

## ESQUEMA DE NUESTRA FORMACION INSTITUCIONAL (1)

. Debe tenerse presente que la historia constitucional no es pura y simplemente historia de las constituciones. Con frecuencia, la manía legisladora ha superado la posibilidad que tenían los pueblos de observar las leyes escritas. Por esto, siguieron sancionándose leyes y más leyes, cuando no se dictaron constituciones netamente teóricas y que estaban en razón inversa de la comprensión de las colectividades. De esta equivocación nace una literatura legislativa abundante, entre cuyo articulado, en vez de correr la linfa que vigoriza, se arrastra una verbosidad que confunde todos los conceptos o que produce consecuencias desastrosas para nuestra paz interna. Y cuando la acción del Estado se orienta hacia la imposición de este cuerpo sin alma, nace esa resistencia que se llama el desprecio de la ley. Nuestra historia constitucional es un proceso que tiene como fin la organización política de la República, en primer término, y que presenta dos etapas singularmente definidas: la primera, que va hasta la constitución de 1853, y la segunda, que partiendo de este año llega hasta nuestros días y se caracteriza por el propósito de hacer práctica la aplicación de la misma, tratando de respetar e imponer lo que se entiende por el verdadero sentido de su texto. Es evidente que el estudio de la vida constitucional de un país cuya estructura interna en realidad aún está en formación, por los constantes cambios en la composición demográfica, y por el desa-

(1) Parágrafo del 3er. capítulo, de la 2ª edición de la *Historia constitucional de la República Argentina*, Buenos Aires, 1930, Casa Peuser.

rrollo económico merced a la incorporación de nuevas regiones que antes eran desérticas, impone el conocimiento de variantes de interpretación de las disposiciones escritas.

Si la historia constitucional no es de nuestras constituciones, únicamente, significamos que, sin embarcarnos en ninguna escuela — porque importa un preconcepto — no puede olvidarse la acción de lo que se ha dado en llamar las fuerzas colectivas, que mediante su crecimiento y transformaciones llegan a una norma jurídica. Cuando hayamos penetrado en los detalles de la materia y se analice la parte central del proceso, resultará evidente cómo con dolorosas dificultades se va formando poco a poco una conciencia colectiva; cómo las masas populares, con sus caudillos, van buscando, vagamente en un comienzo, y bien concretamente después, una línea de definición que no habrá poder humano, por más brillante que sea, que pueda hacerla desviar

Las tentativas constituyentes, o mejor dicho, los textos escritos y no vividos, no pueden ocupar la misma atención ni se les puede asignar la misma importancia que a los cuerpos legales definitivamente impuestos a los pueblos. Considerado nuestro asunto como un producto histórico de factores sociales que tienden a la organización política, podemos dividirlo en dos grandes períodos:

a) el que se inicia con la colonización del Río de la Plata, hasta la organización política y económica total del Virreinato (1536-1794), o sea, la creación del Consulado, último organismo de gobierno instituido;

b) el que va desde la crisis de crecimiento de estos órganos y de las poblaciones del Plata hasta la federalización de Buenos Aires, en que quedan totalmente liquidados los problemas que había dejado en pie el paso del sistema institucional español y su organización económica y administrativa, hasta la implantación del estado independiente, con sus órganos completos (fines del siglo XVIII a 1880).

A su vez, esta evolución la podemos descomponer en épocas sustantivas y que a menudo compenetran un período con otro.

El primer período, cuya explicación nos llevará menos tiempo y que en realidad no tiene sino carácter introductorio, nos hará conocer cómo España implanta en América un ré-

gimen de gobierno, alcanzando, en lo que al Río de la Plata se refiere una forma definitiva y compleja con el establecimiento del Virreinato y de las Intendencias.

En el segundo, se nos presentan dos fases bien precisas: la lucha de lo existente — que quiere sobrevivir — con la revolución que procura destruir e instituir un nuevo orden de cosas. De ahí que la materia en su aspecto dinámico la encontremos, sobre todo, en este segundo período, y de ahí también que deberemos tener siempre presente la historia de las ideas políticas y de las facciones o partidos que, desde su punto de vista, quieren llegar a un estado permanente de organización.

Nuestro programa, por ende, contiene los siguientes grandes acápites: 1º Epoca colonial; 2º Descomposición del régimen colonial, época revolucionaria; 3º Epoca de la formación política de la nacionalidad, y 4º Epoca de la organización definitiva. Aunque no tenga proyección histórica lo que sigue a continuación de 1880 en cuanto a lo que llamaríamos formación constitucional, sin embargo se presenta una nueva fase del asunto que más bien se llamaría práctica constitucional y que ya empieza a tener trascendencia en lo que atañe a los partidos políticos.

La primera época, en realidad, tiene carácter introductorio y en ella se trata de explicar las instituciones contra las cuales se dirigirá la revolución; ésta, en su aspecto negativo, tiende a derrumbar toda la construcción política; pero sería tarea incompleta enseñar la obra de una revolución contra un régimen determinado, sin descubrir, a los ojos de los que estudian, los rasgos esenciales de ese régimen. No nos detendremos en analizar minuciosamente la formación de las instituciones hispano-americanas ni en la especialización de las del Río de la Plata. Trataremos de exhibirlas formadas ya, y si en algunos casos daremos su génesis, será porque la naturaleza de las mismas exige presentarlas con sus alternativas o cambios. Así será como podremos darnos cuenta en qué forma España había organizado sus dominios y comprenderemos hasta dónde han llegado a sobrevivir las disposiciones que rigieron en nuestro país durante la época colonial, a la par que el choque de la revolución será más evidente al querer reemplazar un sistema por otro cuya estructura se intuía vagamente en un principio.

Muchos de estos elementos — aludimos a los que actuaron en la revolución — estaban habilitados para discernir el devenir de los sucesos, pero se verá cómo entran a actuar esos factores sociales, que destacamos hace un instante, como causas primordiales de los saltos operados. A partir de este momento, comienza la segunda época, en la que notaremos como gravitan los dos grandes conjuntos, españoles y criollos, y cómo la revolución de 1810 es un proceso que se inicia con orientaciones hacia la descomposición del régimen colonial y cuyo punto culminante se alcanza en 1820. En otra oportunidad dijimos que el decenio revolucionario que va de 1810 a 1820, opera el desarraigo del sistema hispánico de gobierno y da origen al nacimiento de nuevas formas de agrupación colectiva, no muy sólidas, pero en las cuales empieza a asomar un débil sentimiento nacional cada vez más creciente; y decimos primeras formas, porque estamos lejos aún de las que harán posible la implantación de un régimen constituido. Esta época se cierra en 1820, momento crítico en que los pueblos asumen, en tono inorgánico, el ejercicio de la soberanía y principian, simultáneamente, a condensar un conglomerado coherente de intereses y aspiraciones que sólo alcanzará forma estable en una constitución.

La tercera época, o sea la que hemos dado en llamar, formación política de la nacionalidad, comprende más de treinta años. En ella, nuestra nación realiza su experiencia dolorosa y se encarrila en la senda definitiva del presente constitucional. El sistema del coloniaje se va esfumando paulatinamente en todo lo que se refiere al derecho público para hacer sitio a las nuevas instituciones emanadas de la realidad. En el año 1820, se advierte la necesidad imperiosa de formar la nación. Así lo expresa el gobernador de Buenos Aires, Martín Rodríguez, y en esto lo acompañan los otros mandatarios de provincia. Si se extingue el Directorio, como forma transitoria, sin arraigo, y se inician los movimientos autonómicos provinciales, ello no es más que la consecuencia natural de los primeros síntomas de una democracia imprecisa, que se basa en la fuerza de la voluntad popular, manejada por los caudillos que supieron utilizarla; nos referimos al período de los pactos interprovinciales que comienzan en 1820 — aunque existen algunos

anteriores que pueden considerarse como antecedentes — y que termina con el de 4 de enero de 1831, epilogándose todo con el acuerdo de San Nicolás, de 1852, y el convenio de 11 de noviembre de 1859 en virtud del cual la provincia de Buenos Aires y la Confederación de las 13 restantes vienen a cimentar la Nación Argentina.

Rodríguez desarrolla una doble acción: la de vincular las provincias litorales e interiores entre sí y la de acostumbrar al pueblo a intervenir democráticamente en el gobierno, mediante la ley de elecciones de 1821. Rivadavia, poco simpático con una parte de la opinión local y del interior, respetando el espíritu republicano que había peligrado en el primer decenio de la revolución, quiso ensayar una serie de actos que sólo fueron aprovechados en parte y que fracasaron totalmente cuando quiso coronar su obra con la constitución definitiva del Estado. Nada le valieron sus grandes innovaciones administrativas, conducentes a introducir la civilización en el país, porque mientras se hallaba en plena tarea de crear instituciones, el conjunto de la República vivía en desordenada transformación, al margen de las leyes, y escuchando únicamente los sentimientos locales, que, una vez sedimentados, produjeron consecuencias duraderas.

Entre los años 1824 y 1826, aparecen dos hechos esenciales: el comienzo de la formación política y la concreción del federalismo como exponente de las autonomías, que no disgregan sino afirman poco a poco la futura entidad *Nación Argentina*. Fracasa en esta época el ensayo rivadaviano como forma de gobierno y se hunde para siempre, a pesar de todas las tentativas violentas, su sistema constitucional.

El federalismo encontró en esos instantes como exponente genuino, aunque por breve tiempo, a Dorrego, quien al llegar al gobierno de la provincia de Buenos Aires, como reacción contra la política unitaria de la presidencia de Rivadavia y de los hombres del Congreso, buscó la armonización con las tendencias del interior, vale decir, con Córdoba y el Litoral. La breve y sangrienta tentativa unitaria de Lavalle, arraiga con firmeza a los federales, y a pesar de su prolongación en las provincias interiores por la acción de Paz, el país prosigue en la corriente de éstos, mediante el compromiso del pacto de

4 de enero de 1831, que, a la par que reconoce y sanciona la entidad provincia, actúa sobre cada una para que se consolide la unidad nacional.

El fusilamiento de Dorrego, introdujo el sangriento sistema de ocupar el gobierno por la violencia y, a veces, previa eliminación del adversario; en cuanto al medio, no hace al caso, desde que el más fuerte podía optar entre la descarga, en donde la colaboración es necesaria, o el degüello o la lanza seca, en que resalta más el trabajo individual, revelando las aptitudes gratas a la época. Y si en alguna oportunidad se quería dejar la rutina, podía emplearse el cuero seco o el ayuno forzado, para convencer a la víctima a quien se odiaba, que de esta existencia a la otra puede haber, también, un largo paso.

Aparece Rosas. Este valor histórico argentino actúa en su medio con ciertos factores que dan realce singular a la época. De la iniciación, con su primer gobierno, debe recordarse como obra decisiva el ya recordado pacto federal de 4 de enero de 1831 y que él impuso hasta convertirlo en pacto de Confederación argentina; el acuerdo de San Nicolás y la constitución de 1853 cierran esta época histórica después de la caída del Dictador. Es un momento de nuestra historia nacional en el cual, como diría Renouvier, "nace la idea que se impone en la conciencia de todos y se formula en una convención", mediante la cual, diremos, se organiza políticamente un pueblo.

Por fin, la cuarta época, termina con la cuestión capital en 1880. Pero ya entramos a la vida de nuestra constitución y comienzo de su práctica entre nosotros. Está llena de enseñanzas y en la que gravita una importante experiencia, aunque sea negativa, revelándose sugestivas transformaciones, que se operan en ese reducido número de años de ejercicio constitucional.

A partir de la ley de federalización de Buenos Aires, nuestro curso deberá epilogar con las últimas realidades del gobierno representativo y las relaciones entre el Estado nacional y las provincias. Debemos limitarnos a comprobar hechos, y es indudable que la reforma electoral, mediante la aún vigente ley de sufragio secreto y obligatorio dictada durante la presidencia del Dr. Roque Sáenz Peña, significa un paso más hacia la re-

volución social, que estaba escrita, pero no realizada: es decir, la aplicación adecuada de las instituciones republicanas.

Casi todos los expositores de nuestra Constitución han dedicado algunas páginas a la importancia que tiene el comparar la evolución institucional de los Estados Unidos con la nuestra. No negamos que la valoración de los contrastes suele tener un resultado apreciable; pero, reducir a equivalencias pueblos tan diferentes, puede llevarnos a errores de difícil discernimiento. A nuestro juicio, lo que hemos dicho sobre el asunto en el párrafo de las traducciones es bastante.

Nuestra materia tiene el valor contributivo de explicar la historia política, la tradición de sus leyes y la formación del texto constitucional.

EMILIO RAVIGNANI.