ejército de los Andes, que demandó fondos muy importantes.

Con la crisis financiera de 1820 y 1821, provocada por la desintegración del comercio

interprovincial frente a las luchas entre caudillos y particularmente por las incursiones de Carrera, se introdujeron algunas modificaciones y se produjeron cambios institucionales, en los que fueron notables la separación de San Luis y San Juan.

Durante los años de guerra, desde fines de 1829 hasta mediados de 1833, las finanzas y la prestación de servicios se desorganizaron y el empréstito forzoso (generalmente aplicado al enemigo) fue la principal fuente de recursos y su destino, la guerra. En general, en la década de 1830 y 1840 existió equilibrio presupuestario con un nivel de gasto relativamente bajo.

Los impuestos sobre las transacciones (particularmente al comercio interprovincial), desde el punto de vista de la administración presupuestaria, eran más simples, contaban con el consenso de la población y eran fáciles de fiscalizar y de cobrar, puesto que su falta de pago impedía el tráfico. Cuando la provincia intentó otro sistema tributario como el impuesto al patrimonio, entre 1825 y 1826, éste fracasó y en los años siguientes se volvió al viejo esquema. De todos modos, bajo ese régimen hubo una inusual estabilidad fiscal. Es cierto que la superposición de derechos de tránsito por Mendoza y otras provincias causó perjuicios económicos. Pero dadas las características de la economía provincial, quizá fue la única alternativa válida para un sistema impositivo viable.

En 1825 se promulgó una reforma tributaria que pretendió derogar los gravámenes al tráfico mercantil y sustituirlos por una contribución sobre los capitales, que sólo duró tres o cuatro años. El resto de la década, hasta 1829, fue de paz y progreso, sin problemas para las finanzas públicas y se proveyeron bienes públicos esenciales.

Con la batalla del Pilar se inició un corto y conflictivo período en el que Mendoza se vio envuelta en la guerra civil, a la que debió contribuir con varios empréstitos forzosos. Esto produjo la desorganización casi total en la prestación de los servicios, excepto los vinculados con la guerra y la defensa de las fronteras.

Un episodio excepcional fue el de la primera campaña del desierto, a cargo de las fuerzas provinciales de la División de Aldao, para la que se contó con un subsidio de la provincia de Buenos Aires.

De allí en más hubo una relativa paz y se mantuvo la estructura financiera local en lo relativo a los tributos, volviendo a perfilarse la prestación mínima de algunos servicios públicos: educación, justicia, seguridad interior, salud pública.

Sobre el cierre del período se crearon nuevos gravámenes a las exportaciones de ganado y cobre y derechos por la utilización de potrerros. No aparecieron gastos ni subsidios extraordinarios. La excepción estuvo dada por la guerra declarada por Rosas al general Santa Cruz, que por un corto período generó gastos extraordinarios.

La provincia, durante los primeros tiempos de gobierno independiente, mantuvo básicamente la estructura tributaria colonial. Ella se extendió a todo el período rosista y recién fue modificada sustancialmente en 1855. Sólo se incorporaron como gravámenes importantes, el ramo de carnes y el derecho de patentes. Subsistieron las alcabalas del interior y del exterior y el papel sellado. Sólo sobre el final se agregaron algunos derechos a la exportación.

Los gastos resultaron de diferentes circunstancias, de las condiciones de paz o de guerra vigentes en el país y en la provincia, dentro de las que debe computarse la activi-

dad belicosa de las tribus pampeanas o del sur.

Puede decirse que durante algunos años la prestación de servicios fue escasa y en algunas áreas casi nula, como ocurrió con la educación y la salud. El equilibrio fiscal y un bajo nivel de gastos fueron notas características, al igual que, desde 1833, una cierta prolijidad administrativa.

La presión fiscal fue baja y se mantuvo el equilibrio financiero a lo largo del período, sin apelar a subsidios nacionales, quizá deliberadamente para mantener una cierta autonomía de Buenos Aires y su gobernador, quien no había demostrado gran predilección por Mendoza luego del acuerdo sobre comercio y tarifas que, junto a San Juan, firmó con Chile.

INGRESOS Y GASTOS

En el aumento de los ingresos entre 1812 y 1813 debe haber tenido alguna significación el hecho que, desde 1813, Mendoza se separó de

la gobernación intendencia de Córdoba y encabezó la de Cuyo, con la ciudad de Mendoza como capital. Desde septiembre de 1812 tuvo Aduana y su Reglamento dispuso que, para evitar fraudes, su capital sería el puerto preciso al cual deberían dirigirse todas las introducciones que se hicieran por la cordillera, cualquiera fuese su posterior destino.

La disminución de los ingresos desde 1815 a 1817 se habría debido a la interrupción del circuito comercial con Chile tras la derrota del gobierno revolucionario en Rancagua, en octubre de 1814.

En febrero de 1817, la victoria de Chacabuco reabrió el mercado chileno. Su intercambio se vio fortalecido porque la guerra civil en el Litoral solía interrumpir el tráfico con esa región. El gobierno de Chile acordó con las Provincias Unidas facilidades para el comercio. Chile fue una alternativa nada despreciable para la economía cuyana, sobre todo por-

CUADRO 3
INGRESOS Y EGRESOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA DE ALGUNOS AÑOS SELECCIONADOS
(*pesos de 8 reales*)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1808	19.728	63.548
1811	26.731	s/d
1812	30.486	s/d
1813	64.756	s/d
1814	136.670	s/d
1817	33.088	s/d
1820	13.573	s/d
1822	22.275	s/d
1826	40.555	s/d
1828	43.184	s/d
1833	--	16.234
1836	30.858	--
1837	35.135	33.828
1842	39.148	40.458
1850	56.571	58.448

que los conflictos del Litoral perjudicaron su comercio. Pero el tratado definitivo con Chile debió esperar hasta 1826, en que se observa un aumento considerable de los ingresos en Mendoza. En tanto, los conflictos con el Litoral no concluyeron en 1820, cuando Estanislao López hizo la paz con Buenos Aires, sino que continuaron hasta 1822, por la acción de Francisco Ramírez y José Miguel Carrera.

El descenso de los ingresos cuyanos en 1820 tuvo que ver con un menor tráfico con Buenos Aires en el período en que ésta decidió su autonomía.

Mendoza no tuvo un comercio que fuera suficientemente superavitario como para constituir un stock de dinero metálico que le bastara para sus transacciones internas. La escasez de circulante fue casi crónica, problema que se venía arrastrando desde la colonia. En Córdoba, en cambio, la balanza comercial en los tiempos coloniales fue positiva, a diferencia de la época independiente, en que fue deficitaria debido a la reorientación de su comercio hacia Buenos Aires. Dada la iliquidez reinante, el gobierno de Mendoza creó una casa de moneda que, en noviembre de 1822, acuñó las primeras libradas a la circulación. Pero la misma escasez del metálico provocó que pronto aparecieran falsificaciones que el Estado mendocino no pudo controlar. Otro tanto ocurrió con Tucumán. Ambas monedas pronto se desprestigliaron y el resto de las provincias trataron de evitar que circularan en sus respectivas jurisdicciones. Córdoba, Tucumán y San Luis prohibieron la moneda mendocina.

El aumento de los ingresos a partir de 1825 se debió al inicio de una política de proteccionismo y, en especial, al bloqueo del puerto de Buenos Aires a partir del año siguiente. Mientras el puerto de Buenos Aires

siguió con problemas, el comercio con Chile se incrementó.

La circunstancia de que Mendoza integrara la Liga del Interior hizo que quedara atada a la suerte de Paz. Y aunque, a fines de 1831, Quiroga impuso a Salta un tratado por el que favorecía la colocación de los caldos cuyanos en el mercado del norte, esto no compensaba la pérdida producida por la reducción del mercado porteño

Finalmente, los aumentos de 1836 en adelante se debieron el Convenio con Chile de 1835, que aunque no agradó a Buenos Aires, debido al bloqueo de su puerto en 1838 no tuvo más remedio que aceptarlo. Nuevamente el bloqueo, esta vez anglo-francés, llevó a que, en 1845, el encargado de Relaciones Exteriores abordara el tema poniendo, sin embargo, distintas trabas. Los comerciantes mendocinos podían comerciar con Chile, pero sujetos a los gravámenes que luego impondría Buenos Aires. Pocos fueron los comerciantes que se atrevieron a operar, porque desconocían cuáles serían los impuestos a que quedarían obligados.

El mercado chileno fue más atractivo hacia mediados del siglo —en que se observa un aumento de los ingresos— porque se le abría un destino final en California como consecuencia de la fiebre del oro. En California tuvieron aceptación las frutas secas, jabones y, en general, productos de primera necesidad que producían los cuyanos. Además se pudieron colocar pastos secos en el centro minero de Copiapó.

LAS PROVINCIAS DEL NORTE

Salta (de la que se tiene información sólo para muy pocos años) fue una provincia con fronteras exteriores. Su ubicación geográfica

hizo que fuera el paso obligado de las mercaderías que iban del centro y norte hacia el antiguo mercado altooperuano (boliviano). Una vez que concluyeron las guerras de la independencia, el intercambio —que nunca se interrumpió del todo— fue bastante activo aunque nunca alcanzó la magnitud de la época colonial. Esto le permitió tener una economía más orientada al comercio, lo que se tradujo en ingresos mayores al resto de las provincias, aunque mucho más bajos que los de Buenos Aires.

Pero Salta no pudo aislarse de las luchas internas. Aliada a Paz en la Liga del Interior, tras su caída, sufrió las consecuencias de la victoria riojana. Quiroga, que quedó dominando la región, le impuso en 1831 una cuantiosa contribución, consistente en pagos en efectivo y en ganados. Su mayor disponibilidad de dinero (proveniente del comercio) la hizo presa tentadora de los jefes de provincias pobres pero con más belicosas fuerzas rurales armadas. No se escaparon a esas indemnizaciones, aunque con magnitudes menores, Jujuy, San Juan y Mendoza, en un procedimiento que según Pavoni fue usual durante las guerras civiles, en las que perduraba el incentivo para que los más pobres impusieran por la fuerza gravámenes a los vencidos.

Tucumán, en la ruta del Centro al Norte, fue, en cambio, una provincia mediterránea, sin acceso a mercados externos. Tras declarar su autonomía en 1821, organizó un sistema impositivo que continuó el del régimen colonial. Sus principales fuentes de ingresos fueron las alcabalas a los bienes importados del exterior (“efectos de Castilla”) o de otras provincias vecinas (los “de la tierra”), de los que se percibía una tarifa del 4 % de su valor. También, como en Córdoba, había alcabalas a los contratos aunque de magnitudes muy poco significativas.

Tucumán sufrió las alternativas de las luchas civiles, por lo que sus gastos más importantes fueron los de las guerras que afectaron su ingreso por el comercio: en el año 1827, por la guerra con el Brasil; en los períodos 1830-1832 y 1840-1841, debido a los enfrentamientos internos.

Tras la caída de Rosas y la implementación de las disposiciones del pacto de San Nicolás, se eliminó la percepción de los impuestos a la introducción y salida de mercancías. Un nuevo régimen fiscal, basado en los impuestos directos (contribución territorial), se aprobó en 1852. Tucumán tuvo bastante más éxito que Córdoba, ya que bajo el nuevo régimen no tuvo la misma caída de ingresos.

Aunque hasta ahora no se ha advertido, no hubo quizá nada más importante en el país que el régimen establecido por el pacto de San Nicolás, al cambiar los impuestos al consumo (que se repetían en la entrada al país y en la provincia para los bienes importados del exterior) por el muy resistido —por los sectores propietarios— impuesto a la riqueza.

LAS PROVINCIAS DEL LITORAL

Corrientes fue un caso excepcional, no sólo por sus mayores recursos, sino por una estabilidad política inusual y bastante larga para la época. Separada de Entre Ríos en 1821, tras derrocar al gobernador impuesto por Ramírez, inició una administración autónoma y, curiosamente —para aquellos tiempos—, bastante ordenada.

Para ello contó con una posición geográfica excepcionalmente ventajosa. Ubicada en las confluencias del Paraguay y el Paraná, tuvo al este el río Uruguay. Los ríos, con la tecnología de transportes de entonces, no fueron barreras sino vías de comunicación por las que trans-

currió un activo comercio con sus dos países limítrofes, Paraguay y Brasil.

Eso le dio otra particularidad. Fueron los sectores mercantiles los que influyeron para

que en su administración se aplicaran criterios de eficiencia y una razonable organización de las entidades recaudadoras, contralorías y receptorías. Las entradas de aduana fueron su

CUADRO 4
INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS DE TUCUMÁN: 1822-1854
(en miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Ingresos (s/emp.)</i>	<i>Gastos</i>
1822	14,2	22,9
1823	28,4	44,0
1824	22,1	33,1
1825	26,6	30,1
1826	39,2	42,5
1827	11,8	85,4
1828	14,6	14,8
1829	21,3	26,5
1830	17,1	19,3
1831	12,8	31,3
1832	16,5	16,5
1833	24,1	28,6
1834	22,1	26,2
1835	21,9	23,4
1836	26,7	31,7
1837	22,4	26,2
1838	22,2	25,5
1839	19,0	22,0
1840	20,9	41,2
1841	11,1	42,2
1842	27,8	20,6
1843	34,9	30,0
1844	38,3	30,1
1845	38,0	31,8
1846	35,5	31,3
1847	31,4	28,7
1848	30,3	25,8
1849	26,7	25,2
1850	29,1	29,0
1851	38,6	34,2
1852	70,6	69,0
1853	48,6	70,4
1854	58,8	71,8

principal fuente de ingresos. Fue también la provincia que durante las décadas de 1820 a 1840, no sólo tuvo mayor independencia respecto de Buenos Aires, sino que estuvo al margen de los conflictos que habían devastado al Interior.

En definitiva, Corrientes tuvo, respecto de Buenos Aires, un mayor número de años con superávit y sus déficits, hasta los años '40, no fueron muy importantes. Los bloqueos la afectaron de un modo distinto, ya que contribuyeron a desviar el comercio desde Buenos Aires hacia los países vecinos. Desde 1826 a 1835, los ingresos subieron en pesos plata (no depreciados) al 5% por año y luego bajaron le-

vemente hasta 1840, año en que, debido a los enfrentamientos con Rosas, se inició la etapa más conflictiva de la vida correntina. Los impuestos al comercio exterior fueron su fuente principal de recursos, donde a veces las tarifas tuvieron propósitos proteccionistas. El gobierno apeló en ciertos años a recursos extraordinarios (como los eventuales, que en realidad fueron préstamos forzosos) y a la disposición de su propio patrimonio en tierras públicas. Las patentes y el papel sellado fueron otra fuente de recursos menores. Los gastos de guerra, como en todo el resto de país, absorbieron la mayor parte de los ingresos, aunque algunos años pesaron menos.

CUADRO 5
INGRESOS Y SALIDAS DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES: 1822-1841

<i>Años</i>	<i>Ingresos (1)</i>	<i>Salidas</i>
1822	41.658	22.707
1823	38.549	43.731
1824	33.327	40.601
1825	89.007	85.167
1826	97.170	102.964
1827	88.189	88.756
1828	79.044	80.353
1829	115.879	99.694
1830	114.072	122.202
1831	99.962	100.432
1832	108.935	97.490
1833	117.249	111.953
1834	149.133	152.998
1835	151.910	154.114
1836	133.608	125.421
1837	137.931	147.762
1838	112.692	116.293
1839	107.092	120.682
1840	103.705	100.442
1841	101.442	177.787

(1) En plata de 8 reales.

Fuente: J. C. Chiaramonte, *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, 1991.

Los eventuales en ciertos años, como 1828-1829, 1834 y 1839, tuvieron una importancia notable. Los ingresos entre la década de los '20 y la de los '30, aumentaron más del 50% en pesos plata (una moneda estable).

Corrientes, sin embargo, sufrió como las demás de escasez monetaria, debido probablemente a sus saldos comerciales negativos con Buenos Aires. Circulaba la moneda de plata y desde 1826 se rechazó el papel moneda porteño, mientras que tuvo muy relativa importancia un intento de emitir papel moneda provincial.

Santa Fe fue quizás el ejemplo opuesto al de Corrientes. Tras liderar hasta 1820 una coalición antiporteña, a partir del gobierno de Rosas, Estanislao López entró bajo la égida rosista. La extrema pobreza de sus recursos fue aprovechada por el gobernante bonaerense,

que subsidió su administración y más especialmente a sus ejércitos.

Santa Fe no tuvo la ventaja de ser paso obligado al comercio con el exterior pero gozó de una posición geográfica que la hizo especialmente importante para Buenos Aires. En una época en que las fronteras pasaban por Melincué y la Carlota, fue el corredor hacia el Interior y, por consiguiente, la primera barrera de defensa porteña. De hecho, su ejército fue sostenido con los auxilios de Buenos Aires. Excluidos los préstamos y ayudas de Buenos Aires, los ingresos de Santa Fe en 1826 y 1833 representaron el 12% y el 23% de los de Corrientes. Los auxilios porteños representaron en los años 1830, 1833 y 1836, el 52, 57 y 56%, respectivamente y durante 1840, el 80% de los gastos.

El de Santa Fe fue probablemente un caso extremo de la hábil política de Rosas, que no

CUADRO 6
INGRESOS Y EGRESOS DE SANTA FE: 1824-1848
(en pesos fuertes)

<i>Años</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Déficit</i>
1824	15.393	18.792	3.399
1827	16.569	22.874	6.305
1830	15.826	21.027	5.201
1833	24.021	57.073	33.052
1836	30.131	62.462	32.331
1839	14.437	23.740	9.303
1840	5.435	28.300	22.865
1841	60.238	47.182	-13.056
	<i>Ingresos + préstamos</i>	<i>Egresos</i>	
1842	52.632	45.005	
1843	60.026	46.507	
1844	69.285	49.413	
1846	29.463	25.319	
1847	50.398	50.100	
1848	43.861	44.298	

renunció a la titularidad de la Aduana y usó sus recursos para formar alianzas con los gobernantes del Interior. El ayudar a un ejército como el santafesino, o dar modestos auxilios discrecionales a provincias como Entre Ríos, Córdoba o Tucumán —cuya lealtad quedaba comprada con ingresos que les eran indispensables— fue menos oneroso que mantener una fuerza armada nacional.

Entre Ríos, tras la caída del *Supremo Entrerriano* Ramírez en 1821, con el nuevo gobernador Mansilla, entró en la órbita porteña. A diferencia de Corrientes, atravesó por largos períodos de conflictos, en los cuales los go-

biernos vivieron aquejados por la falta de recursos, lo que trataron de subsanar recurriendo a préstamos o ayudas de Buenos Aires. Como en todos los otros casos, el principal componente del gasto lo constituyeron los egresos militares. Las deudas aumentaron entre 1822 y 1824, aunque disminuyeron en los años siguientes.

Lo notable en Entre Ríos fue el fuerte aumento de los ingresos a partir de 1833, lo que inició un período de mayor estabilidad y autonomía respecto de Buenos Aires que se consolidó durante las gobernaciones de Urquiza.

CUADRO 7
INGRESOS Y EGRESOS DE ENTRE RÍOS: 1821-1841
(en pesos fuertes)

Año	Ingresos	Egresos	Déficit	Saldo en Caja
1821	33.045	33.575	530	656
1822	114.220	109.395	-4.825	5.481
1823	102.718	106.817	4.099	1.382
1824	78.567	75.798	-2.769	4.151
1825	73.126	75.205	2.079	2.072
1826	55.476	56.777	1.301	771
1827	56.694	55.983	-711	1.482
1828	49.955	49.534	-421	1.903
1829	83.502	81.970	-1532	3.435
1830	51.657	54.227	2.570	865
1831	54.962	55.479	517	348
1832	65.870	64.501	-1.369	2.167
1833	72.212	70.073	-2.139	4.332
1834	91.177	87.345	-3.832	8.164
1835	107.457	106.201	-1.256	9.420
1836	118.209	115.340	-2.869	14.026
1837	129.770	132.149	2.379	11.647
1838	109.547	102.807	-6.740	18.387
1839	62.800	61.714	-1.086	19.473
1840	14.406	13.492	-914	20.387
1841	188.874			

Fuente: Chiamonte, *Mercaderes del Litoral* cit., cuadro 1, p. 189.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Por mucho tiempo el libro de MIRON BURGIN, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, 1969, fue la obra de consulta obligada para quienes quisieran estudiar las finanzas públicas provinciales. Burgin se ocupó de señalar determinadas semejanzas en las finanzas públicas de las provincias en la primera mitad del siglo XIX. Entre otras cosas afirmó que tuvieron una dependencia directa con los derechos aduaneros (interiores).

Pero en las últimas décadas aparecieron nuevos trabajos, que no sólo incorporaron una nueva y valiosa información, sino que también revisaron algunos conceptos demasiado generales de Burgin.

JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE ha hecho un esfuerzo muy importante para investigar las finanzas públicas de las provincias del Litoral. Sus estudios concluyeron en varias publicaciones. Sobre la provincia de Entre Ríos y Santa Fe, "Finanzas públicas y políticas interprovinciales: Santa Fe y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, n° 8, 3ª Serie, Buenos Aires, 2º semestre de 1993, y sobre la provincia de Corrientes, *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, 1991. En dichas obras, además de contribuir con nueva e importante información, con series sobre gastos, ingresos y deuda muestra la diversidad de las políticas fiscales y su grado de eficacia en Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, así como la diferente disponibilidad de recursos y alianzas y tensiones con las demás provincias, en especial con Buenos Aires.

ANA INÉS FERREYRA, "El erario cordobés entre los años 1835-1852", *Investigaciones y Ensayos*, n° 33, Buenos Aires, enero-junio 1986, estudia la incidencia de los derechos de aduana sobre los ingresos globales del erario público. Para el caso de Córdoba, relativiza la generalización de Miron Burgin sobre la directa dependencia que las finanzas provinciales guardan con los ingresos aduaneros y resalta la relación directa entre las finanzas provinciales y la inestabilidad institucional. También contribuye con nuevas series sobre ingresos, gasto y deuda.

Por su parte y para los años posteriores al pacto de San Nicolás, ANDRÉS ALLENDE, "Notas sobre la supresión de los derechos de tránsito y nacionalización de las aduanas en las provincias de la Confederación", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Primer Congreso de Historia Argentina y Regional*, Buenos Aires, 1973, trata de la difícil transición impuesta por la supresión de las aduanas internas y su no muy exitoso reemplazo por los impuestos directos a las propiedades y a los ingresos.

FÉLIX E CONVERSO, "Finanzas públicas y el comercio exterior de Córdoba 1836-1855", *Revista de Economía*, n° 67, Córdoba, abril-diciembre 1992, estudia las finanzas públicas de la provincia entre 1836 y 1855 a partir del análisis de las recaudaciones del comercio y el crédito público. Con relación a este último, el trabajo ofrece un cuadro detallado de los empréstitos y contribuciones anuales, el monto requerido, finalidad y un cálculo aproximado de lo recolectado.

ANA INÉS FERREYRA, "Estado provincial y economía en Córdoba", *Cuadernos del Centro de Estudios Históricos*, n° 22, Córdoba, 1996,

analiza el papel del Estado cordobés como creador del marco institucional en que se mueve la actividad económica. Estudia la situación presupuestaria de la provincia, la orientación de su política fiscal y monetaria y las soluciones que se intentan, limitadas por un marco de inestabilidad permanente. La misma autora, en "Las finanzas públicas de la provincia de Córdoba, 1820-1855", *Investigaciones y Ensayos*, n° 49, Buenos Aires, 1999, analiza la conformación de las finanzas provinciales desde el surgimiento del Estado provincial por medio de un minucioso estudio de los recursos fiscales y su incidencia en la masa general de ingresos, la conformación de la deuda pública, la capacidad de amortización y la orientación y significado del gasto público. De este trabajo se ha extraído la información que figura en el capítulo sobre la provincia entre 1820 y 1855.

HORACIO BLISS y SEVERO CÁCERES CANO, *Gastos e ingresos públicos de la Provincia de Tucumán en el período 1822-1854*, Tucumán,

1973, y SEVERO CÁCERES CANO, "Estimación del volumen de las importaciones en la provincia de Tucumán 1822-1854", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Cuarto Congreso de Historia Nacional y Regional*, Buenos Aires, 1979, publicaron importantes nuevas series sobre ingresos y gastos en la Provincia de Tucumán.

TULIO HALPERIN DONGHI, "Incidencia de los gastos militares en Córdoba y Santa Fe (1820-1852)", en *Homenaje al Dr. Ceferino Garzón Maceda*, Córdoba.

CARLOS S. A. SEGRETI, *Moneda y política en la primera mitad del siglo XIX. Contribución al estudio de la moneda argentina*, Tucumán, 1975. Es sin duda la obra clásica sobre la historia monetaria provincial en el siglo XIX. En ella se estudia con detenimiento la producción y circulación monetaria. El caso Córdoba es parte de un análisis del problema en el ámbito nacional, donde el autor considera la temática central en estrecha relación con el contexto político y económico de la época.

33. LA ARGENTINA BAJO EL PATRÓN DE CAMBIO ORO (1899-1914)

Gerardo della Paolera

LA DISCUSIÓN DOCTRINARIA SOBRE LA CONVERTIBILIDAD

Se necesitaron nueve años de ajuste y una profunda deflación de precios para alcanzar la convertibilidad externa del peso moneda nacional, experiencia que fue considerada por los estudiosos como el caso clásico exitoso de un país periférico que adopta un régimen de convertibilidad de su moneda. Anteriormente, la Argentina había adoptado el patrón oro en 1867 cuando se había establecido la Oficina de Cambios del Banco de la Provincia de Buenos Aires y el régimen metálico prevaleció hasta el año 1876. El mecanismo automático de la Oficina de Cambios funcionó hasta 1873, cuando empezó una política de esterilización del resultado negativo del balance de pagos y se manifestó una crisis cambiaria conjuntamente con una crisis financiera.

En 1898, a siete años de la devastadora crisis de Baring, se instaló en el país un acalorado debate político y doctrinario acerca de cuál era el régimen monetario que mejor se adecuaba a las circunstancias de la coyuntura internacional. Algunos no ahorraron calificativos para evidenciar los efectos perjudiciales que tenía para la economía la apreciación del papel moneda prevaleciente desde 1895; Silvio Gesell

caracteriza al fenómeno monetario de entonces como “la anemia monetaria de 1898” y analiza “la valorización de la moneda como la causa común de todas las perturbaciones económicas”; Carlos Pellegrini, en su ímpetu por llevar adelante los planes de conversión, señalaba que habría que suprimir “ese elemento de anarquía y de ruina que era la moneda fiduciaria inconvertible”. Un gran sector de la *intelligentsia* de especialistas en moneda y bancos, que incluía a respetados ex ministros de Hacienda, mantuvo una posición bastante escéptica con respecto a la posibilidad de lograr la convertibilidad del peso moneda nacional en un esquema de tipo de cambio fijo con un adecuado respaldo metálico.

La discusión doctrinaria se centraba en dos aspectos principales. En primer término no existía acuerdo con respecto a la tasa de cambio que se debería fijar legalmente para efectuar la conversión, llegándose a discutir también la posibilidad de convertir a la par el peso moneda nacional luego de un período de vigencia de una “tabla” de desagio del premio del oro para lograr la convergencia. En la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la minoría presenta un proyecto por el cual se establecía una escala gradual de disminución del premio del oro, a razón de 5 centa-

vos oro por semestre hasta llegar a la par. La transición hasta llegar a la par hubiese demandado cinco años y medio. El Senador Carlos Pellegrini recomendó adoptar la convertibilidad a la tasa de cambio prevaleciente de 2,27 pesos papel por peso oro.

Asimismo, existían razonables dudas acerca de la existencia de precondiciones fiscales para asegurar la credibilidad de una Caja de Conversión que pudiera intercambiar pesos papel por metálico a una tasa de cambio fija. Nuevamente, el nivel de las reservas metálicas era exíguo y, por lo tanto, el mecanismo no podría mantenerse en caso de experimentarse un ataque especulativo contra el peso papel.

En la inauguración de las sesiones parlamentarias de 1899, el presidente Julio A. Roca declaró: "Para llegar a ese resultado [la conversión], se recomendaría la formación de un fuerte encaje metálico. Una de las causas que más influyen en la variación de la moneda de papel es la falta de confianza en las tendencias del Gobierno. La conversión nos obliga a reorganizar y moralizar los resortes de la administración, a introducir en el presupuesto las economías posibles, evitar los gastos exagerados, reducir o suprimir ciertos gravámenes, y restablecer el equilibrio de la hacienda pública. También tienen su parte los gobiernos de provincias. Es un hecho que el personal administrativo en todas ellas es muy superior a las necesidades. Esa acumulación de empleados que traban la marcha administrativa sólo representa gastos inútiles o perjudiciales y una gran suma de elementos arrancados al trabajo productivo".

La ley de Conversión n° 3871, fue sancionada el 31 de octubre de 1899 por el Congreso de la Nación, durante la gestión de José María Rosa como ministro de Hacienda. Desde

entonces y durante quince ininterrumpidos años, la Argentina habría de mantener un tipo de cambio fijo de 2,27 pesos papel por peso oro.

En los considerandos de la ley de Conversión de 1899 se manifestaba que "la situación era propicia por la tranquilidad interna y externa del país, y por el hecho de que los cambios internacionales habían sido favorables los últimos años, el Poder Ejecutivo enviaba al Congreso ese proyecto que formaba parte de un plan armónico de reconstrucción económica basado en la reparación y liquidación del pasado".

En el primer artículo de la ley de Conversión de 1899 se establecía una regla monetaria clara y simple: la Caja de Conversión estaría obligada a comprar y vender pesos moneda nacional (pesos papel) por metálico a la tasa de cambio fijada por ley de 44 centavos oro por cada peso moneda nacional. Es decir, las expansiones y contracciones del circulante monetario se harían en función de las variaciones en el nivel de reservas metálicas que tuviera la Caja de Conversión. Esta responsabilidad fundamental fue ingenjada a semejanza del Departamento de Emisión de la Banca de Inglaterra y tenía como antecedente nacional a la Oficina de Cambios del Banco de la Provincia de Buenos Aires de 1867. Con esta relación inelástica entre variaciones en el stock de reservas metálicas y variaciones en el stock de base monetaria quedaban eliminadas otras funciones de política monetaria, tales como las operaciones de mercado abierto con títulos públicos para influenciar los niveles de la tasa de interés, o adelantos a la tesorería o bien cualquier tipo de garantía, como ser prestamista de última instancia del sistema financiero.

El problema más acuciente que tenía el gobierno era lograr constituir un fondo de reserva metálico inicial que, al garantizar mínimamente los pesos papel en circulación, pudiera hacer creíble el régimen de convertibilidad en el caso de que el público quisiera testear inmediatamente la convertibilidad de los pesos de curso legal en metálico. El punto de partida del gobierno no era muy halagüeño: durante todo el período 1891-1899, el nivel de reservas metálicas de la Caja de Conversión creada en 1890 fue estrictamente cero. Originalmente se pensó en un Fondo de Conversión del orden de 30 millones de pesos oro que pudiera respaldar de inicio casi el 25 por ciento de la base monetaria, para lo cual en el artículo cuarto de la ley de Conversión se comprometían diversos recursos fiscales; pero lo cierto es que el objetivo de reunir aquella cifra sólo se logró hacia 1910. Esto hacía que el mantenimiento de la convertibilidad irrestricta dependiese en los primeros años de que hubiera flujos positivos de metálico o, por lo menos, que no se hubieran manifestado retiros netos de metálico de la Caja de Conversión.

Otro aspecto interesante en el diseño de la ley de Conversión de 1899 lo constituyó el grado de independencia de la Caja de Conversión del poder político. La Caja de Conversión era administrada por un directorio compuesto por cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, con una duración de cinco años en el cargo. Moyano Llerena expresó que "La Caja tiene como garantía principal su no-vinculación con el Gobierno, y además sus administradores son personalmente responsables de toda aplicación ilegal de los fondos de la Caja". Funcionalmente, la Caja de Conversión mantuvo una estricta independencia del Poder Ejecuti-

vo y del Banco de la Nación Argentina hasta agosto de 1914, fecha en que se suspendió la convertibilidad externa del peso moneda nacional.

EL MECANISMO DE AJUSTE DURANTE LOS AÑOS EN QUE HUBO UN PATRÓN DE CAMBIO ORO

Los años en que hubo un patrón oro, 1900-1913, son notables por el sorprendente aumento de la producción real argentina y la baja inflación de los precios domésticos, reflejo del rápido aumento de la oferta monetaria total durante la llamada "Edad de Oro" de 1902-1912 (véase el Cuadro 1). Para el estudio de la historia monetaria argentina, el período en que la Argentina tuvo un patrón oro es un lapso sin novedades, en el sentido de que las grandes fluctuaciones de la cantidad de billetes inconvertibles y del tipo de cambio entre el papel y el oro se eliminaron como fuentes independientes de las perturbaciones económicas.

Desde noviembre de 1899 y hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, la Caja de Conversión se mostró dispuesta a cambiar automáticamente pesos papel por oro y viceversa, a la vista y a un tipo de cambio fijo de 2,27 pesos papel por cada peso oro. Las cifras de las columnas (2) y (3) del Cuadro 1 muestran que el mecanismo de emisión automática fue seguido estrictamente por las autoridades monetarias: todos los años el aumento de la base monetaria era respaldado al cien por cien por la entrada de reservas de oro en la Caja de Conversión. Adoptando un patrón de cambio oro, renunció a controlar la cantidad de dinero que pasó a ser determinada endóge-

CUADRO 1

DINERO, PRODUCTO BRUTO INTERNO, MONETIZACIÓN Y PRESUPUESTO FISCAL: 1900-1913

Año	En millones de pesos-papel							En porcentaje	
	Base Monetaria (1)	Reservas de oro de la Caja de Conversión (2)	Oferta Monetaria (3)	Multiplicador del dinero interior (4)	Nivel de Precios Interior (1886 = 100) (5)	Producto interior bruto en mill. de pesos de 1950 (6)	Velocidad del dinero (7)	Déficit fiscal (8)	Déficit fiscal/PBI (9)
1900	295	0,0	481,6	1,63	182	9.430	2,78	5,1	0,6
1901	296	0,0	472,3	1,60	159	10.220	2,68	5,6	0,7
1902	296	0,0	498,0	1,68	175	10.020	2,74	27,7	3,2
1903	380	86,7	640,3	1,69	165	11.450	2,30	3,8	0,4
1904	407	114,2	760,5	1,87	169	12.670	2,19	3,5	0,4
1905	498	204,8	943,5	1,89	184	14.350	2,18	0,0	0,0
1906	526	233,1	972,1	1,85	195	15.070	2,36	2,0	0,2
1907	531	238,6	981,4	1,85	201	15.390	2,46	1,0	0,1
1908	581	287,6	1.121,3	1,93	193	16.900	2,27	-0,8	-0,1
1909	685	391,6	1.390,0	2,03	210	17.730	2,09	26,5	2,5
1910	715	422,2	1.580,2	2,21	227	19.020	2,13	33,9	3,0
1911	722	429,0	1.634,5	2,26	226	19.370	2,09	33,9	3,1
1912	799	506,0	1.744,7	2,22	231	20.950	2,13	17,6	1,6
1913	823	529,4	1.673,4	2,03	232	21.150	2,29	16,2	1,5

Fuente: Gerardo della Paolera, "How the Argentine Economy Performed during the International Gold Standard: A Reexamination", tesis doctoral inédita, 1988.

namente en el mercado de dinero. Un supuesto fundamental en que se basa la idea de que en un patrón de cambio oro las entradas de oro constituyen un vehículo para restablecer el equilibrio en el mercado de dinero por medio de un ajuste de la oferta monetaria—en lugar de ejercer una influencia independiente en otras variables macroeconómicas— es que los precios y los tipos de interés son determinados internacionalmente en los mercados mundiales.

Los resultados característicos de los *tests* de la paridad del poder adquisitivo han confirmado básicamente la idea de que la Argentina estaba razonablemente bien integrada en el mercado internacional de bienes durante el patrón oro internacional.

Las regresiones del índice de precios de la Argentina con respecto al tipo de cambio entre el papel y el oro y los precios del Reino Unido correspondientes al período 1884-1913 son (todas las variables están expresadas en logaritmos y las cifras entre paréntesis son los errores típicos):

$$p(t) = -0,59 + 0,95 \cdot e(t) + 1,08 \cdot P^*(t)$$

(1,64) (0,09) (0,34)

$R^2 = 0,95$ Durbin-Watson = 2,06

$$p(t) = -0,03 + 0,95 \cdot \ln[E(t) - P^*(t)]$$

(0,49) (0,09)

$R^2 = 0,94$ Durbin-Watson = 2,10

En estas relaciones se manifiesta claramente que el nivel de precios interno representados por la variable $p(t)$, es decir, el valor índice de precios para algún momento t , se comporta de manera *pari passu* con la evolu-

ción de los precios internacionales, representada por $P^*(t)$, a la que hay que sumar la evolución del valor externo del peso argentino, representado por la notación $E(t)$. Por ejemplo, en la primera ecuación se ve que del *test* empírico surge que un coeficiente de 1,08 acompaña a la variable $P^*(t)$. Esto quiere decir que si el nivel de precios internacionales hubiera aumentado en el período bajo estudio en el 10 por ciento, la Argentina habría importado una inflación de exactamente el 10 por ciento dejando las demás variables constantes. Así como, en la misma ecuación, un coeficiente cercano a uno (0,95) acompaña a la variable que representa al tipo nominal de cambio $E(t)$. Esto quiere decir que si la Argentina hubiera forzado una devaluación del 10, 15 o 20 por ciento, dejando las demás variables constantes, esta depreciación de la moneda se hubiera transmitido equiproporcionalmente al nivel de precios interno. En síntesis, estas regresiones manifiestan que el nivel de precios interno está determinado por la evolución del tipo nominal de cambio y el nivel externo de los precios.

Además del arbitraje existente en los mercados internacionales de bienes primarios, recuérdese que la Argentina se convirtió en un considerable deudor internacional a largo plazo en la segunda mitad del siglo XIX. El Gráfico 1 representa la diferencia anual entre los rendimientos argentinos y los europeos; muestra que el rendimiento exigido para tener un bono argentino exterior siempre era más alto que el de un bono europeo a largo plazo. Por lo que se refiere al período 1884-1913, la tasa argentina a largo plazo fue, en promedio, 2,8 puntos porcentuales más alto que la del Reino Unido y 1,5 más que la de Italia. Sin embargo, el gráfico muestra que la magnitud y la

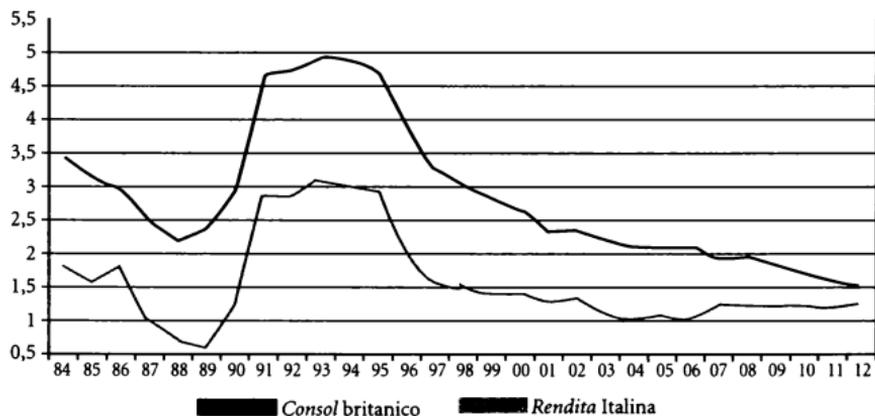
evolución de la diferencia sufrió cambios notables en los distintos subperiodos analizados. Por ejemplo, siempre que los mercados financieros percibían que el gobierno argentino no estaba siguiendo una política fiscal y monetaria prudente, la bolsa londinense clasificaba los instrumentos de deuda argentinos como activos de alto riesgo, a pesar de la garantía explícita del Estado. Entre 1889 y 1894, el brusco aumento de la prima de riesgo estuvo relacionado esencialmente con la crisis de Baring; el "recargo" de rendimiento que llevaban los bonos exteriores argentinos (que no eran bonos en mora) ascendía a cuatro o cinco puntos en el mercado londinense. Desde 1895, los temores a que la Argentina se negara a cumplir sus compromisos contraídos con la deuda exterior se disiparon y la diferencia entre el rendimiento a largo plazo argentino y el europeo disminuyó bruscamente hasta 1900, alcanzando un bajo nivel estable durante los años del patrón oro (mostrando, sin embargo,

una tendencia descendente en relación con el *consol* británico).

El Gráfico 1 confirma el hecho de que el brusco descenso de la diferencia que se registró entre 1895 y 1899 se debió enteramente a las variaciones de los rendimientos de los bonos exteriores argentinos. A partir de 1902 se registró una clara convergencia del rendimiento de los bonos domésticos y la tasa de interés externa (el rendimiento de los bonos exteriores). Cuando disminuyeron el riesgo cambiario y el riesgo de incumplimiento de los bonos del Estado, los mercados de capitales volvieron a estar estrechamente relacionados; la tasa de interés argentina a largo plazo era casi igual a la tasa de interés a largo plazo de los mercados internacionales de capitales.

Si se acepta esta evidencia preliminar a favor del arbitraje de los mercados de bienes y de capital, puede realizarse una sencilla prueba para analizar el funcionamiento del patrón de cambio oro en la Argentina durante

GRÁFICO 1
DIFERENCIA ENTRE EL RENDIMIENTO DEL *CONSOL* BRITÁNICO Y LA *RENDITA* ITALIANA
(1884-1913)



los años 1904-1913. El experimento consiste en comparar la contribución real de la entrada de oro a las variaciones de la cantidad doméstica de dinero con los residuos de la variación de la demanda de dinero, menos la cantidad de dinero generado por las fuentes domésticas.

La función de demanda de dinero postula que la demanda de dinero depende de la renta real y del nivel de las tasas de interés. El resultado de la regresión del logaritmo de la cantidad real de dinero con respecto al logaritmo de la renta real y el logaritmo de uno más la tasa de interés a largo plazo correspondiente al período 1900-1913 es el siguiente (los errores típicos se encuentran entre paréntesis):

$$\ln(M/P) = -0,32 + 1,00 \cdot \ln(Y) - 8,86 \cdot \ln(1+i)$$

(1,62) (0,14) (4,12) (1)

$R^2 = 0,98$ Durbin-Watson = 1,58

En el caso del período 1902-1913, existe para la Argentina una tasa de interés doméstica de corto plazo; la estimación de la demanda de dinero basada en la tasa a corto plazo es:

$$\ln(M/P) = -3,72 + 1,30 \cdot \ln(y) - 5,34 \cdot \ln(1+i)$$

(2,27) (0,05) (1,23) (2)

$R^2 = 0,99$ Durbin-Watson = 1,66

Es posible comparar el efecto real producido por los flujos metálicos en la cantidad interior de dinero con el efecto que predicen las demandas de dinero en (1) y (2). La variación de las fuentes exteriores de la oferta monetaria es simplemente:

$$\frac{S(t-1) \cdot dS(t)}{MB(t-1) S(t-i)}$$

donde S es la cantidad de reservas de oro existente en la Caja de Conversión, MB es la base monetaria y el operador d representa la tasa absoluta de variación. La variación predicha de las fuentes exteriores es la variación de la demanda nominal de dinero menos la variación de las fuentes interiores de la oferta monetaria definidas de la siguiente manera:

$$\frac{dM(t) - S(t-i) \cdot dS(t)}{M(t-1) MB(t-1) S(t-1)}$$

donde M es la cantidad de dinero.

Las correlaciones entre los flujos de reservas predichos y los reales parecen confirmar la teoría monetaria de la balanza de pagos. Es decir, la demanda de dinero superior a la oferta suministrada por las fuentes domésticas se satisface principalmente ajustándose el volumen de reservas de oro, lo que no es sino un reflejo de la situación de la balanza de pagos. La segunda ecuación predice mucho mejor la senda de las fuentes exteriores del crecimiento del dinero: el coeficiente de regresión de los flujos reales con respecto a los estimados es 0,81 con esa ecuación y 0,64 con la ecuación (1).

Asimismo, es interesante hacer notar aquí que la dinámica del tipo de cambio real y de la tasa de interés real durante este período de tipo de cambio fijo coincide con las experiencias contemporáneas de estabilización basadas en el anclaje del tipo de cambio fijo. Asociado con el fenómeno de credibilidad, la moneda doméstica experimenta una apreciación con relación a la libra esterlina que se ubica en un 15 por ciento para el período 1899-1914. En otras palabras, la entrada de capitales a la eco-

nomía argentina implicó un aumento en la cantidad de dinero y fundamentalmente en la cantidad de crédito (el aumento en el nivel del dinero bancario es 60 por ciento superior al experimentado por la base monetaria) que produjo un sostenido aumento en la demanda agregada generando un aumento interno de precios más allá de la inflación internacional. El sostenido *boom* de la economía queda reflejado en la evolución de los valores de un índice preliminar del mercado inmobiliario que mide el precio en pesos papel del metro cuadrado de las propiedades residenciales en la Capital Federal que, aun cuando claramente imperfecto, resulta una interesante representación de la evolución de los precios de los bienes no-transables. Dicho indicador, no publicado, fue elaborado sobre la base de la información extraída del Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, que incluía información anual detallada del número de propiedad vendidas, metros cuadrados vendidos y precios obtenidos en pesos papel por parroquia. A partir de estos datos se construyó un índice de precios del metro cuadrado, ponderando los precios residenciales de catorce parroquias, donde las ponderaciones representan las ventas relativas por parroquia. Tal vez, y debido a la importante movilidad en el factor trabajo durante este período, este indicador de bienes inmuebles sea un mejor termómetro de la evolución del nivel de demanda agregada que el salario nominal.

El índice muestra una evolución claramente procíclica: (a) auge inmobiliario durante la expansión de 1887-1890, con un aumento del 210 por ciento en el precio de las propiedades; (b) depresión en 1890-1894, con una caída del 50 por ciento en los valores inmobiliarios; (c) estancamiento entre 1895-

1903 y (d) importante alza en más del 350 por ciento durante el pleno funcionamiento del patrón oro en 1904-1913. Finalmente, la sensibilidad de estos precios con relación al fenómeno del movimiento de capitales se pone de manifiesto durante la crisis financiera de 1914 con una caída del 32,9 por ciento en un solo año en los valores residenciales.

Esta dinámica fue reconocida hace ya treinta años por Alec Ford, quien destacó la importancia del ciclo económico internacional sobre la economía de los países periféricos que adoptaron el patrón oro. Para este autor, en el éxito mismo del patrón oro como régimen que, en períodos de bonanza internacional, maximizaba la credibilidad para atraer a los inversores internacionales, se gestaba la debilidad intrínseca del modelo: para Gran Bretaña la adopción del patrón oro mitigaba las consecuencias de *shocks* externos desfavorables, mientras que para la Argentina el régimen convertible era extremadamente sensible a *shocks* bruscos en los términos del intercambio del país o en los movimientos en las tasas de interés internacionales. Ya en 1908, habiéndose sofocado la amenaza de la crisis financiera de los Estados Unidos en 1907, Silvio Gesell expresaba: "Nuestra moneda es tan íntimamente y sólidamente ligada al oro, como la libra esterlina y más todavía que el franco y el marco [...] Si en algún país lejano con patrón de oro estalla una crisis, esta crisis repercutirá inmediatamente sobre el billete monetario argentino [...] Y así debe ser, así lo quiere la ley de Conversión. El que quiere gozar de las ventajas de una moneda internacional debe aceptar también los inconvenientes, el pro y el contra de la solidaridad monetaria". La visión de un patrón oro "amplificador" de ciclos económicos queda patentada en la siguiente expres-

sión de Ford: "Es fácil comprender el disgusto de algunos argentinos por un sistema que dictaba que una depresión debía agravarse por reacciones monetarias, aunque, sin duda, habían olvidado que el mismo sistema servía para intensificar los momentos de auge".

Hacia 1912, los indicadores macroeconómicos típicos eran inmejorables: (a) la circulación monetaria tenía un respaldo metálico equivalente al 63,3 por ciento; (b) el riesgo país medido como el diferencial de los rendimientos de los activos de renta fija domésticos con los internacionales se ubicaba en el 1,5

por ciento anual; (c) se experimentaba un aumento sostenido en la cantidad real de dinero del orden del 7 por ciento anual; (d) el déficit de la Tesorería no sobrepasaba el 20 por ciento de los recursos fiscales genuinos y la relación entre la deuda pública y el producto bruto se situaba en el 35 por ciento (recuérdese que en 1891 se estimaba esta relación en más del 100 por ciento). Tomando estos factores en consideración, es muy probable que los residentes no hubieran podido descontar la severa crisis cambiaria y financiera que habría de soportarse en 1914.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Los denominados *clásicos* en el análisis de la problemática monetaria y financiera durante el período 1890-1914 son: JOHN WILLIAMS, *Argentine Trade and Inconvertible Paper Money*, Harvard, 1920, reeditada sin modificaciones en New York, 1969, y ALEC G. FORD, *The Gold Standard, 1880-1914: Britain and Argentina*, Oxford, 1962. En el primer trabajo, Williams busca entender el proceso de ajuste de la balanza de pagos en una economía que intenta establecer la convertibilidad pero que fracasa sucesivamente ante diversos *shocks* externos. Alec Ford analiza con mayor énfasis la influencia del ciclo económico de los países desarrollados en las economías periféricas. En un trabajo más reciente, GERARDO DELLA PAOLERA, "How the Argentine Economy Performed During the Gold Standard: A Reexamination", tesis doctoral inédita, University of Chicago, 1998, enfatiza la interrelación entre el valor de la moneda doméstica y la coordinación de las políticas monetarias y fiscales en la Argentina. En dicho trabajo se incluye un apéndice de las más diver-

sas variables monetarias, financieras y fiscales del período 1881-1914, tales como la oferta monetaria, la base monetaria, un índice de precios internos, un índice continuo de tasas de interés, niveles de deuda pública interna y externa, y aproximaciones del nivel de actividad real, entre otras. El mismo autor, en "Experimentos monetarios y bancarios en Argentina: 1861-1930", *Revista de Historia Económica*, n° 12, Buenos Aires, 1994, señala los sucesivos fracasos en tratar de establecer de manera eficiente una autoridad monetaria central que pudiera garantizar un adecuado funcionamiento del incipiente sistema financiero.

El economista y pensador SILVIO GESELL, *La plétora monetaria de 1909 y la anemia monetaria de 1898*, Buenos Aires, 1909, fue quien por primera vez identificó los problemas de la denominada "trampa de la deuda-deflación", luego atribuida exclusivamente al economista estadounidense Irving Fisher. Gesell anticipa con claridad los fenómenos de un régimen monetario que amplifica hacia adentro de la

economía los ciclos tanto ascendentes como descendentes.

Un estudio seminal es el de CARLOS MOYANO LLERENA, *La Ley de Conversión de 1899*, Buenos Aires, 1935. Moyano Llerena es quien mejor resume las características legales necesarias que debería tener un régimen de convertibilidad estable en el tiempo.

El trabajo del historiador económico argentino MANUEL FERNÁNDEZ LÓPEZ, "Convertibilidad: Ideas, políticas y reflexiones", presentado el 23 de setiembre de 1993 en el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de Buenos Aires, anticipa la idea prevaliente de que ortodoxia monetaria necesariamente implica ortodoxia fiscal.

COLABORADORES DEL TOMO V

NATALIO R. BOTANA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Académico de número de la Academia Nacional de la Historia y de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Profesor y director del Departamento de Ciencia Política y Gobierno en la Universidad Torcuato Di Tella.

ARNOLDO CANCLINI

Doctor en Filosofía y Letras. Pastor evangélico. Profesor titular de Historia de la Iglesia en la Argentina en los seminarios Bautista y Reformado.

LUIS MARIA CATERINA

Doctor en Derecho. Profesor protitular de Historia del Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario de la Universidad Católica Argentina. Miembro del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, de Buenos Aires.

JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE

Profesor en Filosofía. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor honorario de la Universidad de Buenos Aires. Director del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

LUIS ALBERTO CORIA

Licenciado en Ciencias Económicas y Contador Público Nacional egresado de la Universidad

Nacional de Cuyo. Profesor de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo y de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza.

ROBERTO CORTÉS CONDE

Abogado. Académico de número de la Academia Nacional de la Historia. Profesor plenario del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés. Presidente de la Asociación Internacional de Historia Económica.

GERARDO DELLA PAOLERA

Doctor en Economía. Profesor de Microeconomía e Historia de la Economía Argentina y rector de la Universidad Torcuato Di Tella.

MIGUEL ÁNGEL DE MARCO

Doctor en Historia. Académico de número de la Academia Nacional de la Historia y de la Academia Nacional Sanmartiniana. Profesor titular del Doctorado y director de la cátedra extra-curricular de Historia Naval de la Facultad de Historia y Letras de la Universidad del Salvador.

JOSÉ MARIA DIAZ COUSELO

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor consulto titular de Historia del Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de Historia del Derecho de la Facultad de derecho y Ciencias Políticas de la Universidad

Católica Argentina. Miembro de número del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, de Buenos Aires.

ABELARDO LEVAGGI

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor titular del Doctorado de la Universidad del Salvador y profesor de Historia del Derecho Privado de la Carrera de Abogacía de la Universidad del Museo Social Argentino.

ERNESTO J. A. MAEDER

Doctor en Historia. Académico de número de la Academia Nacional de la Historia. Investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Director del Instituto de Investigaciones Geohistóricas (Resistencia, Chaco). Profesor titular de Historia Argentina de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.

DARDO PÉREZ GUILHOU

Doctor en Derecho. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza. Director del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, de Mendoza.

MARÍA ROSA PUGLIESE

Abogada y profesora en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Profesora a cargo de la cátedra de Historia del Derecho Argentino de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

LUIS SANTIAGO SANZ

Doctor en Jurisprudencia. Embajador. Académico de número de la Academia Nacional de la Historia y de la Academia Nacional de Geo-

grafía. Profesor emérito del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

MARÍA CRISTINA SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN

Doctora en Historia. Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Académica correspondiente de la Academia Nacional de la Historia. Profesora titular a cargo de Historia de las Instituciones Argentinas de la Facultad de Derecho y profesora titular de Historia Argentina I de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.

ENRIQUE CÉSAR SCHALLER

Licenciado en Historia. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor titular del Seminario de Historia Regional, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste y Profesor Adjunto de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Nordeste.

JUAN FERNANDO SEGOVIA

Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Académico correspondiente de la Academia Nacional de la Historia. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor de Historia de las Ideas Políticas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo y profesor de Historia de las Ideas Políticas y del Doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Mendoza.

BEATRIZ ROSARIO SOLVEIRA

Doctora en Historia y magister en Relaciones Internacionales. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesora de política Internacional de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba.

ÍNDICE

TERCERA PARTE

LA CONFIGURACIÓN DE LA REPÚBLICA
INDEPENDIENTE 1810-1914 (Continuación) 9

II. LA DIMENSIÓN POLÍTICA (Continuación) 11

17. PENSAMIENTO POLÍTICO

Y PROYECTOS CONSTITUCIONALES
(1810-1880) 13

Dardo Pérez Guilhou

Ideas políticas y constitución 13

1810. El ambiente ideológico

en Mayo y sus distintas

manifestaciones 13

Revolución e independencia.

Liberalismo y democracia 16

República y monarquía 20

Las ideas federales 22

Los ideólogos unitarios.

La Constitución de 1826 25

El antiliberalismo y la autocracia

paternalista 26

El liberalismo constructor

y organizador 28

Alberdi y las Bases 30

La Constitución de 1853 31

Las reformas de 1860 y 1866.

El liberalismo federal ilustrado

y el federalismo antiporteño 33

Las nuevas ideas y su debate
en la convención constituyente
provincial de 1870-73 36

El triunfo del espiritualismo
ecléctico 40

Orientación bibliográfica 41

18. PENSAMIENTO Y PROYECTOS POLÍTICOS (1880-1914)

Natalio R. Botana 47

La consolidación del Estado
nacional: 1880-1889 48

De la Revolución del Parque a la
primera reforma electoral: 1889-1902 55

Regeneracionismo y reformismo
a comienzos del siglo XX: 1902-1914 63

Orientación bibliográfica 73

19. LOS PODERES PÚBLICOS

Y SU FUNCIONAMIENTO (1810-1853) 77

María Cristina Seghesso de López Aragón

De las cuatro causas a la separación
de poderes 77

Construcción de los poderes públicos
nacionales en la transición republicana 78

La trama del nuevo orden provincial 90

Configuración de la nueva
magistratura nacional 97

Orientación bibliográfica 101

20. LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES		Confrontaciones desintegrantes	
Y SU FUNCIONAMIENTO (1852-1914)	105	de la unidad estatal y el esfuerzo	
<i>Juan F. Segovia</i>		integrador	185
Estado, Constitución y poderes	105	La presión externa	188
El Poder Ejecutivo	106	Las tensiones periféricas	194
El Congreso	115	Inserción en el sistema internacional	201
El Poder Judicial	122	Hacia la configuración territorial.	
El ministerio	124	Cuestiones de límites	202
El control	126	Orientación bibliográfica	205
Estabilidad y continuidad			
institucionales	130		
Representación, participación y poder			
electoral	133		
Balance del período	135		
Orientación bibliográfica	137		
21. LOS GOBIERNOS DE LAS PROVINCIAS.		23. LA POLÍTICA INTERNACIONAL:	
TERRITORIOS NACIONALES.		RELACIONES EXTERIORES Y	
RÉGIMEN MUNICIPAL (1852-1914)	141	CUESTIONES LÍMITROFES (1862-1914)	209
<i>Luis María Caterina</i>		<i>Beatriz R. Solveira</i>	
Organización institucional		Objetivos y lineamientos generales	
de las provincias	141	de la política exterior	209
Territorios Nacionales	155	Evolución del servicio exterior	214
El régimen municipal	161	Comercio exterior	216
Orientación bibliográfica	167	Relaciones con Europa y América	218
		Cuestiones limítrofes	223
		Orientación bibliográfica	233
22. LA POLÍTICA INTERNACIONAL.		24. ORGANIZACIÓN, OPERACIONES	
RELACIONES EXTERIORES Y		Y VIDA MILITAR	237
CUESTIONES LÍMITROFES (1810-1862)	171	<i>Miguel Ángel De Marco</i>	
<i>Luis Santiago Sanz</i>		Tiempos de disolución nacional	237
Una nueva entidad en el sistema		Guerra contra el Imperio del Brasil	238
mundial	171	Disolución del Ejército Nacional.	
El momento histórico	171	Las guerras civiles	242
Diplomacia de la Revolución	172	Las fuerzas armadas de la	
Proclamación de la Independencia	179	Confederación y del Estado	
El tema de la emancipación		de Buenos Aires	247
y el equilibrio europeo	180	"Nacionalización" del ejército	
Reconocimiento de la soberanía		y la marina porteños. Guerra	
argentina	182	del Paraguay	251
Política interamericana	183	Modernización de las Fuerzas	
		Armadas desde 1870	259
		Hacia el servicio militar obligatorio	266
		Orientación bibliográfica	270

III. LA DIMENSIÓN RELIGIOSA	275	El decreto de Rosas sobre el <i>exequatur</i> de 1837	325
25. LA VIDA DE LA IGLESIA	277	Ludovico Besi encabeza la segunda misión pontificia al Plata en 1851	327
<i>Ernesto J. A. Maeder</i>		La Iglesia ante la Constitución y el Código Civil	327
Un siglo de cambios y su repercusión en la Argentina	277	Proceso en San Juan contra el provisor Timoteo Maradona	329
El episcopado	281	Establecimiento de un <i>modus vivendi</i> para el nombramiento de obispos	329
El clero secular y regular	287	Misiones a Roma de Salvador Jiménez, Juan Bautista Alberdi y Juan del Campillo	330
Los estudios eclesiásticos	293	Marino Marini, primer representante diplomático pontificio en la Argentina	332
Misiones entre los indios	296	Conflicto desatado en Santa Fe durante el gobierno de Nicasio Oroño	333
De una fe heredada a una fe defendida	301	Prisión en Mendoza del vicario capitular Víctor Manuel Rizzerio Molina en 1868	334
El laicado católico en su acción política y social	304	Expulsión del delegado apostólico Luis Matera en 1884	335
Orientación bibliográfica	308	Misiones de acercamiento a la Santa Sede de Milcíades Echagüe y Vicente G. Quesada	337
26. LA IGLESIA Y SUS RELACIONES CON EL ESTADO	313	Restablecimiento de las relaciones amistosas en 1900	339
<i>Abelardo Levaggi</i>		Iniciativas en torno al patronato nacional	340
Incomunicación con Roma a partir de la Revolución de Mayo	313	Aspectos económicos. Diezmos, desamortización y presupuesto del culto	341
Los primeros gobiernos patrios y el derecho de Patronato	314	Orientación bibliográfica	342
La reforma eclesiástica bonaerense y su extensión a las provincias cuyanas	315		
Viaje de Pedro Luis Pacheco a Roma en 1821	317		
Misión de Juan Muzi al Plata en 1824	318		
Creación del vicariato apostólico de Cuyo. Concordato con la provincia de San Juan y concesión del Patronato	319		
Provisión de la diócesis de Buenos Aires en Mariano Medrano	320		
El "Memorial ajustado" de 1834.			
Doctrina de Vélez Sarsfield	321		
Concesión del <i>exequatur</i> a las bulas de Medrano y Escalada	324		
Corrientes intenta celebrar un concordato con Medrano	324		
		27. OTRAS CONFESIONES CRISTIANAS.	
		JUDÍOS Y MUSULMANES	345
		<i>Arnoldo Canclini</i>	
		Confesiones cristianas	345
		Cultos no cristianos	357
		Orientación bibliográfica	358

IV. EL ORDEN JURÍDICO	361	La codificación procesal	424
		La jurisprudencia de los tribunales	427
		La fundamentación de las sentencias	428
28. PENSAMIENTO JURÍDICO		El papel del juez	429
Y RENOVACIÓN LEGISLATIVA	363	Evolución en la formación de la jurisprudencia de los tribunales.	
<i>José María Díaz Couselo</i>		Su unidad: quimera o destino	431
El pensamiento jurídico y la normatividad	363	La idea de justicia al trasponer el siglo XX	433
Continuidad y transformaciones en el orden jurídico indiano	374	Orientación bibliográfica	435
Hacia el absolutismo legal	376		
La codificación	379	V. LA ECONOMÍA	339
Los códigos nacionales	384		
Las leyes orgánicas	393	30. LAS IDEAS ECONÓMICAS	441
El Derecho ante los movimientos sociales de fines del siglo	394	<i>José Carlos Chiaramonte</i>	
Orientación bibliográfica	398	El fundamento teórico del conflicto Litoral-Buenos Aires: liberalismo, proteccionismo, nacionalismo económico	445
29. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	405	Las ideas económicas de la generación del '37	449
<i>María Rosa Pugliese</i>		A partir de la organización nacional	450
La idea de justicia después de 1810. Concepto popular y técnico	405	Las ideas económicas de Juan Bautista Alberdi	453
La soberanía popular	407	Las doctrinas predominantes en la política económica argentina hasta la crisis de 1873	454
El Poder Judicial como poder del Estado o como ramo de gobierno	409	La reacción proteccionista	456
La reforma de la administración de justicia. Los principios en la materia	411	Las ideas económicas hacia fin del siglo	458
La administración de justicia en los ordenamientos constitucionales y reglamentos especiales entre 1810 y 1820	413	Orientación bibliográfica	460
Justicia lega-justicia letrada	414	31. FINANZAS PÚBLICAS, MONEDA Y BANCOS (1810-1899)	463
La administración de justicia en las provincias	415	<i>Roberto Cortés Conde</i>	
La justicia en la etapa de la organización nacional	417	La década revolucionaria	463
La justicia federal. Sus antecedentes	420	El país dividido: la confederación de provincias	467
Justicia local	422	Los frustrados intentos de estabilización. Las finanzas públicas bajo Rosas	474
El orden procesal	423		

La Confederación: 1852-62.		Finanzas públicas y moneda	
Los comienzos de la organización nacional	476	en Cuyo	516
Las finanzas públicas del Estado de Buenos Aires	480	Las provincias del Norte	519
La definitiva organización del país	483	Las provincias del Litoral	520
La crisis	487	Orientación bibliográfica	525
Los años de euforia y crisis	491		
Orientación bibliográfica	502		
32. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA MONEDA EN LAS PROVINCIAS DEL INTERIOR (1810-1860)	507	33. LA ARGENTINA BAJO EL PATRÓN DE CAMBIO ORO (1899-1914)	527
<i>Roberto Cortés Conde, Félix Converso, Luis Coria, Ana Inés Ferreyra y Enrique C. Schaller</i>		<i>Gerardo della Paolera</i>	
Finanzas públicas y moneda en la Provincia de Córdoba	512	La discusión doctrinaria sobre la convertibilidad	527
		El mecanismo de ajuste durante los años en que hubo un patrón de cambio oro	529
		Orientación bibliográfica	535
		COLABORADORES DEL TOMO V	537

Nº Inventario:	044840
Fecha:	Agosto 2000
Edic:	Planeta y ANH
Pre:	
ACAD	DE LA HISTORIA
	BIBLIOTECA

Esta edición se terminó de imprimir y encuadernar
en los talleres de Editorial Médica Panamericana S.A.
Av. Amancio Alcorta 1695, Buenos Aires,
en el mes de agosto de 2000

PLAN GENERAL DE LA OBRA

Tomo I

PRIMERA PARTE: La Argentina aborígen.
La conquista española (siglo XVI).

Tomos II y III

SEGUNDA PARTE: La Argentina
en los siglos XVII y XVIII, hasta 1810.

Tomos IV, V y VI

TERCERA PARTE: *La configuración
de la República independiente (1810-c.1914).*

CONTENIDO DEL QUINTO TOMO:

II. La dimensión política (continuación): 17- Pensamiento político y proyectos constitucionales (1810-1880) (Dardo Pérez Guilhou); 18- Pensamiento y proyectos políticos (1880-1914) (Natalio R. Botana); 19- Los poderes públicos y su funcionamiento (1810-1853) (María C. Seghesso de López Aragón); 20- Los poderes públicos nacionales y su funcionamiento (1852-1914) (Juan F. Segovia); 21- Los gobiernos de las provincias. Territorios nacionales. Régimen municipal (1852-1914) (Luis María Caterina); 22- La política internacional. Relaciones exteriores y cuestiones limítrofes (1810-1862) (Luis Santiago Sanz); 23- La política internacional. Relaciones exteriores y cuestiones limítrofes (1862-1914) (Beatriz R. Solveira); 24- Organización, operaciones y vida militar (Miguel Ángel De Marco).

III. La dimensión religiosa: 25- La vida de la Iglesia (Ernesto J. A. Maeder); 26- La Iglesia y sus relaciones con el Estado (Abelardo Levaggi); 27- Otras confesiones cristianas. Judíos y musulmanes (Arnoldo Canclini).

IV. El orden jurídico: 28- Pensamiento jurídico y renovación legislativa (José María Díaz Couselo); 29- La administración de justicia (María Rosa Pugliese).

V. La economía: 30- Las ideas económicas (José Carlos Chiamonte); 31- Finanzas públicas, moneda y bancos (1810-1899) (Roberto Cortés Conde); 32- Las finanzas públicas y la moneda en las provincias del Interior (1810-1860) (Roberto Cortés Conde, Félix Converso, Luis Coria, Ana Inés Ferreyra y Enrique C. Schaller); 33- La Argentina bajo el patrón de cambio oro (Gerardo Della Paolera).

Tomos VII, VIII y IX

CUARTA PARTE: La Argentina del siglo XX.

Tomo X

Índices generales.

ISBN OBRA COMPLETA:
950-49-0214-6

ISBN 950-49-0214-6



9 789504 902492

PLANETA