



DEL MIERCOLES 1º DE MARZO DE

PUBLICACION DE LA PAZ.

Hilarion de la Quintana Coronel Mayor de Ejercito, y Gerónimo de esta Provincia.

Por cuanto la Junta de Representantes Electores acaba de pasarme el acta celebrado y ratificado entre los gobiernos de Entre Rios, Sta. Fe, y Buenos Aires, cuyo tenor es el siguiente.

la nacion y muy en particular de las provincias de su mando. Este sistema de gobierno que se ha adoptado en las provincias, se ha pronunciado a favor de la federacion, que debe ser el fundamento de la union. Pero que debiendo ser por diputados nombrados

ANTECEDENTES Y TEXTOS CONSTITUCIONALES

DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

1820-1894

los pu
beraci
sea por
su res
los tr
San I
ta Fe
de la
Y co
s las
á la o

Antecedentes y textos constitucionales de la Provincia de Buenos Aires 1820-1994 /
compilado por Claudio Panella ; Fernando Barba ; Marcelo Rimoldi ; prólogo de Axel
Kicillof. - 1a ed. - La Plata : Ediciones Bonaerenses, 2021.
288 p. ; 23 x 16 cm. - (Obras y documentos ; 1)

ISBN 978-987-47647-3-7

1. Constitucionalismo. 2. Historia Constitucional. 3. Historia de la Provincia de Buenos
Aires. I. Panella, Claudio, comp. II. Barba, Fernando, comp. III. Rimoldi, Marcelo, comp. IV.
Kicillof, Axel, prolog. V. Título.
CDD 342.00982

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires
Calle 6 e/ 51 y 53, La Plata (1900), Buenos Aires, Argentina

© Ediciones Bonaerenses
2021

Dirección general: Federico Thea
Dirección editorial: Guillermo Korn
Coordinación general: Agustín Arzac
Corrección: Samanta Rodríguez, María Laura Ramos Luchetti, Joaquín Conde, Claudio Panella,
María del Carmen Mamblona y Mariné Giacoy
Diseño de colecciones: Ezequiel Cafaro
Diseño: Federico Gianni
Imagen de tapa: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Dr. Ricardo Levene"

Antecedentes y textos constitucionales de la Provincia de Buenos Aires 1820 – 1994 es un libro
realizado por el personal del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Dr. Ricardo
Levene" en 2020, bajo la dirección de Guillermo Clarke.

© Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires "Dr. Ricardo Levene"
1ª edición, marzo de 2021
2021, Ediciones Bonaerenses, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires
Todos los derechos sobre esta obra fueron cedidos para la presente edición

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina



Licenciado bajo Creative Commons
Atribución - No comercial - Compartir obras derivadas igual

Índice

Palabras del Gobernador Axel Kicillof.....	9
Introducción, por Marcela Ferrari y Ana Laura Lanteri.....	11
I	
La Provincia de Buenos Aires y los pactos preexistentes, por Marcelo Rimoldi	31
Tratado del Pilar, 1820.....	49
Reglamento Constitucional, 1820.....	51
Pacto de Benegas, 1820	53
Tratado del Cuadrilátero, 1822.....	54
Convención de Cañuelas, 1829.....	57
Pacto de Barracas, 1829.....	58
Pacto Federal, 1831.....	60
Proyecto de Constitución para la Provincia de Buenos Aires, 1833.....	64
Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, 1852	78
II	
La Constitución de 1854, el Pacto de San José de Flores y las reformas constitucionales de 1873 y 1889, por Fernando E. Barba	83
Constitución del Estado de Buenos Aires, 1854.....	95
Pacto de Unión (San José de Flores), 1859	108
Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1873.....	111
Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1889.....	139
III	
Las constituciones bonaerenses del siglo XX, por Claudio Panella.....	167
Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1934.....	177
Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1949	204
Proyecto de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia, 1989/90.....	232
Constitución de la Provincia de Buenos Aires, 1994	253

Introducción

De los pactos a las Constituciones de la Provincia de Buenos Aires. Un recorrido de dos siglos

Marcela Ferrari INHUS - CEHIS, UNMDP - CONICET

Ana Laura Lanteri INHUS - CEHIS, CONICET

El constitucionalismo es objeto de una revisión crítica en un contexto historiográfico como el actual, de renovación permanente de los estudios sobre la vida y la cultura política de los siglos XIX y XX. En ese marco cobra valor la publicación de esta obra, que compila los principales pactos decimonónicos y las Constituciones de la Provincia de Buenos Aires, fuentes imprescindibles para reconocer nuestra trayectoria institucional en el largo plazo. En esta Introducción proponemos algunas notas de conjunto de los siglos XIX y XX sobre dos tópicos presentes en las Constituciones provinciales en torno a un problema central como es el de la democratización: la representación política y la asignación de derechos.

Es preciso considerar, en este sentido, que el reverdecer de los análisis sobre las Constituciones, instrumentos políticos que entre otros fines apuntan a establecer los deberes, derechos y garantías de sus habitantes y a pautar la formación de gobierno, fijando quiénes son los depositarios de la soberanía y quiénes los ciudadanos, estableciendo criterios de representación y pautas electorales, resulta en buena medida de las reflexiones de la historia conceptual de lo político y del cruce entre la historia social y la historia cultural. Estos enfoques no se limitan a describir el contenido de la normativa, además, intentan comprender cómo se gesta en realidades situadas, por lo que proponen su relectura a la luz de los contextos de producción, de las prácticas y los usos que los propios actores tradujeron en categorías jurídicas (entre otros, Cerutti, 2008; Wasserman, 2008).

El resultado es una historia político-institucional compleja, nunca lineal, signada por marchas y contramarchas. Entre las Constituciones y sus reformas, es notoria la persistencia de principios, valores y tradiciones anclados en experiencias previas y su entrelazamiento con los desafíos que plantean los sucesivos presentes y se expresan

en las modificaciones que reclaman las sociedades contemporáneas —o, al menos, aquellas que aceptan los actores de poder. También, dada la permanencia que caracteriza a las leyes fundamentales, es posible advertir la manera en que se incorporan en momentos dados transformaciones que fueron reglamentadas por otras leyes *aggiornadas* a partir de requerimientos específicos, producto del dinamismo sociopolítico.

Bajo esa lente pueden ser interpretadas las Constituciones provinciales de Buenos Aires, que habían merecido no demasiada atención, como tantas otras cuestiones opacadas por perspectivas pretendidamente nacionales. En este caso esto no puede atribuirse a la falta de centralidad de la provincia, sino a una paradoja: dada su fuerte gravitación en los procesos que derivaron en la formación del Estado nacional y por ser la provincia más rica y poblada del país quedó "atrapada" en los destinos nacionales. Pensadas desde hoy, algunas causas son la continuidad geográfica del conurbano con la ciudad que fue separada de su territorio en 1880 y fue reconocida como Capital Federal —cuya importancia política, económica y social nunca alcanzó La Plata—, el intercambio de dirigentes políticos y representantes de gobierno entre ambos distritos, y el ir y venir de los trabajadores que a diario atraviesan "la General Paz". Aunque se encuentren en situaciones de crisis, el conurbano industrial, el interior agropecuario y el litoral pesquero generan niveles de riqueza comparativamente altos que, a través de la coparticipación federal, contribuyen al sostenimiento de distritos más pobres. Esas características preludian la anunciada paradoja, en tanto la que podría ser la más independiente de las provincias dada su capacidad para generar riquezas, su número de habitantes, su electorado, se convirtió en un escenario dependiente de las autoridades centrales (Ollier, 2010). ¿Cómo desprender, entonces, lo bonaerense de los procesos nacionales? ¿Cómo contribuir a destacar la especificidad de la provincia sin perder de vista las interacciones entre ambas esferas de poder?

Un camino, entre muchos otros, es recuperar al espacio provincial como territorio de producción de lo político (entre otros, Macor e Iglesias, 1997; Bragoni y Míguez, 2010). A partir de ello es posible advertir que la normativa es resultado de la imbricación de distintas escalas (nacional/provincial/local) y de la articulación de esferas económicas, sociales y políticas, generada por políticos insertos en tramas de poder cambiantes. Ellos producen las reglas, negocian consensos y dan distintos sentidos a la política.

A ello aporta esta compilación, que continúa el desafío asumido por numerosos historiadores que contribuyeron a reponer un sentido y una dinámica histórica propia a un relato que generalmente fue asimilado al de la Nación (entre otros, la compilación dirigida por Palacio, 2012-2016). Destinado a un público amplio y a quienes indagán la historia política, el texto fue organizado en tres partes que recorren, sucesivamente, el período previo a la etapa constitucional, caracterizado por la firma de pactos interprovinciales; el de las Constituciones de la segunda mitad del siglo XIX, antes y después de la integración de la provincia a la República; finalmente, en un gran paneo, las Constituciones del siglo XX. Cada una de ellas es antecedida por una Introducción a cargo de los especialistas Marcelo J. Rimoldi, Fernando Barba y Claudio Panella que ilumina acerca del contexto y de algunos debates en que fueron producidas estas cartas fundamentales.

En las páginas que siguen compartimos una revisión articulada de las fuentes documentales, en función de los tópicos anunciados, representación política y asignación de derechos, en perspectiva de dos siglos.¹ Entendemos que ambos vectores resultan cardinales a los fines de explorar en el largo plazo el proceso de democratización en la provincia. Probablemente los lectores y las lectoras se preguntarán el porqué de esta perspectiva. Quizás sea una, entre tantas otras posibles, para seguir reflexionando y apostando por una participación ciudadana inclusiva, activa y con sentido histórico.

Derivas de la representación política entre la provincia y la nación

La aceptación de formas republicanas de gobierno basadas en la soberanía popular fue un rasgo común a casi toda Hispanoamérica desde las revoluciones de Independencia. La representación política emergió como un basamento clave de

1 No podemos hacer honor aquí a las numerosas investigaciones desarrolladas en las últimas décadas sobre ambos siglos por lo que optamos por referenciar los principales estudios propios y de otros colegas que nutren esta Introducción. El texto tampoco es exhaustivo respecto del conjunto de las reformas, porque lo que nos interesa es llamar la atención sobre aspectos que consideramos centrales a las temáticas examinadas. Advertimos también que nos limitamos a la revisión de los pactos y textos constitucionales incluidos en esta compilación y no a las numerosas leyes complementarias en materia electoral, municipal, educativa, de derecho laboral, etc.

legislación a partir del cual se ensayaron normas e instituciones y se articularon diversas formas de hacer política en el siglo XIX. Sabido, 2006: 263). En el caso de la ley de "Paseo" tras el fracaso constitucional de 1851 y la disolución del poder centralizado, "las provincias se asumieron como Estados soberanos e independientes; fueron disueltos su propia legislación —y varias de ellas sancionaron Constituciones— sobre el hecho organizativo republicano. La provincia de Buenos Aires fue la más activa en la institucionalización política, gracias a que contaba con recursos económicos, geográficos y simbólicos diferenciados. Sin embargo, su centralización como centro de atracción y lugar revolucionario dificultó que Buenos Aires reconociese igualdad a los demás. Así, las variantes entre 1852 y 1862 en lo respectivo a la organización político-institucional de la provincia se dimensionan en las tensiones de ese período" (Rasano y Ternavasio, 2013: 49). La problemática relación de poder entre Buenos Aires y las restantes provincias y su integración en un Estado nacional continuo marcaron la agenda en esas décadas.

En 1852 fracasó un nuevo intento constitucional de alcance nacional y desde el sistema de poder en 1852 —precisado por la Convención de Cafferata y el Pacto de San Nicolás— Juan Manuel de Rosas impuso su estrategia de postergación de un Congreso General Constituyente. Justo el argumento de que los pueblos aún no estaban preparados para ello. El Pacto Federal de 1851 le permitió mantener el sistema de control centralizado sobre el territorio, monopolizar y preservar el estatuto de Buenos Aires. Su control se consolidó así por los caudillos abrumados y por la delegación que le otorgaron, integrada en una Casa Confederación, "licencia del manejo" de las relaciones exteriores en el Gobernador de Buenos Aires (Chazanarone, 1997). De cara al orden interno, se el intercambio de sus dos gobiernos se discutía sin sanción ni consenso constitucional en 1851 por lo que Rosas ejerció su poder hasta 1852 sin límites constitucionales. Un todo sobre legislación y reformas sancionada por la Junta de Representantes —creada en 1851 para elegir Gobernador y convertida en forma sustantiva poder legislativo provincial— se había ido conformando un orden institucional. Junto a un sistema fiscal y de recaudación de impuestos dada en una ley de agosto del 1851. Destinado a renovar las integrantes de la Junta, decretó que por el término de los "terceros años, naturales del país o extranjeros en él, desde la edad de 21 años", al tiempo que restituye el derecho a ser elegido a todo ciudadano

17. "Resolución de la Junta de Representantes de Buenos Aires, de la provincia del Litoral en agosto de 1851, sobre el sufragio."

"mayor de 25 años que posea una propiedad inmueble o industrial". Sin requisitos de voto vinculados a la renta, la capacidad o propiedad se incluyó así a amplios sectores de la población masculina. Rosas mantuvo este régimen representativo de voto amplio y directo, pero el sistema se tornó "unanímista y plebiscitario" (Ternavasio, 2013; Rasano y Ternavasio, 2013: 52 y 59).

Tanto la Constitución nacional como la provincial fueron finalmente sancionadas tras su derrota. Justo José de Urquiza —Gobernador de Entre Ríos— logró capitalizar diversos sectores disconformes con la política y la economía, y Rosas fue derrotado en la batalla de Caseros. La firma del Acuerdo de San Nicolás fue el siguiente paso: se pactó el establecimiento de un Congreso encargado de redactar una Constitución nacional, se declaró el Pacto Federal de 1851 como la "ley fundamental" de la República y el libre derecho de tránsito a la producción nacional o extranjera. Por su parte, Urquiza fue designado Director Provisorio y General en Jefe de los Ejércitos de la Nación. La concentración de atribuciones en Urquiza y otras cláusulas, como la que estipuló la representación igualitaria de las provincias en el Congreso, condujeron al rechazo del Acuerdo. En septiembre de 1852 Buenos Aires inició su secesión y se mantuvo en lucha en los años siguientes con las restantes provincias por consolidar sus estructuras económicas y político-institucionales y por obtener la supremacía. En efecto, en buena medida como respuesta a nuevo contexto que supuso la Constitución nacional de 1853, al año siguiente Buenos Aires sancionó su primera Constitución escrita, para lo cual la Sala de representantes tomó potestad constituyente. Además de perfilar su orden interno, la condición de provincia fue reemplazada por la de Estado (art. 1º) y pese a que no se renunció de manera abierta a integrar la Nación Argentina, dicho cambio fue argumento de un ejercicio realista de su soberanía y de su política autónoma (Aramburu, 2016).

La Constitución de 1854 integró asimismo principios restaurados en 1851. Reafirmó el derecho a voto de todos los varones mayores de 21 años e incluyó de los menores enrolados en la Guardia Nacional (arts. 4º y 7º) nacidos en Buenos Aires y en "las demás provincias que componen la República" igualmente, la ciudadanía no podía adquirirse por vía materna —además de paterna (art. 1º)—, por lo que se consideró el caso de inmigrantes casados con "bras del país" cuyos descendientes hubieran quedado sin fuera de ella. En lo respectivo a los poderes públicos, los debates y decisiones se centraron sobre la experiencia rosista y la doctrina de "pesos y contrapesos", con la intención principal de tener la extralimitación del Poder

Ejecutivo. Se adoptó el régimen bicameral para la Legislatura (art. 16º) y se negaron al Ejecutivo las facultades extraordinarias (art. 166), el Gobernador era designado por la Asamblea General y era auxiliado por ministros (máximo de tres), duraba tres años en su cargo y tenía vedada la reelección inmediata (arts. 82º, 87º y 113º). Finalmente, el poder judicial fue el menos desarrollado (Fasano y Ternavasio, 2013: 50, 62 y 63). Se fue consolidando entonces un sistema político basado en la competencia electoral y el calendario ganó en densidad con la erección de instancias representativas como el Senado y las Municipalidades (Wasserman, 2013: 171).³ De hecho, aunque su ordenamiento quedaba para una ley futura de la Legislatura, el régimen municipal reconoció la complejidad y distinción entre ciudad y campaña perfilada en 1821 (Fasano y Ternavasio, 2013: 63).

La secesión llegó a su fin en 1859 con la derrota en la batalla de Cepeda y en el Pacto San José de Flores Buenos Aires definió los términos de su integración a la nación. En 1860 introdujo modificaciones a la Constitución nacional y, tras el triunfo en Pavón, en 1862 con la elección de Bartolomé Mitre como Presidente se inició una nueva etapa en la conformación estatal nacional y en la realidad bonaerense. Desde fines de los 60 el autonomismo adverso al mitrismo tuvo una hegemonía creciente en la provincia y en 1873 se ajustó el pacto constitucional. Aunque la posición autonomista era adversa a la integración nacional, el nuevo texto selló la situación existente desde 1862 al indicar en su primer artículo que "la Provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa, republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación". Dicho postulado se mantuvo en los sucesivos textos, incluido el de 1994 que rige en la actualidad.

El régimen representativo patentado en 1854 tampoco fue objetado, por lo que en las sucesivas reformas se mantuvieron en Buenos Aires autoridades electas por el voto de los ciudadanos. En 1873 se produjo además una innovación que se mantuvo hasta las décadas centrales del siglo XX: el principio de proporcionalidad de la representación en todas las elecciones populares (arts. 49 de 1873, 51 de 1889 y 47

³ Como ha indicado Wasserman (2013: 154) y han mostrado diversos estudios del autor y de otros, durante estas décadas si bien los grupos dirigentes no relegaron su rol protagónico en la dinámica política provincial, con sus modalidades participaron actores como las clases subalternas rurales y urbanas y los grupos de inmigrantes en los últimos años.

de 1934). Finalmente, en 1873 se dieron nuevas atribuciones al régimen municipal —además de definirse reglas electivas distintas al nivel nacional y provincial— y los Concejos Deliberantes plantearon otras posibilidades de participación local. Desde entonces, la puesta en marcha del municipalismo tuvo variantes pautadas por la orientación gubernativa y dificultades, pero se mantuvo hasta la carta de 1994, evidenciando concepciones y prácticas alternativas en la representación y los vínculos de autonomía-centralización entre los niveles territoriales⁴.

La sucesión presidencial de 1880 marcó un nuevo y decisivo punto de inflexión en el vínculo provincia-nación. El autonomismo porteño con el Gobernador Carlos Tejedor como candidato hizo frente a Julio Argentino Roca, apoyado por el Partido Autonomista Nacional. Ante su derrota Tejedor se alzó en una rebelión provincial que fue sofocada. Como corolario, la federalización de la ciudad de Buenos Aires y el desarme de milicias simbolizó el inicio de una etapa marcada por la preeminencia del Estado nacional: Buenos Aires perdió territorio, población y poderío (Sabato, 2008). Desde 1880 la dirigencia proyectó por ende el fortalecimiento de la administración estatal y en 1889 se dio una nueva reforma cuyos rasgos más salientes fueron la afirmación de la capitalidad en la ciudad de La Plata (creada en 1882) (art. 4º) y la ampliación de la representación proporcional al Colegio Electoral del Gobernador, quien además requería el apoyo legislativo para la designación de ministros y extendía un año la duración de su mandato (arts. 128º, 141º 17ª y 118º) (Hora, 2013: 52-53; Míguez, 2013: 25).

Desde fines del siglo XIX, las dirigencias de la provincia y la nación dieron otros sentidos a la soberanía popular, ya que pese a que continuó como principio fundante de la legitimidad política, tuvo que hacer frente al desafío de las nuevas demandas sociales y políticas que requerían de una redefinición de la "cuestión democrática" (Goldman y Ternavasio, 2012: 18; Palti, 2009). En efecto, conciliar régimen representativo y democracia fue —y continúa siendo— una labor difícil (Sabato y Ternavasio, 2015: 23). Al respecto, en el marco de un ciclo reformista, la ley electoral nacional de 1912 avanzó en la inclusión política al establecer el sufragio universal masculino —para mayores de 18 años nativos o naturalizados, enrolados— secreto y obligatorio

⁴ En 1873 también se incluyeron respecto de 1854 una organización mayor del poder judicial (sección quinta) y la figura del Vicegobernador (art. 117).

y la representación por lista incompleta. La provincia de Buenos Aires, en manos de gobiernos conservadores, fue una de las más afectadas por la gran transformación.

En el orden institucional, la ley electoral provincial de 1913 compartió condiciones generales con la nacional, pero no la reflejó en espejo. Las principales diferencias fueron tres: la edad mínima de votación en 20 años, con lo que se excluía de la ciudadanía a los jóvenes de 18 y 19 años, que votaban en elecciones nacionales, la continidad del régimen de representación proporcional y el sostén del empadronamiento en manos de juntas sorteadas por el municipio entre los principales contribuyentes, a cuyo arbitrio quedaba también la depuración del padrón (Ferrari, 2010). El Municipio empadronador y la elevación del umbral etario de votantes con la consecuente exclusión del voto joven, fueron los reaseguros adoptados ante la incertidumbre generada por la incorporación a la competencia electoral de la Unión Cívica Radical (UCR), una fuerza en crecimiento, multiclassista, que en 1912 había triunfado en la provincia de Santa Fe. Los conservadores se mantuvieron en el poder hasta 1917 cuando el presidente Hipólito Yrigoyen, radical, intervino la provincia invocando el origen espurio generado por la legislación excluyente. Así, se desbarató la máquina conservadora, reemplazándola por otra radical. Al año siguiente, las elecciones consagraron a la UCR en el gobierno, del cual no fue desplazada hasta 1930. Durante ese período, la ley electoral solo tuvo una modificación en 1915, que llevó el piso etario de los votantes a 18 años. El empadronamiento siguió en manos de juntas municipales, ahora controladas por radicales. La legislación electoral de la provincia —que en virtud de la obligatoriedad del sufragio elevó la participación de los ciudadanos—, con sus limitaciones, fue un instrumento eficaz que, en materia de inclusión política, no hizo necesario reformar la Constitución.

Después del golpe de 1930, en tiempos de crisis económica, financiera y social, fue repensado el rol del Estado con sentido intervencionista y se generalizó la creación de instituciones y agencias del Estado mixtas —entre otras, las juntas reguladoras y el Banco Central. Esa mixtura se observó también en el campo de las ideas, que repercutió en la reforma constitucional de 1934. Pese a las críticas notorias al sufragio universal y sus consecuencias, que se hacían sentir a fines de los años 20 (Ferrari, 2010), se mantuvo y se amplió la capacidad de decisión de los ciudadanos al establecerse que el Gobernador y el Vicegobernador fueran electos por voto directo, por mayoría simple (art. 121°). Se eliminó entonces el Colegio Electoral que, según la prescripción albertiana, operaba como canalización y freno de la voluntad popular

y en un esquema que sigue vigente la máxima autoridad ejecutiva se elige en forma directa. Además, se designó una Junta Electoral permanente, provincial, destinada a formar el registro electoral y a realizar el recuento de votos (art. 49°), con lo que se restringían las funciones de los Municipios de los textos previos y se transparentaba el mecanismo de empadronamiento.

El gobierno peronista también tuvo su impronta constitucional. La reforma impulsada por Mercante en 1949 en paralelo con la dada a nivel nacional, puso en relieve otras formas de concebir las relaciones con la sociedad civil (Aelo, 2012). Se mantuvo en lo general el complejo institucional de las Constituciones previas. Se confirmaba la elección directa del Gobernador y el Vice —quienes ahora ejercían sus funciones por 6 años— y se establecía la simultaneidad de las elecciones con las del poder legislativo. La gran diferencia con la Constitución nacional fue la no reelección del Gobernador y del Vice. Sin embargo, una cláusula transitoria (art. 167 bis) especificaba que en marzo de 1950 se renovarían el poder Ejecutivo y el Legislativo, con mandatos que finalizarían en 1952, para que completaran los 6 años que establecía esta misma Constitución. En otros términos, Mercante tuvo la posibilidad de extender por dos años su gobierno. Finalmente, en el orden municipal a diferencia de 1934 no hubo requisitos impositivos o de lectoescritura para candidatos y electores (art. 151).

Tras su derogación en 1956 la provincia se rigió hasta 1994 por la Constitución de 1934. En esas seis décadas la fisonomía nacional y provincial cambió tanto que nos excusa de cualquier esfuerzo de síntesis. Sin embargo, nuevamente la reforma intersectó debates sobre el pasado —con un peso decisivo de la recuperación democrática tras los golpes de Estado y la fuerte inestabilidad política— con necesidades y fórmulas para el presente y el futuro. En términos de representación política, y replicando lo sucedido a nivel nacional, la posibilidad de que Gobernador y Vice pudieran ser reelectos por un período (art. 123) fue por ejemplo clave para un nuevo mandato de Eduardo Duhalde desde 1995. Mientras que cristalizó y extendió diversos derechos.

De los derechos civiles a los derechos sociales

Dos finalidades fundamentales enunciadas en el preámbulo de la Constitución de 1873, conservadas en la reforma de 1994, son promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para todos los hombres que quieran habitar el

suelo provincial. De ello se derivan dos consecuencias en materia de derechos: el reconocimiento de derechos civiles, consolidados en buena medida ya en el siglo XIX, y el de derechos sociales, centrales las Constituciones del siglo XX, en especial a partir de 1949.

La expansión de los derechos sociales puede inscribirse en el largo plazo, inicialmente como deriva de las demandas de una sociedad transformada en profundidad a partir de la llegada de la inmigración euroatlántica masiva, que entre 1869 y 1914 sextuplicó la población y complejizó la sociedad argentina, en especial en las provincias y las grandes urbes del litoral donde se concentró debido a que la dotación de servicios (educativos, de salubridad, de esparcimiento) prometía una mejor calidad de vida.⁵ Los nativos, los inmigrantes y sus hijos, contribuyeron a la expansión de la actividad productiva, del comercio, el transporte, los servicios, nutrieron el aparato estatal. Formaron asociaciones —entre otras, de socorros mutuos y vecinales—, expresaron sus reclamos a través de sindicatos y partidos políticos. En el próspero país de las vacas y las mieses, pero de escasa redistribución de la riqueza, la conflictividad social se manifestó a través de la protesta social y de huelgas, contrarrestadas desde el Estado mediante las fuerzas de seguridad tanto como desde organizaciones patronales (Suriano, 2000). En cualquier caso, las élites respondieron a esos desafíos a través de mecanismos de disciplinamiento (ley de residencia, entre otras) pero también de inclusión (la referida Ley Sáenz Peña de ampliación del sufragio, por ejemplo).

Argentinizados los habitantes de este suelo, reconocidos en sus derechos civiles y políticos, otros desafíos, externos e internos, impulsaron nuevas transformaciones y demandas. En lo económico, junto a la gran "rueda maestra" de la actividad agropecuaria, se dio el desarrollo de la industria que contribuyó a la transformación de la sociedad. Las limitaciones al comercio internacional que impuso la Primera Guerra Mundial indujeron a la sustitución de importaciones y alentaron la producción local de bienes de consumo. Este tipo de industrialización, acentuado con la llegada de capitales externos en los años 20, se profundizó a partir de la crisis internacional de 1930, al amparo de políticas intervencionistas que de hecho protegieron la industria liviana, cuya punta de lanza era la rama textil. Con el peronismo llegó a su límite la industria sustitutiva, cuando el pleno empleo permitió el consumo de bienes destinados

⁵ Entre 1869 y 1914, por efectos de la inmigración masiva, la población nacional pasó de 1 830 214 habitantes a 7 903 662. (República Argentina, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, 1980, p. XXVIII).

al mercado interno —entre otros, electrodomésticos. A fines de los años 50 es posible reconocer un cambio cualitativo, con políticas desarrollistas que estimularon la industria de base, la explotación de hidrocarburos y sus derivados y la industria automotriz. Con sus marchas y contramarchas y sus períodos de crisis ese complejo de industrias se mantuvo hasta los años 70. La crisis internacional del petróleo y el cambio de paradigma desde el costoso Estado de bienestar a la adopción de fórmulas neoliberales, arrastraron a fenómenos de desindustrialización. Esto, que fue claro en Argentina desde mediados de los 70, con las políticas aplicadas por la última dictadura combinada con la toma de deuda externa, llegó al límite en los años 90 con la adopción de las medidas recomendadas por el Consenso de Washington y sus secuelas sobre el mercado laboral.

Estas transformaciones impactaron fuertemente en la sociedad. A comienzos del siglo XX el Estado nacional inició un ciclo de reformas sociales (Zimmermann, 1995) en procura de la protección de los sectores populares, que recién mostró un gran salto en materia de políticas sociales y protección a los sectores populares, de redistribución de la riqueza y del bienestar luego del golpe de Estado de 1943 y durante el primer peronismo. Fue entonces cuando el movimiento obrero que había crecido desde fines del siglo XIX bajo distintos signos —anarquista, sindicalista revolucionario, socialista—, contaba con una organización de tercer grado, la Confederación General del Trabajo (CGT), desde 1930, mayoritariamente se encolumnó en ese movimiento. Tras el derrocamiento de ese régimen en 1955 y pese a los intentos de desperonización, fue difícil desandar los logros alcanzados en materia de derechos sociales, a pesar de las marchas y contramarchas generadas por las dictaduras. Pese a los embistes de las políticas (neo)liberales instaladas desde mediados de los 70 y llevadas al límite en los últimos años 90 —si se excluye el período 2015-2019—, los logros obtenidos con el peronismo, traducidos en derechos, fueron el marco maestro de referencia para las demandas de los trabajadores ocupados y desocupados. Esto fue evidente incluso en contextos de pauperización, desclasamiento, fragmentación social y expulsión del mercado laboral impulsadas por las políticas excluyentes de fines de siglo XX, que en gran medida derivaron en la crisis de 2001. A través de redes que adoptaron distintos formatos —sindicatos, centrales sindicales, organizaciones territoriales, ONG, entre otras—, los actores sociopolíticos reclamaron por sus derechos ante el Estado.

Este recorrido, realizado con trazo grueso, ofrece contexto al tratamiento constitucional de dos derechos fundamentales de la sociedad bonaerense en permanente ebullición: la educación y el trabajo. Las responsabilidades de la provincia en materia de educación pública se incrementaron desde que el proyecto de 1833, cuando fue aceptada como materia a ser reglada por la Asamblea Legislativa. La Constitución de 1854 agregó que al menos la educación primaria sería costeadada por el Estado. La libertad de enseñar y aprender fue un derecho constitucional a partir de 1873, cuando también se estableció la gratuidad y la obligatoriedad de la educación común, antes de la sanción de la ley 1420. La misma Constitución inauguró una sección completa, Educación e instrucción pública, dedicada a la organización de un sistema educativo provincial, conducido por un Consejo General de Educación y por el Director General de Escuelas, con delegación de la administración y el gobierno de las escuelas en consejos electivos de vecinos, los Consejos Escolares. Los gastos generados por la educación común serían sostenidos con contribuciones y rentas propias de la provincia, administradas por los Consejos Escolares y habría un fondo permanente de escuelas para la adquisición de terrenos y construcción de edificios. En cuanto a la enseñanza secundaria y superior, la Constitución de 1873 estableció que dependería de las universidades, colegios e institutos destinados a dispensarla. Se pretendía accesible y gratuita para todos los habitantes de la provincia "con las limitaciones que la ley estableciera". Se reconocía el funcionamiento autónomo de las universidades, a la vez que se normaba en torno a las autoridades universitarias y de las facultades. De manera que desde 1873 los bonaerenses gozaban de un sistema educativo organizado.⁴

El derecho a la educación común fue condicionado a una finalidad por la Constitución de 1934: "formar el carácter de los niños en el culto de las instituciones patrias y en los principios de la moral cristiana, respetando la libertad de conciencia", en consonancia con el nacionalismo católico propio de la época. Sin embargo, se obviaron finalidades para la instrucción secundaria y la universitaria, lo que da cuenta de la mixtura de ideas en una época en la que coexistían principios a priori encontrados, si se tiene en cuenta que la única casa de altos estudios de la provincia, la Universidad Nacional de La Plata, fue fundada en 1905 con criterios liberales y progresistas y enfatizaba en la formación de profesionales que ejercerían la docencia.

4 La Ley de Educación sancionada en 1875 complementó la tarea, en el marco de las ideas "civilizatorias" con que la dirigencia calibraba el sistema educativo (Pineau, 1997).

La Constitución provincial peronista (1949) profundizó en los principios del nacionalismo católico. La familia fue considerada la principal responsable de la educación y la instrucción; con ella colaborarían los establecimientos de enseñanza, particulares u oficiales.⁷ La enseñanza tendería "al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas" (Cap. III, IV.3). Los niños se formarían en "el amor de las instituciones patrias y en los principios de la religión católica, apostólica romana, respetando la libertad de conciencia" (Cap. V, 36). Una particularidad de este período fue la ampliación de posibilidades de estudio para los hijos de los obreros y peones rurales; en efecto, junto a las escuelas de primera enseñanza —término que reemplazó a educación común— y secundarias, a las universidades y academias, se incorporaban establecimientos técnicoprofesionales, de oficios, y escuelas rurales que tendían a inculcar en el niño el amor al campo. Esa enseñanza en oficios, adecuada a las demandas específicas de distintos segmentos sociales y al sector productivo, poco oculta los mecanismos del Estado para reproducir la estructura social. Por su parte, se encomendaba a las universidades que preparasen a la juventud en el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación; el autogobierno quedaba limitado por una ley especial que reglamentaría su organización y funcionamiento; se dividía al territorio en regiones universitarias donde cada universidad, además de organizar conocimientos específicos, tendería al estudio de la literatura, la historia y el folklore "de su zona de influencia cultural". Por otra parte, todas las facultades impartirían cursos obligatorios y comunes de formación política "con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina" (III, IV.4). El Estado provincial establecía un sistema de becas para que los estudiantes "capaces y meritorios" alcanzaran los más altos grados de instrucción. La educación secundaria era sacada de la órbita de las universidades, para pasar a la del Estado.⁸ Ampliación de derechos educativos y dirigismo fueron las políticas educativas propias del peronismo (entre otros, Petitti, 2017).

7 Ese principio continúa vigente en la reforma de 1994.

8 La gratuidad de la enseñanza universitaria no fue establecida por la Constitución provincial sino por el decreto nacional N° 29337, de junio de 1949.

Derrocado ese gobierno, se volvió a la Constitución de 1934, los logros alcanzados quedaron formando parte del capital simbólico y material de la sociedad. Así, salvo durante contextos represivos y dictatoriales, (los avances de la derecha en la conducción de las universidades en el tercer gobierno peronista y, sistemáticamente, durante la última dictadura), la autonomía y el cogobierno universitarios no fueron puestos en cuestión. El acceso a los colegios secundarios y el incremento de la matrícula en las universidades e institutos de nivel terciario crecieron masivamente a partir de la década de 1960.

En materia laboral, desde el proyecto constitucional de 1853 se aseguró la libertad de trabajo, industria y comercio, salvo que se opusieran al bien público o al de los ciudadanos (art. 164), ofendieran o perjudicaran a la moral pública (Constitución de 1954, art. 164), o contrariaran las leyes del país o los derechos de terceros (Constitución de 1873, art. 25). En la Constitución de 1889 existen numerosos recaudos respecto del empleo público, cuyo nombramiento y control dependería del resorte de la Legislatura. No es extraño cuando, separada Buenos Aires y fundada la ciudad de La Plata como capital de la provincia, había que dotar al aparato del Estado provincial creciente de personal en las agencias estatales.

Pero fue la Constitución de 1949 la que estableció al trabajador como sujeto de derecho, junto a la familia y la ancianidad. La provincia, como parte de la patria socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, reconoció el derecho a trabajar, a recibir una retribución justa, a capacitarse, a contar con condiciones dignas de trabajo, a preservar la salud física y moral en condiciones de higiene y seguridad, a un horario posible, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de la familia, al mejoramiento económico, a agremiarse y defender sus intereses profesionales, para lo cual se crearon tribunales de trabajo (art. 128).

Pese a que tras el derrocamiento del peronismo la Constitución fue revocada, en 1958 los derechos del trabajador volvieron a ser reconocidos y el modelo de relación salarial perduró hasta los años 90. El reconocimiento de los derechos del trabajador persistió, aunque no se pusieran en práctica o fueran abandonados. El intento de reforma de 1989 sostuvo al trabajo como derecho y deber social, protegido por los poderes provinciales en todas sus formas, aplicaciones y manifestaciones, con condiciones de trabajo reglamentadas y otorgamiento de protección especial a la mujer y al menor que trabajaran (art. 24). La Constitución de 1994, en su art. 39, retomó las

condiciones de derecho al trabajo, a una retribución justa, condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a una jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil. Se estableció además que la provincia fiscalizaría el cumplimiento de las obligaciones del empleador y ejercería poder de policía en materia laboral. El Estado provincial propiciaría el pleno empleo, la creación de nuevas fuentes de trabajo, la colaboración entre empresarios y trabajadores y la solución de conflictos mediante la conciliación. Se reconocían los derechos de asociación y libertad sindical. En materia de seguridad social regirían los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador.

Hoy, el derecho a la educación y al trabajo son indiscutidos. Pero las nuevas demandas llevan a aguzar la mirada en otras problemáticas, como los derechos de la mujer. La Constitución de 1934, apenas tibiamente respondió a la lucha de las mujeres para alcanzar sus derechos políticos en el art. 47, según el cual "la Legislatura podría acordar sufragio a la mujer argentina, por dos tercios del total de los miembros de cada cámara". Mientras tanto, en San Juan se había conferido el voto a la mujer en 1928 y en 1934 la abogada Emar Acosta era electa diputada provincial (Valobra, 2018). Pero el caso sanjuanino era la excepción a una regla muy próxima a la realidad bonaerense. La incorporación plena a los derechos políticos se confirió a través de la ley de sufragio femenino de 1947, y se puso en práctica en 1951. Pero no existe disposición alguna al respecto en la Constitución provincial de 1949. Reconocidos los derechos políticos de la mujer y como respuesta a una lucha secular, recién la Constitución de 1994 contempla que toda mujer tiene derecho a no ser discriminada por su sexo, a la igualdad de oportunidades, a una protección especial durante el embarazo y la lactancia, y a condiciones laborales que permitan el cumplimiento de su esencial función familiar. También se establece que la provincia promoverá políticas de asistencia a la madre sola, sostén de hogar (art. 36.4).

Más desafíos contemporáneos fueron incorporados en la reforma de 1994. Algunos se comprenden a la luz del saldo luctuoso de la última experiencia dictatorial y como propuesta para asegurar la defensa de los derechos humanos: el hábeas corpus, la garantía de amparo, el hábeas data. Otros se vinculan con planteos ecologistas, como el derecho a gozar de un ambiente sano, para lo cual el Estado se compromete a realizar una gestión ambientalmente adecuada del territorio provincial,

preservar los recursos naturales, planificar las actividades que perjudiquen al ecosistema, promover acciones que eviten la contaminación del aire, el agua y el suelo, prohibir el ingreso de recursos tóxicos y radiactivos, asegurar políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, el aire y el suelo, entre otros. En el marco de la atención a esos desafíos novedosos, sorprende que se garantice la libertad de vientres y se prohíba el tráfico de esclavos. Esas garantías, asociadas al siglo XIX, cobran sentido si se asocia con la existencia de trabajadores en condiciones de esclavitud y la trata de blancas, que bien justifican la permanencia de estas cláusulas,

En suma, las transformaciones de los instrumentos jurídico-políticos que son las Constituciones provinciales nos advierten acerca de la incorporación de demandas fundadas en experiencias y prácticas preexistentes, traducidas en términos de derechos. Destinadas a perdurar, no pueden sin embargo considerarse cristalizaciones estáticas. Por el contrario, y a la luz del recorrido realizado, emergen en una construcción permanente, abierta a los desafíos planteados en contextos sucesivos y por lo mismo, capaces de expresar cambios, tensiones, conflictos y consensos. En sentido más amplio, contribuyen a observarlos como expresiones de procesos de democratización, entendidos como la "tendencia a transformar el orden dado, a disminuir la 'natural' desigualdad de la vida social en pos de un horizonte más justo e igualitario" (Gordillo y Ferrari, 2015: 22, refiriendo a Rancière, 2007 y 2010 y Mouffe, 2007). En tal sentido, las Constituciones, en tanto punto de llegada como de partida de experiencias colectivas, permiten prever las posibilidades de expansión de los límites de la democracia abierta a los desafíos permanentes que la sociedad plantee. Una sociedad que, aun a fuerza de golpes, ha reconocido la necesidad de la estabilidad de un régimen representativo capaz de aceptar que no solo los consensos sino también las tensiones y los conflictos son constitutivos de la democracia y deben dirimirse dentro ese marco.

Bibliografía

Aelo, Oscar (2012). *El peronismo en la provincia de Buenos Aires. 1946-1955*. Caseros: EDUNTREF.

Aramburo, Mariano (2016). "El debate legislativo de la constitución del Estado de Buenos Aires (1854). Los conceptos de soberanía, nación y Estado", *Polhis*, 17, pp. 170-209. Recuperado de: <http://www.polhis.com.ar/index.php/PolHis/article/view/187>

Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo (coords.) (2010). *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos.

Cerutti, Simona (2008). "Histoire pragmatique, ou de la rencontre entre histoire sociale et histoire culturelle", *Tracés. Revue de sciences humaines*, 15, pp. 147-168. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/traces/733>

Chiaramonte, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias y estados: orígenes de la Nación Argentina 1800-1846*. Buenos Aires: Ariel.

Fasano, Juan Pablo y Ternavasio, Marcela (2013). "Las instituciones: orden legal y régimen político". En: Ternavasio, Marcela (dir.). *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la organización federal a la federalización de Buenos Aires: 1821-1880*. Buenos Aires: Edhasa-Unipe, pp. 47-72.

Ferrari, Marcela (2010). *Resultados electorales y sistema político en la Provincia de Buenos Aires (1913-1934)*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Patrimonio Cultural. Archivo Histórico 'Dr. Ricardo Levene'.

Ferrari, Marcela y Mónica Gordillo (comps.) (2015). *La reconstrucción democrática en clave provincial*. Rosario: Prohistoria.

Goldman, Noemí y Ternavasio, Marcela (2012). "Construir la República: semántica y dilemas de la soberanía popular en argentina durante el siglo XIX", *Revista*

Sociología Política, 42, pp.11-19. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/03.pdf>

Hora, Roy (2013). "La política bonaerense: del orden oligárquico al imperio del fraude". En: Palacio, Juan Manuel (dir.). *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa-Unipe, pp. 51-80.

Macor, Darío e Iglesias, Eduardo (1997). *El peronismo antes del peronismo: memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*. Santa Fe: Centro de Publicaciones UNL.

Míguez, José (2013). "Ensayo introductorio. La provincia de Buenos Aires entre 1880 y 1943". En: Palacio, Juan Manuel (dir.) *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa-Unipe, pp. 15-50.

Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ollier, María Matilde (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Palacio, Juan Manuel (dir.) (2012-2016). *Historia de la provincia de Buenos Aires*. 6 Tomos. Buenos Aires: Edhasa-Unipe.

Palti, Elías (2009). "La idea de democracia en el pensamiento argentino del siglo XIX". En: *Pensar la política: un desafío en la tarea de educar. Primer Encuentro de Pensamiento Político*, Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero10/archivosparadescargar/eliaspalti.pdf>

Petitti, Mara (2017). *Más allá de una escuela peronista. Políticas públicas y educación en la provincia de Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria.

Pineau, Pablo (1997). *La escolarización de la provincia de Buenos Aires (1875-1930)*. Buenos Aires: UBA-FLACSO.

Rancière, Jacques (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Rancière, Jacques (2010). *Momentos políticos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sabato, Hilda (2006). "La reacción de América: la construcción de las repúblicas en el siglo XIX". En: Chartier, Roger y Feros, Antonio (dirs.) *Europa, América y el mundo: tiempos históricos*. España: Fundación Carolina-Fundación Rafael del Pino-Marcial Pons, pp. 263-280.

Sabato, Hilda (2008). *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sabato, Hilda y Ternavasio, Marcela (2015). El voto en la República. Historia del sufragio en el siglo XIX. En: Sabato, Hilda (et. al). *Historia de las elecciones en Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo, pp. 17-134.

Suriano, Juan (2000). *La cuestión social en la Argentina, 1970-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Ternavasio, Marcela (2001). *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Valobra, Adriana María (2018). *Ciudadanía política de las mujeres en Argentina*. Mar del Plata: EUEM.

Wasserman, Fabio (2008). "El concepto de nación y las transformaciones del orden político en Iberoamérica, 1750-1850", *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 45, pp. 197-220.

Wasserman, Fabio (2013). "La política, entre el orden local y la organización nacional". En: Ternavasio, Marcela (dir.). *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la organización federal a la federalización de Buenos Aires: 1821-1880*. Buenos Aires: Edhasa-Unipe, pp. 153-178.

Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.