

**¿Federación o Unidad? Conflictos y dilemas institucionales
en la Argentina constituyente (1816-1826) ***

Julio Saguir

Jornadas de Investigación

Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM

14 y 15 de abril de 2020.

** El presente trabajo es síntesis y adaptación de argumentos de un trabajo mayor, recientemente publicado, titulado "Una grieta de doscientos años. Conflictos y debates constituyentes en Argentina (1816-1826)"*

¿Por qué nuestros padres fundadores no pudieron organizar constitucionalmente el país en los Congresos de 1816-9 y 1824-7? O dicho desde el lado de las provincias que los enviaron a reunirse para constituir el país, ¿por qué éstas rechazaron las Constituciones de 1819 y 1826? ¿Fue el resultado de luchas facciosas entre los llamados "unitarios" y "federales"? ¿O fue el producto de diseños institucionales que no organizaban convenientemente los intereses en conflicto entre las provincias?

El tema no es menor. El rechazo de tales constituciones abrió uno de los períodos más convulsionados de nuestras guerras civiles. Por espacio de más de 30 años nuestro país se sumió en circunstancias de profundos conflictos que culminaron en la década de 1850, con la secesión de Buenos Aires del resto del país, y su posterior reincorporación por la vía de la fuerza y del enfrentamiento armado.

Estas son las preguntas históricas y puntuales. Las preguntas conceptuales son igualmente desafiantes: ¿pueden las constituciones escribirse y acordarse en situaciones de conflicto profundo? ¿Existe la posibilidad de un pacto constituyente en circunstancias de intereses divergentes y eventualmente antagónicos? Y si los constituyentes están al tanto de tales circunstancias de conflicto, ¿por qué y para qué escriben constituciones que serán rechazadas?

Nuestro objetivo final, entonces, es indagar cuáles son los motivos por los que congresales elegidos para escribir una constitución que funcione y organice un país diseñan y proponen esquemas constitucionales que luego no son aceptados. Es decir, reunidos en asamblea a los fines de organizar una unión que anhelan mucho más que la eventual anarquía o la guerra civil, ¿cuáles son las posibilidades y límites de su tarea? ¿Conocen efectivamente las circunstancias y los conflictos que deben "solucionar"? ¿Disponen de las herramientas y mecanismos institucionales adecuados para hallar una solución? ¿Pueden anticipar las reacciones de aquellos que deben aceptar la propuesta constituyente?

El conocimiento de las circunstancias y los conflictos

Según pudimos analizar, los actores en asamblea conocen los intereses y los conflictos que el pacto constituyente debe resolver. Dicho de otro modo, el problema no es el desconocimiento por parte de los representantes de las circunstancias y antagonismos a los que deben responder. Reunidos en Congreso, los constituyentes conocen con alto grado de detalle los problemas que deben enfrentar y los intereses de las partes en conflicto para encontrar una “solución” constitucional. “Leen” la “estructura” del conflicto. Sin duda que, en tanto representantes enviados por sus mandatarios, están afectados en cuanto a la evaluación de los intereses. Esto es, “defienden” posiciones y preferencias. Pero ello no es un obstáculo para la comprensión del problema que enfrentaban. Son “observadores” informados y perspicaces... e “interesados”.

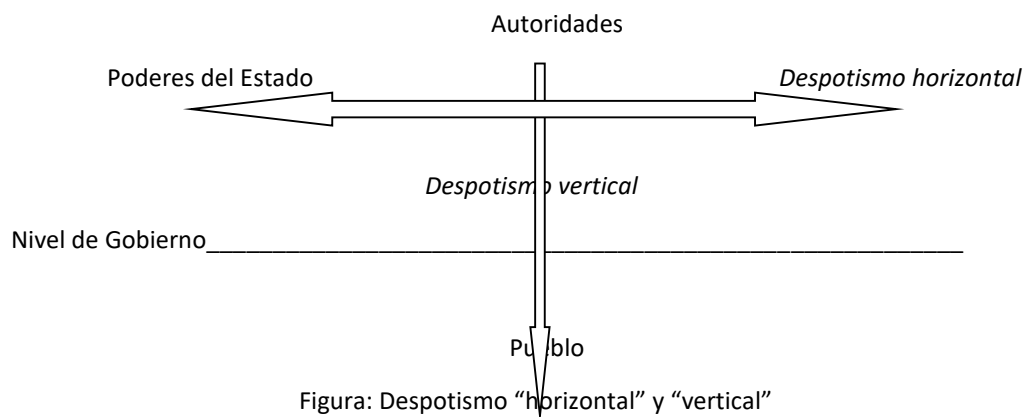
En este caso en particular, nuestros Padres Fundadores enfrentaron, y percibieron, dos dificultades. La primera fue la del “despotismo” –en un sentido político-institucional. Lo referían indistintamente tanto en el sentido aristotélico de “gobierno de uno en favor de sí mismo” (Política, libro III), como en el sentido montesquiano de gobierno “de uno sin ley y sin norma, según su voluntad y su capricho” (Espíritu de las Leyes, Libro II). Lo decían muchas veces de manera amplia, con énfasis más bien político que precisión institucional. Referían con ello a las conductas y acciones de no acatamiento al marco institucional común y a las decisiones que surgían de sus autoridades. En el Congreso de 1816-9, tal marco consistía en el esquema institucional centralizado que se había heredado de la colonia, y reglamentos provisorios habían mantenido después de 1810. En la asamblea de 1824-6, se trataba más bien del pacto de unión establecido por la Ley Fundamental de 1825, que organizaba las interacciones entre provincias ahora independientes, mientras acordaban el marco constitucional común. En cualquier caso, les preocupaba insistentemente las consecuencias de tal circunstancia para la tarea constituyente: la unión de las provincias y el autogobierno.

Efectivamente, tal como la describían los congresales, el “despotismo” conducía a la “anarquía”, entendida a su vez como esa situación colectiva de “desorden” general, resultante de la “desobediencia” individual a una ley común. En términos analíticos, la consecución del

interés individual provocaba una circunstancia colectiva irracional o subóptima –como la descrita por el Dilema del Prisionero. En términos históricos, la prosecución de los afanes particulares dificultaba y amenazaba la consecución y establecimiento de la unión.

		Gobernante 1	
		<i>Obedecer la ley</i>	<i>Ser independiente</i>
Gobernante 2	<i>Obedecer la ley</i>	3,3 (Orden social)	1,4 (Despotismo)
	<i>Ser independiente</i>	4,1 (Despotismo)	2,2 (Anarquía)

Pero además el “despotismo” tenía una segunda consecuencia, vinculado a la experiencia novedosa del autogobierno. Concretamente, en términos una y otra vez repetidos por los congresales, amenazaba las relaciones –horizontales-- de los poderes del Estado y –verticalmente– los derechos y libertades de los ciudadanos. El “despotismo” refería tanto a las intromisiones entre los distintos poderes del Estado, al interior de las emergentes órbitas provincial y nacional, y de ellas entre sí, como a la discreción –y violencia-- que cualquiera de ellas ejercía sobre la ciudadanía. Este “vicio” obstaculizaba la implantación y desarrollo de las instituciones del autogobierno.



La segunda dificultad que leyeron los Padres Fundadores fue el conflicto material entre Buenos Aires y el resto de las provincias. Este es el problema crítico que daba una estructura particular al “juego” de los actores participantes, al tiempo que lo tornaba de difícil solución.

Básicamente, era un juego organizado centralmente alrededor de la posesión de un bien particular y de un actor dominante. O sea, un tema, eminentemente distributivo, y un actor, claramente hegemónico. Es el tipo de interacción que, sin control “de arriba” o “presión de abajo, podía conducir en el mediano y largo plazo, a una circunstancia de mayor anarquía y, consecuentemente, de dictadura del más fuerte (Hirschleifer, 1995).

En este caso, la dominancia del actor principal --Buenos Aires— se originaba alrededor de la posesión de un puerto principal y se constituía frente a la carencia de los otros --las provincias. Esta posesión le otorgaba y aseguraba riqueza, y también un control decisivo sobre las políticas comerciales y de navegación que influían también sobre la disposición --o carencia-- de los demás. Por su riqueza, entonces, Buenos Aires era, clara y largamente, la *primus inter pares*. Pero además, por su posesión y control del puerto --y su riqueza—, el “reparto” de la “torta” única quedaba a su entera disposición --y hegemonía. Esta estructura de la interacción le daba una fuerte impronta de “suma cero” al juego en cuestión y limitaba severamente las chances de hallar una solución negociada.

A su vez esta holgura material de la *primus inter pares* era concomitante (causalidad mediante), con la existencia de una “aristocracia” de las luces --la “aristocracia provincial” de Buenos Aires. Ella había concentrado el poder político y el control del gobierno posrevolucionario, y no estaba dispuesta a cederlo frente a sus *pares*. Ello se hacía más evidente y ostentoso frente a la escasez de recursos similares en las provincias “hermanas”, las que a su vez reclamaban para sí el derecho a determinar su propio autogobierno.

Tanto por su preeminencia como por su singularidad, Buenos Aires era claramente el “punto focal” (Schelling, 1960) del país emergente. Fundado en el poder económico y sostenido por el poder “de las luces”, ello generó un nuevo tipo de despotismo, de carácter territorial, un *despotismo inter pares*.

Así entonces, mientras el problema del “despotismo político-institucional” y la lógica del Dilema del Prisionero refieren a una interacción de intereses divergentes y convergentes, o sea de “cooperación” en términos analíticos, la cuestión material produce un “despotismo territorial” y genera más bien a una interacción de “conflicto”, de intereses puramente divergentes

(Hardin, 1997). Lo que también se conoce una relación de carácter distributiva o suma cero (Luce and Raiffa, 1957).

El puerto y su elite política eran la fuente de un poder que generaban dos diferencias y ventajas respecto a la unión posible. Buenos Aires tenía capacidad de desarrollo económico y político autónomo, por un lado, y de sustentar al mismo tiempo la organización de la unión, por otro.

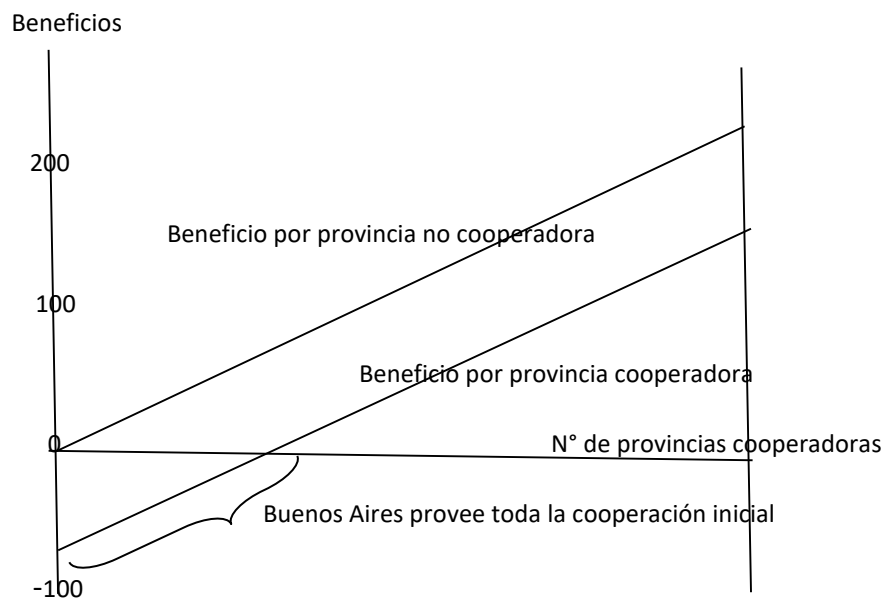


Figura: Conformación de la organización constituyente (acción colectiva) entre las provincias

El resto de las provincias no tenían tal grado de desarrollo y, por lo tanto, de autonomía. Eran carentes y, en este sentido, dependientes. Sin embargo, adquirieron y tuvieron capacidad de “veto”, que surgían de dos fuentes: una eventual mayoría en organismos colegiados de decisión y la fuerza militar de algunas provincias aliadas circunstancialmente entre sí. Buenos Aires debía encontrar la manera de contrarrestar ambas cosas.

Con distintos sesgos y acentos, y de acuerdo a sus preferencias institucionales e intereses provinciales, los representantes en Congreso “leen” correctamente las circunstancias y debaten sobre sus dificultades. En este caso, frente al problema del “despotismo” político/institucional, el sector “centralizador” –o unitario-- de los constituyentes tendieron a verlo como un fenómeno político en sí mismo, causado más bien por “vicios” de los gobernantes. Los “descentralizadores” –o federales--, en cambio, lo percibieron como una expresión del afán e

interés de las provincias por gobernarse a si mismas. Frente al conflicto material de carácter distributivo, todos ellos tenían clara percepción y comprensión de la cuestión y, en la mayor parte de los casos, los intereses de sus respectivas provincias “cruzaron” —eventualmente de manera decisiva a los fines de la unión— sus preferencias institucionales respecto a la forma de gobierno. Este es el sesgo distributivo o suma cero—el “reparto” de la “torta” única del puerto— que limitó sustantivamente las alternativas de solución.

La disposición de mecanismos y dispositivos institucionales

Además de conocer las circunstancias y “leer” los conflictos, los representantes conocen y disponen también de las herramientas y mecanismos posibles de organización institucional. Más importante, y previo, es que los constituyentes creen que las Constituciones son relevantes para la organización institucional —y la unión que desean. No es solo que las instituciones (Przeworski, 1991; Knight, 1992) y las constituciones (Elster, 1989) importan. Tan relevante como ello es que los actores creen que ello es así. Por ello es que discuten, debaten y se esfuerzan para encontrar los mejores mecanismos para que la Constitución funciones. Para encontrar la “mejor” Constitución. Al menos, la mejor “posible”, aunque no sea la óptima. Un orden “constituido” es mejor que un estado de anarquía.

Por un lado, los constituyentes entienden que la Constitución es un mecanismo adecuado para contrarrestar el despotismo. Principalmente, la Constitución establece la división de poderes, que es el dispositivo institucional preeminente para evitar la concentración del poder y su uso discrecional.

Pero los actores en Congreso también saben que las constituciones establecen límites y distribuyen beneficios. Mucho más en interacciones de conflicto profundo. Por lo tanto, el problema no es “constitución” o “anarquía”, sino cual constitución. Los actores desean un orden “constituido”, pero difieren sobre cuál es el mejor orden. Precisamente porque las Constituciones importan, y el juego que deben “solucionar” es distributivo, el debate y la “lucha” alrededor de la “mejor” Constitución aparecen antagónicos. Estas diferencias, eventualmente decisivas, son las que amenazan el acuerdo y la permanencia de la Constitución.

Ante todo, los constituyentes entienden la Constitución como instrumento normativo, junto a todos los dispositivos institucionales que ello implica. La Constitución es el “código” primero, básico y primordial de organización normativa; en este sentido, como “ley de leyes”, sobre la que se debía organizar el resto del “andamiaje” legal del nuevo país.

Pero el “código”, como tal, es insuficiente a los fines de la unión. Para muchos constituyentes su eficacia descansa sobre algo más. Por un lado, la Constitución es solo un “código”, que no “constituye” ni provoca su “observancia”, si no hay un poder y una fuerza que la ejecuta y pone en marcha. Pero además, y precisamente para que la Constitución no sea un texto “como otros que se forman”, ella debe permanecer en el tiempo. La Constitución solo es tal, y funciona como tal, en la medida en que se sostiene y dura en el tiempo

La “puesta en marcha” y permanencia de la Constitución descansa sobre dos factores. Uno tiene que ver con el mismo “poder” que lo pone en funcionamiento: el “poder” que surge de la fuerza política y la capacidad de los recursos—económicos, administrativos, militares—para implementarla. En los casos que analizamos los actores en asamblea buscaron la construcción de tales capacidades. El Congreso de 1816-19 tomó decisiones para fortalecer los recursos del Estado “en ciernes”. Sin unión previa desde la cual actuar, el Congreso de 1824-7 hizo explícita la tarea: “organización primero, Constitución después”. El pacto y el conjunto de leyes (Ejército, Banco, Poder Ejecutivo Nacional, Capital) que se sancionaron progresivamente fueron la realización de tal perspectiva de las cosas —la “estrategia” constituyente.

Esta “estrategia” constituyente es posible cuando la Asamblea dispone la capacidad institucional para proveer también tales recursos. Dicho de otra manera, si la asamblea es solo una convención constituyente, tal estrategia es más difícil de implementar. En cambio, si posee también capacidad legislativa, ello le permite decidir y proveer aquellos recursos que organizan la nación y generan las condiciones para la implementación de la Constitución. Así, aun cuando no sea parte de su diseño óptimo (Elster, 2018), bajo ciertas circunstancias el carácter “mixto” de la asamblea provee el beneficio de generar leyes que su sola condición constituyente no lo permitiría. Ambos Congresos lo percibieron de esta manera.

Pero además, para que la Constitución sea aceptada y se sostenga en el tiempo, debe organizar los intereses de aquellos actores cuya observancia es crítica para su “observancia” y cumplimiento. Esto es, de los actores más relevantes. En la medida que los protagonistas perciben que sus interacciones, eventualmente conflictivas, y sus intereses son considerados e “incluidos” por los mecanismos constitucionales, se mantienen dentro del diseño propuesto y no encuentran incentivos para “desviarse” del mismo. La Constitución organiza un “equilibrio institucional” (Przeworski, 2003).

En ambas asambleas analizadas esto conformó una perspectiva relevante de los constituyentes. Como implícitamente advertían los diputados “descentralizadores” en el Congreso de 1824, los gobernantes locales –o cualquiera para el caso– no eran “déspotas”; estaban interesados en un sistema institucional que considere su preferencia en el autogobierno. Sin embargo, la Constitución de 1819, así como procuró –y lo hizo– incluir los intereses de aquellos sectores sociales de “influjo y respetabilidad”, no lo hizo respecto a las provincias y sus afanes de autonomía e independencia política. En cambio, la Constitución de 1826 consideró tales intereses de las provincias de manera explícita y los incorporó tanto en los mecanismos de consulta para su aprobación como en dispositivos de diseño institucional. Aunque seguramente no en el grado que deseaban las provincias.

Esta cuestión se vincula directamente con una pregunta que planteamos en la Introducción: ¿es la Constitución misma el producto de un equilibrio previo que sostiene la aceptación y permanencia del texto? ¿O es ella misma la que genera y produce su propio equilibrio y las condiciones que luego la sostiene? La cuestión fue debatida de manera explícita e implícita en ambas asambleas.

Los constituyentes debaten y argumentan en favor de una y otra posición. En ambos congresos se generan discusiones alrededor de ello, y una corriente de representantes es altamente proclive a entender que la Constitución, por sí misma, es capaz de generar las condiciones para su propia permanencia en el tiempo. Básicamente, algunos diputados entienden que la Constitución misma puede actuar sobre el estado de las cosas, y provocar un cambio en la dirección del futuro social deseado. La Constitución puede inducir el equilibrio. En este sentido,

su establecimiento podía tener un efecto causal sobre la situación del país, tanto en la satisfacción de los intereses como en la reversión de prácticas y hábitos que provocaban la anarquía entre los pueblos..

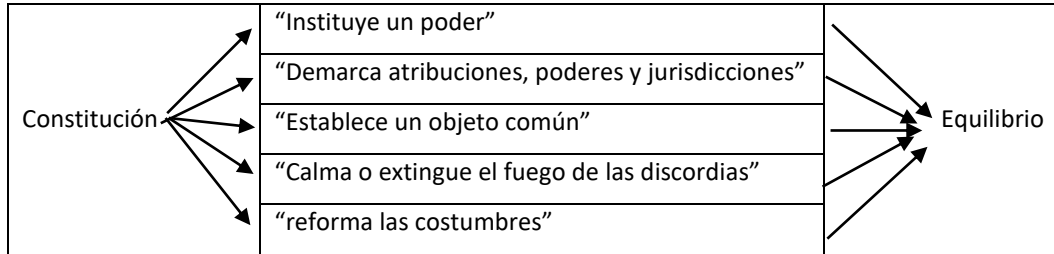


Figura: la Constitución como causa del equilibrio

Para otros diputados la Constitución actúa de manera exactamente opuesta. La Constitución no tiene tal capacidad causal. Para lograr aquello que anhelaba Paso, “que funcione, que no sea una mera formalidad”, ellos entienden que la Constitución requiere condiciones previas que la hagan posible. Son estas las condiciones de posibilidad no sólo de que se acuerde, sino que “que pueda practicarse, que se reciba verosímilmente”. En este caso, la Constitución aparece como el producto de un equilibrio previo, que colaboran y coadyuvan a la generación de las circunstancias apropiadas para el funcionamiento adecuado de esa Constitución más adelante. La Constitución, en este caso, parece ser más bien la expresión de “regularidades que emergen endógenamente” (Przeworski y Maravall, 2003; p. 4).

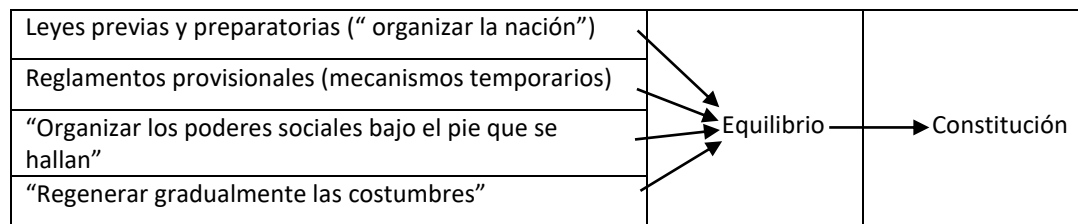


Figura: la Constitución como consecuencia del equilibrio

Finalmente, los Padres Fundadores actúan bajo el convencimiento que la aceptación y permanencia de la Constitución es el producto de condiciones previas que hacen posible su

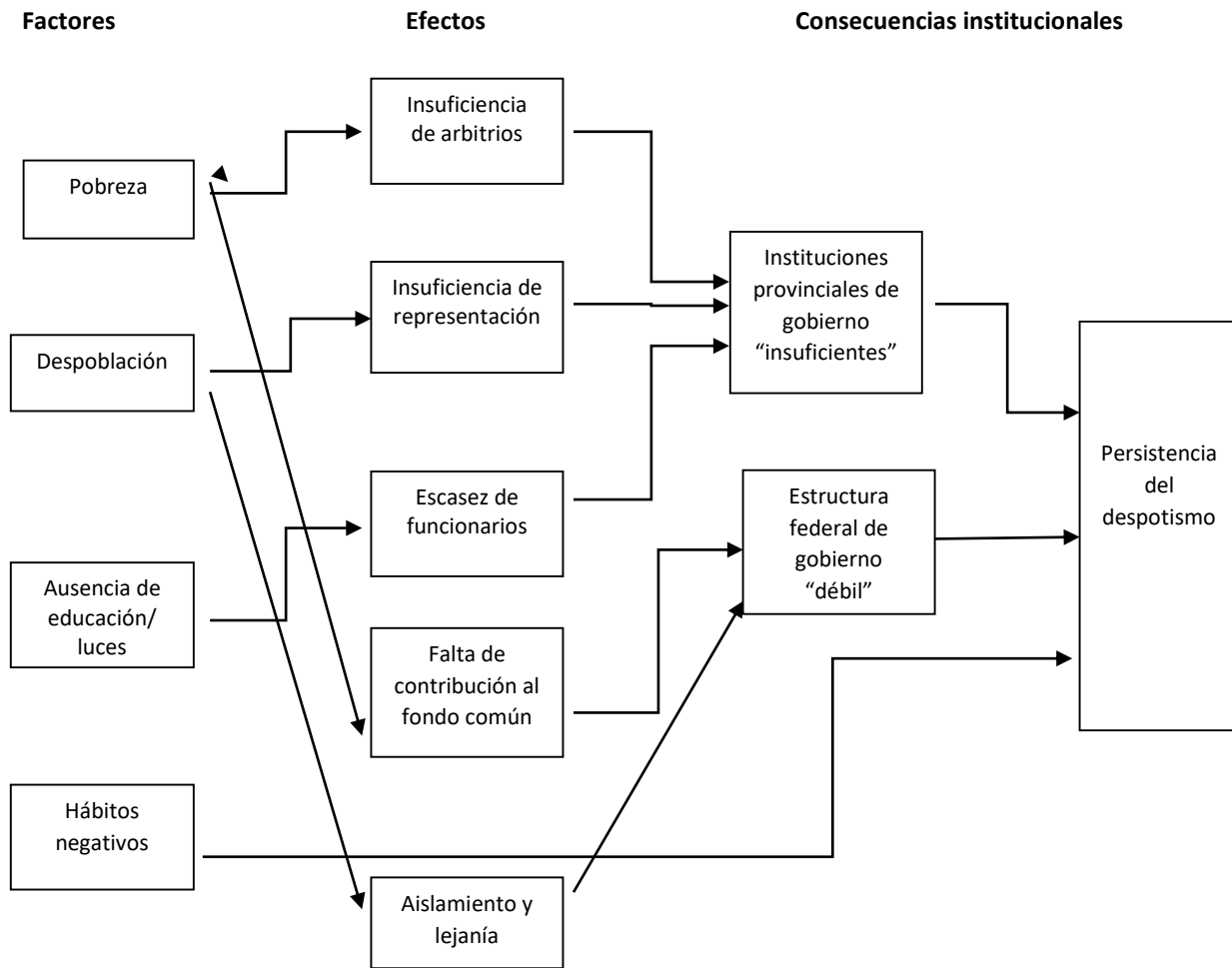
equilibrio. Esto es, el resultado de un proceso de “acomodamiento” de actores, intereses e interacciones, y de circunstancias materiales, legales e institucionales. Ambos Congresos buscaron generar tales condiciones. En particular, el Congreso de 1824-7 no solo actuó bajo tal convencimiento, sino que busco generar condiciones que explícitamente entendió como ausentes en la asamblea anterior, y habrían provocado su rechazo. El pacto previo establecido por la Ley Fundamental, la consulta a las provincias por la forma de organización y las leyes previas que conformaron la “estrategia” constituyente tuvieron por objetivo establecer confianza, acomodar expectativas, conocer las preferencias y generar las condiciones organizacionales convenientes para la puesta en marcha de la Constitución. Su permanencia en el tiempo no sería un producto del equilibrio inmediatamente generado por el acuerdo, sino más bien al revés; esto es, el producto de un equilibrio generado previo al acuerdo. La aceptación y funcionamiento de la Constitución son el resultado de decisiones tomadas previa y progresivamente por el Congreso.

Ello no significa que la Constitución no tenga eficacia causal. Los constituyentes creen que la tiene. Pero solo en la medida en que se han creado previamente las condiciones que hacen posible el acuerdo. La Constitución “constituye” cuando los actores relevantes han decidido previamente actuar bajo tal ordenamiento. Y la “organización” previa pretende generar las condiciones para ello.

El diseño constituyente busca organizar institucionalmente tal equilibrio. Pero debe enfrentar para ello los límites establecidos por la interacción de conflicto que caracteriza la situación. Si el orden constitucional que posibilita la unión es mejor que la anarquía, el diseño institucional que finalmente define cual tipo de unión amenaza su posibilidad misma. Los beneficios del “orden constitucional” son superiores a los de la anarquía, pero dada la estructura de intereses a resolver, para algunos actores relevantes ciertos “órdenes” aparecen inferiores a esas ventajas de la unión misma. Este es el punto crítico entre la conveniencia de la unión y la posibilidad establecida por los intereses de los actores. Los congresales conocen en detalle los distintos dispositivos institucionales, y también las consecuencias de sus efectos distributivos.

En ambas asambleas los constituyentes debaten distintos diseños posibles. La elite política había acordado, desde mediados de la primera asamblea, que la forma de gobierno sería representativa. La cuestión a dilucidar, y que generaba el mayor enfrentamiento, era si sería federal o unitaria.

Para unos –los unitarios o centralistas–, las provincias no estaban preparadas, por sus carencias materiales, organizacionales y sociales, para ello. Sus argumentos fueron desarrollados de manera particular en el Congreso de 1824.



Esquema: Explicación unitaria de los efectos y consecuencias de la carencia material de las provincias

Para otros –los federales o descentralizadores--, estos factores de carencia e insuficiencias materiales, y consecuentes debilidades institucionales, eran un problema “temporario”, que serían resueltos en el corto plazo.

Factores	Efectos	Consecuencias institucionales
Guerras de independencia y civiles		Estancamiento de las condiciones para el autogobierno
Institucionalidad desfavorable (sistema unitario previo)	Desorganización de las rentas e ingresos	
	Desaprovechamiento de las riquezas provinciales	
	Debilidad de las instituciones locales	

Cuadro: Explicación federal de los efectos y consecuencias de la “circunstancialidad”

Además, todos ellos debían finalmente subordinarse al interés de una parte relevante de provincias: su afán de autogobierno y la forma que mejor lo expresaba, la federación. Estos eran los factores decisivos a la hora de entender las expectativas –y consecuente reacción– de provincias relevantes a las propuestas constituyentes a realizarse.

Motivación	Factor	Efectos	Consecuencias institucionales
Interés en autogobierno	Gobierno de lo propio	Eficiencia en manejo de recursos	Fortalecimiento de las condiciones para el desarrollo de las instituciones provinciales de gobierno
		Eficiencia en defensa y seguridad	
		Sostenibilidad en el crecimiento y prosperidad	
		Protección de lo particular y local	
	Cercanía del gobierno local	Impulso y movilidad	
		Administración inmediata	
Preferencia por el sistema federal	Motivación histórica de los pueblos	Apoyo a un proyecto federal de gobierno	Disposición favorable y apoyo de las provincias para aprobar una Constitución
	Provincias pronunciadas por la federación	Disposición mayoritaria para avanzar a un punto de convergencia	
	Despotismo “inter pares”	Rechazo a propuesta unitaria	

Cuadro: explicación federal de los factores positivos del autogobierno y la federación

En ambos casos, cada sector argumentó en favor o en contra de uno u otro sistema en relación a como controlaba el problema del despotismo. Este era el factor crítico a la hora de analizar y argumentar en relación a los beneficios y debilidades de las distintas propuestas institucionales: las capacidades de uno u otro para resistir aquel problema originalmente planteado como la principal dificultad político-institucional.

Precisamente, en relación a ello un convencimiento general recorrió ambas asambleas a la hora de tratar y discutir tanto a la formas de gobierno como a las de organización territorial. Fue la noción de “constitución mixta” o “formas mixtas”. Para los constituyentes, la monarquía, la aristocracia y la democracia debían formar parte de principios de organización, explícitamente incluidos en el diseño constituyente. En ambos Congresos, el poder legislativo fue pensado teniendo en cuenta la inclusión de aquellos sectores sociales considerados por aquellas formas –en particular la aristocracia y la democracia.

Algo similar sucedió respecto a la forma de organización territorial: federación o unidad. En este respecto hubo una diferencia, posiblemente producto de una forma de “aprendizaje”, entre ambas asambleas. En tanto la primera fue contundente rechazando prácticamente cualquier forma de mecanismo de autogobierno provincial, la segunda fue muy explícita en buscar un diseño “mixto”, “temperado”. Ello suponía la integración de mecanismos de una forma en la otra que, dada la prevalencia del sector unitario, en general fue la de “dispositivos federales” federación en el sistema de unidad. Lo relevante es que en ambos casos el debate respondía a la convicción que las formas “mixtas” eran, tanto conceptual como históricamente, las formas más adecuadas para el diseño constituyente, en tanto consideración e inclusión de mecanismos que satisficieran los intereses de distintos sectores sociales o territoriales. Las formas “mixtas” aparecían propicias a la hora de diseñar y organizar el equilibrio institucional. . En cualquier caso, discutieron y ensayaron formas alternativas que dieran cabida a –algunos-- intereses institucionales de las provincias que debían receptor finalmente el diseño constituyente.

Alternativas estratégicas	Formas posibles	Diseños de organización	Mecanismos institucionales propuestos	Mecanismos institucionales incorporados
Alternativas de diseño	Formas básicas	Unidad	1) Gobierno central sin estados provinciales 2) Gobierno central a cargo del régimen interior de las provincias	Constitución de 1819
		Federación	1) Gobierno central y gobiernos provinciales 2) Gobierno central a cargo de “negocios” nacionales 3) Gobierno provincial con régimen interior propio	
	Formas mixtas	Unidad “temperada”	1) Régimen interior provincial compatible con Nación 2) Nombramiento Provincial de sus autoridades 3) Elección del gobernador por el PEN a partir de terna elevada por la provincia a propuesta de su Junta provincial 4) distribución de recursos para su propia prosperidad 5) Límites a la intromisión de la esfera nacional en la provincia; 6) Organización del Senado símil Estados Unidos	Constitución de 1826 1) Gobernadores elegidos por el Presidente, a partir de una terna elevada por provincia 2) Consejo de Administración provincial 3) Un senador de la provincia y otro de otra provincia 4) Capitalización. de Buenos Aires
		Federación “temperada”		
Alternativas de implementación	Unidad por convención		Sistema inicial “temperado” de unidad ⇨ Inclusión inmediata de provincias que aceptan ⇨ Inclusión mediata de provincias que aceptan más tarde	
	Federación por progresión		Sistema inicial “temperado” de unidad ⇨ Separación progresiva de provincias con capacidad de autonomía ⇨ Revisión regular de la Constitución	

Cuadro: Alternativas de formulación constitucional y de implementación constituyente

En cuanto a la interacción entre los poderes del Estado, la constitución “mixta” convivió con una concepción más moderna –la de separación de poderes--, sin llegar al de “pesos y contrapesos” que caracterizó el modelo norteamericano que los constituyentes conocían. En este aspecto, hubo una “evolución” entre el primer y el segundo Congreso, desde una constitución estrictamente “mixta”, en su versión más tradicional, a una en la que convivieron el aspecto “mixto” vinculado a la relación entre sectores y fuerzas sociales y la dimensión más moderna, de separación de poderes, *a la Montesquieu*.

La anticipación a las reacciones de los actores

Así entonces, los constituyentes tienen conocimiento de las circunstancias y conflictos que deben resolver a los fines de la unión, y de los dispositivos institucionales que pueden organizarlo constitucionalmente. Su mayor problema es la anticipación a las opiniones y acciones de quienes aprobaran el acuerdo. En este sentido, enfrentan severas incertidumbres. Incertidumbre sobre lo que ellos mismos estiman conveniente respecto a los diseños alternativos para la unión deseada; incertidumbre sobre la opinión de quienes los enviaron respecto a tales diseños; incertidumbre respecto a la reacción de estos a la propuesta final.

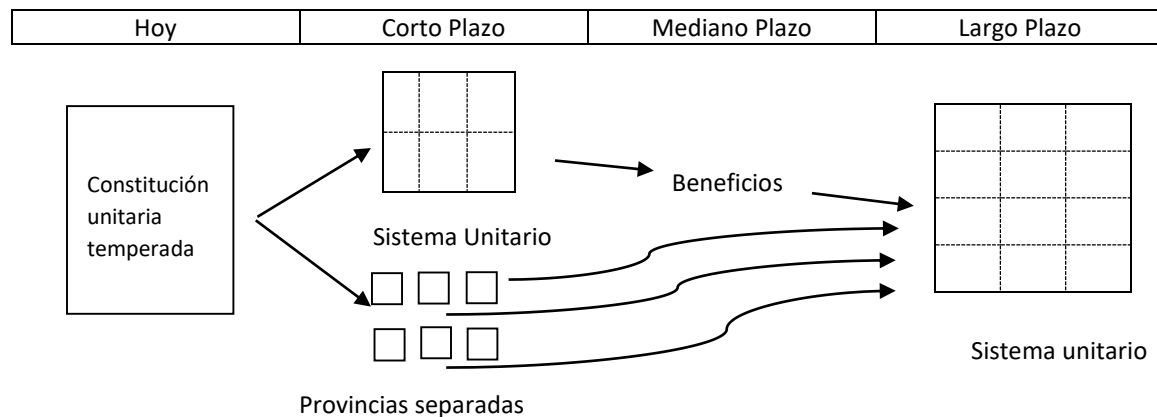
Pero junto a tales incertidumbres también cuentan con algunas certezas. Una de ellas, de alta importancia, es la clara y expresa oposición de algunas provincias relevantes a uno de los marcos institucionales –el unitario. Esta oposición es firme, explícita e intensa, y superior en este sentido a la de quienes delegan su voto en el parecer del Congreso u prefieren otro sistema de organización. Esta certeza se sostiene en un interés, el autogobierno, y entiende que la organización que mejor la expresa es la federación.

Los constituyentes diseñan tácticas para disminuir la incertidumbre, o para inducir a los actores en la dirección de algún resultado que prefieren. Así por ejemplo, debaten y deciden acciones para conocer la opinión de quienes recibirán la Constitución y alejar lo más posible su eventual rechazo. Ello es particularmente cierto y explícito en el Congreso de 1824, en el que elaboran un mecanismo de consulta a las provincias para conocer su opinión respecto a las formas organizacionales que la Constitución debe elegir e implementar. Explícitamente, manifiestan que es un recurso no utilizado por el Congreso anterior, y que entienden como una de las causas del rechazo de aquella Constitución.

Pero los constituyentes no solo pretenden conocer la opinión de quienes recibirán la Constitución en la búsqueda de su aceptación futura. También “juegan estratégicamente” (Schelling, 1960; Dixit y Nalebuff), buscando influir –y modificar-- las expectativas de los actores en la dirección de aquel acuerdo constituyente que una mayoría de ellos estima conveniente. Los constituyentes diseñan tácticas que induzcan a actores relevantes –y eventualmente

opuestos-- a converger hacia “equilibrios” institucionales posibles en el futuro. De este modo buscan anticiparse a lo que puede suceder en el futuro. De esta manera, los congresales discuten e incorporan mecanismos no solo para la aceptación inmediata del acuerdo institucional, sino también debaten y proponen estrategias que provoquen la convergencia futura de aquellos actores que eventualmente no estén dispuestos a aceptarlo en el momento.

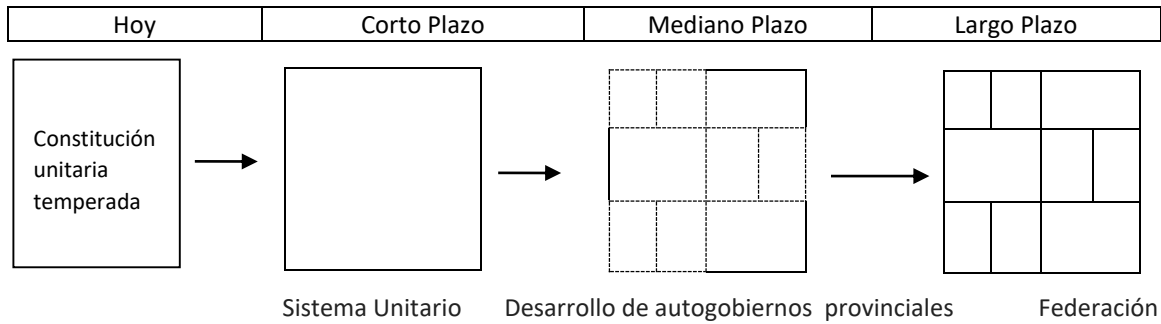
En este caso, ante la posibilidad de que la Constitución sea rechazada por aquellas provincias que intensamente manifiestan su oposición, los constituyentes de 1824-6 discutieron estrategias alternativas para inducir a los actores al acuerdo. Para la mayoría unitaria, tal estrategia debía ceñirse a la aprobación de la Constitución por parte de algunas provincias. Ello constituiría un punto de convergencia que produciría beneficios colectivos. Cuando las provincias “separadas” perciban tales beneficios, el interés provincial de cada una de ellas las motivaría a sumarse al acuerdo constitucional ya arreglado. Así se lograría una “unidad por convención”.



Esquema de la “unidad por convención” (propuesta por el diputado Gomez)

Otros congresales lo perciben de otra manera, y proponen en consonancia. Para ello, dada la intensidad de su interés en el autogobierno y su –consecuente– preferencia por un sistema de federación, esas provincias opositoras nunca aprobarían un diseño unitario. Por lo tanto, lo mejor era comenzar con este sistema, pero permitir eventualmente que aquellas provincias que lo deseen y fortalezcan sus recursos y capacidades al punto de hacerlo posible, puedan

separarse en un futuro y constituir su propio autogobierno. Eventualmente, en el tiempo, el sistema unitario original podría convertirse, por progresión, en una federación.



Esquema de “federación por progresión” (propuesta por el diputado Paso)

A la postre, tales estrategias y tácticas fueron insuficientes. Ambos Congresos redactaron sus Constituciones y diseñaron sus mecanismos institucionales, tal como fueron mencionados previamente. La Constitución de 1819 fue sancionada por el mismo Congreso que la redactó y dio inicio al proceso de elección de las nuevas autoridades previstas por tal carta magna. Entre fines de ese año e inicios del siguiente, provincias que no habían participado de sus sesiones invadieron Buenos Aires y destituyeron al gobierno nacional.

La Constitución de 1826 fue “diseñada” con mayor detalle por el Congreso que la escribió. En particular, desarrolló estrategias y tácticas para el conocimiento de la opinión de las provincias antes de su redacción y para anticiparse a posibles reacciones adversas, dándoles a conocer el texto antes de su sanción definitiva. Sin embargo, un conjunto de provincias que habían tenido representantes en el Congreso, decidieron no obedecerla y prefirieron apostar a la reunión de un nuevo Congreso, al que desde el inicio calificaron con el nombre de aquella forma de organización que la reciente Constitución —y por cierto la anterior también— habían rechazado: un Congreso “federal”.

Conclusiones

Bajo ciertas situaciones de antagonismos intensos, las Constituciones no pueden escribirse ni acordarse. Hay estructuras de interacción que dificultan críticamente el diseño y aceptación en el corto plazo, o la observancia en el largo, de una “solución” institucional.

Son interacciones de conflicto, en las que “una parte puede ganar sólo si la otra pierde” (Hardin, 1997); son estructuras de carácter distributiva o suma cero (Luce y Raiffa, 1957). En ocasiones, cuando varios temas se suman pero las partes se dividen y alinean de la misma manera tras cada uno de ellos, con un efecto distributivo similar, asistimos a lo que Coser (1956) ha denominado como estructuras de conflicto “sobreimpuestas”¹. Cuando uno de estos temas es la lucha alrededor del control de recursos altamente concentrados, la interacción puede conducir a una situación de anarquía. Esto es, un “orden espontáneo” de conflicto y lucha alrededor del recurso durable, “sin regulación efectiva de arriba o presión social de abajo” (Hirshleifer, 1995, p.26). De acuerdo a los recursos militares de las partes, la misma puede mantenerse de manera estable o, eventualmente, conducir a la “dictadura del más fuerte”. O a la guerra civil (Przeworski, 1991).

Esta es la estructura particular de la interacción que hemos analizado, que la tornaba al mismo tiempo una al tiempo que lo tornaba el juego de improbable solución. Básicamente, era un juego organizado centralmente alrededor de la posesión de un bien particular –el puerto principal de un país naciente--, en las manos de un actor dominante –la provincia que lo poseía-. O sea, un tema, eminentemente distributivo, y un actor, claramente hegemónico. Ello limitó severamente la búsqueda y aceptación de un acuerdo constituyente que satisficiera a todas las partes.

La preeminencia de un recurso material y la dominancia de un actor hegemónico generan tales condiciones adversas. Una de ellas, crítica y decisiva, es la capacidad de autonomía de tal actor respecto del juego colectivo. Ello lo habilita para “desviarse” unilateralmente si las condiciones

¹ Siguiendo las distinciones de Coser, en el trabajo comparativo previo (Saguir, 2007) sobre los procesos constituyentes de Argentina y de Estados Unidos, el análisis realizado mostro que la estructura de los conflictos en Argentina al momento de la búsqueda constitucional era de conflictos “sobreimpuestos”, en tanto la de Estados Unidos era de conflictos “entrecruzados”

del equilibrio institucional propuesto no son los convenientes para si. El problema se profundiza si los restantes actores, aunque no disponen de tal autonomía en el largo plazo, tienen sin embargo, la capacidad militar de “vetar” aquellas soluciones que no consideran sus intereses.

En el trabajo que hemos analizado, las constituciones analizadas fueron rechazadas en condiciones institucionales distintas –un contexto de unidad en 1816 y de autonomías provinciales en 1824--, pero por una causa similar –la oposición de provincias relevantes. La Constitución de 1819 fue rechazada por un sector de provincias que no habían participado en el Congreso. Ellas se sublevaron contra el gobierno central que había sancionado y comenzado a implementar la Constitución acordada; invadieron Buenos Aires, sede del gobierno; y lo destituyeron. La Constitución de 1826 fue rechazada por un conjunto de provincias cuyos representantes participaron en el Congreso. Pero el texto constituyente final, acordado por los congresales, no fue aprobado por cierto número de gobiernos provinciales. Estos gobiernos no se sublevaron contra el gobierno central constituido por el mismo Congreso, sino que desistieron de aceptar el texto acordado y manifestaron su disposición de sumarse a un nuevo Congreso, de carácter federal, que arreglaría una nueva Constitución de diseño descentralizado. Era la expectativa de un “mejor” equilibrio.

La causa en ambos casos fue la misma –el rechazo de las provincias. De un Congreso a otro, los constituyentes “aprendieron” a estimar adecuadamente la reacción eventual de las provincias al diseño constituyente. En particular, el reconocimiento al interés provincial en el autogobierno. La Constitución de 1819 no lo consideró de ninguna manera, lo cual provocó la oposición que mencionamos antes. La Constitución de 1826, en cambio, diseñó mecanismos que lo consideraban e incluían, parcialmente. Sin embargo, tres cuestiones generaron incentivos contrarios en este último caso. Por un lado, el rechazo del sector centralista a modificar lo ya estipulado y acordado, tanto las leyes relevantes como del texto constitucional, que cerró las puertas a nuevas negociaciones cuando se hizo evidente la oposición de algunas provincias. La “unidad por convención” se realizaría a partir de lo ya decidido por el Congreso. Segundo, aquella posibilidad de una asamblea de carácter federal, que podría acordar un diseño más favorable a ese interés de las provincias. Las expectativas de un nuevo “equilibrio” institucional, más conveniente a este interés crítico en el autogobierno, generaron incentivos

favorables a “desviarse” del acuerdo inmediato y buscar aquel otro distinto. Y finalmente, que un sector de la “aristocracia provincial” de la misma provincia de Buenos Aires había comenzado a percibir las desventajas que podía surgir de cualquier acuerdo constitucional con mayoría provincial: la capitalización de la ciudad, con alto costo material para ella. Estrictamente, ello podía suceder con cualquier forma de gobierno, puesto que no era parte de un diseño institucional, sino una decisión política. Cualquier asamblea para acordar una Constitución ponía a Buenos Aires en tal riesgo. Para evitar esta amenaza, Buenos Aires debía apelar a un diseño que garantice lo más posible su autonomía u obstaculice la conformación de una mayoría de las provincias que decida en su contra. En cualquier caso, el carácter distributivo del conflicto material afectaba decisivamente el accionar de la *primus inter pares*. Y con ello, el alcance de la tan deseada unión constituyente.

Bibliografía

- Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press
2018. *Securities against Misrule*. Cambridge, Cambridge University Press
- Luce D. and Raiffa. H. 1957: *Games and Decisions*. New York, Dover Publications.
- Hardin, R. 1982. *Collective Action*. 1982, Baltimore, John Hopkins University Press
1997. *One for all. The logic of group conflict*. Princeton, Princeton University Press
- Hirshliefer, Jack. 1995. "Anarchy and its Breakdown. En *Journal of Political Economy*, vol. 103, n. 1
- Przeworski, Adam: 1991. *Democracy and the market*. Cambridge, Cambridge University Press.
2010. *Qué esperar de la democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI
- Przeworski, A. and Maravall, J., eds. 2003. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Raiffa, Howard. 1982. *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Harvard University Press
- Saguir, J. 2007. *Union o Secesión*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Harvard University Press