

**La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino\***  
*The strength of the Executive Power in debate: a reflection on the Argentine 19th century*

Marcela Ternavasio\*\*

**RESUMEN**

Este artículo se ocupa de analizar las formas de configuración histórica del poder ejecutivo en Argentina durante el siglo XIX a través de tres argumentos: el primero es de carácter teórico y postula que el poder ejecutivo fue el eslabón más problemático e inseguro de la ingeniería política moderna; el segundo es de carácter histórico y revisa la imagen clásica de un ejecutivo escasamente limitado en sus cursos de acción. Finalmente, el tercero es de orden metodológico y apunta a distinguir la doble dimensión que asume el concepto de concentración del poder en todo el período: la que remite a al principio de división de poderes y la que refiere al binomio centralismo/federalismo.

**Palabras claves:** Ejecutivo, concentración, desconcentración, unidad.

**ABSTRACT**

This article is aimed to the ways in which the executive branch of government in Argentina was formed during the 19th century presented through three arguments. The first has a theoretical nature and postulates that the executive power was the most problematic and insecure link of modern political engineering. The second argument is referred to a historical nature and revises the classic image of a narrowly limited executive power in its courses of action and finale The third one is methodological and aims to distinguish the double dimension assumed by the concept of concentration of power throughout the period: on the one hand, it is referred to the principle of division of powers, and on the other hand, binomial centralism / federalism.

**Key words:** Executive, concentration, deconcentration, unity

**Recibido:** Julio de 2017

**Aceptado:** Octubre de 2017

---

\*Agradezco a Laura Cucchi y Leonardo Hirsch las agudas sugerencias que me hicieron a la primera versión de este artículo. Asimismo agradezco los ricos comentarios que he recibido de los participantes en el seminario realizado en Montevideo en abril de 2017 el que se discutieron los primeros avances de este texto.

\*\* Licenciada en Historia (UNR), Master en Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctora en Historia (UBA). Actualmente se desempeña como Catedrática de Historia Argentina en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario como Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Correo electrónico: marcelaternavasio@gmail.com

## Introducción

En 1911, en el clima de debate político desplegado durante el Centenario de la revolución de 1810 y en vísperas de la reforma electoral de 1912, el publicista Raymundo Wilmart publicaba en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas (RACP)* un artículo titulado “Diferencias de atribuciones entre el Ejecutivo de los Estados Unidos y el nuestro”; allí presentaba una lectura heterodoxa sobre el sistema presidencialista plasmado en la Constitución argentina de 1853 al afirmar que “desde este punto de vista, el sistema de nuestra Constitución sigue al de Inglaterra, no al de los Estados Unidos”<sup>1</sup>. Si bien reconocía que aquella adoptaba el sistema federal de establecido en la constitución de Filadelfia –“aunque mucho menos federal” que ésta, admitía Wilmart–<sup>2</sup> no ocurría lo mismo con la figura del presidente. El publicista sostenía que “el nombre de *ejecutivo* conviene perfectamente al llamado gobierno presidencial de los Estados Unidos”, pero en el caso argentino “con ministros responsables sin cuya firma nada puede hacerse” es un error llamarlo “presidencial” y “es mucho más de lo que dice el nombre de *ejecutivo*”<sup>3</sup>. De hecho, decía el autor, “lo llamamos siempre gobierno, aún oficialmente”<sup>4</sup>.

Desafiando las interpretaciones más habituales que atribuían el problema del supuesto hiper-presidencialismo argentino a una *desviación* de la Constitución de 1853 respecto del modelo presidencial norteamericano –al haber aquella dotado de mayores atribuciones al poder ejecutivo–, Wilmart buscaba difundir una clave de lectura constitucional que parangonaba la filiación del ejecutivo argentino con el sistema de gabinete británico; la hipótesis se fundaba en la cláusula que establecía que ningún acto del presidente argentino “valdría sin la firma de un ministro responsable y con facultad para ir a discutir, proponer y objetar en el recinto de las leyes”<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva sostenía que “nuestra constitución [...] es indudablemente superior a la de Estados Unidos”<sup>6</sup>.

Como ha demostrado Darío Roldán, la propuesta de Wilmart se encuadraba en la del grupo de publicistas que conformó el elenco estable de la *RACP*, creada en 1910 con el propósito de debatir reformas políticas e institucionales, y que se caracterizó por la originalidad de sus miras<sup>7</sup>. Los dichos antes citados de Wilmart se inscribían –siguiendo las reflexiones de Roldán–

---

<sup>1</sup> Wilmart, Raymundo. 1911. “Diferencias de atribuciones entre el ejecutivo de los estados Unidos y el nuestro”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Buenos Aires, Tomo 2, p. 316.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 323.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 320.

<sup>4</sup> *Ídem.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 325.

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Roldán, Darío (comp.). 2006. *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

en el objetivo de este grupo de discutir una reforma parlamentarista para superar el presidencialismo que, según esta visión, se había impuesto en los hechos y derivaba de una confusión histórica que había trastocado el diseño original de la constitución. La estrategia gradualista planteada por estos publicistas consistía en iniciar el debate sobre el papel de los ministros para luego promover una interpretación constitucional “en un sentido parlamentarista” impulsando a que los ministros del presidente se convirtieran en un gobierno de gabinete con responsabilidad ministerial<sup>8</sup>. La deriva parlamentarista buscaba limitar cualquier acción arbitraria del presidente y sustraerlo, al mismo tiempo, de las inestables situaciones a las que podía someterlo la presión mayoritaria de la soberanía popular.

Esta original lectura de comienzos del siglo XX, que miraba el pasado con ojos críticos al evaluar como presidencialismos autoritarios las experiencias históricas recientes, comparte dos puntos centrales con algunas interpretaciones contemporáneas. En primer lugar, que el presidencialismo es fuente de distorsiones, inestabilidad política y amenazas al sistema democrático. Ciertos estudios que han cuantificado los porcentajes de democracias estables concluyen que la democracia presidencialista ha sido una fórmula mucho menos exitosa que la parlamentarista y atribuyen este resultado a la “fortaleza” de los presidentes derivada básicamente de los poderes constitucionales y partidarios<sup>9</sup>. Tal fortaleza, sin embargo, presentada como una evidencia, ha sido escasamente sometida a una reflexión sobre la propia naturaleza de la figura presidencial. En este sentido, desde la ciencia política se ha destacado la debilidad de los estudios sobre el poder ejecutivo en contraste con la atención prestada al legislativo<sup>10</sup>. Una debilidad que se observa no sólo en Argentina sino también en los Estados Unidos, donde según algunos autores la investigación ha sido más descriptiva que conceptualizada, más atenta a las figuras presidenciales que a las cuestiones teóricas que la atraviesan<sup>11</sup>. Los debates en torno a las perspectivas conductistas que pusieron el acento en las características personales de los presidentes y el retorno del interés por las instituciones y por

---

<sup>8</sup> Roldán, Darío. 2006. “La República Verdadera impugnada”, en Roldán, Darío (comp.). 2006. *Crear la democracia*, p. 86.

<sup>9</sup> Véase, entre otros, el estudio de Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comp.). 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós, p. 26.

<sup>10</sup> Para el caso argentino véanse Mustapic, Ana María, Bonvecchi, Alejandro, Zelaznik, Javier (coords.). 2012. *Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.

Bonvecchi, Alejandro y Mustapic, Ana María. 2011. “EL secreto eficiente del presidencialismo argentino”, en Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes (Eds.), *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.

<sup>11</sup> Alessandro, Martin. 2010. *El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina*, Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 2. Dickinson, Matthew. 2004. “Agendas, agencies and unilateral action: new insights on residential power?”, en *Congress & The Presidency*, 31(1), pp. 99-109.

el análisis de los comportamientos presidenciales en términos de incentivos y restricciones exhiben las dificultades para encarar exploraciones sobre un poder del estado que se halla muy marcado por las personas que lo detentan<sup>12</sup>. Como ha señalado Aníbal Pérez Liñán para el análisis de las presidencias argentinas en las décadas posteriores al regreso de la democracia en 1983, mientras la figura presidencial continúa dominando el escenario político y el imaginario social, “Argentina se caracteriza por la presencia de ciclos rápidos y dramáticos de acumulación y disolución del poder presidencial”, lo cual obliga a revisar, según el autor, los supuestos convencionales sobre el liderazgo presidencial<sup>13</sup>.

En segundo lugar, algunas perspectivas actuales comparten con las de comienzos del siglo XX una común recurrencia al pasado colonial y al siglo XIX cuando tratan los casos latinoamericanos, para encontrar allí las huellas de un proceso de concentración del poder que, por lo general, se expresa a través de líneas históricas impregnadas de visiones teleológicas que apelan a ciertos lugares comunes. Los más frecuentados para explicar los presidencialismos latinoamericanos se apoyan en variables como la herencia absolutista y centralizadora de las monarquías metropolitanas, la inercia de las instituciones y experiencias de origen colonial, el militarismo y el caudillismo surgidos de las guerras de independencia, la inexistencia o debilidad de procesos de institucionalización del poder político durante las décadas post revolucionarias, o la ausencia de una cultura política que contribuya a la estabilización de un sistema basado en la representación política y la división de poderes. Estas líneas históricas no siempre recuperan los procesos en sus tramas más complejas ni, en los casos de estudios contemporáneos, las revisiones historiográficas más novedosas sobre los problemas en debate.

En el marco del tema convocante para este dossier acerca de los procesos de concentración del poder e inestabilidad política en América Latina, el presente ensayo se focaliza en el análisis sobre los modos en que se fue configurando el poder ejecutivo en el Río de la Plata/Argentina durante el siglo XIX. El poder ejecutivo es aquí, pues, un mirador que permite examinar desde el campo específicamente histórico e historiográfico las variaciones, convergencias y divergencias que van experimentando las diferentes dimensiones de un proceso atravesado por las tendencias a la concentración y desconcentración del poder.

Los argumentos que se desarrollan a continuación se despliegan en tres registros de análisis. El primero es de carácter teórico y apunta a interrogarse sobre la naturaleza intrínseca del

---

<sup>12</sup> Moe, Terry. 1993. “Presidents, institutions and theory”, en Edwards, G., Kessel, J. y Rockman, B., *Researching the Presidency: vital questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. Fabbrini, Sergio. 2009. *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*, Buenos Aires, FCE.

<sup>13</sup> Pérez-Liñán, Aníbal. 2013. “Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática”, en *Revista S.A.A.P.*, vol. 7, n° 2.

poder ejecutivo y los dilemas que presenta la invención de una autoridad unipersonal en molde republicano sometida a los mecanismos electivos que trajo consigo la soberanía popular y la invención de una ingeniería política fundada en el principio de división de poderes. En este registro se postula que la figura del poder ejecutivo fue el eslabón más problemático e inseguro de la ingeniería política moderna. El segundo, de carácter histórico, se dirige a revisar los desafíos que dicha invención implicó para los actores, las respuestas que éstos fueron ensayando a lo largo del siglo XIX y las variantes que adoptó en cada coyuntura; tales variantes no se agotan ni se explican analizando sólo la definición constitucional de los poderes sino también –y fundamentalmente– las prácticas políticas que fueron dando forma a los sucesivos poderes ejecutivos. En este plano se argumenta que el poder ejecutivo rioplatense/argentino durante el siglo XIX no replica la imagen clásica de un superpoder, escasamente limitado en sus cursos de acción, sino más bien el de un espacio siempre inestable, disputado por otros poderes y sometido de manera constante a la reserva de desconfianza que implicaba la amenaza de un poder despótico unipersonal. El tercer registro es de orden metodológico y apunta a distinguir la doble valencia que asume el concepto de *concentración* del poder en todo el período: la que remite a la *unidad de gobierno* articulada al principio de división de poderes y la que refiere al proceso de *unidad territorial* articulada al binomio centralismo/federalismo. Ambas dimensiones –aunque íntimamente vinculadas pero de naturaleza diferente– no siempre discurrieron por los mismos senderos en las décadas precedentes a la sanción constitucional ni en las que le sucedieron. En este punto se sostiene que las herencias hispánicas no tendían a la concentración del poder funcional ni a la centralización territorial, sino todo lo contrario, y que la crisis revolucionaria debió hacerse cargo de esa herencia pluri-jurisdiccional enfrentando los dilemas a los que la doble valencia del concepto de concentración sometió a las élites dirigentes a la hora de reemplazar la unidad del cuerpo político compuesto de la monarquía garantizada por la figura del rey.

La confluencia en este proceso de las viejas tradiciones –tanto las que provenían de la monarquía católica hispánica como del republicanismo clásico– con los desafíos que colocaron los nuevos lenguajes políticos liberales y democráticos revelan la búsqueda por encontrar en el tránsito de la monarquía a la república quién encarnaba ahora la *unidad y trascendencia* del poder político.

### **Sobre las herencias y legados en el punto de partida**

La fuerte presencia en el campo de las ciencias sociales de las corrientes neoinstitucionalistas, la mayor atención que la historia política ha prestado al estudio de los cursos de acción emprendidos por los actores del pasado en contextos de profundos cambios en las instituciones

y en las reglas de juego en las que se fundaba la obediencia política, y los aportes producidos dentro de la nueva historia crítica del derecho que analiza desde nuevos enfoques el tránsito del Antiguo Régimen a un orden político moderno, han puesto de relieve el tema de las continuidades, inercias y resistencias de los legados o herencias del pasado. Las nuevas perspectivas buscan superar lugares comunes muy arraigados y ofrecer evidencias e hipótesis que permiten ajustar la comprensión sobre los procesos históricos que estamos revisando.

Si tomamos el ejemplo comparativo clásico que contrastó el derrotero de la experiencia política norteamericana con la latinoamericana después de las independencias podemos observar los aportes mencionados<sup>14</sup>. Para delinear muy rápidamente los lugares comunes a los que hago referencia basta retomar el artículo ya citado de Wilmart, quien recuperaba las variables más frecuentadas a comienzos de siglo XX para trazar tal comparación:

“No hemos sido, y no somos todavía, un país que haya producido instituciones constitucionales por la acción directa y lenta del seno de su sociedad. Nuestra formación colonial, artificial y dictada desde afuera, no nos tenía en manera alguna preparados para obra semejante. Éramos un país *criollo*, o sea, ajeno; esa formación criolla no conocía además nada parecido a la autonomía de las colonias inglesas. El *pecado original* de país ajeno o criollo no se lava tan pronto.

Los norteamericanos, creyendo imitar el gobierno metropolitano inglés, no imitaron en realidad sino el gobierno colonial inglés de entonces con su *governor* llamado *president* en viarios estados según su carta orgánica. Los norteamericanos, nacidos en las diversas colonias formadas por cartas escritas (*charters*) que fijaban y limitaban todas las funciones, se dieron en un solo acto una sola constitución escrita y *rígida* (como dicen los constitucionalistas) [...]

Nosotros hemos andado fatalmente mucho peor que los Estados Unidos en un principio; hemos vivido en la anarquía o el despotismo (salvo en brevísimos momentos y no en todo el territorio) desde la guerra de independencia hasta 1852”<sup>15</sup>.

En la cita se condensan los argumentos más usuales para contrastar los dos casos. El pasado colonial de las colonias británicas, dependientes de una monarquía limitada con representación

---

<sup>14</sup> Sobre la comparación entre Estados Unidos y Latinoamérica véase, entre muchos otros trabajos, el más reciente de Chiaramonte, José Carlos. 2016. *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*, Buenos Aires, Sudamericana. Para una comparación con el caso argentino véase Saguir, Julio. 1996. *Entre el conflicto y la organización institucional: los procesos constituyentes de Argentina (1810-60) y Estados Unidos (1777-1787)*, Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper N° 33.

<sup>15</sup> Wilmart, Raymundo. 1911. “Diferencias de atribuciones...”, pp. 322-323.

parlamentaria, les habría habilitado el camino para actuar con autonomía, crear asambleas representativas, inventar la división de poderes, institucionalizar tales dispositivos en cartas constitucionales y confluir sin conflicto en la unidad creada con la Constitución de Filadelfia que inventó, por primera vez, una república representativa y federal de grandes dimensiones. En el Río de la Plata, en cambio, la experiencia colonial dependiente de una monarquía absoluta, sin experiencia representativa y con tendencias a la concentración del poder en los magistrados coloniales y en la figura del monarca, habría dejado por herencia la inmadurez de estos pueblos para el autogobierno. La oscilación entre la anarquía y el despotismo es la imagen más habitual sobre la primera mitad del siglo XIX rioplatense, la cual habría desembocado, finalmente, en la sanción de una constitución que, para adaptar su realidad a esa herencia, debió atenuar las autonomías provinciales respecto del sistema federal norteamericano y reforzar con mayores poderes al presidente.

En el marco de esta imagen estereotipada –que como todo estereotipo se funda en la fijación y repetición de elementos extraídos de la realidad, pero también en la invisibilidad de otras dimensiones de esa misma realidad– se montan muchas veces los diagnósticos sobre nuestros sistemas políticos decimonónicos utilizados como insumos o antecedentes para explicar los derroteros que exhiben en el siglo XX. Sin embargo, si tomamos como punto de partida el quiebre del orden colonial y monárquico, la construcción de los estados hispanoamericanos enfrentaron el mismo desafío que experimentaron las colonias del norte: el de cómo reconstituir una unidad política que ya no contaba con la legitimidad del monarca en su vértice y que ponía en juego la doble valencia ya señalada del concepto de concentración del poder referida a la unidad de gobierno y al proceso de unidad territorial. Si los legados eran por cierto diferentes en uno y otro caso, es preciso volver a revisar dónde residían esas diferencias y si dichos legados pueden asumir la fuerza explicativa que suele atribuírseles.

En la historiografía norteamericana, la noción de herencia colonial ha ocupado siempre un lugar preeminente en las interpretaciones. Si nos atenemos al tema que nos ocupa del poder ejecutivo, las visiones tradicionales consideraron que la combinación de la división de poderes con la doctrina de *checks and balances* cristalizada en 1787 fue producto de la experiencia colonial y no el mero efecto de aplicación de las ideas de autores consagrados. La pertenencia a la monarquía limitada inglesa sumada a la evolución del sistema representativo y a las conflictivas relaciones entre las asambleas y los gobernadores en las colonias inglesas, habrían sentado las bases para la rápida adopción del principio de soberanía popular y para una identificación del principio de división de poderes con la idea de equilibrio de poderes. Estas interpretaciones presuponen que los hombres que hicieron la Constitución Federal

norteamericana trabajaron con materiales que les eran familiares en sus estados y que la experiencia colonial habría sido clara y relativamente homogénea. Por ello deducen que el debate sobre el principio de división de poderes no habría encontrado en el Congreso serias oposiciones, alcanzándose rápidamente un acuerdo<sup>16</sup>.

Estos presupuestos han sido, en parte, revisados. El primer cuestionamiento apunta a la idea de una experiencia colonial homogénea, señalándose las variaciones de las experiencias provinciales en los siglos XVII y XVIII<sup>17</sup>. El segundo impugna la idea de que existía una noción clara de división de poderes antes de la revolución. Al respecto se ha destacado que la nitidez de la concepción moderna de una división tripartita de las funciones gubernamentales, entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no era conocida por los colonos.<sup>18</sup> El tercer cuestionamiento reside en revisar la afirmación de un rápido acuerdo en el Congreso en torno a la división de poderes<sup>19</sup>.

Entre los matices que estas perspectivas subrayan respecto de las posiciones que enfatizan la continuidad colonial se contempla el hecho de que, si bien los gobernadores y las asambleas coloniales estaban en oposición uno de otro como órganos separados en continuo conflicto, sería un error pensar que los gobiernos coloniales actuaron bajo la forma que supone la separación de poderes, o que los colonos en tiempos de la revolución asociaron la práctica de estos gobiernos con la teoría de la separación de poderes. A comienzos del período colonial, la perspectiva de la distribución de funciones de gobierno se aproximaba mucho a la teoría inglesa de la constitución equilibrada; pero dadas las tensiones desarrolladas a fines de dicho período, esta teoría se rompió en sus diversos componentes y las colonias se dedicaron a criticar a los gobiernos coloniales porque ellos no encarnaban la verdadera separación de poderes. En el período revolucionario, por lo tanto, los colonos no estaban recreando al gobernador colonial sino que estaban intentando despojarlo de todas sus prerrogativas para

---

<sup>16</sup> Véanse, entre otros autores, Wright, Benjamin. 1933. "The origins of the Separation of Powers in America", en *Economica*, nº 1; Seal Carpenter, William. 1968. *El desarrollo del pensamiento político americano*, New York, Howard Fertig; Stuart Anderson, Ann. 1986. "A 1787 perspective on separation of Powers", en Goldwin, R. y Kaufman (ed), *'Separation of powers' –Does it still work?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research; Gwyn, W.B. 1965. *The meaning of the separation of powers. An analysis of the doctrine from its origin to the adoption of the United States Constitution*, New Orleans, Tulane University.

<sup>17</sup> Green, Jack. 1994. *Negotiated Authorities: Essays in Colonial Political & Constitutional History*, University Press of Virginia.

<sup>18</sup> Bailyn, Bernard. 1972. *Los orígenes ideológicos de la revolución norteamericana*, Buenos Aires, Paidós, p. 77. Bailyn, Bernard. 2002. *American Constitutionalism: Atlantic Dimensions*, London, Institute of United States Studies, University of London.

<sup>19</sup> Manin, Bernard. 1994. "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en Fontana, Bianca María (Ed), *The invention of the modern republic*, Cambridge University Press.

dejarlo en su pura posición ejecutiva. Estaban instituyendo, por primera vez, un poder ejecutivo en el propio sentido del término<sup>20</sup>.

Por un corto período (1776-1787) la división de poderes emergió en Norteamérica bajo la forma de la *separación* –similar a lo ocurrido durante la guerra civil inglesa de mediados del siglo XVII y de lo que ocurriría en Francia poco después– y fue incorporada en diversos grados en la estructura institucional de los gobiernos revolucionarios de los estados. Pero a medida que la revolución progresaba, la extrema visión de la pura separación de poderes encontraba pocos adherentes, hasta llegar a la Convención Federal en Filadelfia, donde se sentaron las bases del pensamiento constitucional americano que proveyó una nueva combinación – típicamente americana– de separación de poderes y de *checks and balances*<sup>21</sup>.

Bernard Manin critica, en este sentido, la supuesta rapidez con la que se habría acordado en el Congreso la doctrina de *checks and balances*. Lejos de la posición tradicional, que identificó como débil la postura de los antifederalistas respecto a la división de poderes, el análisis de los debates estaría mostrando una realidad diferente y más compleja. Tal complejidad deriva de la contradicción en la que se vieron envueltos los antifederalistas al querer favorecer la doctrina de separación de poderes con respecto a los gobiernos estatales, y no poder proponer un sistema similar para el gobierno federal. En 1787 era claro que tal arreglo conduciría a una legislatura central extremadamente poderosa; legislatura central que ellos no deseaban por su apego a las libertades de los estados miembros, donde se dirimía el problema de la soberanía territorial. La posición triunfante de los federalistas se fundó, por un lado, en el temor ya comprobado por la experiencia de los gobiernos estatales de la revolución a una tiranía de la legislatura, lo cual planteaba la necesidad de un ejecutivo independiente, y por el otro, en la vacilación que provenía de la incertidumbre sobre si ciertas funciones eran realmente ejecutivas o legislativas<sup>22</sup>. La ambigüedad doctrinaria del principio de división de poderes emergió a cada paso en el debate norteamericano.

Similares revisiones historiográficas se presentan para el mundo hispánico y para el caso argentino en particular cuando se exploran los legados o herencias. En primer lugar la que atañe a la naturaleza de la monarquía y del sistema colonial plantea que no estaríamos frente a una monarquía centralizada cuya vocación al absolutismo se ponía en evidencia en su estructura institucional, sino ante una monarquía compuesta de reinos y dominios muy diversos

---

<sup>20</sup> Vile, M. J. C. 1998. *Constitutionalism & the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund.

<sup>21</sup> Morgan, Edmund. 1988. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Norton and Company.

<sup>22</sup> Manin, Bernard. 1994. "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en Fontana, Bianca María (Ed), *The invention of the modern republic*, Cambridge University Press.

cuya estructura jurisdiccionalista tenía a la cabeza un rey que no gobernaba –reinar significaba hacer justicia– ni monopolizaba la gestión de la jurisdicción –sólo era la fuente de ésta y por ello gozaba de una posición preeminente<sup>23</sup>. Más allá de los intentos reformistas del último cuarto del siglo XVIII de la dinastía borbónica de concentrar el poder en la Corona y sus funcionarios, las autonomías que siempre detentaron los cuerpos territoriales y las élites criollas americanas siguieron gozando de buena salud, como demostraron en el momento en que esa monarquía entró en crisis en 1808. Lo que dicha crisis dejó al desnudo fue la inmediata federalización de hecho de toda la monarquía y el dilema de cómo resolver el problema de la soberanía vacante en un contexto de absoluta desconcentración del poder territorial y político<sup>24</sup>.

La segunda revisión concierne a lo ocurrido en las décadas posteriores a la revolución e independencia. La nueva historia política ha demostrado que a la disgregación del poder monárquico y colonial le continuaron inmediatamente ensayos de institucionalización del poder a través de los nuevos dispositivos de organización política que tenían por base la representación y la división de poderes. La ambigüedad que ya habían experimentado las colonias inglesas al diseñar sus mecanismos se replicaba en el extremo austral del continente, con el agregado de que aquí ya se contaba con modelos constitucionales ensayados –y muchos fracasados– de los cuales se hacía, como es habitual, una lectura selectiva de sus componentes. Las constituciones estatales americanas, la sancionada en Filadelfia, las sucesivas constituciones francesas post revolucionarias, la Constitución de Cádiz de 1812 (de la que participaron muchos de los dominios españoles, no así el territorio que quedó bajo la órbita del gobierno revolucionario de Buenos Aires), los primeros procesos constituyentes hispanoamericanos, y la referencia omnipresente del gobierno mixto británico, fueron insumos fundamentales para los ensayos de organización política rioplatense. Ahora bien, que tales ensayos no hayan confluído en la formación de una república unificada bajo una constitución nacional, sino recién después de cinco conflictivas décadas, no significa que en ese transcurso haya dominado un vacío institucional, la anarquía o el despotismo de los caudillos. En todo

---

<sup>23</sup> Clavero, Bartolomé. 1996. “La monarquía, el derecho y la justicia”, en Martínez Ruiz, E., de Pazzis Pi, M. (coords), *Instituciones de la España moderna. I. Las jurisdicciones*, Madrid, Actas Editorial, pp. 15-16.

<sup>24</sup> Para una visión renovada sobre la naturaleza de la monarquía hispánica y el tránsito entre el antiguo orden y los procesos revolucionarios americanos véanse: Garriga, Carlos y Lorente, Marta. 2007. *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPC; Guerra, François. 1993. *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México, Fondo de Cultura Económica; Lorente, Marta y Portillo Valdés, José (Dirs.). 2012. *El momento gaditano. La constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*. Madrid, Cortes Generales; Portillo Valdés, José María. 2000. *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, CEPC; Portillo Valdés, José María. 2006. *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons.

caso, la disputa por definir el nuevo sujeto de imputación soberana sometió a estos territorios a un proceso de fragmentación que asistirá a la coexistencia de ensayos institucionales y de enfrentamientos armados que no se resolverán fácilmente con la carta magna de 1853<sup>25</sup>.

La tercera revisión alude a la puesta en práctica de la Constitución nacional. Los nuevos enfoques han destacado que la figura de los presidentes constitucionales de la segunda mitad del siglo fue enérgica y central pero que estuvo lejos de traducirse en ejecutivos todo poderosos, no limitados por otros poderes, por conflictos facciosos o partidarios y por una intensa opinión pública que se expresaba a través de la prensa periódica y de una cultura de la movilización popular. La política de notables que se consolida en esta etapa para dirimir las disputas entre las dirigencias estuvo siempre subtendida por una intensa movilización popular urbana y rural activada desde la revolución y por un uso de la violencia política que por lo general se expresaba como el derecho de resistencia a la opresión. El derecho del ciudadano a armarse fue consagrado en la Constitución de 1853 en su artículo 21 que establecía la obligación ciudadana de armarse no solo en defensa de la patria sino también “de esta Constitución”. Por tal motivo, su persistente presencia en el siglo XIX no puede ser naturalizada como una idiosincrática anomalía hispanoamericana sino entendida en el marco de las tensiones que atravesaron la construcción del nuevo orden político republicano en toda la región. A su vez, la llamada política de notables fue directamente dependiente en sus coaliciones y apoyos de la estructura federal adoptada en 1853, expresándose tensiones entre los tres poderes acerca de cómo definir los límites del presidente en la práctica política concreta. Las candidaturas presidenciales fueron así directamente dependientes de la

---

<sup>25</sup> La producción de la nueva historia política sobre la primera mitad del siglo XIX, tanto a escala hispanoamericana como argentina es inmensa y sería imposible citar aquí todos los aportes que la nutrieron. Véanse, entre muchos otros, los siguientes trabajos: Botana, Natalio. 2016. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*, Buenos Aires, Edhasa; Chiaramonte, José Carlos. 1997. *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel; Entin, Gabriel. 2014. “República y federalismo en América del Sur, entre la monarquía hispánica y las revoluciones de independencia”, en De Francesco, A., Migliorini, L., Nocera, R. (coords). *Entre el mediterráneo y el Atlántico. Circulaciones, conexiones y miradas, 1756-1867*, Santiago de Chile, FCE; Goldman, Noemí (ed). 2008. *Lenguaje y Revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Buenos Aires, Prometeo; Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo. 1998. *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires, Eudeba/Facultad de Filosofía y Letras; González Bernaldo, Pilar. 2001. *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*, Buenos Aires, FCE; Halperin Donghi, Tulio. 1979. *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI; Myers, Jorge. 1995. *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes; Ternavasio, Marcela. 2007. *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*, Buenos Aires, Siglo XXI; Ternavasio, Marcela. 2002. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires, Siglo XXI; Verdo, Geneviève. 2006. *L'indépendance argentine entre cités et nation (1808-1821)*. Publications De La Sorbonne.

articulación entre la política provincial y la nacional y los presidentes en ejercicio se vieron sometidos, con mayor o menor énfasis según la coyuntura, a las presiones surgidas del poder legislativo, caja de resonancia de las disputas entre las dirigencias<sup>26</sup>.

En suma, las herencias o legados habitualmente invocados en muchos estudios dedicados a explorar el siglo XX recuperan visiones hoy superadas por la historiografía del XIX. Desde las nuevas perspectivas, ni el caso norteamericano ni los latinoamericanos estuvieron exentos de las “cuestiones inseguras y problemáticas” que se fueron sucediendo en los diversos ensayos constituyentes de las distintas latitudes, tal como afirma Bartolomé Clavero en su esclarecedor estudio sobre *El orden de los poderes*<sup>27</sup>. En el mismo sentido, José Antonio Aguilar Rivera advierte sobre la falacia del presupuesto que sostiene que los latinoamericanos del siglo XIX recurrieron a modelos teóricos y diseños constitucionales claros y exentos de ambigüedades y que los fracasos devinieron de las desviaciones y adaptaciones de sus postulados en las constituciones locales como asimismo de las características de las sociedades criollas que

---

<sup>26</sup> Sobre las nuevas perspectivas acerca de la historia política de la segunda mitad del siglo XIX vale el mismo comentario de la nota anterior. Entre muchos otros aportes sobre el tema de este ensayo se destacan: Agüero, Alejandro. 2014. “Autonomía por soberanía provincial. Historia de un deslizamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930), en *Quaderni Fiorentini*, n° 43; Alonso, Paula. 2000. *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*, Buenos Aires, Sudamericana-Universidad de San Andrés; Alonso, Paula. 2010. *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Edhasa; Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (edits.). 2015. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*, Buenos Aires, Edhasa; Botana, Natalio. 2013. *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Edhasa; Botana, Natalio. 1994. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana; Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel. 1997. *De la República posible a la república verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel; Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo (coords.). 2010. *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional. 1852-1880*, Buenos Aires, Biblos; Cucchi, Laura y Romero, Ana. 2015. “Tensions between Congress and the Executive in nineteenth Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers”, en Posada Carbó, Eduardo. En prensa. *Special Issue: Congresses versus caudillos: The Untold History of Democracy in Latin America, 1810-1910. A new research agenda*, University of Oxford; De la Fuente, Ariel. 2007. *Los hijos de Facundo. Caudillos y montoneros en la provincia de La Rioja durante el proceso de formación del Estado Argentino (1853-1870)*, Buenos Aires, Prometeo; Halperín Donghi, Tulio. 2012. *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982; Míguez, Eduardo. 2011. *Mitre montonero. La revolución de 1874 y las formas de la política en la organización nacional*, Buenos Aires, Sudamericana; Sabato, Hilda. 2012. *Historia de la Argentina 1852-1890*, Buenos Aires, Siglo XXI; Sabato, Hilda. 2005. *Pueblo y política. La formación de la república*, Buenos Aires, Capital Intelectual; Sabato, Hilda. 1998. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1889*, Buenos Aires, Sudamericana; Sabato, Hilda. 2008. *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo XXI; Zimmermann, Eduardo. 1995. *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana/Universidad de San Andrés.

<sup>27</sup> Clavero, Bartolomé. 2007. *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*, Madrid, Editorial Trotta, p. 26.

impedían su correcto funcionamiento<sup>28</sup>. En realidad, los nuevos experimentos republicanos tuvieron que negociar con el pasado, crear instituciones para el presente con materiales viejos y nuevos, y proyectar hacia el futuro una estabilidad que estaba lejos de verse asegurada con las nuevas ingenierías políticas<sup>29</sup>. Establecer “herencias” es pues siempre problemático, tal como ha destacado Hilda Sabato al iniciar un texto en el que se la convocó para reflexionar sobre los “legados” de la historia política del siglo XIX en el siglo XX: “como buena historiadora, sospecho de las continuidades”<sup>30</sup>.

Volver pues sobre una clave de análisis histórica y comparativa parece indispensable, siempre que se desplace la atención desde el clásico abordaje de los modelos constitucionales o de autores consagrados a un registro que recupere un punto fundamental: que en la base de las variadas respuestas que ofrecen los ensayos políticos sucedidos en el período se encuentran tramas de temores y amenazas diferentes. Si el dato común a todos era establecer un gobierno limitado, garantizar la libertad y evitar el despotismo, cada país y cada grupo de poder definirá, según la coyuntura, su propio fantasma respecto a la fuente de despotismo.

### **De la monarquía a la república: el dilema del sujeto de imputación soberana**

Si las herencias coloniales no explican por sí mismas los diferentes derroteros de las repúblicas creadas a lo largo y a lo ancho de todo el continente americano desde fines del siglo XVIII, es oportuno llamar la atención sobre un momento crucial de esas formaciones republicanas vinculado a sus puntos de partida; esto significa interrogarse sobre la diversa naturaleza que asumió la doble crisis del orden colonial y monárquico en los casos anglo, luso e hispano americanos. La comparación es aquí ilustrativa para avanzar sobre el tema en el que se concentra este ensayo: el del lugar que fue ocupando el poder ejecutivo durante el siglo XIX.

---

<sup>28</sup> Aguilar Rivera, José Antonio. 2001. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1976*, México, UNAM. Sobre la revisión de estos presupuestos véanse también: Negretto, Gabriel y Aguilar Rivera, José Antonio. 2000. “Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: the cases of Argentina (1853-1912) and México (1857-1910)”, en *JLAS* 32; Palti, Elías (Org.). 2010. *Mito y realidad de la “cultura política latinoamericana”*. *Debates en Iberoideas*, Buenos Aires, Prometeo.

<sup>29</sup> Sabato, Hilda. 2007. “La reacción de América: la construcción de las repúblicas en el siglo XIX”, en Roger Chartier y Antonio Feros (comps.), *Europa, América y el mundo: tiempos históricos*. Madrid, Marcial Pons; Aguilar, José Antonio y Rojas, Rafael. 2002. *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, México, FCE/CIDE; Rojas, Rafael. 2010. *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*, Buenos Aires, Taurus; Palti, Elías. 2007. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI; Sabato, Hilda y Ternavasio, Marcela. 2015. “De las repúblicas rioplatenses a la República Argentina. Debates y dilemas sobre la cuestión republicana en el siglo XIX”, en González Bernaldo de Quirós, Pilar (dir.), *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones*, Buenos Aires, FCE.

<sup>30</sup> Sabato, Hilda. 1999. “Virtudes cívicas, política criolla”, en Altamirano, Carlos (Ed.), *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Ariel, p. 12.

Detengámonos por un momento en la comparación del punto de partida. El tránsito de un orden monárquico a uno republicano fue, como sabemos, muy diferente en las trece colonias británicas, en las dependientes de España y en el imperio portugués. En la revolución norteamericana el tránsito fue abrupto puesto que allí confluyó casi simultáneamente el cuestionamiento al orden colonial y a la monarquía. El Acta de independencia del 4 de julio de 1776 fue el inicio de un inédito proceso que en el transcurso de una década colocó en el vértice de la nueva unidad política a un poder ejecutivo unipersonal electivo y controlado por el sistema de pesos y contrapesos diseñado en la Constitución Federal de 1787. Como ha destacado Natalio Botana, a diferencia de los experimentos republicanos de las colonias británicas convertidas en estados independientes en el período confederal, donde las funciones de gobierno se concentraron en las asambleas legislativas y en los tribunales de justicia con ejecutivos débiles, la creación de un ejecutivo federal “a imagen de una monarquía despojada del principio hereditario” inspirada en un régimen de gobierno mixto fue una de las grandes creaciones de la Convención de Filadelfia: “le dio a la teoría republicana [continúa Botana] junto con el sentimiento de seguridad derivado de la protección judicial, la herramienta más efectiva, entonces conocida, para asegurar la unidad del Estado”<sup>31</sup>.

En el mundo portugués, el tránsito fue muy gradual y estuvo asociado a la situación extraordinaria que vivió su monarquía en 1807. El inédito traslado de la familia real portuguesa, con toda su corte y funcionarios, a su principal colonia en Brasil, implicó el cambio de sede de la Corona y la alternativa de contar en América con un príncipe de linaje dinástico –que no poseían ni las colonias británicas ni las hispánicas– al momento de producirse el conflicto con la metrópoli. La independencia de Brasil, en el marco de la revolución liberal lusa de comienzos de la década de 1820 que obligó al regreso del rey a Lisboa, se concretó creando una monarquía imperial que, encabezada por un Braganza, pudo mantener la legitimidad monárquica bajo formato constitucional, aunque el proceso constituyente de 1824 haya derivado en una carta otorgada por el rey. De allí en más, la trayectoria del imperio brasileño hasta el advenimiento de la república en 1889 no estuvo exenta de los conflictos autonomistas regionales ni de los encabezados por los grupos republicanos, pero pudo crear una unidad política independiente sin tener que lidiar con el dilema de definir un poder ejecutivo republicano por varias décadas.

En el mundo hispánico, la peculiar naturaleza de la crisis monárquica de 1808 derivó en una crisis de soberanía que la monarquía portuguesa supo evitar al trasladarse a Río de Janeiro

---

<sup>31</sup> Botana, Natalio. 2013. *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Edhasa, p. 80.

frente al avance de las tropas napoleónicas<sup>32</sup>. Mientras la Corona lusa, como símbolo del cuerpo político de la monarquía, *viajaba* con el cuerpo físico del rey –para volver a la clásica imagen analizada por Ernst Kantorowicz en *Los dos cuerpos del rey*–, los Borbones renunciaban ilegalmente a la Corona en Bayona para entregarla a un rey extranjero sin que el cuerpo físico del rey hubiera muerto<sup>33</sup>. Esta crisis sin precedentes que resultó en el desconocimiento del nuevo monarca francés por parte de las juntas formadas en la península, obligó al mundo hispano a enfrentar el *vacío* del monarca. El resultado, muy conocido, fue que las juntas peninsulares y luego la Junta Central asumieron en depósito la soberanía del rey para posteriormente buscar una solución más estable, frente a la incertidumbre acerca del regreso del monarca. La convocatoria a Cortes Generales y Extraordinarias en Cádiz en septiembre de 1810 produjo un cambio rotundo al trasladar el sujeto de imputación soberana del rey a la nación y sancionar una Constitución en 1812 que adoptaba los mecanismos de la representación y la división de poderes, con un legislativo unicameral destinado a limitar notablemente el poder del monarca. Pero al mismo tiempo, las Cortes tuvieron que resolver quién ocuparía provisionalmente el nuevo poder ejecutivo hasta el regreso del rey. La creación de ejecutivos colegiados de cinco miembros bajo el nombre de Regencia no dejaba de exhibir que se trataba de *ejecutivos republicanos*, elegidos por las Cortes y sometidos totalmente a su control.

Esta experiencia novedosa que vivía la península se trasladó muy rápidamente a América. A casi dos años de un trono vacante, en 1810 comenzaron a formarse juntas en América que, siguiendo el guión de las peninsulares, reclamaron sus derechos a asumir la soberanía del rey en depósito. Tal fue el caso de la Junta formada en Buenos Aires el 25 de mayo de ese año que dio inicio al proceso revolucionario. Pero es oportuno advertir que dicha revolución (como la mayoría de las revoluciones hispanoamericanas) no nació como un movimiento independentista de la Corona aun cuando el cuestionamiento al orden colonial se actualizó muy rápidamente. A diferencia de las trece colonias británicas, donde se produjo la doble y simultánea ruptura con el orden colonial y con la monarquía, en el Río de la Plata habrá que esperar seis años para la declaración de la independencia. En ese lapso, signado por la guerra revolucionaria en diversos frentes, los gobiernos provisionales rioplatenses tuvieron que diseñar sus formatos institucionales, buscar bases de legitimidad y gobernar el territorio

---

<sup>32</sup> Para una comparación entre las crisis de las monarquías lusa e hispana en 1808 véanse: Annino, Antonio y Ternavasio, Marcela (coords.). 2012. *El laboratorio constitucional Iberoamericano: 1807/1808-1830*. Estudios AHILA de Historia Latinoamericana, 9, Madrid, Iberoamericana Editorial Vervuert; Ternavasio, Marcela. 2015. *Candidata a la Corona. La infanta Carlota Joaquina en el laberinto de las revoluciones hispanoamericanas*. Buenos Aires, Siglo XXI.

<sup>33</sup> Kantorowicz, Ernst. 2012. *Los dos cuerpos del Rey. Un estudio de teología política medieval*. Madrid, Akal.

navegando en la ambigüedad jurídica de ser depositarios de una soberanía que pertenecía al monarca ausente. La restauración de Fernando VII al trono en 1814, dispuesto a dar por tierra con la experiencia liberal de las Cortes gaditanas y a imponer el absolutismo en todos sus dominios, aceleró la ya iniciada desacralización de la figura del rey y contribuyó a la declaración de independencia en julio de 1816<sup>34</sup>.

En ese tumultuoso escenario, la puesta en marcha de procesos electorales bajo reglamentos muy variados para legitimar a las nuevas autoridades rioplatenses fue inmediata, mientras que diseñar la distribución del poder entre los cuerpos territoriales y dentro del mismo gobierno resultó ser más complicada. La incorporación de la noción de división de poderes fue gradual y quedó atada a la pregunta acerca de dónde residía la soberanía. Los conflictos que emergieron a partir de la disputa por la definición del sujeto de imputación soberana pusieron en juego la dimensión territorial del concepto de concentración del poder y tuvieron por protagonistas a los *pueblos*, identificados primero con las ciudades y luego con las provincias, que se resistían a aceptar una organización centralizada donde la soberanía fuera imputada a una *nación* única e indivisible. El enfrentamiento entre posiciones centralistas, federales o confederales signó todo el período abierto en 1810 y el debate sobre división de poderes desde el punto de vista funcional fue en gran parte dependiente de aquel conflicto<sup>35</sup>.

Si bien en el Río de la Plata sobrevolaba la potente idea que desde hacía dos siglos circulaba en el orbe occidental de que el poder debía ser limitado en cualquier formato que adoptara, la noción de dividir el poder según la moderna fórmula trinitaria inaugurada en Estados Unidos era todavía un lenguaje poco familiar. Aun cuando ya circulaban las nuevas ingenierías políticas aplicadas en otras latitudes, los primeros gobiernos descansaron en el carácter colegiado de la nueva autoridad –las juntas– para hacer reposar la toma de decisiones en un cuerpo plural y garantizar de este modo el control mutuo entre sus miembros. Habrá que esperar hasta la

---

<sup>34</sup> Ternavasio, Marcela. 2016. “La independencia y sus silencios”, en Entin, Gabriel (ed.), *Crear la Independencia. Historia de un problema Argentino*, Buenos Aires, Editorial Capital Intelectual; Ternavasio, Marcela. 2016. “Reflexiones sobre la declaración de la Independencia. ¿Qué significaba en 1816 constituir una nación libre e independiente?”, en Revista *Ciencia Hoy*, N° 149, Buenos Aires.

<sup>35</sup> Las reflexiones que continúan en el texto acerca del principio de división de poderes en el Río de la Plata en las primeras décadas del siglo XIX se encuentran desarrolladas *in extenso* en las siguientes trabajos de mi autoría: Ternavasio, Marcela. 2007. *Gobernar la revolución*; Ternavasio, Marcela. 2010. “Limitar el poder: un dilema republicano. Reflexiones sobre el caso rioplatense durante la primera mitad del siglo XIX”, en Palti, Elías (org.). *Mito y realidad*; Ternavasio Marcela. 2004. “La división de poderes en los orígenes de la política argentina”, en *Ciencia Hoy*, vol. 14, n° 80; Ternavasio, Marcela. 2004. “Construir poder y dividir poderes. Buenos Aires durante la ‘feliz experiencia’ rivadaviana”, en *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina “Dr. Emilio Ravignani”*, tercera serie, n° 26.

reunión del primer Congreso Constituyente de 1813 para que el principio de división de poderes aparezca con perfiles más nítidos.

Dicho congreso, que comenzó reforzando el poder legislativo y constituyente asumido por sus diputados terminó concentrando luego el poder en un doble sentido: delegando *facultades extraordinarias* en el Triunvirato a cargo del ejecutivo y transformando a éste, poco después, en un poder unipersonal bajo la figura del Director Supremo. Esta dimensión de la concentración se sumaba a otra: la que ponía en juego la cuestión territorial. En el congreso había predominado la moción de los grupos que pretendían imponer una forma centralista de gobierno al establecer que los representantes eran “*diputados de la nación*” aclarándose, además, que no podían de “*ningún modo obrar en comisión*”; esto significaba que los diputados perdían todo anclaje territorial con las ciudades que representaban para subordinarse a un sujeto único e indivisible de soberanía imputada a la nación<sup>36</sup>.

En el contexto de este primer congreso es oportuno señalar cómo fue selectivamente observada la experiencia norteamericana, en la medida que habilitó argumentos para apoyar posiciones muy disímiles. Por un lado, era invocada por algunos diputados para defender la forma confederal de organización de los pueblos, exhibiéndose la confusión que provenía de la peculiaridad del lenguaje de la época que englobaba en la común denominación de federalismo cosas tan distintas como la experiencia confederal norteamericana hasta 1787 y el novedoso estado federal instaurado con la Constitución de Filadelfia<sup>37</sup>. Por otro lado, en ese mismo escenario, los defensores de un gobierno centralizado apelaban a la constitución de 1787, no para recuperar la noción de *gobierno federal* sino para pensar la concentración, ahora sí en clave de división de poderes. El lenguaje de los poderes procedente de la experiencia norteamericana ingresaba para justificar la delegación de facultades que en ese momento hacía la asamblea constituyente hacia el poder ejecutivo. Si bien este mecanismo no estaba contemplado en la constitución del norte, la idea de un poder ejecutivo fuerte resultaba instrumental para apoyar tal delegación.

La delegación de facultades, sin embargo, justificadas por sus impulsores por motivos de “salud pública”, no fue aprobada sin discusión<sup>38</sup>. La moción de “concentrar el poder mientras dure el conflicto de los riesgos” y de “disminuir las trabas de la autoridad ejecutiva” fue

---

<sup>36</sup> Ravnani, Emilio. 1937. “El Redactor de la Asamblea”, *Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Tomo I, p. 20.

<sup>37</sup> Chiamonte, José Carlos. 1995. “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, Marcello (coord), *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>38</sup> Ravnani, E. 1937. “El Redactor de la Asamblea”, *Asambleas Constituyentes*, Tomo I, p. 72.

resistida por varios diputados, celosos de crear con este gesto un nuevo despotismo<sup>39</sup>. Pero más resistida fue la reducción del ejecutivo colegiado de tres miembros a una autoridad unipersonal. Si bien esta reforma se aprobó en enero de 1814, la aversión a concentrar el ejecutivo en una sola persona atravesó la asamblea constituyente según revelan diversos testimonios. A comienzos de 1815 la asamblea y el Director Supremo fueron desalojados del poder por una revolución, acusados de ser responsables de la doble concentración del poder por ellos liderada: la que afectaba a la distribución territorial y la que ponía en juego la figura del poder ejecutivo.

Con la declaración de la independencia, la división de poderes comenzó a penetrar de manera sostenida en los debates públicos. El nuevo congreso reunido en 1816 y la prensa periódica de esos años incorporaron el tema con mayor énfasis por cuanto se imponía definir la futura forma de gobierno que debía plasmarse en una constitución. Los debates sobre regímenes republicanos y monárquicos constitucionales se combinaban en formatos que oscilaban entre modelos centralistas, federales o confederales. A esa altura existía un mayor conocimiento de los autores y modelos institucionales externos en la medida que se hacían más familiares las alusiones a ellos y más sofisticados los argumentos en torno a las variantes que podía asumir la noción de división de poderes. En este segundo quinquenio de la década de 1810, las citas más recurrentes fueron las referencias anglosajonas de gobierno mixto, equilibrado y de cooperación de poderes.

La Constitución de 1819, sancionada finalmente por el congreso reunido desde 1816, procuró erigirse en un vehículo de ese equilibrio. Dicha constitución estableció que en la Nación residía originariamente la soberanía, exhibiendo así su carácter centralista desde el punto de vista territorial y diferenciándose del orden federal impuesto en la constitución norteamericana de 1787. En el plano de la división de poderes, el Manifiesto que presentaba la nueva carta constitucional advertía que ésta organizaba de “un modo mixto los poderes legislativo, ejecutivo y judicial” en la medida en que los “dividía” al mismo tiempo que los “equilibraba”<sup>40</sup>. Alejándose de los modelos ensayados en Francia y durante la España gaditana de absolutismo parlamentario o gobierno de asamblea con un formato unicameral, los diputados platenses adoptaron un poder legislativo bicameral, otorgándole al Senado un papel preeminente. Pero este Senado, a diferencia del de Estados Unidos, no venía a representar el interés de los estados

---

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> “Manifiesto del Soberano Congreso general Constituyente de las Provincias Unidas en Sud América al dar la Constitución”, *Asambleas Constituyentes*, tomo 6, 2ª parte, p. 725.

miembros –o provincias en el Río de la Plata– sino el de corporaciones como la Iglesia, la universidad, el ejército y senadores civiles de prosapia<sup>41</sup>.

El legislativo bicameral debía contrarrestar a un poder ejecutivo unipersonal ejercido por el Director Supremo con atribuciones amplias y fuertes, elegido por ambas cámaras por un mandato por cinco años con la opción de ser reelecto por una sola vez. El proceso de reducción a la unidad territorial en una única soberanía de la nación tenía aquí, en el ejecutivo, una pieza clave, especialmente en el plano militar, en un contexto de guerra todavía contra España y contra las regiones díscolas a aceptar tal unidad sin condiciones. Como afirma Natalio Botana “el poder ejecutivo remedaba de esta manera un principado militar en el sentido en que una constitución, con los debidos límites, asignaba al Director Supremo la función más determinante en tiempos de guerra”<sup>42</sup>. No obstante, el mismo autor destaca que las discusiones en el congreso sobre la figura del ejecutivo no tuvieron la misma intensidad que las referidas al legislativo y tampoco se encuentran pistas en dicho debate acerca de los mecanismos para afianzar la influencia del ejecutivo sobre el legislativo.

En suma, durante la década revolucionaria, la apuesta de concentrar el poder para alcanzar la unidad territorial no mostró un consenso unánime en torno a hacer girar su futuro éxito en un poder ejecutivo unipersonal y todo poderoso. El temor de los grupos centralistas frente a la fragmentación que los grupos federales proponían en su formato más extremo de confederacionismo no dejaba de mostrar la potencia de otro temor muy difundido en el marco de la politización y movilización revolucionaria: el de recrear el despotismo de *uno*. El congreso reunido en 1816, mientras debatía sobre la futura constitución, prefirió buscar la garantía de unidad del gobierno apoyando la alternativa de instaurar una monarquía constitucional, a tono con el clima europeo de la Restauración. Si bien la búsqueda de linajes autóctonos –como la de instaurar un rey descendiente de la dinastía incaica– y de linajes emparentados con las casas soberanas europeas fracasaron en sus diversas propuestas y misiones secretas, quedaba en evidencia la dificultad por encontrar una fórmula que conciliase la soberanía popular con una autoridad unipersonal que no se viera sometida a un doble riesgo: el de la debilidad derivada de su legitimidad de origen o el del despotismo derivado de su legitimidad de ejercicio.

La efímera vida de la constitución centralista de 1819 terminó con la disolución del poder central en 1820 frente al avance de las fuerzas federales del Litoral. A esa altura, la figura monárquica se hallaba desacralizada y desprestigiada en el marco de una guerra que ya no se libraba en nombre del rey sino que se hacía contra el monarca absoluto, Fernando VII. El umbral

---

<sup>41</sup> Botana, Natalio. 2016. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*, Buenos Aires, Edhasa.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 166.

de la monarquía, aunque ésta fuera constitucional, ya no tenía retorno y reconstituir la unidad del cuerpo político seguía siendo, por el momento, un enigma.

### **Las repúblicas provinciales y la deriva hacia un ejecutivo plebiscitario**

Después de 1820, las provincias se erigieron en entidades independientes con sus propios estatutos y constituciones, adoptando formas republicanas de gobierno. Además de fundarse todas ellas en el principio de la soberanía popular y en sistemas electorales para designar a las autoridades, la división de poderes emergió con distintos matices y solidez jurídica en cada caso. Se crearon legislaturas provinciales unicamerales electas por sufragio popular, poderes ejecutivos nombrados por las salas de representantes, y estructuras de justicia que, al suprimirse los cabildos, estuvieron formadas por jueces inferiores dependientes del ejecutivo y tribunales superiores. Los nuevos estados provinciales parecían comenzar a transitar, a partir de allí, la experiencia de los estados norteamericanos entre 1776 y 1787. Pero a diferencia de éstos durante el período confederal, los gobernadores rioplatenses a cargo de los ejecutivos no exhibieron la debilidad de los del norte frente a potentes legislaturas<sup>43</sup>.

Las tramas institucionales de las nuevas repúblicas provinciales, aunque formalmente semejantes, presentaron situaciones diversas tanto por los matices introducidos al plantear las atribuciones de los órganos de gobierno, por el mayor o menor grado de sofisticación de la técnica jurídica expuesta y, sobre todo, por el tipo de prácticas a las que dieron lugar. De hecho, algunas experiencias resultaron ser más epidérmicas desde el punto de vista institucional que otras al coexistir la legalidad que recogía los principios del constitucionalismo liberal con situaciones conflictivas que la historiografía tradicional redujo por mucho tiempo a la imagen unívoca del caudillismo<sup>44</sup>. Imágenes que, como se mencionó más arriba, han sido revisadas en los últimos años a la luz de trabajos que revelan la adopción de los nuevos principios de legalidad y legitimidad para organizar los gobiernos provinciales y el modo en que se valieron de ellos muchos de los denominados caudillos para afianzar su poder territorial<sup>45</sup>. El caso de la provincia de Buenos Aires es tal vez el más emblemático en este sentido, al presentar un significativo proceso de institucionalización política. A pesar de ser una de las pocas provincias que

---

<sup>43</sup> Sobre el papel de los gobernadores véase Botana, Natalio. 2007. "El primer republicanismo en el Río de la Plata, 1810-1826", en Álvarez Cuartero, Izaskun y Sánchez Gómez, Julio (eds.), *Visiones y Revisiones de la Independencia Iberoamericana. La Independencia de América: La Constitución de Cádiz y las Constituciones Iberoamericanas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

<sup>44</sup> Para una síntesis sobre las situaciones provinciales en este período véase, Ternavasio, Marcela. 2009. *Historia de la Argentina, 1806-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI.

<sup>45</sup> Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo (comp). 1998. *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires, Eudeba/Facultad de Filosofía y Letras

no sancionó una constitución, sino solo leyes fundamentales, la legislatura ocupó allí un lugar central en la definición de las políticas de reformas implementadas en el primer tramo de su vida política autónoma<sup>46</sup>.

En ese marco de fragmentación, las provincias como entidades soberanas no renunciaron nunca a conformar una unidad republicana supra-provincial, y en 1824 volvió a convocarse a Congreso Constituyente<sup>47</sup>. En los debates del congreso que sesionó hasta 1827 ya no asomaron alternativas monárquicas sino disputas entre quienes postulaban una forma centralizada de gobierno –que tomaron el nombre de Partido Unitario– y defensores de alguna variante de federalismo que se acercaba más que en el pasado a la adoptada por la Constitución norteamericana de 1787. Las provincias, por su parte, llegaban a este congreso provistas de constituciones o leyes fundamentales para garantizar, en muchos casos, sus derechos al autogobierno y negociar un pacto de unidad que los reconociera.

En febrero de 1826 el congreso, dominado por una mayoría unitaria y antes de sancionar una constitución, dictó la Ley de Presidencia que creaba un ejecutivo permanente, designándose en el cargo a Bernardino Rivadavia. La oposición federal fundamentó su rechazo a dicha ley porque nacía como una magistratura destinada a perdurar en el futuro ordenamiento constitucional cuando aún no se había llegado a un consenso. Asociando la figura unipersonal del presidente con el despotismo de los reyes, los calificativos utilizados por los opositores fueron el de un poder “arbitrario, absoluto, omnipotente” y aclaraban que mandando los “gobernadores” según “reglamentos” tenían “el derecho de reclamar”<sup>48</sup>. El fantasma de la monarquía era todavía una experiencia cercana y alimentaba los discursos de quienes pretendían, en realidad, crear una república federal con un presidente a la cabeza.

A fines de 1826 se presentó y sancionó el proyecto constitucional. Aunque los miembros de la comisión redactora afirmaron haber tomado como base la Constitución de 1819, el centralismo de aquella había sido relativamente atenuado al crear en las provincias Consejos de Administración electivos con derecho a proponer ternas de candidatos para la designación de los gobernadores por parte de las autoridades nacionales, y al fijar un poder legislativo bicameral que le daba al Senado una representación territorial igualitaria a las provincias y la

---

<sup>46</sup> Ternavasio, Marcela. 2004. “Construir poder y dividir poderes Buenos Aires durante la ‘feliz experiencia’ rivadaviana”, en *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, nº 26.

<sup>47</sup> A esa altura el Alto Perú y Paraguay se hallaban separados definitivamente del ex tronco virreinal, y la Banda Oriental del Uruguay, ocupada por Portugal desde 1817, era parte del imperio de Brasil ya independiente. En el marco del congreso se desatará la guerra entre Brasil y las Provincias Unidas por la cuestión oriental desembocando en la formación de la República del Uruguay.

<sup>48</sup> Salas, Rubén Darío. 1998. *Lenguaje, Estado y Poder en el Río de la Plata (1816-1827)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

capital; el poder ejecutivo unipersonal era muy similar en sus atribuciones al de 1819, solo que ahora era llamado presidente de la República Argentina. Una república que en ese momento no pudo tener acta de nacimiento puesto que la constitución fue rechazada por casi todas las provincias. El centro de la disputa seguía siendo el poder concentrador a nivel territorial en el gobierno central y el papel que habría de tener Buenos Aires en ese proceso.

El fracaso del tercer congreso constituyente derivó en guerras civiles entre facciones unitarias y federales e hizo regresar a las provincias a su condición de soberanías independientes, bajo una situación confederal de hecho que se institucionalizó con el Pacto Federal de 1831. Pero, simultáneamente, esa confederación estuvo atravesada por una experiencia inédita en la provincia de Buenos Aires protagonizada por la figura de Juan Manuel de Rosas. Dicha experiencia marcó a fuego el derrotero posterior de la república.

Rosas se erigió en el máximo líder del Partido Federal y ocupó al cargo de gobernador de Buenos Aires entre 1829-1832 y 1835-1852. Durante ese prolongado período se fue construyendo a nivel provincial un tipo de régimen que utilizando las leyes fundamentales y los instrumentos institucionales heredados de la etapa formativa a comienzos de la década del '20 –sufragio amplio para la elección directa de los miembros de la Legislatura encargada a su vez de elegir cada tres años al titular del ejecutivo provincial– resignificó su sentido y aplicación en pos de imponer un sistema de tipo plebiscitario y unanimista. La división partidaria cristalizada en el Congreso de 1824 entre unitarios y federales fue utilizada por Rosas para extremar al máximo el faccionalismo y con ello cancelar cualquier tipo de oposición. El Partido Unitario fue, así, literalmente proscripto a través de retóricas, leyes y mecanismos variados. En un escenario de creciente control de la opinión pública, con una libertad de prensa cercenada al máximo por leyes dictadas por la legislatura, se fue configurando el sistema de lista única para las elecciones, de signo federal y elaborada por el propio Rosas, donde no estuvo ausente el amedrentamiento y el uso de la coacción<sup>49</sup>.

El unanimismo electoral que intentó imponer Rosas desde su ascenso al poder estuvo acompañado por el otorgamiento de *facultades extraordinarias* al poder ejecutivo por parte de la legislatura. Esta delegación de facultades no era nueva; ya se había practicado en el congreso de 1813 y en varias provincias a partir de la década de 1820<sup>50</sup>. Lo que resultó novedoso fue su duración, alcances y, sobre todo, el engranaje en el que se inscribió y ritualizó. Los argumentos vertidos por quienes presentaron la moción de revestir al gobernador de tales facultades se

---

<sup>49</sup> Ternavasio, Marcela. 2002. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires, Siglo XXI.

<sup>50</sup> Tau Anzoátegui, Víctor. 1961. "Las facultades extraordinarias y la suma del poder público en el derecho provincial argentino (1820-1853)", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, núm. 12, pp. 66-105.

centraron en tópicos que, poco tiempo después, se convirtieron en asuntos recurrentes del discurso rosista: la apelación a un estado de *excepción* –caracterizado por la amenaza al orden interno–, la referencia al modelo de la república romana para justificar el fortalecimiento del ejecutivo y la recurrente utilización de imágenes que colocaban al primer mandatario como *piloto* de una nave a la deriva o, en su versión criolla, como *baqueano* de un itinerario político que intentaba mostrarse atezado por los más graves peligros. Las reticencias presentadas por quienes ya no eran parte de la oposición unitaria, sino miembros del heterogéneo partido federal, se expresaron a través de la defensa de las libertades individuales y la división de poderes, imponiendo límites temporales y rendición de cuentas sobre el uso de las facultades delegadas al ejecutivo<sup>51</sup>.

En 1835, con el ascenso de Rosas a su segunda gobernación, se redobló la apuesta: por un lado, el unanimismo electoral logró doblegar a los grupos disidentes hasta imponerse la lista única; por el otro, las facultades extraordinarias cedidas en la primera gobernación fueron reemplazadas por el otorgamiento de la “suma del poder público”, sin límites de tiempo ni control. En esta segunda etapa, además, se comenzó a implementar el novedoso mecanismo del plebiscito para someter al veredicto de la “voluntad popular” tal delegación de poderes por parte de la legislatura. Rosas potenció al máximo la soberanía del número y el vínculo directo con el “pueblo” para reforzar su poder personal desplazando la centralidad que había tenido la Sala de Representantes, la que continuó funcionando y renovándose en elecciones anuales de lista única hasta la caída de su gobierno en 1852. La legislatura se convirtió así en una suerte de asamblea electoral de segundo grado para designar al gobernador y en un cuerpo ratificador de sus iniciativas.

Durante todo este período, Rosas proclamaba ser el vértice de un orden republicano y federal que excedía los contornos de la provincia de Buenos Aires. Si bien el uso del término Federación como el de Confederación siguió siendo muy flexible en esos años, la invocación al federalismo presuponía al menos tres cosas. En primer lugar, apelaba a un orden superior supraprovincial que buscaba reemplazar el vínculo constitucional que Rosas se negaba a dar al país. En segundo lugar, significaba que ese orden supraprovincial no se reducía al manejo de las relaciones exteriores por parte del gobernador de Buenos Aires avalado por el Pacto Federal de 1831 y por la delegación que de esas facultades hacían las provincias, sino que se fundaba también en un control que apelaba a mecanismos de consenso y negociación interprovincial

---

<sup>51</sup> Ternavasio, Marcela. 1998. "Entre la deliberación y la autorización. El régimen rosista frente al dilema de la sucesión política", en Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo (comp), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires, Eudeba/Facultad de Filosofía y Letras.

como al uso de los ejércitos para imponer la “voluntad federal” que encarnaba Rosas como jefe máximo de esa Confederación<sup>52</sup>. En tercer lugar, la invocación al federalismo fue un instrumento muy potente que venía a dotar de unidad a un cuerpo político dividido, sustituyendo así al concepto de nación como sujeto de imputación soberana como al concepto de nación de raíces románticas que comenzaba a perfilarse por parte de la generación del '37 opositora al régimen rosista. El federalismo identificado con un partido o facción en la etapa precedente pasó a representar un *todo* identitario con el que se pretendió extender al resto del territorio de la Confederación el sistema unanimista impuesto en Buenos Aires.

En la experiencia rosista confluían pues distintas tradiciones y se abrían nuevos interrogantes derivados de un ensayo que supo hacer del pragmatismo político un instrumento muy eficaz de construcción de poder. La tradición republicana clásica expresada en la invocación de la dictadura romana para justificar los poderes extraordinarios convivía con los componentes de la república moderna fundada en la legitimidad de la soberanía popular expresada en elecciones periódicas y en la vigencia de los tres poderes<sup>53</sup>. Tal confluencia permitió consolidar la supremacía del ejecutivo y dejar al desnudo una de las aporías más inquietantes de los regímenes republicanos modernos: el poder legislativo elegido por el voto popular renunciaba a sus atribuciones, delegaba *legalmente* en el ejecutivo la suma del poder público y éste a su vez la ratificaba en plebiscitos que buscaban expresar la *voluntad general*.

### **¿Un presidente monárquico?**

Con la caída de Juan Manuel de Rosas en 1852, y en el fragor del debate sobre el desafío pendiente de sancionar una constitución nacional, Juan Bautista Alberdi publicaba ese mismo año sus *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*; una obra que fue utilizada por los constituyentes de 1853 y en la que el estadista tucumano sintetizaba su proyecto para el poder ejecutivo en la frase atribuida a Simón Bolívar: “Los nuevos estados de la América antes españolas necesitan reyes con el nombre de presidentes”<sup>54</sup>.

Al evocar la cita de Bolívar, Alberdi procuraba fundamentar un punto central de la ingeniería constitucional que trazó en sus *Bases*: que el poder ejecutivo debía ser “determinante de toda su fisonomía” y de la “reconstrucción del gobierno central”. Cinco décadas de disputas y de fragmentación territorial habían demostrado que el republicanismo y el federalismo se habían

---

<sup>52</sup> Tau Anzoátegui, Víctor. 1996. *Formación del Estado Federal Argentino 1820-1852*, Buenos Aires, Editorial Perrot.

<sup>53</sup> Sobre los componentes del republicanismo clásico en el régimen rosista véase: Myers, Jorge. 1995. *Orden y Virtud*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes

<sup>54</sup> Alberdi, Juan Bautista. 1914. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires, La Cultura Argentina, p.75.

impuesto en los hechos y que el presidente debía, en la perspectiva alberdiana, garantizar el proceso de reducción a la unidad<sup>55</sup>. El poder ejecutivo diseñado en las *Bases*, según reconocía su propio autor, se asemejaba mucho más al de Chile que al de Estados Unidos y se proyectaba “republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos siglos, hasta donde lo permitía el individualismo provincial creado de hecho por la revolución”<sup>56</sup>.

La variante republicana y federal argentina consagrada finalmente en la Constitución de 1853, y que pervivirá sin interrupciones hasta el primer golpe militar de 1930, aún cuando siguió los lineamientos básicos de la propuesta alberdiana se alejó de ella –entre otros aspectos– al atenuar las facultades omnímodas que pretendía para el presidente. Entre las “facultades de un rey” o “facultades especiales” que Alberdi postulaba y que los constituyentes rechazaron se destaca aquella que le habría permitido legislar en ciertas circunstancias por delegación del Congreso a quien encarnara el ejecutivo<sup>57</sup>. Muy sensibles a la experiencia del pasado reciente, en la que Juan Manuel de Rosas gobernó la provincia de Buenos Aires con la delegación de facultades extraordinarias y la suma del poder público, los diputados prohibieron explícitamente la posibilidad de tal delegación. En el artículo 29 de la Constitución –sin antecedentes en el derecho comparado– dejaron establecido lo siguiente:

“El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, *facultades extraordinarias*, ni la suma del *poder público*, ni otorgarles *sumisiones o supremacías* por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

El artículo citado refleja la paradoja antes señalada; la de un poder legislativo dispuesto a renunciar y delegar sus poderes constitucionales exhibiendo en simultáneo la doble amenaza de un despotismo de procedencia legislativa capaz de empoderar al ejecutivo. Esa amenaza que heredaban de la experiencia rosista se sumaba a otra que devenía del riesgo de un liderazgo personalista encarnado en el ejecutivo. En este caso no había instrumentos constitucionales que pudieran evitar los rituales que Juan Manuel de Rosas supo desplegar durante su gobierno, convirtiendo el culto a su persona en un instrumento formidable de propaganda política y de

---

<sup>55</sup> Botana, Natalio. 2013. *La tradición republicana*; Halperín Donghi, Tulio. 2012. *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982

<sup>56</sup> Alberdi, Juan Bautista. 1914. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires, La Cultura Argentina, p. 34

<sup>57</sup> Torres Molina, Ramón. 2001. *El presidencialismo argentino y la división de poderes*, Buenos Aires, EDIAR, 2001.

adhesión de los sectores populares, activados además a través del voto sin restricciones y de la celebración de plebiscitos. Esta suerte de *cesarismo democrático* no tenía antecedentes en los ensayos republicanos rioplatenses ni en los conocidos hasta el momento, si consideramos que Napoleón III recién comenzaba a mostrar este rostro en sede europea; el cesarismo que algunos autores destacan para caracterizar el período inmediatamente posterior a las revoluciones hispanoamericanas con la emergencia de fuertes liderazgos militares y ejecutivos no reunían estos rasgos<sup>58</sup>. De manera que el único recurso constitucional para atenuar esta amenaza era la prohibición de la reelección consecutiva del presidente, tal como se instituyó en la carta magna de 1853.

En ese contexto, el resultado fue el de una república que sometió tanto al paradigma presidencialista norteamericano como al alberdiano de base portaliana a un proceso de selección y adaptación, cuyo formato constitucional de división de poderes se definió adoptando el sistema de frenos y contrapesos norteamericano pero “desequilibrando a favor del presidente”, con facultades relativamente expandidas, el equilibrio que se supone ese sistema propone en relación con los otros poderes<sup>59</sup>. La rama ejecutiva, unipersonal, estuvo ocupada por la figura del presidente, quien a la vez era jefe del Estado y del Gobierno, desempeñando su tarea con la colaboración de los ministros que no formaban un órgano colectivo con facultades decisorias propias ni confirmaban su responsabilidad ante el Congreso sino que dependían de manera exclusiva del presidente. La fórmula para los cargos de presidente y vicepresidente era elegida por un sistema de voto indirecto a través de un colegio electoral. El poder de veto del presidente fue similar al de los Estados Unidos pero resultó muy diferente de éste al poseer autoridad reglamentaria sobre una ley sancionada por el Congreso. El poder legislativo fue bicameral y acogió la representación igualitaria de las provincias en el Senado, elegido por las legislaturas provinciales, mientras que la cámara de diputados era elegida por voto directo. El poder de iniciativa legislativa estuvo en ambas ramas, pero en lo que atañe a impuestos y servicio militar quedó reservada a la Cámara de Diputados. El presidente no podía disolver el Congreso ni éste podía hacer obligatoria su renuncia ni la de su gabinete según métodos ordinarios sino por medio de un juicio político. El principio de intervención federal en las provincias y la declaración del estado de sitio fueron atribuciones de

---

<sup>58</sup> Véase al respecto Crespo, María Victoria. 2013. *Del rey al Presidente. Poder Ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*, México, El Colegio de México. De la misma autora, 2013. “Del republicanismo clásico a la modernidad liberal: la gran mutación conceptual de la dictadura en el contexto de las revoluciones hispanoamericanas (1810-1830)”, en *Prismas*, vol. 17, núm. 1, pp. 67-87.

<sup>59</sup> Gargarella, Roberto. 2014. *La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz, p. 70.

ambos poderes según las circunstancias estipuladas por la carta magna, y la apertura de las sesiones anuales del congreso quedó sujeta a la convocatoria específica del presidente, sin quedar claro si las sesiones ordinarias podían ser prorrogadas por el propio congreso (aunque en la práctica éste reconoció la iniciativa presidencial), mientras que en el caso de las extraordinarias fue una clara atribución del ejecutivo. El poder judicial, por su parte, conformado por la Corte Suprema y tribunales inferiores, tenía reservado en el caso de la Corte el significativo papel del “control de constitucionalidad” que implicaba interpretar la constitución y la concordancia de las leyes y los actos del poder ejecutivo con respecto a aquélla<sup>60</sup>.

Por cierto que las respectivas atribuciones de los poderes ha sido tema de una prolífica producción jurídica y no es mi intención detenerme en ellas sino para revisar la puesta en práctica de algunos de sus mecanismos según los resultados de estudios más recientes. En lo que atañe al ejecutivo y legislativo, hace más de dos décadas, en un libro destinado a observar el largo plazo, Guillermo Molinelli llamó la atención sobre ciertos “mitos y realidades” acerca de las relaciones entre los presidentes y los congresos en Argentina. Para ello recurrió a la información disponible para los siglos XIX y XX y puso en juego diversos indicadores con el objeto de “medir” la supuesta debilidad del legislativo frente al ejecutivo teniendo siempre en el horizonte el recurso de la comparación con el modelo norteamericano<sup>61</sup>. Si bien los datos que posee son discontinuos y fragmentarios –una debilidad que el propio autor reconoce especialmente para la segunda mitad del siglo XIX– su interpretación sobre el derrotero de ambos poderes a lo largo de la historia argentina cuestiona la idea de parlamentos débiles frente a la omnipotencia presidencial.

En este sentido, y según se mencionó al comienzo, los estudios más renovados sobre la historia política de la segunda mitad del siglo XIX demuestran que en el campo de la división de poderes, las tensiones existentes en la práctica política expresan una constante puja por definir sus respectivos roles. Se han explorado dichas tensiones entre el Congreso y el poder ejecutivo –a través, por ejemplo, de los debates en torno al principio de intervención federal como de la aplicación del estado de sitio– para arribar a conclusiones que revisan el papel del Congreso, tanto como un foro en el que se debatieron los temas clave del período como en su papel de

---

<sup>60</sup> Molinelli, Guillermo, Palanza M., Valeria, Sin, Gisela. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

<sup>61</sup> Molinelli, Guillermo. 1991. *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 101-179.

control y freno al poder presidencial<sup>62</sup>. De igual manera se han explorado las tensiones con el poder judicial, especialmente con la justicia federal, y su incidencia en los conflictos políticos del período que atravesaron la relación nación-provincias<sup>63</sup>.

Respecto de la fórmula federal es preciso recordar que las reformas constitucionales de 1860, aplicadas a instancias de la provincia de Buenos Aires, le dieron a la carta de 1853 un contenido más federal al dotar de mayor autonomía a las provincias, en sintonía con el modelo norteamericano. En esta dirección, las coaliciones conformadas en este período fueron dependientes de la estructura federal adoptada como lo fueron las candidaturas presidenciales. La historiografía destaca que quienes arribaron a la máxima magistratura del estado lo hicieron en función de tramas y redes que combinaban la política partidaria de base local con un fuerte componente notabiliar que ponía frenos, en la práctica, a los atisbos de unanimismos personalistas<sup>64</sup>. Ya Natalio Botana lo había advertido en su *Orden Conservador* al señalar que si su hipótesis del control de la sucesión presidencial a partir de 1880 “puede alumbrar la acción de los gobiernos electores” es cierto también que esa aventura de éxitos y fracasos fue factible por la prohibición constitucional de la reelección inmediata que “vacunó al sistema político contra los riesgos del personalismo y abrió la puerta para que, aceptados esos límites normativos, circularan diversos mecanismos de control entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales”<sup>65</sup>. Esta dinámica, según el autor, fue a su vez favorecida por el diseño institucional de la elección indirecta para los cargos de presidente y vicepresidente vehiculizada a través de un colegio electoral que dejaba en manos de las provincias la llave de la elección presidencial.

Luego de esta obra seminal, diversos autores exploraron la dinámica política de la segunda mitad del XIX para señalar, como es el caso de Paula Alonso al analizar el Partido Autonomista Nacional liderado por Julio Argentino Roca, que las tres décadas que transcurren hasta la

---

<sup>62</sup> Cucchi, Laura y Romero, Ana. 2015. “Tensions between Congress and the Executive in nineteenth Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers”, en Posada Carbó, Eduardo. En prensa. *Special Issue: Congresses versus caudillos: The Untold History of Democracy in Latin America, 1810-1910. A new research agenda*, University of Oxford; Cucchi, Laura y Romero, Ana. 2017. “Controversias sobre la regulación y el uso de los poderes de emergencia en la República Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX. Debates en el Congreso Nacional sobre el estado de sitio”, ponencia presentada en Congress of the Latin American Studies Association, Lima.

<sup>63</sup> Zimmermann, Eduardo. 2015. “Soberanía nacional y soberanías provinciales ante la Corte Suprema de Justicia. Argentina siglo XIX”, en *Estudios Sociales*, núm. 48; Zimmermann, Eduardo. 2007. “Centralización, justicia federal y construcción del estado en la organización nacional”, en *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 46.

<sup>64</sup> Sobre el caso de Bartolomé Mitre véase Miguez, Eduardo. 2015. “Mitrismo y federalismo. Los alienamientos provinciales en las elecciones de 1968”, en Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (eds.). 2015. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860- 1910)*, Edhasa, Buenos Aires.

<sup>65</sup> Botana, Natalio. 1994. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, p. 28.

reforma electoral de 1912 exhiben la presencia de un partido hegemónico conformado por coaliciones de bases provinciales que no “desarrolló estándares firmes para seleccionar candidatos a los puestos electivos o procedimientos para coordinar el accionar entre el poder ejecutivo y el Congreso, o entre el presidente y las provincias”<sup>66</sup>. La sucesión presidencial se resolvió con el “protagonismo de notables” favoreciendo “no la centralización o concentración del poder en manos del presidente sino más bien la descentralización del sistema federal”<sup>67</sup>.

Si regresamos entonces al diseño institucional alberdiano, y al propósito que albergaba su autor de que el ejecutivo fuera la llave de la reconstrucción del gobierno central bajo un régimen federal, observamos que dicho diseño, además de sufrir modificaciones en la carta constitucional y en su posterior reforma, derivó en un sistema que si bien tomó distancia de sus expectativas iniciales resultó eficaz para imponer un orden republicano unificado que costó varias décadas consolidar y sobre todo para emprender la titánica tarea de construir el Estado. La Constitución, luego de cincuenta años de conflictos y desacuerdos en torno a la definición sobre la forma de gobierno, se erigió en garante de la institucionalidad, y en los momentos más virulentos que incitaba a los ciudadanos a alzarse contra el gobierno nunca se invocó la bandera de cambio de la Constitución, sino la de su defensa. Los conflictos se desplazaron pues desde la vieja práctica de la impugnación hacia las diversas formas de interpretar la cuestión federal, los dispositivos de la representación y el principio de división de poderes<sup>68</sup>.

Los debates sobre tales cuestiones fueron muy intensos en diversos foros, los cuales se fueron reconfigurando en el último cuarto del siglo XIX cuando comenzó a ser cuestionado el horizonte unanimista que dominó el tránsito de la monarquía a la república, en el que no se contemplaba como un valor deseable la división del cuerpo político en intereses y opiniones diversas y que alcanzó durante el rosismo su versión más extrema. La discusión ahora sobre el papel de los partidos y de las mayorías y minorías en el sistema político incidía, sin duda, en todos los temas<sup>69</sup>.

En ese nuevo contexto, la reserva de desconfianza ya exhibida desde comienzos de siglo XIX hacia un poder ejecutivo capaz de concentrar el poder, especialmente en la dimensión que

---

<sup>66</sup> Alonso, Paula. 2015. “Dinámicas federales en las dos últimas décadas del siglo XIX”, en Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (edits.). *El sistema federal argentino Debates y coyunturas (1860-1910)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 204.205.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 205. Véase también Alonso, Paula. 2010. *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Edhasa.

<sup>68</sup> Alonso, Paula y Ternavasio, Marcela. 2011. “Liberalismo y ensayos políticos en el siglo XIX”, en Iván Jaksic y Posada Carbó, Eduardo (editores), *Liberalismo y Poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

<sup>69</sup> Hirsch, Leonardo. 2017. *La República Proporcional de Buenos Aires (1890-1898). La consagración de los partidos políticos en la Argentina*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

implicaba condensar en una autoridad unipersonal las riendas de lo que –como afirmaba Wilmart a comienzos de siglo– “llamamos siempre gobierno”, se hacía evidente. Cuando Alberdi postulaba la idea de crear un presidente que asumiera los atributos de un monarca no ignoraba esa desconfianza ni la incógnita acerca de dónde hacer anclar su autoridad al no contar con la legitimidad del linaje dinástico sino con la más inestable del voto ciudadano. Así lo dejaba entrever cuando afirmaba que “una vez elegido, sea quien fuere el desgraciado a quien el voto del país coloque en la silla difícil de la presidencia, se le debe respetar con la obstinación ciega de la honradez, no como a *hombre*, sino como a la *persona pública* del presidente de la Nación”<sup>70</sup>.

La distinción alberdiana entre el *hombre* y la *persona pública* del presidente no puede sino evocar la ya mencionada ficción mística de los *dos cuerpos del rey* en la que se apoyó desde el Medioevo la monarquía; sólo que el desdoblamiento del *cuerpo físico* del rey del *cuerpo político* e inmaterial de la Corona que sacralizó a la realeza y garantizó el principio hereditario de una casa soberana difícilmente pudiera emularse al secularizado desdoblamiento de un poder ejecutivo que, más allá del *hombre* que ocupara el cargo, exigía la obediencia *ciega* a la investidura de su *persona pública*. Y he aquí uno de los argumentos que, anunciado al comienzo, subtiende el problema aquí analizado: que la figura del poder ejecutivo fue siempre el eslabón más inseguro de la ingeniería política moderna.

En las nuevas repúblicas, cuyo principal escenario de experimentación fue el continente americano, el tránsito de la monarquía a la república dejaba abierta la pregunta acerca de quién encarnaba ahora la *unidad y trascendencia* del poder político. Puesto que el cuerpo legislativo no podía encarnar la unidad política de los miembros y cuerpos de la sociedad por su misma naturaleza representativa de opiniones e intereses diversos, la nueva ficción legitimadora de la soberanía popular era insuficiente para alcanzar la *unidad* antes encarnada por la ficción del origen divino del monarca<sup>71</sup>. El siglo XIX fue, en este sentido, un siglo de búsqueda de fórmulas capaces de superar esa brecha; una brecha que se explica no solamente a través del análisis de los sistemas constitucionales o de los sistemas de partidos con las inestables mayorías y minorías electorales, sino además desnaturalizando los presupuestos del punto de partida. Los ejecutivos fueron el eslabón más inestable de las nuevas ingenierías políticas republicanas por la dificultad –práctica e intelectual– en tomar distancia de la idea del relevo del poder monárquico como símbolo de unidad y por la dificultad en compatibilizar la nueva legitimidad

---

<sup>70</sup> Citado en Botana, Natalio. 1994. *El orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, p. 49.

<sup>71</sup> Manent, Pierre. 1990. *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires, Emecé.

política que ponía en tensión la unidad del sujeto de imputación de la soberanía con la diversidad que deviene de los particularismos de la sociedad.

Como se mencionó al comienzo, la escasa atención que han merecido los estudios sobre el poder ejecutivo y el menor interés teórico por conceptualizar su naturaleza es un dato que recupera Pierre Rosanvallon al destacar que el ejecutivo, identificado con la “cuestión del gobierno” y la “gestión de las particularidades”, se mantuvo por mucho tiempo como un objeto marginal de la teoría política, en contraste con la importancia atribuida al legislativo identificado con el “poder legítimo de la generalidad”<sup>72</sup>. En la medida en que la idea de gobierno era percibida como carente de consistencia propia, quedó invisibilizada tras las decisiones que emanaban de su ejercicio efectivo. Rosanvallon afirma que “tomar en cuenta la relativa autonomía de la esfera de la acción gubernamental resultó muy progresivo debido a la fuerza de los obstáculos intelectuales para su reconocimiento”<sup>73</sup>. Por ello el poder ejecutivo fue por mucho tiempo considerado sólo desde el contenido de la acción y la decisión sin detenerse a reflexionar sobre su inestable naturaleza.

Cuando a finales del siglo XIX Joaquín V. González publicó su *Manual de la Constitución Argentina* consagraba la naturalización de este presupuesto al afirmar que “el ejecutivo es principalmente una acción, y según las leyes de la naturaleza, la acción es propia de la unidad”. Luego de desestimar cualquier forma de autoridad ejecutiva colegiada concluía que “siendo uno el presidente, y dada la condición humana, la dignidad del gobierno, su grandeza y su acción son más fáciles, porque tendrá energía, individualidad y carácter uniforme”<sup>74</sup>. Sin embargo, la búsqueda por encarnar la unidad de acción del poder político fue siempre un dilema para la nueva legitimidad republicana. Las respuestas a dicho dilema variaron en el transcurso del siglo XIX y éstas, a la vez, fueron muy diferentes a las exhibidas en el siglo XX. Ante la muy frecuentada afirmación de que la concentración del poder de los sistemas presidencialistas del siglo XX hunde sus raíces en los presidencialismos del XIX es preciso advertir sobre las profundas transformaciones producidas en el tránsito entre ambos siglos con la emergencia de la sociedad de masas, la complejidad que asumen los aparatos estatales y los cambios exhibidos en los sistemas de partidos y las formas de la representación política. Pero además es oportuno considerar las implicancias que tuvo la confluencia de la tradición liberal y la republicana con la irrupción del lenguaje democrático.

---

<sup>72</sup> Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial, pp. 38-39.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>74</sup> González, Joaquín V. 1897. *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires, Estrada, pp. 531-532.

Los cambios que muestran los liderazgos presidenciales a partir de la reforma electoral de 1912 estuvieron lejos de la expectativa inicial de quienes en la *RACP* apostaban por una deriva parlamentarista. En realidad comenzaba a asomar como amenazante el temor expresado en esa misma revista de que el cesarismo democrático fuese –o se convirtiese en– una derivación del régimen presidencial, agravado y a la vez afianzado en el marco de la sociedad de masas que emergía. Así lo dejó planteado uno de sus publicistas, José Nicolás Matienzo, cuando recuperaba la experiencia rosista y la comparaba con el tránsito entre la segunda república y el segundo imperio en Francia. “Un plebiscito dio a Luis Napoleón el imperio en Francia, como poco antes un plebiscito había dado la suma del poder público a Rosas en la provincia de Buenos Aires”<sup>75</sup>. Esa amenaza dejaba abierta la incógnita acerca del papel del poder ejecutivo en un sistema que, a esa altura, asumía el nombre de república democrática.

Las tensiones inherentes a las dignidades de los poderes y a la legitimidad política tuvieron diferentes derivas a lo largo de un siglo XX signado por la alternancia de gobiernos democráticos y golpes militares. No obstante, en el marco de esas tensiones, es preciso destacar una que marcó a fuego la historia de algunos de los gobiernos democráticos argentinos más emblemáticos y que se asienta en una paradoja: en el mismo contexto en el que se hacía ineludible contemplar el reclamo en torno a la representación de las minorías y de la pluralidad de opiniones e intereses se actualizaba de manera recurrente la asimilación originaria del principio abstracto de legitimación –el de la soberanía del pueblo– con el expediente técnico y procedimental de la regla mayoritaria<sup>76</sup>. Esta asimilación de dos cuestiones de naturaleza diferente derivó en liderazgos presidenciales que asumieron la voz de una entidad inmanente y a la vez trascendente –la del Pueblo o la Nación– para restituir la representación del *todo* desde un poder ejecutivo que se colocó por encima de las divergencias que emergen de una sociedad dividida. Esta forma de encarnar la unidad y trascendencia del poder político no tiene sus antecedentes en el siglo XIX, al menos en el caso rioplatense/argentino.

## **Bibliografía**

- Agüero, Alejandro. 2014. “Autonomía por soberanía provincial. Historia de un deslizamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930)”, en *Quaderni Fiorentini*, n° 43.
- Aguilar Rivera, José Antonio. 2001. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1976*, México, UNAM.

---

<sup>75</sup> Matienzo, José Nicolás. 1915. “El gobierno de la opinión pública”, en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, n° 59, p. 447.

<sup>76</sup> Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática*, pp. 22-23.

- Aguilar, José Antonio y Rojas, Rafael. 2002. *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, México, FCE/CIDE.
- Alberdi, Juan Bautista. 1914. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, La Cultura Argentina.
- Alessandro, Martín. 2010. *El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina*, Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 2.
- Alonso, Paula. 2000. *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*, Buenos Aires, Sudamericana-Universidad de San Andrés.
- Alonso, Paula. 2010. *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (edits.). 2015. *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Alonso, Paula. 2015. "Dinámicas federales en las dos últimas décadas del siglo XIX", en Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (edits.). *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Alonso, Paula y Ternavasio, Marcela. 2011. "Liberalismo y ensayos políticos en el siglo XIX", en Iván Jaksic y Eduardo Posada Carbó, (editores), *Liberalismo y Poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Annino, Antonio y Ternavasio, Marcela (coords.). 2012. *El laboratorio constitucional Iberoamericano: 1807/1808-1830*. Estudios AHILA de Historia Latinoamericana, 9, Madrid, Iberoamericana Editorial Vervuert.
- Bailyn, Bernard. 1972. Los orígenes ideológicos de la revolución norteamericana, Buenos Aires, Paidós, p. 77.
- Bailyn, Bernard. 2002. *American Constitutionalism: Atlantic Dimensions*, London, Institute of United States Studies, University of London.
- Bonvecchi, Alejandro y Mustapic, Ana María. 2011. "El secreto eficiente del presidencialismo argentino", en Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes (Eds.), *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Botana, Natalio. 1994. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Botana, Natalio. 2007. "El primer republicanismo en el Río de la Plata, 1810-1826", en Álvarez Cuartero, Izaskun y Sánchez Gómez, Julio (eds.), *Visiones y Revisiones de la Independencia Iberoamericana. La Independencia de América: La Constitución de Cádiz y las Constituciones Iberoamericanas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Botana, Natalio. 2013. *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Edhasa.
- Botana, Natalio. 2016. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*, Buenos Aires, Edhasa.
- Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel. 1997. *De la República posible a la república verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel.
- Bragoni, Beatriz y Miguez, Eduardo (coords.). 2010. *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional. 1852-1880*, Buenos Aires, Biblos.

- Chiaromonte, José Carlos. 1995. "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX", en Marcello Carmagnani (coord), *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Chiaromonte, José Carlos. 1997. *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.
- Clavero, Bartolomé. 1996. "La monarquía, el derecho y la justicia", en Martínez Ruiz, E., de Pazzis Pi, M. (coords), *Instituciones de la España moderna. I. Las jurisdicciones*, Madrid, Actas Editorial.
- Clavero, Bartolomé. 2007. *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*, Madrid, Editorial Trotta.
- Crespo, María Victoria. 2013. *Del rey al Presidente. Poder Ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*, México, El Colegio de México.
- Crespo, María Victoria. 2013. "Del republicanismo clásico a la modernidad liberal: la gran mutación conceptual de la dictadura en el contexto de las revoluciones hispanoamericanas (1810-1830)", en *Prismas*, vol. 17, núm. 1, pp. 67-87.
- Cucchi, Laura y Romero, Ana. 2015. "Tensions between Congress and the Executive in nineteenth Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers", en Posada Carbó, Eduardo. En prensa. *Special Issue: Congresses versus caudillos: The Untold History of Democracy in Latin America, 1810-1910. A new research agenda*, University of Oxford.
- Cucchi, Laura y Romero, Ana. 2017. "Controversias sobre la regulación y el uso de los poderes de emergencia en la República Argentina durante la segunda mitad del siglo XIX. Debates en el Congreso Nacional sobre el estado de sitio", ponencia presentada en Congress of the Latin American Studies Association, Lima.
- De la Fuente, Ariel. 2007. *Los hijos de Facundo. Caudillos y montoneras en la provincia de La Rioja durante el proceso de formación del Estado Argentino (1853-1870)*, Buenos Aires, Prometeo.
- Dickinson, Matthew. 2004. "Agendas, agencies and unilateral action: new insights on residential power?", *Congress & The Presidency*, 31(1), pp. 99-109.
- Entin, Gabriel. 2014. "República y federalismo en América del Sur, entre la monarquía hispánica y las revoluciones de independencia", en De Francesco, A., Migliorini, L., Nocera, R. (coords). *Entre el mediterráneo y el Atlántico. Circulaciones, conexiones y miradas, 1756-1867*, Santiago de Chile, FCE.
- Fabbrini, Sergio. 2009. *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires, FCE.
- Gargarella, Roberto. 2014. *La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz, p. 70.
- Garriga, Carlos y Lorente, Marta. 2007. *Cádiz 1812. La constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPC.
- Goldman, Noemí (ed). 2008. *Lenguaje y Revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Buenos Aires, Prometeo.
- Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo. 1998. *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires, Eudeba/Facultad de Filosofía y Letras.
- González Bernaldo, Pilar. 2001. *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades en Buenos Aires, 1829-1862*, Buenos Aires, FCE.
- González, Joaquín V. 1897. *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires, Estrada.
- Green, Jack. 1994. *Negotiated Authorities: Essays in Colonial Political & Constitutional History*, University Press of Virginia.

- Guerra, François-Xavier. 1993. *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Gwyn, W.B. 1965. *The meaning of the separation of powers. An analysis of the doctrine from its origin to the adoption of the United States Constitution*, New Orleans, Tulane University.
- Halperin Donghi, Tulio. 1979. *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI.
- Halperin Donghi, Tulio. 2012. *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1982.
- Hirsch, Leonardo. 2017. *La República Proporcional de Buenos Aires (1890-1898). La consagración de los partidos políticos en la Argentina*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Kantorowicz, Ernst. 2012. *Los dos cuerpos del Rey. Un estudio de teología política medieval*. Madrid, Akal.
- Lorente, Marta y Portillo Valdés, José (Dirs.). 2012. *El momento gaditano. La constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*. Madrid, Cortes Generales.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comp.). 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós.
- Manent, Pierre. 1990. *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires, Emecé.
- Manin, Bernard. 1994. "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en Fontana, Bianca María (Ed), *The invention of the modern republic*, Cambridge University Press.
- Matienzo, José Nicolás. 1915. "El gobierno de la opinión pública", en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, n° 59.
- Míguez, Eduardo. 2011. *Mitre montonero. La revolución de 1874 y las formas de la política en la organización nacional*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Míguez, Eduardo. 2015. "Mitrismo y federalismo. Los alienamientos provinciales en las elecciones de 1968", en Alonso, Paula y Bragoni, Beatriz (edits.). *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860- 1910)*, Edhasa, Buenos Aires.
- Moe, Terry. 1993. "Presidents, institutions and theory", en Edwards, G., Kessel, J. y Rockman, B., *Researching the Presidency: vital questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Molinelli, Guillermo. 1991. *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 101-179.
- Molinelli, Guillermo, Palanza, M. Valeria, Sin, Gisela. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Morgan, Edmund. 1988. *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Norton and Company.
- Mustapic, Ana María, Bonvecchi, Alejandro, Zelaznik, Javier (coords.). 2012. *Los legisladores en el Congreso Argentino: prácticas y estrategias*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Myers, Jorge. 1995. *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Negretto, Gabriel y Aguilar Rivera, José Antonio. 2000. "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: the cases of Argentina (1853-1912) and México (1857-1910)", en *JLAS* 32.
- Palti, Elías. 2007. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Palti, Elías (Org.). 2010. *Mito y realidad de la "cultura política latinoamericana"*. Debates en Iberoideas, Buenos Aires, Prometeo.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2013. "Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática", en *Revista S.A.A.P.*, vol. 7, n° 2.
- Portillo Valdés, José María. 2000. *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, CEPC.
- Portillo Valdés, José María. 2006. *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons.
- Rojas, Rafael. 2010. *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*, Buenos Aires, Taurus.
- Roldán, Darío (comp.). 2006. *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno de la República Verdadera*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial.
- Sabato, Hilda. 1998. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1889*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Sabato, Hilda. 1999. "Virtudes cívicas, política criolla", en Altamirano, Carlos (Ed.), *La Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Ariel.
- Sabato, Hilda. 2005. *Pueblo y política. La formación de la república*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Sabato, Hilda. 2007. "La reacción de América: la construcción de las repúblicas en el siglo XIX", en Roger Chartier y Antonio Feros (comps.), *Europa, América y el mundo: tiempos históricos*. Madrid, Marcial Pons.
- Sabato, Hilda. 2008. *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sabato, Hilda. 2012. *Historia de la Argentina 1852-1890*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sabato, Hilda y Ternavasio, Marcela. 2015. "De las repúblicas rioplatenses a la República Argentina. Debates y dilemas sobre la cuestión republicana en el siglo XIX", en González Bernaldo de Quirós, Pilar (dir.), *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones*, Buenos Aires, FCE.
- Salas, Rubén Darío. 1998. *Lenguaje, Estado y Poder en el Río de la Plata (1816-1827)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Seal Carpenter, William. 1968. *El desarrollo del pensamiento político americano*, New York, Howard Ferting.
- Stuart Anderson, Ann. 1986. "A 1787 perspective on separation of Powers", en Goldwin, R. y Kaufman (ed), 'Separation of powers' –Does it still work?, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Tau Anzoátegui, Víctor. 1961. "Las facultades extraordinarias y la suma del poder público en el derecho provincial argentino (1820-1853)", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, núm. 12, pp. 66-105.
- Tau Anzoátegui, Víctor. 1996. *Formación del Estado Federal Argentino 1820-1852*, Buenos Aires, Editorial Perrot.
- Ternavasio, Marcela. 1998. "Entre la deliberación y la autorización. El régimen rosista frente al dilema de la sucesión política", en Goldman, Noemí y Salvatore, Ricardo (comp), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires, Eudeba/Facultad de Filosofía y Letras.

- Ternavasio, Marcela. 2002. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ternavasio, Marcela. 2004. "Construir poder y dividir poderes. Buenos Aires durante la 'feliz experiencia' rivadaviana", en *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, nº 26.
- Ternavasio Marcela. 2004. "La división de poderes en los orígenes de la política argentina", en *Ciencia Hoy*, vol. 14, nº 80.
- Ternavasio, Marcela. 2007. *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ternavasio, Marcela. 2009. *Historia de la Argentina, 1806-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ternavasio, Marcela. 2010. "Limitar el poder: un dilema republicano. Reflexiones sobre el caso rioplatense durante la primera mitad del siglo XIX", en Elías Palti (org.), *Mito y realidad*.
- Ternavasio, Marcela. 2015. *Candidata a la Corona. La infanta Carlota Joaquina en el laberinto de las revoluciones hispanoamericanas*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ternavasio, Marcela. 2016. "La independencia y sus silencios", en Gabriel Entin (ed.), *Crear la Independencia. Historia de un problema Argentino*, Buenos Aires, Editorial Capital Intelectual.
- Ternavasio, Marcela. 2016. "Reflexiones sobre la declaración de la Independencia. ¿Qué significaba en 1816 constituir una nación libre e independiente?", en Revista *Ciencia Hoy*, N° 149, Buenos Aires.
- Torres Molina, Ramón. 2001. *El presidencialismo argentino y la división de poderes*, Buenos Aires, EDIAR, 2001.
- Verdo, Geneviève. 2006. *L'indépendance argentine entre cités et nation (1808-1821)*. Publications De La Sorbonne.
- Vile, M. J. C. 1998. *Constitutionalism & the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund.
- Wilmart, Raymundo. 1911. "Diferencias de atribuciones entre el ejecutivo de los estados Unidos y el nuestro", en *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo 2, Buenos Aires.
- Wright, Benjamin. 1933. "The origins of the Separation of Powers in America", en *Economica*, nº 1.
- Zimmermann, Eduardo. 1995. *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Buenos Aires, Sudamericana/Universidad de San Andrés.
- Zimmermann, Eduardo. 2007. "Centralización, justicia federal y construcción del estado en la organización nacional", en *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, núm. 46.
- Zimmermann, Eduardo. 2015. "Soberanía nacional y soberanías provinciales ante la Corte Suprema de Justicia. Argentina siglo XIX", en *Estudios Sociales*, nº 48.