



## **El debate en torno a la “capitalización” de Buenos Aires de 1826 y la cuestión de la soberanía.**

Mesa Temática Abierta: **Política, cultura y representaciones en el Río de la Plata durante la primera mitad del siglo XIX (II)**

Souto, Nora

---

### **¿Por qué la soberanía?**

El tema de los orígenes de los estados americanos a partir de las revoluciones de independencia estuvo ligado íntimamente al de la soberanía. No fue casual que la primera cuestión a resolver haya sido la de subrogar legítimamente una autoridad que había dejado de serlo y, por ello, la pregunta crucial del cabildo abierto convocado en Buenos Aires el 22 de mayo de 1810 había sido la de “Quién la ejerce y en nombre de quien”. La respuesta consistió en invocar el principio de la “retroversión de la soberanía a los pueblos”, razón por la cual, la soberanía del rey se transmitió no a una supuesta nación preexistente, sino a las ciudades con cabildo. Reunidas en un congreso debían decidir ya no sólo en quién residiría la autoridad sino un nuevo pacto que establecería las bases de la unión entre los pueblos. Casi al mismo tiempo y por razones operativas, Buenos Aires -alegando su calidad de sede virreinal- asumió la representación de las demás ciudades del virreinato y creó un gobierno provisorio. En consecuencia, los tres congresos que se convocaron en los años que siguieron, al ser responsables de poner fin a esa situación de provisionalidad, fueron uno de los escenarios privilegiados del debate sobre la soberanía.

El interés por el proyecto de capitalización de 1826, en particular, radica en su condición de base fundamental del último intento de esta primera mitad del siglo XIX de implementar no sólo la organización de un estado único, sino de hacerlo bajo la dirección de Buenos Aires.

### **El congreso constituyente de 1824-1827**

Varios autores coinciden en señalar la importancia que revistió la discusión en torno al sujeto de imputación de la soberanía durante el Congreso Constituyente que se desarrolló entre 1824 y 1827.<sup>1</sup> Luego de la caída del gobierno central en 1820 las provincias adquirieron un nuevo status al emerger como entidades autónomas e independientes, cuya legitimidad fundamentaron en el establecimiento de instituciones representativas de la ciudad y la campaña en su conjunto y en el mutuo reconocimiento de su condición soberana plasmado en los distintos pactos interprovinciales que se establecieron de allí en adelante. La única atribución soberana delegada en todos los casos en el gobernador de Buenos Aires, fue la

---

<sup>1</sup> Chiaramonte, José Carlos, *Ciudades, provincias, Estados: los orígenes de la nación argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel, 1997; Goldman, Noemí, y Souto, Nora, “De los usos a los conceptos de nación y la formación del espacio político en el Río de la Plata (1810-1827)”, *Secuencia*, Nueva Época, N. 37, enero-abril de 1997; Ternavasio, Marcela, “Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente (1820-1827) en Goldman, Noemí (Dir.) *República, revolución, confederación*, Tomo 3 de la “Nueva Historia Argentina”, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

representación ante el extranjero. La “época del aislamiento”<sup>2</sup>, como se llamaba en aquellos tiempos al período transcurrido hasta la reunión del congreso, había afianzado, por un lado, la defensa por parte de las provincias de los “derechos de los pueblos” y por el otro, una común voluntad de constituir una comunidad que las albergara a todas, derivada principalmente de la conciencia de la propia debilidad.

El origen del estado o la nación rioplatense derivaba entonces de un pacto consentido entre las diferentes provincias sobre la base de la conveniencia mutua. Si esta cuestión, que denota el trasfondo iusnaturalista del pensamiento de la época<sup>3</sup>, no despertó controversia, sí lo hizo la vigencia de dicho pacto. Para algunos, el pacto fundado en 1810 –corolario de la caducidad del poder del monarca español y por consiguiente del de las autoridades por él nombradas- no se había disuelto y, por lo tanto, la nación subsistía a pesar de que en los últimos años no hubiera hecho ejercicio de la soberanía. Para otros, en cambio, la desaparición del gobierno central había significado la suspensión del pacto y una fragmentación en el ejercicio de la soberanía encarnada en las provincias, razón por la cual, sólo una nueva constitución podría dar nacimiento a la nación, al establecer las bases del contrato de asociación entre las provincias.

Estos planteos en torno a los sujetos de imputación de la soberanía, que se habían hecho evidentes en los debates del congreso sobre la creación de un ejército y un tesoro nacionales, volvieron al primer plano al discutirse el proyecto de capitalización de Buenos Aires. “Piedra de escándalo”, según la opinión del diario opositor **El Tribuno**, la iniciativa provocó la oposición tanto de los federales como de un número significativo de diputados unitarios, entre los que se hallaban representantes de la provincia porteña - principal afectada- y de algunos del interior, a la que calificaron de **ilegal**. Más allá de la “formalidad” de la acusación, tras las argumentaciones se hallaba el problema de la soberanía, raíz del conflicto sobre la organización del estado.

La división del grupo unitario, por su parte, puso en evidencia los límites que encontraba en algunos de sus miembros la orientación fuertemente centralista impuesta por Rivadavia a partir de su designación como titular del ejecutivo permanente. Si bien este desacuerdo no restó el apoyo de los disidentes a la solución unitaria cuando tres meses más tarde se discutió la forma de gobierno que revestiría el estado, sí nos permite realizar algunas observaciones acerca de la relación entre unitarismo, centralismo y porteñismo.

Por otra parte, puede afirmarse que la impugnación del proyecto en razón de su ilegalidad halló un amplio eco en la prensa opositora y fue esgrimida, entre otros motivos, por la Junta de Córdoba para justificar su rechazo de la ley de capitalización.

\*\*\*

---

<sup>2</sup> Aislamiento que se explica sólo en virtud de la ausencia de una autoridad central puesto que las diferentes provincias se hallaban vinculadas por dinámicas relaciones mercantiles.

<sup>3</sup> Chiaramonte, José Carlos, “La formación de los Estados nacionales en Iberoamérica”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, N. 15, Buenos Aires, 1er semestre de 1997; Id., “Fundamentos iusnaturalistas de los movimientos de independencia”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, N.22, Buenos Aires, 2do. Semestre de 2000. La comunidad de idioma, religión o pasado eran considerados elementos aglutinantes mas no fundamentos de la legitimidad de la nación.

Un nuevo congreso general constituyente se hallaba reunido en la ciudad puerto desde diciembre de 1824, a raíz de la invitación cursada por el gobierno de Buenos Aires a los de las demás provincias, conocidas por aquel entonces como Provincias Unidas del Río de la Plata.<sup>4</sup> La iniciativa, que reconocía motivos internos a la provincia convocante -como ser su recuperación política y económica- se vio acelerada por apremiantes circunstancias externas: la crisis de la Banda Oriental, incorporada desde 1821 al Imperio Portugués, y el reconocimiento de la independencia rioplatense por parte de Gran Bretaña que debía formalizarse con la firma de un tratado de amistad y comercio. De vital importancia era, pues, la reunión de un organismo que representara a la totalidad de las provincias rioplatenses.

Producto inicial de las deliberaciones fue la sanción de la llamada **Ley Fundamental** del 23 de enero de 1825 que, además de definir el carácter constituyente del congreso, establecía que hasta la promulgación de la constitución cada provincia se regiría por sus propias instituciones. Este artículo resultó de la ampliación al resto de las provincias de lo establecido por la ley del 13 de noviembre de 1824 sancionada por la Junta de Representantes de Buenos Aires y sobre cuya base la provincia porteña aceptaba su incorporación al Congreso. La **Ley Fundamental** estableció, asimismo, la designación del gobernador de Buenos Aires como ejecutivo nacional provisorio y condicionó la sanción definitiva de la carta constitucional a su aceptación por las provincias. La mesura y la moderación que esta ley encierra respecto de la situación política vigente desde la caída del gobierno central caracterizaron el curso de los debates durante el primer año de las sesiones del congreso. Sin embargo, esa marcha se vio alterada en octubre de 1825 con la reincorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas, circunstancia que provocó finalmente el inicio de un conflicto armado con el Imperio Brasileño.

La centralización de la dirección del Estado en una magistratura permanente devino para la mayoría de los diputados del Congreso una necesidad imperiosa y la capitalización de Buenos Aires -con sus recursos aduaneros y una estructura administrativa adecuada- una pieza clave.<sup>5</sup> A ello contribuyó también la conformación de un grupo de diputados nacionales que, potenciados por esa coyuntura y por el predominio que habían alcanzado recientemente en el congreso- sobre todo luego de la ley sancionada el 19 de noviembre de 1825 por la que se duplicó el número de representantes por cada provincia-, vislumbraron la posibilidad de llevar a la práctica la organización del Estado bajo la forma unitaria de gobierno. Este grupo, integrado no sólo por diputados bonaerenses sino también del Interior<sup>6</sup> impulsó la creación de un Poder Ejecutivo Permanente, cargo que recayó en Bernardino Rivadavia, quien había arribado recientemente a Buenos Aires proveniente de Europa. Julián Segundo de Agüero, presente en las sesiones en su nuevo papel de Ministro de Gobierno, y Valentín Gómez, diputado por Buenos Aires, se convirtieron en los líderes del proyecto unitario en el Congreso.

<sup>4</sup> Durante la primera década independiente se llevaron a cabo dos intentos constituyentes finalmente frustrados: la Asamblea del año XIII y el Congreso de Tucumán entre 1816-1819. En el primer caso no se elaboró ningún texto mientras que en el segundo la carta constitucional provocó el rechazo de las provincias. Con la caída del Directorio en 1820 se generalizó el establecimiento de gobiernos autónomos en las antiguas ciudades con cabildo, desde las cuales se definieron nuevos espacios soberanos llamados "provincias" (ciudad y su campaña).

<sup>5</sup> Junto al tema de la "capital", el de la guerra y su necesidad de ganarla constituye el otro tópico en torno al cual se nucleó el discurso de asunción de Bernardino Rivadavia. Véase, Sesión del 8 de febrero de 1826, en Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Peuser, 1937, T. II, p. 636.

<sup>6</sup> Así, resulta significativo que el proyecto de ley estableciendo un poder ejecutivo permanente fuera presentado por Elías Bedoya, diputado por la provincia de Córdoba.

De allí en más es interesante observar, por ejemplo, cómo se van modificando las actitudes de estos últimos diputados a lo largo de los diversos debates desarrollados en el seno del congreso. Del reconocimiento de la necesidad de un avance gradual y negociado en los asuntos tratados, se orientaron a posturas más intransigentes que incluso ignoraron disposiciones consensuadas con anterioridad: en el debate que nos ocupa, la abusiva interpretación de algunos artículos de la **Ley Fundamental**. Como veremos más adelante, el trasfondo de esta ley remitía a la cuestión del origen y del ejercicio de la soberanía como así también al de las facultades del congreso nacional.

### La propuesta de capitalización

En su discurso de asunción el Presidente Rivadavia manifestó que el establecimiento de una capital era una de las bases indispensables para la constitución del país,

... Esta base es, dar a todos los pueblos una **cabeza**, un punto capital que regle a todos, y sobre el que todos se apoyen: sin ella no hay organización en las cosas, ni subordinación en las personas, y lo que más funesto será, que los intereses quedan como hasta el presente, sin un **centro** que garantiéndolos, los adiestre para que crezcan circulando, y se multipliquen fecundizándolo todo; y al efecto, es preciso que todo lo que forme la capital, sea exclusivamente nacional. ...<sup>7</sup> [negritas nuestras]

El **distrito capital** incluía no sólo la ciudad de Buenos Aires sino también parte de su campaña: los pueblos de Las Conchas, San Fernando, San Isidro, Quilmes, Morón y Ensenada quedaban así bajo la jurisdicción directa de las autoridades nacionales. El gobernador y la Junta de Representantes de la provincia desaparecían y los organismos burocráticos provinciales, entre ellos la Aduana, se nacionalizaban. El proyecto de ley preveía también que en el territorio bonaerense restante se organizara una nueva provincia.

Resuelto su pase a la comisión de negocios constitucionales el proyecto se presentó al congreso en la sesión del 22 de febrero de 1826. La comisión, integrada por Valentín Gómez, Francisco Remigio Castellanos, Eduardo Perez Bulnes, Santiago Vazquez y Manuel Antonio Castro, recomendó, con la excepción del voto en disidencia de este último, su adopción en todos los artículos.

La discusión del proyecto en general transcurrió a lo largo de diez sesiones entre el 22 de febrero y el 4 de marzo, fecha en que se sancionó la ley por 25 votos contra 14. Argumentaron en favor del proyecto nueve diputados: Valentín Gómez y Manuel Gallardo por Buenos Aires, Elías Bedoya por Córdoba, Lucio Mansilla por Entre Ríos, Santiago Vazquez por La Rioja, Dalmacio Velez por San Luis, Gerónimo Helguera por Tucumán, José Francisco Acosta por Corrientes y Francisco Delgado por Mendoza. Y en oposición trece, de los cuales seis representaban a Buenos Aires, entre ellos, Manuel A. Castro, Juan José Paso, Vicente Lopez, Diego Zavaleta, Mariano Sarratea y Juan Ramón Balcarce; completaban el bloque opositor, Manuel Moreno y Mateo Vidal de la Provincia Oriental del Uruguay, Felix Frías y Vicente Mena, de Santiago del Estero, Gregorio Funes y Mariano Lozano de Córdoba y Juan I. Gorriti de Salta.

---

<sup>7</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, op. cit., Sesión del 8 de febrero de 1826., T. II, p. 636.

El encargado de exponer las razones y ventajas que supondría el establecimiento de una capital permanente fue el flamante ministro de Gobierno -Julián S. de Agüero-. Los argumentos se dirigieron a defender dos cuestiones que eran vitales para la organización del nuevo Estado desde la óptica del grupo ahora hegemónico: por un lado, la pertinencia de establecer la capital en Buenos Aires, y por otro, la necesidad de que el distrito quedara bajo la autoridad exclusiva y excluyente de los poderes nacionales, es decir, del congreso y del poder ejecutivo recientemente creado.

La primera se justificaba en virtud de que Buenos Aires poseía calidades de variada índole, ausentes en cualquiera de las demás ciudades rioplatenses. Así Agüero invocaba, por una parte, su antigua condición de capital, su ilustración y la experiencia en el ejercicio de la libertad de su numerosa población que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, evitaría “que se constituya y levante un poder absoluto y despótico”<sup>8</sup>. Pero también resaltaba la utilidad que revestían para el nuevo gobierno tanto los organismos técnico-administrativos provinciales, que pasarían ahora a la órbita nacional, como la aduana al dotarlo de recursos propios. El periódico oficialista, **Mensajero Argentino [sic]**, destacaba la conveniencia del cambio de jurisdicción y recordaba que algunas de sus instituciones, entre las que destacaba la instrucción pública, habían sido creadas “en tiempos que el gobierno residía en esta ciudad era nacional y las más en la época en que Buenos Aires a falta de una autoridad general, ejercía todos los actos de objeto e interés nacional”. Recordaba, asimismo, que el gobierno de Buenos Aires había tenido siempre presente el objeto de la “nacionalización de todos los pueblos del territorio” y de que el medio más adecuado para lograrla era “generalizar y uniformar la instrucción pública”. Es por ello que recientemente había establecido por decreto el otorgamiento de 48 becas para que jóvenes de las provincias pudieran estudiar en los colegios de Buenos Aires.<sup>9</sup>

Disponer de un distrito propio tenía por objeto el fortalecimiento de las autoridades nacionales exigida no sólo por la imperiosa necesidad de afrontar el conflicto bélico con el Imperio Brasileño, sino para hacer realidad la propia organización del Estado. Esta se lograría a través de una dirección centralizada que desde la capital extendiera su acción hacia la periferia<sup>10</sup> y alcanzara hasta el último rincón del territorio. Retomando estos argumentos, el ya citado **Mensajero Argentino**, hacía hincapié en los efectos benéficos de esa acción que permitiría establecer una armonía entre los pueblos

“... la autoridad nacional que reside en ella consultará siempre los intereses generales, pues este es el principal objetivo de los representantes de los pueblos. De este modo se destruyen completamente las ideas locales, o lo que se ha llamado intereses de provincia”<sup>11</sup>

Pero ello suponía la eliminación de los poderes que pudieran interferir esa tarea. La consecuente supresión de las instituciones provinciales bonaerenses respondía entonces, en primer lugar, a la necesidad de evitar las contradicciones que podrían derivarse de la

<sup>8</sup> Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Peuser, 1937, T. II, p. 699.

<sup>9</sup> *Mensajero Argentino*, n. 29, 24 de febrero de 1826, T. I, p. 2 y 3.

<sup>10</sup> Sobre la relación entre capital y espacio público véase: Aliatta, Fernando, “Cultura urbana y organización del territorio”, en Goldman, Noemí (Dir.), *Revolución, república, confederación, (1806-1852)*, Nueva Historia Argentina, T. III, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

<sup>11</sup> *Mensajero Argentino*, n. 30, martes 28 de febrero de 1826. Tomo I, p. 3-4.

coexistencia de dos órdenes de autoridades en una misma jurisdicción, como de hecho había sucedido al poco tiempo de establecerse el poder ejecutivo permanente.<sup>12</sup>

Al mismo tiempo, esa supresión tenía una segunda intención de indudable valor para los que promovían el proyecto: ese "sacrificio" de la primera provincia del Estado serviría de ejemplo a las demás provincias al señalarles la conducta a seguir, puesto que -según Agüero- los pueblos **hoy obedecen lo que quieren**.<sup>13</sup> Situación deplorada pero admitida, este juicio revelaba una realidad política caracterizada por una multiplicidad de autoridades en la que radicaba la principal fuente de dificultades para el establecimiento de una nación, en la medida en que ésta no se concebía sino a partir de la común obediencia de un conjunto humano a una única autoridad.<sup>14</sup>

El proyecto, en consecuencia, significaba la reaparición de la tendencia centralista de organización del estado, que desde el inicio de la Revolución, reservó a Buenos Aires un papel protagónico que se fundamentaba en su antigua condición de "capital del reino". Conscientes, sin embargo, de las prevenciones de las provincias frente a Buenos Aires, Rivadavia y sus principales aliados buscaron subrayar los beneficios que les acarrearía la centralización. "Decapitar" la provincia porteña era un gesto hacia las provincias: sus privilegios y sus instituciones se transformaban en nacionales y por lo tanto en propiedad de todos.

### Las objeciones al proyecto

De las observaciones formuladas al proyecto sólo dos objetaban las calidades invocadas por Agüero como fundamento de la designación de Buenos Aires como capital del Estado. Una era su posición geográfica: en opinión del federal Manuel Moreno, su ubicación a la orilla del río la hacía vulnerable a un ataque externo, razón por la cual la capital debía situarse en el centro del territorio. La otra, la necesidad de que el lugar de residencia de las autoridades del estado fuera una ciudad que, contrariamente a Buenos Aires, careciera de una población numerosa e influyente, requisito que Moreno consideraba indispensable para que los legisladores gozaran de la más absoluta libertad en sus deliberaciones y para ello recordaba el caso de Washington. Por su parte, Gorriti y Funes, unitario y federal respectivamente, coincidían en que fijar la capital en Buenos Aires despertaría malos recuerdos: para el primero los de la época de los virreyes en la que su condición de centro de los recursos había provocado las quejas de todos, y para el segundo los de la Revolución, cuya historia reavivaría la alarma entre los pueblos de la unión. Gorriti descartaba incluso la exigencia misma de establecer una capital en virtud de los efectos negativos que tendría sobre la conducta de los hombres dado que la frivolidad, la disipación, la intriga, la inmoralidad y el lujo caracterizaban a todas las capitales del mundo sin excepción.<sup>15</sup> No obstante, la impugnación de Buenos Aires en uno y en otros se asociaba indudablemente al rechazo común del centralismo cimiento mismo del proyecto.

<sup>12</sup> El gobernador Las Heras había resistido el pase de la tropas porteñas a la dependencia de un general nombrado por el Presidente Rivadavia a pesar de que la ley del congreso del 2 de enero de 1826 había declarado nacionales a las tropas veteranas de las provincias rioplatenses.

<sup>13</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 22 de febrero de 1826, Tomo II, p. 705.

<sup>14</sup> Chiaramonte, "Fundamentos iusnaturalistas ...", op. cit., "La formación de los estados nacionales ...", op. cit.

<sup>15</sup> Ravignani, E. *Asambleas ...*, T. II, sesiones del 24 de febrero, p. 736, 1 de marzo, p. 813 y sesión del 27 de febrero de 1826, p. 769.

Sin embargo, la imputación de ilegalidad fue la que motivó una condena unánime entre quienes se opusieron al proyecto, desde los unitarios Castro, Gorriti, Paso o Zavaleta hasta los federales Manuel Moreno, Gregorio Funes o Mateo Vidal.<sup>16</sup> Como dijimos más arriba, Manuel Antonio Castro, diputado por Buenos Aires y miembro de la comisión de asuntos constitucionales, fue el primero en rechazar el proyecto en aquellos términos. La desmembración material y formal del territorio de la provincia de Buenos Aires, que resultaría de su adopción, implicaba la violación de la ley provincial por la cual aquella había aceptado reunirse en un congreso nacional y de la Ley Fundamental dada por el propio congreso que garantizaba el funcionamiento de las instituciones provinciales hasta tanto se adoptara una nueva constitución. Contra los pronósticos optimistas de Agüero, que había declarado que Buenos Aires ganaba, para Castro era indudable que perdía: “Desmembrada la provincia de Buenos Aires, ya no es aquella misma que se reservó esa aceptación [la de la constitución] y a quien el congreso se la concedió: extinguida su junta, y desbaratadas sus instituciones, y ya no puede poner en ejercicio este derecho”.<sup>17</sup> Asimismo quedaba desvirtuada la representación de los diputados porteños en el congreso no sólo por haber desobedecido una ley provincial sino porque la entidad a la que representaban había dejado de existir como tal.

Ahora bien, las argumentaciones que siguieron sugieren descartar la idea de que una impugnación de este tipo pueda calificarse de “formal” por su oposición a las normas establecidas. Por el contrario, el afán por demostrar la ilegalidad de la iniciativa presidencial puso al descubierto, por una parte, la diversidad de ideas acerca de la naturaleza soberana de las provincias y de la nación, como así también del diagnóstico sobre la organización política vigente desde la caída del gobierno central. Cuestiones ambas que reflejan las raíces principales del conflicto por la organización del estado. Se puede apreciar asimismo que esa variedad tiene más de un matiz e incide en la tajante división que suele establecerse entre unitarios y federales. En este sentido, se constata por ejemplo que el respeto por los “derechos de los pueblos” no es exclusiva de las posturas federales<sup>18</sup>. A ello contribuyó indudablemente el desarrollo institucional de las provincias durante la “época del aislamiento” fundado sobre el principio de la soberanía de los pueblos. Esta realidad se volvió ineludible para la mayoría de los diputados del congreso.

Como recordamos en la introducción la disputa era promovida por la vigencia del pacto que había dado nacimiento a la nación rioplatense y no sobre su origen contractual sobre el cual existía consenso. Del mismo modo resultaba claro que quienes prestaban el consentimiento al pacto eran las provincias y no los ciudadanos. Para los opositores al proyecto, la caída del gobierno central en 1820 había ocasionado la disolución de aquel contrato y, por lo tanto, de la nación; las provincias se habían vuelto independientes y soberanas y la voluntad de cada una de ellas era la que había establecido un nuevo contrato de reunión a través de la Ley Fundamental de 1825. Del lado de los federales, Mateo Vidal sostenía que si se faltaba a él “todas y cada una de ellas [las provincias] están en plena libertad para separarse, y proveer

---

<sup>16</sup> Para la calificación de unitarios y federales se ha tenido en cuenta especialmente el voto personal que cada diputado expresó cuando se trató la forma de gobierno en la sesión del 15 de julio de 1826. En el caso de Funes, que había abandonado su banca de diputado un mes antes, y de Moreno, que no asistió a aquella sesión, la calificación se ha deducido de las posiciones adoptadas en los debates del congreso.

<sup>17</sup> Ravignani, E. *Asambleas ...*, Sesión del 22 de febrero de 1826, T. II, p. 709.

<sup>18</sup> Sobre la compatibilidad entre unitarismo y autonomismo durante la primera década revolucionaria, véase Chiaramonte, José Carlos, “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, M., (comp.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, FCE. 1993.

conforme a sus intereses”, a lo que Manuel Moreno agregaba que “una ley fundamental no se destruye sino por un nuevo contrato entre los miembros de un estado, por los mismos elementos que constituyen la soberanía”, es decir, por una constitución fruto del acuerdo entre las provincias a través de sus representantes.<sup>19</sup> Para este último, la nación no era otra cosa que una asociación de pueblos que había existido en el pasado para luego disolverse por incumplimiento de la constitución y, a partir de ese estado de desunión, las posibilidades de organización de esos mismos pueblos eran múltiples:

“Deshecha en efecto la nación, roto el pacto que las unía, pudo suceder .... que se uniese a un gobierno consolidado; gobierno de Rei, acaso, o un gobierno de unidad representativo. Pudieron confederarse dos o tres juntas, y hacer varias confederaciones de todo este pacto. Pudieron también hacer una confederación, que fue lo que hicieron de todas estas provincias confederadas por una autoridad general, y por ciertos pactos en que entraron renovando otros, y formar un todo de nación. Pudieron también haberse separado cada una de ellas, y haber formado Estados separados, que no sería una nación grande, pero siempre sería una nación”<sup>20</sup>

Sin embargo, el cordobés Gregorio Funes había sostenido una posición particular acerca de este tema cuando se discutió la ley fundamental: si bien creía que la separación de las provincias no había provocado la ruptura del pacto de unión y, por consiguiente, el congreso y la nación volvían a gozar de los derechos que les correspondían desde antes de los años 20, consideraba prudente, aunque no fuera justo, dejar las cosas como estaban y como lo habían establecido las provincias.<sup>21</sup> Esa situación es la que lo llevó a juzgar en el presente debate que mientras no se dictara una nueva constitución, las provincias se hallaban bajo un sistema de “federación de hecho”, por el cual “se reservaron su soberanía, sus instituciones particulares: ... y para formar una nación se reúnen en un congreso nacional, el cual con un poder ejecutivo pone en ejecución las leyes, pero este poder ejecutivo y el congreso no tienen ningún influjo sobre el orden social, sobre la administración interior de las provincias: ...”.<sup>22</sup> El pacto de unión sobrevivía pero lo que no había era una nación constituida.

Los unitarios disidentes, que condenaban el proyecto por su ataque a las instituciones de Buenos Aires, coincidían con los federales acerca del carácter soberano de las provincias. Félix Frías, diputado por Santiago, decía que “antes de reunirse el congreso, cada una de las provincias sostenía su soberanía, y toda su independencia en el ejercicio de sus derechos...”. El diputado porteño Zavaleta, por su parte, fundamentaba el derecho de Buenos Aires a establecer la condición de respeto hacia sus instituciones en virtud de que “cada provincia en aquel tiempo se regía como un estado independiente ... Por una fatalidad,

<sup>19</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 23 de febrero de 1826, T. II, p. 716 y 729.

<sup>20</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 28 de febrero de 1826, T. II, p. 799.

<sup>21</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 18 de enero de 1825, T. I., p. 1051.

<sup>22</sup> Sobre este diagnóstico es interesante lo que resalta un año después el *Mensajero Argentino*, diario que respaldaba al gobierno presidencial. Si, por una parte, el redactor desmiente que durante el período 1820-1825 hubiera regido el sistema federal, por la otra, asevera la existencia de estados soberanos e independientes. “...aunque cada pueblo se gobernaba por sí solo, mientras duró el período de la desunión, lo que se llama *República Argentina* no se rigió jamás por formas federales. ... Lo único que hay de cierto es que, *de hecho* cada una se creyó un estado, tan independientes de las otras bajo todo respecto, como lo es Inglaterra de Turquía, o Francia del Japón. Todas eran soberanías independientes, todas eran repúblicas aisladas, ... y, en fin, tal modo de ser era un verdadero monstruo en política.” *Mensajero Argentino*, N. 215, Buenos Aires, viernes 18 de mayo de 1827, p. 2, col. 2 y 3.



los vínculos que unían estos pueblos se habían roto, y desde ese aciago momento cada provincia, gobernada por sí misma, ejercía la plenitud de su soberanía.”<sup>23</sup>

Frente a estas posturas, los defensores del proyecto reafirmaron la vigencia del pacto y se manifestaron en favor de la oportunidad que el proyecto brindaba para superar la situación imperante en el Río de la Plata y sobreponer el interés general, es decir de la nación, a los intereses parciales o provinciales. Para Valentín Gómez había una única nación dado que la soberanía era indivisible en su origen aunque “divisible en sus objetos y aplicaciones, y así es que, sin embargo, que la nación fue constantemente una, faltando una autoridad común y general, cada provincia pudo reservar aquella parte, y proveer a sus necesidades en el orden político”. De allí que si la realidad política rioplatense no le permitía negar el ejercicio de la soberanía por parte de las provincias, eso no significaba que el pacto de asociación establecido desde 1810 se hubiera disuelto. Por el contrario, certificaban su vigencia la reincorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas, el reclamo de la provincia de Tarija y el reconocimiento por parte de Bolívar del principio “de que ninguna provincia puede separarse por sí misma, y sin el consentimiento de las otras con quienes estaba ligada.”<sup>24</sup> Admitir una disolución era, en cambio, en extremo riesgoso puesto que equivalía a reconocer como legítima la anexión de la Banda Oriental al Imperio luso-brasileño en 1821.

Consecuencia de la continuidad del pacto de unión era la negación del derecho de secesión que, según el diputado por San Luis, Dalmacio Velez, impedía a las provincias retirarse “porque toda condición que quiera poner la provincia debe ser bajo la obligación primera que sobre ella pesa desde más de dos siglos, de vivir en sociedad con los demás pueblos”.<sup>25</sup>

En cuanto al diagnóstico sobre el sistema político reinante en aquellos momentos, Gómez discrepaba con Funes alegando que la consulta a las provincias sobre la forma de gobierno había revelado que, sólo tres de ellas<sup>26</sup> se inclinaban por la federación, mientras que el resto se había pronunciado por la unidad o por la aceptación de la resolución que tomara el congreso. De este modo, tendía a disminuir el peso soberano de las provincias y sus instituciones en favor de la supremacía del congreso y el gobierno general.

Paralelamente, se introdujeron cuestiones tales como la de las facultades del congreso nacional y la de la relación entre representantes y representados, que se relacionaban de modo directo con el tema de la soberanía. El congreso ¿qué carácter tenía?, ¿podía sancionar una ley que contradijera una anterior, como era el caso de la Fundamental? La salud pública y las asechanzas de una guerra externa, razones de peso pero coyunturales ¿podían justificar la interpretación abusiva de aquella? Los representantes ¿podían ignorar las instrucciones recibidas de sus respectivos comitentes? Estos interrogantes suscitaban juicios divergentes. Si Manuel Gallardo, por Buenos Aires, no dudó en afirmar que dada la calidad constituyente del congreso “su carácter es casi omnipotente” y “el primer depositario de la soberanía nacional, que no pueden ejercer los pueblos por sí”, Moreno puso en claro que

<sup>23</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 25 de febrero, T. II, p. 760, 771 y sesión del 2 de marzo de 1826, T. II, p. 832.

<sup>24</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 24 de febrero, T. II, p. 749 y del 27 de febrero de 1826, T. II, p. 774.

<sup>25</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 25 de febrero de 1826, T. II, p. 764.

<sup>26</sup> Hasta ese momento las provincias que habían optado por la forma federal eran Mendoza, San Juan y Santiago del Estero.

“El congreso no es más que una autoridad delegada; esa autoridad no viene de Dios, como se hace creer en Europa: nosotros antes de venir aquí éramos unos simples ciudadanos, y nos hemos reunido en este lugar mandados por otros que tienen la soberanía, y se nos ha podido mandar del modo que quisieran, ...”<sup>27</sup>

La existencia de condicionamientos en los poderes de los diputados en la mayor parte de los casos<sup>28</sup> como la sinonimia establecida entre agente de negocios, mandatario, apoderado y representante evidenciaba tanto la persistencia de la antigua figura del “mandato imperativo”<sup>29</sup> como la calidad soberana reconocida a las provincias.

Al respecto, es interesante la posición de Gorriti porque si, por un lado, censuraba la postura que aceptaba que los diputados pudieran actuar de acuerdo a su conciencia contrariando así el mandato recibido, por el otro, reiteraba lo dicho un año antes cuando se opuso a la sanción de la Ley Fundamental. En esa ocasión había considerado que por ella “el congreso vendió las ventajas de su posición. Las provincias fueron puestas en una especie de soberanía independiente. ... Todos se creyeron en derecho de examinar las leyes del congreso, y de oponerles resistencia, cuando juzgaron estar en oposición de sus prerrogativas. ...” En efecto, el obstáculo a la libertad del congreso no residía en las instrucciones sino en el sometimiento de las resoluciones del congreso a las Juntas Provinciales. Sin embargo, dado que la ley era un hecho y que había establecido como máxima que no debía obrar por imperio sino por negociaciones, debía ser respetada si se quería conservar la confianza pública. Esa misma consideración es la que llevó al diputado Zavaleta a proponer que el congreso negociara previamente el consentimiento de la provincia porteña. Por otra parte, ninguna circunstancia justificaba para los opositores el atropello de las leyes ni siquiera la de la guerra. Es más, la variación de los principios establecidos en esa ley implicaría para el diputado salteño un acto de despotismo que pondría en peligro al propio congreso y por eso consideraba que “sólo a virtud de un nuevo consentimiento puede alterarse la menor de las condiciones registradas en él”.<sup>30</sup>

### Consideraciones finales

“Despotismo”, “pérdida de las formas de pueblo libre”, “variación de principios” son los cargos que la oposición levanta contra el proyecto de capitalización y el rechazo a su centralismo lo que aglutina en este trance a una parte de los unitarios y a los pocos federales presentes en ese momento en el congreso<sup>31</sup>. Este proyecto escinde a los unitarios en centralistas y no centralistas. Si lo que caracteriza a ambos es la creencia en que la vía más adecuada de organizar el estado rioplatense es la adopción de la unidad de régimen, lo que los distingue es la manera de llevarlo a cabo. Un unitario no centralista como Gorriti había señalado la necesidad de actuar prudentemente y por medio del convencimiento así como el deber de

<sup>27</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 24 de febrero de 1826, T. II, p. 740.

<sup>28</sup> Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires; *Documentos del Congreso General Constituyente de 1824-1827*, La Plata, 1949. Documentos del Archivo. Tomo XIII. **Error! Marcador no definido.** Apéndice: Actas de elección, poderes y diplomas de los diputados al Congreso General Constituyente de 1824-1827.

<sup>29</sup> Chiamonte, José Carlos, Ternavasio, Marcela, Herrero, Fabián, “Vieja y nueva representación: Los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820”, en Annino, Antonio (coord.) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995.

<sup>30</sup> Ravignani, E., *Asambleas ...*, Sesión del 2 de marzo, T. II, p. 843 y 848 y del 1 de marzo de 1826, p. T.II, p. 811.

<sup>31</sup> Manuel Dorrego y Pedro Feliciano Cavia, diputados por Santiago y Corrientes respectivamente, y voceros principales del federalismo, ingresaron más adelante.

respetar lo establecido en la Ley Fundamental, –y por esa razón se lo ha catalogado en alguna oportunidad como federal. En cambio, los centralistas como Gómez, Agüero –en su papel de ministro de gobierno- o Gallardo manifiestan una voluntad férrea de imponer la solución unitaria y para ello están dispuestos a respaldar las medidas tendientes a vigorizar la autoridad del ejecutivo y del congreso presentadas por la presidencia, siendo la ley “capital” la primera de ellas. Esta ley tenía, desde la óptica de sus inspiradores, un doble propósito: el de fortalecer a las autoridades generales al convertir en distrito propio a la porción territorial porteña con mayor población y recursos, a la par que el de eliminar la fuente de los celos y de las prevenciones de las provincias, pues los privilegios de Buenos Aires dejaban de pertenecer con exclusividad a una provincia para ser propiedad de “todas”. Para ello accedieron a forzar la interpretación del artículo 4 de la Ley Fundamental que establecía los alcances de la autoridad del congreso, si bien de manera muy vaga<sup>32</sup>, hasta llegar a anular lo establecido en el artículo anterior respecto de la continuidad de las instituciones provinciales.

Recientemente se ha explicado que “el gesto de gran audacia” que traducía la capitalización de Buenos Aires no fue valorado suficientemente por los diputados del interior y que los diputados porteños no sólo reaccionaron con airado espíritu localista sino que cambiaron de rumbo y se sumaron a las fuerzas que se oponían al proyecto rivadaviano de reorganización nacional.<sup>33</sup> Sin embargo, del análisis que se ha hecho del debate como de la prensa porteña se desprenden algunas observaciones que matizan una interpretación que se fundamenta en un supuesto enfrentamiento entre “fuerzas nacionalistas”, encarnadas por Rivadavia y sus acólitos, y “fuerzas provincialistas” representadas por los caudillos del interior y por los terratenientes porteños, como así también de la relación entre unitarismo, centralismo y porteñismo.

En primer lugar, la oposición de los diputados del interior como Gorriti o Funes se derivaba no tanto de una incapacidad para valorar con justicia el “sacrificio” de Buenos Aires, sino más bien del temor que ese mismo “gesto” les infundía. Si las autoridades generales podían avanzar sobre las instituciones soberanas de la más poderosa de las provincias rioplatenses qué podían esperar las demás, sin duda más débiles.

En segundo lugar, es verdad que los porteños se rebelaron ante un proyecto cuyo resultado era la muerte de la provincia. Frente al oficialismo de *El Nacional*, el *Mensajero Argentino* y *El Observador*, apareció *El Ciudadano*, que redactado por Pedro Feliciano Cavia -futuro integrante de la oposición federal como diputado por Corrientes-, se comprometía “a entrar en todas las graves cuestiones que encierra el pensamiento de dar una capital al Estado, y reducir a la nada la benemérita provincia, que hasta hoy ha sido conocida con el nombre de Buenos Aires”.<sup>34</sup> No obstante, el ataque se focalizó especialmente sobre la variación de principios que en los últimos tiempos había sufrido la conducta del autor y de los principales defensores de la ley de capitalización. Recuerda que en 1824 el entonces integrante de la sala porteña Julián S. de Agüero, había calificado de insensato a cualquiera que pretendiera acabar con la junta y sus instituciones y añadía que una actitud de ese tenor se convertiría

---

<sup>32</sup> El artículo 4º de la Ley Fundamental de 23 de enero de 1825 establecía que “Cuanto concierne a los objetos de la independencia; integridad, seguridad, defensa, y prosperidad nacional, es el resorte privativo del Congreso General.” *Fuentes para el estudio de la historia institucional argentina*, Recopilación y Prólogo por Alberto David Leiva, Buenos Aires, Eudeba, 1982, p. 244.

<sup>33</sup> Segreti, Carlos S.A., *Bernardino Rivadavia. Hombre de Buenos Aires, ciudadano argentino*, Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 367.

<sup>34</sup> *El Ciudadano*, N. 1, Buenos Aires, 23 de febrero de 1826, p. 1-2.

“en causa común e individual de todas las provincias”<sup>35</sup> En cuanto a Rivadavia, el redactor reproducía a modo de prueba, las “proposiciones” elaboradas por aquel con motivo de la reunión del Congreso de Córdoba de 1821. Comentaba a continuación que ese documento reconocía que “hasta el caso de poner el sello a sus pactos, las provincias debían retener en sus manos la soberanía necesaria para sus negocios interinos”.<sup>36</sup> El cambio de postura se orientaba ciertamente hacia un centralismo que repercutía directamente no sólo en un conflicto acerca del sujeto de imputación de la soberanía sino incluso sobre la concepción misma de la soberanía de la nación. Cavia lamentaba que quisiera reducirse la soberanía de los pueblos a su especie más imperfecta y efímera: el derecho de sufragio. En consecuencia, las provincias debían limitarse a la elección de sus representantes para quedar luego condenados a la clase de autómatas. Concluía declarando explícitamente la raíz doctrinal que diferenciaba a la oposición de quienes respaldaban el proyecto y que, en última instancia llevaría al fracaso de la constitución unitaria de 1826:

“Los amigos de estas doctrinas se empeñan también en levantar en sus injustas fantasías una *nación ideal*, separada enteramente de sus miembros. Mas así como el cuerpo humano no es otra cosa que el conjunto de las partes que lo componen, del mismo modo la nación consiste en los pueblos, cuya armonía y vigorosa acción son precisas para formar un todo.”<sup>37</sup>

Para finalizar, consideramos que, aunque la razón última de la oposición es el centralismo que distingue al proyecto y a sus promotores y provoca una escisión en el grupo de representantes unitarios -que los acerca en algunos aspectos a las posiciones de los diputados federales-, ella no implicará a la larga una ruptura de aquel bloque. Los diputados unitarios que se opusieron a la ley capital, incluidos todos los porteños, no dejaron de votar a favor de la forma unitaria de gobierno ni de la sanción de la constitución que consagraba ese sistema en diciembre de ese año. Que la carta resultante contemplara la creación de consejos de administración locales cuyos integrantes serían elegidos por el gobierno nacional a partir de las ternas propuestas por las provincias, no invalida la posibilidad de calificarla como el último intento de organización de un estado rioplatense bajo la dirección de Buenos Aires, pero fue probablemente un elemento ayudó a paliar, desde el punto de vista de los unitarios disidentes, su centralismo y evitó la ruptura del grupo. Entre los comisionados designados por el congreso para presentar y defender la constitución ante las juntas de representantes del interior figuran Gorriti, quien la sostuvo con fervor ante la Junta de Representantes de Córdoba y ponderó, sobre todo, a los consejos de administración locales en tanto garantes de los derechos de los pueblos, Zavaleta ante la de Entre Ríos y Castro ante la de Mendoza. Los tres habían votado en contra de la ley capital, y los dos últimos habían sido representantes de la menguada provincia porteña.

<sup>35</sup> *El Ciudadano*, N. 12, Buenos Aires, 21 de abril de 1826, “Sigue la contramarcha de principios”, p. 167.

<sup>36</sup> *El Ciudadano*, N. 17, Buenos Aires, 3 de junio de 1826, “Cuestión del día”, pp. 197-204.

<sup>37</sup> *El Ciudadano*, N. 17, Buenos Aires, 3 de junio de 1826, “Cuestión del día”, p. 204.