



Las instrucciones de la Junta de Representantes porteña a sus representantes en el Congreso de Córdoba (1821). Comentario al texto de la Dra. M. Cristina Seghesso de López

Souto, Nora

Nora Souto

norabsouto@gmail.com

Lugar de trabajo: Instituto Ravnani (UBA/
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: 05 Octubre 2022

Aprobación: 18 Octubre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/amei/journal/237/2373507009/>



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

El texto de la Dra. Seghesso analiza, por una parte, las constituciones que se fueron sancionando en el ámbito de las provincias luego de la caída del gobierno central a comienzos de 1820 con el objeto de organizar los poderes públicos y construir un nuevo orden local. Nos brinda así una valiosa síntesis de las principales características de estos textos constitucionales marcando especialmente las semejanzas en relación a la afirmación de soberanía e independencia provinciales que convivía con otra de provisionalidad bajo el supuesto de una común expectativa de unión futura, a la declaración de derechos y a la religión católica como culto oficial, a la organización tripartita de los poderes y al influjo de textos como el Reglamento provisorio de 1817 o la Constitución de 1819. Y, por otra parte, llama la atención sobre los intentos finalmente frustrados de construcción y organización constitucional de conjuntos regionales como los de Entre Ríos, Tucumán y Cuyo. No obstante, quisiera rescatar la frase final del texto de la Dra. Seghesso donde dice que “parafraseando a Pedro Frías convenimos en que el federalismo es una oferta de la Historia, y como tal, requiere siempre revisión, deliberación y actualización del planteo” (Seghesso, 2022, p. 26). Es por eso que me gustaría rescatar una variante “federal” que en los años 20 del siglo XIX formó parte de la oferta de la Historia.

Por ello quisiera centrarme en el año 20, ese año tan convulsionado en el espacio rioplatense cuyo escenario es el de la fragmentación de las provincias intendencia pero en el que también surgieron una serie de iniciativas



para la reunión de un nuevo congreso que estableciera una autoridad general y fijara la forma de gobierno de las ex Provincias Unidas. Entre ellas se cuentan la del Gobernador Bustos que propuso reunirlos en Córdoba, la emanada del Tratado del Pilar (2/1820) firmado por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos en el que se invitaba al resto de las provincias a concurrir a un congreso en San Lorenzo y la del Gobernador Güemes de Salta que ante la demora en la reunión de los anteriores sugirió la realización de un congreso en Catamarca más que nada urgido por darle continuidad a la guerra de independencia. De las tres la única propuesta que prosperó a pesar de que luego quedó trunca fue la de Bustos; en el marco de los preparativos para la reunión de ese congreso quisiera rescatar el texto de las instrucciones que la Sala de Representantes porteña elaboró a comienzos de febrero de 1821 para los diputados que concurrieran a Córdoba. Antes de detenerme en las instrucciones me gustaría hacer referencia a algunos elementos que pueden contribuir a entender el contexto en el que fueron redactadas.

La Buenos Aires de 1820 estuvo atravesada, por un lado, por las disputas de poder entre los antiguos directoriales, la oposición antidireccional, y los grupos social y económicamente más importantes que, en el medio de la crisis política de aquel año, ansiaban el restablecimiento de la paz y del orden. Y, por otro lado, se vio afectada por el conflicto con las provincias del litoral sólo interrumpido brevemente por la firma del Tratado del Pilar (Herrero, 2009). En este escenario convulso por las disensiones políticas, el conflicto interprovincial y la tensión entre antiguas y nuevas instituciones –cabildo vs. Junta de Representantes-, hubo también un espacio para reflexionar sobre la situación presente y las posibilidades de participar en un nuevo intento de organización nacional. A partir de julio de 1820 se alzaron voces que invocaron diversos motivos para la reunión de un congreso general. El gobernador provisorio Manuel Dorrego en un Oficio a los cabildos y provincia del Perú esgrimió la lamentable situación de hallarse las provincias “sin un centro de unión” (Oficio Circular, 17-VII-1820) y la *Gaceta de Buenos Aires*, el inminente arribo de diputados procedentes de España cuya misión era la de negociar el fin de la guerra de independencia. Cualquiera fuera la propuesta, era indispensable crear un “centro común” con autoridad suficiente para examinarla y resolver en nombre de los pueblos (*Gaceta*, N° 14, 2-VIII-1820, VI, 225-226).^[1]

El 28 de septiembre de 1820, la Junta de Representantes –la tercera de las convocadas en 1820- redactó un “Manifiesto” donde expresó su voluntad constituyente en una propuesta que esbozaba los mismos objetivos de Bustos, es decir, los de dar una cabeza a unos miembros dispersos y erigir un centro común donde dirimir las diferencias. Las razones invocadas para la reunión tenían que ver con urgencias del presente tales como la de poner fin a la guerra civil y obtener el reconocimiento de la independencia de las Provincias Unidas por parte del congreso norteamericano. Pero a la vez el documento fundamentaba la voluntad de reunirse en un congreso en la anterior existencia de una entidad llamada Provincias Unidas cuyos hitos fundacionales se remontaban a 1810 y 1816 y cuya disolución había sido un mero accidente. La tarea pendiente era la de constituir a las Provincias Unidas “bajo cierta forma”, imprecisión que era congruente con el clima político local e interprovincial (*Manifiesto*, 28-IX-1820, 2).

La decisión de participar del congreso convocado por Bustos se manifestó finalmente en el Tratado de Benegas de noviembre de 1820, en el que los gobiernos de Buenos Aires y Santa Fe se comprometieron a enviar diputados a Córdoba (Ravignani, *Asambleas*, VI, 2da. Parte, 146). La elección de los cuatro diputados porteños por parte de la Junta de Representantes no fue fácil; sea por motivos personales o políticos, varios de los elegidos declinaron sus nombramientos.^[2] Entre las renunciaciones se destaca la de Julián S. de Agüero que invocaba en su dimisión el íntimo convencimiento –compartido además por muchos otros en la provincia- de que la participación de Buenos Aires haría renacer en las provincias el temor a ser sojuzgadas nuevamente por la antigua capital (Ravignani, *Asambleas*, I, 665). La resistencia a la participación en el congreso y la opción por el aislamiento, que había sido pregonada desde agosto de 1820 por el Padre Castañeda, daban muestras de concitar para estas fechas un apoyo extendido en la opinión pública porteña.

A partir de diciembre la *Gaceta de Buenos Aires* publicó una serie de artículos sobre la instalación del congreso en los que asentó algunos de los principios que debían respetarse en esa instancia como, por ejemplo,

el de la representación proporcional a la población de cada provincia –que aseguraría a Buenos Aires una posición preeminente- y el de la inviolabilidad de los diputados –asunto muy ligado a las acusaciones de traición sufridas por los representantes del último congreso- (*Gaceta*, N° 37, 10-I-1821, 353 y N° 38, 17-I-1821, 360-361). *El Imparcial*, redactado por Pedro Cavia, sostenía, por una parte, que la prioridad del congreso debería ser la de “restablecer la confianza entre todas las provincias hermanas”, para lo cual debería apelar a la colaboración de los ciudadanos de prestigio de cada provincia y demostrar que sus resoluciones eran ajenas al espíritu de partido, interés local o privado, “como que todo debe callar ante la augusta presencia del bien público.” Y, por otra parte, afirmaba que el propósito del congreso no debería ser constituyente sino el de “un mediador pacífico, conciliador, y componedor amigable de las diferencias que hay pendientes entre pueblos hermanos”, como así también el de firmar pactos para evitar la reanudación de la guerra civil, decidir sobre la bondad o el perjuicio que resultaría de la aplicación del régimen federal “entablado por vías estrepitosas de hecho” y encargarse de las relaciones con los territorios americanos que se habían librado del dominio realista (*El Imparcial*, N° 9, 13-II-1821, 159-163 y N° 10, 20-II-1821, 169-172).

Las instrucciones para los diputados, plasmadas en 13 artículos públicos y 3 reservados, fueron aprobadas el 9 de febrero de 1821 luego de su discusión durante varias sesiones. Nos detendremos especialmente en aquellos artículos que hablan sobre la forma de gobierno en lo relativo al sujeto de imputación de la soberanía que es donde reside la controversia y la clave para entender, según ha mostrado José Carlos Chiaramonte en varios de sus trabajos, los conflictos políticos rioplatenses de la primera mitad del siglo XIX (Chiaramonte, 1993, 1997, 2016).

El objetivo más ambicioso de las instrucciones que la Junta redactó para sus diputados era el de restaurar la unidad entre las provincias bajo la constitución de 1819 (art. 3) –que significaba, por tanto, el reconocimiento de la indivisibilidad de la soberanía del estado. Mientras que el más modesto procuraba conservar los vínculos de amistad, comercio y ayuda mutua en caso de agresión externa mediante “pactos de unión” y la conformación de una comisión que regulase los aportes de cada provincia al contingente en lo relativo a cantidad de hombres, armas y dinero (art. 7). Para lograr la meta principal confiaban en la capacidad de los diputados porteños para persuadir a los partidarios de la “división de Estados” y, por tanto, del reconocimiento de múltiples soberanías. Así, las instrucciones exhortaban a que los diputados demostraran que las provincias que representaban tenían la solvencia suficiente para afrontar los gastos de una administración política, civil, judicial y militar independiente. También se les indicaba que advirtieran a los representantes de que aun cuando las provincias reunieran todos esos recursos no entrarían en la asociación si “no pudieran contribuir con el contingente que les corresponda en las ocasiones en que deban prestarlo” (art. 4) (*Acuerdos*, II, 35).^[3]

Pero, asimismo, las instrucciones en su art. 3 expresaban que la provincia porteña estaba dispuesta a hacer algunas concesiones, de allí que plantearan que si no fuera posible restablecer la constitución de 1819, admitirían la introducción de modificaciones o incluso su reemplazo por una nueva. Concretamente exponían que “Si no pudiese obtenerse el Gobierno de unidad de modo alguno será forzoso acomodarse al *Gobierno central de Federación...*”, y que si ese fuera el caso, los diputados debían exigir al congreso federal constituido que la representación fuera proporcional a la población de cada provincia como lo sería también el peso de los impuestos y gravámenes que las afectarían “al fin de evitar que una ley desigual oprima a una Provincia con el gravamen excesivo con que las otras la recarguen.” (art. 5) (*Acuerdos*, II, 36). Ahora bien, ¿a qué se referían con las expresiones de “gobierno central de Federación” o “federación razonable”, como se la denomina en el art. 6? Para ello conviene prestar atención al art. 9 en el que se proponía que si el sistema de unidad no lograba el consenso necesario podría enmendarse mediante la adopción de algunas “ventajas y beneficios” del sistema de federación sin alterar la firmeza y energía características del primero.

En primer lugar, esos beneficios se harían sentir en las áreas de empleos civiles, eclesiásticos, judiciales y militares. Los mismos consistían en defender el derecho exclusivo de los naturales y vecinos de una determinada jurisdicción municipal a ocupar los empleos “municipales” y los empleos subalternos de la

administración provincial. Los cargos de oficial 1ro y de jefe de las oficinas administrativas podían, en cambio, ser cubiertos por forasteros: para el primer caso debía ser natural de la provincia y en el segundo caso podía ser natural de cualquiera de las demás provincias. De darse esa situación, la municipalidad y la capital de la provincia gozarían de un voto suspensivo hasta tanto el Supremo jefe del Estado evaluase los motivos y resolviese, decisión que debería ser obedecida. Del mismo modo, las prebendas eclesiásticas se proveerían entre los hijos del territorio “diezmante”, con la única excepción de los obispos que podrían ser originarios de cualquiera de las provincias; en cuanto a los cabildos secular y eclesiástico de cada diócesis conservarían voto suspensivo hasta tanto resolviera el Supremo Patrono. Los tribunales superiores de las provincias, por su parte, reservarían plazas para los individuos residentes en cada una de las ciudades subalternas con la salvedad de que la capital provincial tendría uno más que el resto. Los “hijos de las Provincias subalternas” también tendrían lugar en la dotación de empleos de los tribunales supremos ubicados en la capital del estado.

Por último, en todas las “ciudades y capitales subalternas de provincia” habría una milicia reglada, veterana o de otro tipo para salvaguardar el orden interno y la defensa externa; esta milicia estaría compuesta por los habitantes del territorio y percibiría un sueldo fijo regulado por el congreso y pagado con los medios que este indicase (*Acuerdos*, II, 36-38).

En segundo lugar, esos “beneficios y ventajas” del sistema de federación, tenían que ver con las rentas: los pueblos y provincias podrían disponer de parte del excedente de las rentas “nacionales” recaudadas en sus respectivas jurisdicciones para el fomento de alguna actividad o establecimiento que redundara en su prosperidad. Las rentas municipales se aplicarían con exclusividad al bien público de la jurisdicción respectiva salvo que el Congreso llevara a cabo alguna reforma en cuyo caso la municipalidad tendría veto suspensivo. La resolución que se tomase no se haría efectiva hasta tanto fuera aprobada por el siguiente congreso con previo informe al Supremo poder ejecutivo.

Como puede observarse las propuestas tendían a garantizar la participación de los vecinos de los pueblos y provincias en los asuntos públicos locales y los recursos para tal fin; propuestas que resultan compatibles con el “tipo de federalismo” que Constant recomendó instaurar en Francia cuando Napoleón recuperó brevemente el trono en 1815. En el capítulo XII de sus *Principios de política aplicables a todos los gobiernos representativos* (1815), Constant sostenía que así como lo que pertenece a todos debe quedar bajo la dirección de los representantes de todos, “Lo que interesa sólo a una parte, se debe decidir sólo por esa parte” (Constant, 1989, 122). Condenaba así la subordinación a la que, en distintos grados, estuvieron sometidos los poderes locales respecto del poder ejecutivo en las constituciones francesas de 1791 y 1795. Para que las comunidades locales y el conjunto de la nación se vieran mutuamente beneficiados juzgaba conveniente el establecimiento de un “verdadero federalismo”, que por cierto se alejaba de la variante federal más conocida hasta el momento, asimilada por Constant a la de una confederación. Aquel consistía en que

...Cada sociedad parcial, cada fracción debe depender por tanto, incluso para sus disposiciones internas, de la asociación general, en mayor o menor grado. Pero al mismo tiempo se precisa que las disposiciones interiores de las fracciones particulares, en todo aquello que no tiene ninguna influencia sobre la asociación general, queden perfectamente independientes;...(Constant, 1989, 127)

Constant anhelaba que en el marco de una organización que se inmiscuía en la administración interior de las secciones en lo relativo a los asuntos del conjunto de la nación, aquellas tuvieran la capacidad de administrar por sí mismas lo que interesaba a su propio bienestar. En definitiva, su intención era la de descentralizar un estado cuya soberanía única e indivisible era incommovible.

Al analizar el contenido de esas “ventajas y beneficios” del sistema de federación en las instrucciones a los diputados bonaerenses a la luz de los escritos de Constant, deducimos que el “gobierno central de federación” al que estaban dispuestos a adaptarse no reconocía ningún tipo de atribución soberana a las provincias y lo único que contemplaba era un atisbo de descentralización en las ramas administrativa, judicial, militar, eclesiástica y fiscal que –se estimaba– podría obtener la anuencia de los diputados de las demás provincias. Asimismo, lo que se buscaba disipar era la desconfianza que despertaba el sistema de unidad entre

los habitantes de las provincias respecto de los nombramientos de los funcionarios por el gobierno central, de allí la concesión de voto suspensivo a las instituciones locales, las que de todos modos deberían supeditarse a la decisión final del congreso y del supremo jefe del estado. A tal punto la Junta porteña deseaba desvanecer los temores y celos de los diputados de las provincias que instruyó, asimismo, a sus enviados para que se opusieran a que Buenos Aires fuera la futura sede del congreso o del poder ejecutivo (art. 6), lo que muestra claramente que ante el imperativo de salvaguardar la unidad indivisible, sus promotores estaban dispuestos a resignar la capitalidad (*Acuerdos*, II, 36).

Para concluir, señalaré que esta predisposición a participar del congreso de Córdoba fue fugaz puesto que, a partir de julio de 1821, se observa un giro tanto en las posturas de la prensa como en las directivas del gobierno porteño con el objeto de entorpecer y luego de boicotear la realización de la reunión constituyente para sostener, en su lugar, que el camino a recorrer en lo inmediato, tanto para la provincia porteña como para el resto de las provincias, era el del aislamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chiaramonte, J.C. (1993). "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en Carmagnani, M. (coord.): *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE.
- Chiaramonte, J. C. (1997). *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.
- Chiaramonte, J. C. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Constant, B. [1815]. (1989). *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- El Imparcial (1821). Buenos Aires, Imprenta de los Expósitos.
- Gaceta de Buenos Aires (1810-1821.. Edición Facsimilar. Vol. VI. Junta de Historia y Numismática Americana.
- Herrero, F. (2009) *Federalistas de Buenos Aires. Sobre los orígenes de la política revolucionaria*, Buenos Aires: Unla.
- "Instrucciones que da la Honorable Junta Provincial de Buenos Aires a los Diputados para el próximo Congreso que debe reunirse por primera vez en la Ciudad de Córdoba, a las que deberán arreglarse para promover y sostener las deliberaciones en los puntos que abrazan, ...", 9-2-1821, *Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires (1820-1821.. (1932)*. La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, Vol. II.
- Manifiesto de la honorable junta de representantes de la provincia de buenos aires a todas las demás hermanas, 28 de Septiembre de 1820, Imprenta de la Independencia.
- Oficio circular del Señor gobernador a los Cabildos y Gobiernos de las Provincias del Perú, Buenos Aires, julio 17 de 1820.
- Ravignani, E. (1937-1939), *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Peuser, 6 vol.
- Seghesso de López, M. C. (2022). "El primer ciclo del poder constituyente provincial. Variantes federales y planteo orgánico del poder en debate".
- Segreti, C. (1962). *La misión Zavaleta (1823-1824)*, Córdoba, U. N. de Córdoba.

NOTAS

[1] Los comisionados regios llegaron a Buenos Aires recién en 1823. Segreti, C. (1962) pp. 33 y ss.

[2] Finalmente, los diputados que concurrieron a Córdoba fueron Matías Patrón, Teodoro Sánchez de Bustamante, Gregorio Gómez y Juan Cruz Varela.

[3] Similares exigencias eran las que había planteado Bustos en 1820, en su caso, con el objeto de conservar la integridad de las provincias intendencia.