



## Centralización y descentralización. Comentario al artículo de Marcela Ternavasio

Goldman, Noemí

Noemí Goldman

Universidad de Buenos Aires - CONICET, Argentina

### Investigaciones y Ensayos

Academia Nacional de la Historia de la República Argentina,

Argentina

ISSN: 2545-7055

ISSN-e: 0539-242X

Periodicidad: Semestral

vol. 74, 2022

publicaciones@anhistoria.org.ar

Recepción: 30 Agosto 2022

Aprobación: 29 Septiembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/237/2373507002/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**EL TEXTO DE MARCELA TERNAVASIO NOS INVITA A UNA REFLEXIÓN DE MÚLTIPLES CONEXIONES: LEER LA EXPERIENCIA REPUBLICANA DE 1820 EN EL RÍO DE LA PLATA DESDE LAS VINCULACIONES ENTRE LA ESCALA LOCAL Y LA TRANSATLÁNTICA CUAL PANÓPTICO QUE ABARCA LOS NUEVOS DESARROLLOS HISTORIOGRÁFICOS SOBRE LA DISGREGACIÓN DE LOS IMPERIOS ESPAÑOL Y PORTUGUÉS, LOS “IMPACTOS” LOCALES PROVOCADOS POR LOS SUCESOS PENINSULARES Y LAS DISPUTAS CON BRASIL. DESDE ESTA RICA PERSPECTIVA EL ENSAYO DE TERNAVASIO ILUMINA UNA CUESTIÓN CENTRAL DEL PERÍODO: LAS DISPUTAS EN TORNO A LA REPRESENTACIÓN DE LOS TERRITORIOS QUE “CONECTAN EXPERIENCIAS TRANSATLÁNTICAS COMUNES Y A LA VEZ DISÍMILES”. EN ESTA LÍNEA TERNAVASIO REVISARÍA ESA IMAGEN DE RUPTURA ATRIBUIDA A LA DÉCADA DE 1820 ENTRE LOS PROCESOS AMERICANOS DE CREACIÓN DE REPÚBLICAS Y LOS EUROPEOS DE RESTAURACIÓN MONÁRQUICA PARA OBSERVAR:**

Lo que una rápida mirada comparativa parece alumbrar es que la república moderna –tal como se fue configurando a partir de las revoluciones atlánticas– no podía sino pensarse en Europa bajo la sombra de una forma de gobierno radical mientras la monarquía constitucional emergía como gesto revolucionario frente al absolutismo. El umbral republicano en la América hispana, en cambio, asociado tanto a una dimensión antimperial como asimismo a un fuerte debate acerca del régimen político deseable, podía alojar en su seno desde las versiones más radicales o moderadas hasta las más conservadoras e incluso autoritarias.

De manera que dentro de esta diversidad de opciones por las cuales también transitaron las Provincias (des) Unidas hacia la conformación de la República Argentina quisiera detenerme en una de las dimensiones

que Marcela Ternavasio señala, a saber: la de centralización/descentralización territorial desde una mirada local y otra transatlántica a la cual su texto nos invita.

Es bien conocido que Alberdi elabora en sus *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (Valparaíso, 1852) un proyecto de constitución republicana, representativa y federal que servirá de base para la elaboración de la Constitución de 1853. En el curso de su preciso examen sobre los distintos modelos constitucionales existentes y los conocimientos constitucionales de la generación de 1820, Alberdi llega a ciertas conclusiones que presenta como hechos consumados. En primer lugar, afirma que la cuestión de la forma de gobierno ya no es objeto de debate: la “revolución americana” ha proclamado el gobierno republicano. En segundo lugar, sostiene que la soberanía reside “originariamente” en la Nación y que la democracia es la esencia del gobierno. Por último, considera que las disputas entre la “federación” o la “unidad”, es decir, “la mayor o menor centralidad del gobierno”, fueron solo un “incidente”, aunque no deja de reconocer que ese “accesorio” dominó toda la cuestión constitucional hasta entonces.

Sin embargo, lo que Alberdi presenta con intención claramente performativa como una simple cuestión de grados de centralización tuvo ciertamente durante todo el período que lo precedió una connotación mayor. Ciertamente lo que estaba en disputa era la posibilidad misma de constituir un gobierno general.

En efecto, desde 1810 reaparecía en la prensa periódica y en los congresos constituyentes la acuciante pregunta sobre qué significaba *constituir*; interrogante que fue adquiriendo varias formas desde la búsqueda de definición de la palabra hasta las propuestas de elaborar diferentes “modelos” de constitución de “federación” o de “unidad” para enviar a las provincias con el fin de promover su conocimiento y discusión (Goldman, 2008).

Asimismo, y en vinculación con lo anterior, desde 1810 surge en la prensa y en los debates constitucionales la discusión sobre el carácter “permanente” o “provisorio” de la constitución. En el Congreso Constituyente que declaró la Independencia de las Provincias Unidas de Sud-América en 1816 los diputados por Córdoba, acordes con las Instrucciones conferidas por su ciudad, se preguntaron si sería conveniente redactar un código constitucional cuando algunas de las provincias permanecían aún bajo el dominio español: “Que cualesquiera forma de gobierno que se trate de establecer en la nueva constitución que se va a dar sea solamente bajo la calidad provisoria hasta tanto esté plenamente libre todo el continente de Sud-América...” (Ravignani, 1937, T. I, p. 402).

En la década del 20 resurgió esta discusión en el seno del mismo Congreso Constituyente de 1824-1827. En este caso el diputado por Buenos Aires, y luego ministro de Rivadavia, Julián Segundo de Agüero, expuso una extensa argumentación en favor de una organización gradual basada en leyes particulares según las circunstancias y teniendo como horizonte los objetivos fundamentales de la constitución para cuando llegue el momento de hacerla efectiva (Ravignani, 1937, T. II, p. 30).

Esta acentuación de la idea gradualista de la constitución no fue casual. En 1820 se inició el proceso de creación de soberanías autónomas que ensayaron, como Marcela bien lo analiza, variadas formas republicanas. En tal sentido el periódico *El Nacional* sostiene en un artículo editado en 1826: “la organización debe preceder a la constitución” hasta tanto las provincias “hayan hecho ensayos sobre varias medidas que deben adoptarse” (El Nacional, 6/IV/1826, en Biblioteca de Mayo, 1960, T. X, pp. 9908-9909).

De manera que para comprender la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las dos tendencias unitaria y federal cristalizadas en el Congreso Constituyente de 1824-27, que Alberdi calificó de extremas en sus Bases, agregaría esa tensión entre la concepción de constitución como un ordenamiento jurídico-institucional que se da en los hechos versus el código constitucional, que junto con el principio pactista, subtiende toda la negociación constitucional independientemente del signo político de los actores.

Por otra parte, sabemos que la prudencia de esta primera etapa se confundió rápidamente con un segundo y precipitado momento en el que prevaleció la idea de promulgar cuanto antes una constitución y que condujo al fracaso del Congreso Constituyente de 1824-27. De modo que la “constitución” de una república supraprovincial se volvió a ubicar dentro de un horizonte de expectativa de realización futura, aunque

nuevamente incierta con respecto a sus fundamentos: el sujeto de imputación de la soberanía, los poderes de sus diputados, la forma de gobierno y la extensión de su territorio.

Sin embargo, algo había cambiado. El artículo 2 de la Ley Fundamental de 1825 afirmaba: “Todas las provincias se registrarán por sus actuales instituciones hasta la promulgación de la Constitución que forme el Congreso nacional.” En el primer artículo del Pacto Federal de 1831 se explicitaba que los gobiernos de Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos, al cual se plegaron luego las demás provincias, reconocen “recíprocamente su libertad, independencia, representación y derechos”. Es decir, una mutación de la representación territorial tomaba forma luego del fracaso del Congreso de 1824-27 que daba lugar a la asunción explícita por parte de las provincias de la condición de Estados soberanos e independientes basados en el derecho de gentes –tal como lo observó José Carlos Chiaramonte (Chiaramonte, 1997, pp. 225-229).

En la solución confederal de Rosas tampoco estuvo ausente el gradualismo. Más aún en su famosa carta a Quiroga desde la Hacienda de Figueroa de 1834, donde realiza consideraciones sobre una futura e incierta “República Federativa” señala con énfasis: “El Congreso general debe ser convencional, y no deliberante, debe ser para estipular las bases de la Unión Federal y no para resolverlas”. Y, según su parecer, no había aún llegado el momento para tal arreglo institucional: “No habiendo [pues] hasta ahora entre nosotros, como no hay, unión y tranquilidad, menos mal es que no exista (esa constitución) que sufrir los estragos de su solución”.

## LA CUESTIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL RÍO DE LA PLATA

Ahora bien, si nos ubicamos en el horizonte atlántico también reencontramos este gradualismo. Como bien muestra Ternavasio en su texto la cuestión de la representación de los territorios con reclamos de derechos al autogobierno puede iluminarse colocando el énfasis en las variadas formas que adquirió la circulación de los idiomas constitucionales y las diferentes lecturas y recepciones de los diferentes modelos en el espacio atlántico.

En relación con esta perspectiva y en vinculación con las nuevas indagaciones e interrogantes sobre las formas -traducciones, adaptaciones, manipulaciones, préstamos y articulaciones- que adoptaron la circulación de los nuevos lenguajes y conceptos constitucionales, me interesa aquí brevemente presentar un aspecto del diálogo entre el ideólogo francés Pierre-Claude-François Daunou y Bernardino Rivadavia, y en particular de las reflexiones del primero sobre la formación de la república en el Río de la Plata.

Sabemos bien que el llamado período rivadaviano (1821-1827) se caracterizó en Buenos Aires por la implementación de un conjunto amplio de reformas para modernizar el estado. También conocemos que tanto el utilitarismo inglés como la *Idéologie* francesa tuvieron una presencia importante en el espacio público porteño, alimentados por la propia relación personal de Rivadavia, nombrado ministro de gobierno y relaciones exteriores en 1821, con algunos de sus máximos representantes como Jeremy Bentham, Destutt de Tracy y P. C. F. Daunou (Di Pasquale, 201; Gallo, 2002 y 2012; Goldman, 2012).

Daunou redactó una serie de reflexiones sobre las constituciones rioplatenses de 1819 y 1826. Dentro de estas permanece aún inédita sus “Vœux d’un Européen pour la République argentine (“Deseos de un Europeo para la República argentina)”.<sup>[1]</sup> En ellas, y luego de la lectura de la Constitución unitaria de 1826 y los debates sobre las formas de gobierno del período, considera que establecer de manera “prematura” un régimen federal en el Río de la Plata sería un error. Por lo contrario, considera a la “indivisible unidad de la república”, contenida en la Constitución unitaria de 1826 como el régimen más apropiado y por muchos años. Al mismo tiempo, reflexiona sobre la experiencia norteamericana para afirmar que en un gran estado, es decir, en un amplio territorio, el verdadero sistema es el federal. Sin embargo, la República argentina, la cual también abarca un gran territorio, requiere a su entender en aquel momento y para establecer una constitución duradera la “más estrecha unión” entre sus diversas partes. Concluye entonces que el momento del régimen federal no ha llegado aún para ella, ni está próximo.

En cambio, pondera la descentralización dentro de un régimen de unidad al evaluar muy positivamente la sección dedicada a la administración provincial. En la Constitución sancionada en 1826, la Sección VII titulada Administración Provincial creaba en cada capital de provincia un consejo de administración interior elegido popularmente por nombramiento directo para la administración de sus propios recursos y el gobierno interior.

En efecto, la cuestión de la descentralización administrativa fue un tema y una preocupación central dentro del discurso de los Ideólogos franceses. Ellos oponían la diversidad local francesa tanto al centralismo jacobino, como a la uniformidad napoleónica. De manera que afirmaban la necesidad de conjugar la unidad moral, legislativa, judicial y militar de un estado continental como el de Francia, con una atención especial a la gestión de los intereses locales.

Por otra parte, Nora Souto llamó nuestra atención sobre cómo se retoma y se traduce constitucionalmente en el Río de la Plata cierta descentralización administrativa en un estado unitario. Así muestra cuánto le debe la constitución de 1826 en la conformación de los consejos de administración provinciales, a las recomendaciones sobre descentralización de Benjamin Constant. Sin embargo, advierte Souto, la descentralización inserta en la constitución de 1826 no debe ser considerada una combinación de elementos unitarios y federales, sino apenas una descentralización que no cuestionaba la afirmación de un estado único de soberanía indivisible (Souto, 2017).

En suma, para los Ideólogos la descentralización tiene el propósito de revertir los excesos del centralismo previo, mientras que para los unitarios se trataba de hacer una concesión con el objetivo de integrar y frenar las tendencias confederales/federales rioplatenses.

Sin embargo, Daunou parece ir más allá en sus consideraciones sobre el mejor régimen político para el Río de la Plata cuando nos dice que “La Federación debe un día constituir la mejor liga de las provincias argentinas”. El camino para llegar hasta allí sería justamente preparado por esas administraciones provinciales descentralizadas previstas en la Constitución de 1826.

La inclusión en esta apreciación del elemento temporal nos vuelve a remitir a esa idea gradualista de la constitución presente en el Río de la Plata. Porque en lugar de ser anulado, el régimen federal se ubicaría curiosamente dentro de un horizonte de expectativa de realización futura: desde la república única e indivisible descentralizada al estado federal. La variable territorial jugaría a su favor.

Estos entrelazamientos de las variables temporales y territoriales en la circulación de los modelos y experiencias constitucionales como vimos, nos permiten asimismo dentro de “un espacio de incertidumbre” profundizar los caminos convergentes o divergentes propuestos en el texto objeto de este panel. Por ello, y para concluir, quisiera enfatizar que el ensayo presentado por Marcela Ternavasio no solo invita a una atenta lectura, sino que constituye un verdadero desafío intelectual e historiográfico para seguir renovando nuestra comprensión de un período inaugural que continúa revelando novedosos ángulos de conocimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Biblioteca de Mayo. Colección de Obras y Documentos para la Historia Argentina, T. IX, Primera Parte, Buenos Aires, Senado de la Nación, [1816-1819], 1960.
- Chiaramonte, J. C. (1997). *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires: Airel Historia.
- Di Pascuale, M. (2011). “La recepción de la Idéologie en la Universidad de Buenos Aires. El caso de Juan Manuel Fernández de Agüero (1821-1827)”, *Prismas. Revista de historia Intelectual*, N° 15, pp. 63-86.
- Gallo, K. (2002). “Jeremy Benthan y la ‘Feliz Experiencia’. Presencia del utilitarismo en Buenos Aires 1821-1824”. *Prismas: revista de historia intelectual*, N° 6, pp. 79-96.
- Gallo, K. (2012). *Bernardino Rivadavia. El primer presidente argentino*, Buenos Aires: Edhasa.

- Goldman, N. (2008). *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Buenos Aires: Prometeo.
- Goldman, N. (2012). “Traducir entre culturas: el concepto de “garantías individuales” en el primer constitucionalismo hispánico”, en Francisco Lafarga & Luis Pegenaute (eds.), *Lengua, cultura y política de la traducción en Hispanoamérica*, Vigo: Academia del Hispanismo, pp. 119-126.
- Ravignani, E. (1937), *Asambleas Constituyentes Argentinas, T. I y II*, Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser.
- Souto, N. (2017). *La forma de unidad en el río de la Plata. Soberanía y poder constituyente, 1808-1827*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

## NOTAS

- [1] Archivo Daunou, Biblioteca Nacional de Francia.