

Programa Interuniversitario de Historia Política

Foros de Historia Política – Año 2025

historiapolitica.com

Unitarios, federales y la provincia como objeto de disputa, 1824-1826¹

Nora Souto (Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani, UBA/CONICET)

El Congreso Constituyente de 1824-1827 fue la última reunión en la que se discutió la forma de organizar políticamente a las provincias rioplatenses entre dos modelos opuestos, unidad y federación. En ella, la propuesta de unidad de régimen alcanzó una renovada formulación y el discurso de sus partidarios no se limitó a rescatar argumentos del pasado, sino que fue reelaborado en función de las críticas ya clásicas de sus adversarios, como así también, de las lecciones extraídas de las peripecias de los gobiernos centrales durante los años diez (Souto, 2017). Sin un gobierno central y en un contexto de fragmentación territorial y política, una de las piezas clave para la viabilidad de la forma de unidad fue la de resolver cómo funcionarían las provincias en una nación de soberanía única e indivisible. Resulta, en consecuencia, indispensable indagar acerca de los modos en que los unitarios imaginaron la naturaleza de las provincias en el marco de su proyectado estado rioplatense para poder así darle inteligibilidad a las decisiones del Congreso y Poder Ejecutivo nacionales tales como la sanción de la ley de capitalización de Buenos Aires en marzo de 1826, la introducción de los consejos de administración locales en cada provincia y el proyecto de creación de dos nuevas provincias en el territorio remanente de la provincia porteña. Con ese fin, repasaremos las opiniones y reflexiones vertidas por ellos -pero también por los federales- sobre el carácter de las provincias, sea en sus respectivos medios de prensa, sea en los debates del Congreso Constituyente.

¹ Una primera versión de este texto fue presentada en el XIX Congreso de AHILA, 2021. Agradezco las observaciones a ese texto de los integrantes del simposio y las de Alejandra Pasino a la presente versión.

Al centrarnos en lo que los contemporáneos entendían por provincia, observamos que la variedad de estas visiones sobre su naturaleza y su rol depende, por una parte, de su postura sobre la organización de la nación y, por otra parte, de la dimensión temporal que estén contemplando. Es por ello que nos proponemos analizar los sentidos de la voz provincia en tres tiempos -pasado, presente y futuro- y apreciar cómo inciden en la colisión de esos significados el “espacio de experiencia” y el “horizonte de expectativas” de diputados y publicistas unitarios y federales (Koselleck, 2001).

Al adoptar esta perspectiva nos proponemos contribuir al más amplio debate que, a partir de los trabajos de J. C. Chiaramonte (1983, 1991, 1993, 1995, 1997) se ha dado en los últimos veinte años acerca de la formación y carácter de las provincias que protagonizaron la vida política rioplatense entre 1820 y 1853. Por razones de extensión no podemos dar cuenta aquí de las líneas de investigación más recientes que han aportado nuevas miradas y cronologías sobre el establecimiento de las provincias como así también observaciones y reparos sobre la calidad “estatal” y/o “soberana” de las mismas (Bragoni, 2005; Marchionni, 2008 y 2013; Tío Vallejo, 2011; Verdo, 2014 y 2019; Martínez, 2015; Bransboin, 2015; Ayrolo, 2016, 2019 y 2022; Agüero 2018, 2019 y 2022).

Apreciaciones contemporáneas sobre las provincias

Pasado: peso del “espacio de experiencia”

Uno de los tópicos que aparece en las fuentes analizadas remite al diagnóstico sobre la calidad de las provincias durante el “período de aislamiento”, iniciado con la disolución del Directorio en 1820. En este punto la divergencia emana del énfasis más que de las posturas de la prensa unitaria y federal dado que si ambas coincidían en que desde 1820 hasta el presente las provincias habían gozado de una “independencia” a la que la primera no dudaba en calificar de “absoluta”², en la segunda se reclamaba que las provincias deberían

² *El Nacional* N° 5, 20-1-1825, Senado de la Nación (1960). *Biblioteca de Mayo*, Buenos Aires, T. X, p. 9341-9342. “No es preciso entrar en el examen de las causas, que produjeron su disolución: ellas de hecho quedaron separadas, y autorizadas por la suprema ley para adoptar cada cual el modo de regirse que creyó más conforme a sus intereses, o que le fue posible establecer para salir del conflicto. Durante este período algunas han conquistado su existencia, otras han reformado sus antiguas instituciones, y establecido nuevas, y todas se han conservado en absoluta independencia.” El uso del adjetivo “absoluta” es un probable eco de los debates de la década de 1810 acerca de la relación entre los dominios americanos y España. (Pasino, 2014)

ser llamadas con más propiedad “estados”. En efecto, un remitido publicado en el periódico federal *El argentino* contrastaba la definición del diccionario del Dr. Johnson, según la cual una provincia era un “país conquistado” y “gobernado por un delegado”, con la realidad de unos “pueblos independientes”, error que inducía a su autor a proponer que

sería más exacto llamar como hasta hoy *Provincia de Buenos Aires, Estado de Buenos Aires*, lo mismo que al de dar al Congreso el título de esta nación, en vez de lo que antes se usaba, es decir en vez de Provincias Unidas, llamar *Estados Unidos* de la Plata.³

La capacidad para designar sus propias autoridades era uno de los signos visibles de esa independencia, pero los debates del Congreso muestran que había otros derechos de los que habían gozado las provincias entre 1820 y 1824 como el de contar con fuerzas militares para conservar el orden interno y defenderse de sus vecinas, el de amonedación, el de patronato –aunque se admitía que era ejercido sólo por algunas–, el de la propiedad de las tierras de su jurisdicción o la de sus rentas. En ese sentido, la Ley Fundamental (23-1-1825) que definió el carácter, objeto y términos de actuación del Congreso Constituyente, preservó asimismo las instituciones de las provincias hasta la sanción de una constitución y el derecho de las mismas a ratificarla o rechazarla (art. 3 y 6)⁴. En su diseño puede apreciarse el equilibrio siempre inestable entre el imperativo que guiaba a los diputados respecto de la conservación del *status quo* alcanzado por las provincias durante el período de aislamiento y el deseo de organizarse bajo un gobierno común.

Presente: espacio de experiencia y horizonte de expectativas en conflicto. Del pensamiento a la acción I: la ley capital

No obstante, y este es otro de los tópicos que desarrolló la prensa unitaria primero y los partidarios de la unidad en el Congreso después, fue el de la distinción entre la condición de las provincias tras haber renovado el pacto de unión que significó la reunión de la representación nacional en diciembre de 1824 y la que habían tenido anteriormente. En este punto, hubo discrepancias acerca del rol que debían asumir las provincias mientras el Congreso encaraba la labor constituyente que no pueden adjudicarse a una división a rajatabla

³ *El argentino* N° 3, 31-12-1824, pp. 38-39. La provincia como territorio conquistado remite a la expansión territorial romana.

⁴ Ravignani, E. *Asambleas constituyentes argentinas*. Buenos Aires, Peuser, 1937, T. I, pp. 1132-1133.

entre unitarios y federales. Para gran parte de los unitarios las provincias debían amoldarse a la presencia de una autoridad que representaba a la nación y se concebía superior; para los federales, en cambio, –y para algunos unitarios como veremos– la presencia y las disposiciones del Congreso no alteraban las competencias de las provincias y para ello invocaban la Ley Fundamental.

Los redactores de *El Nacional* subrayaron la voluntad de los pueblos de formar una nación e indicaban los pasos a seguir para hacerla realidad gradualmente antes de acometer la organización constitucional. Así, insistían en que las provincias debían estar dispuestas a ceder derechos y resignar pretensiones particulares en función del interés general de la nación y de las sólidas ventajas que redundarían en su beneficio.⁵ Afirmaban asimismo la necesidad de desterrar el ruinoso “espíritu de independencia” de las provincias, “pretensión quimérica” que impedía la organización del estado. Por el contrario, para estrechar los vínculos entre los pueblos se imponía la tarea de “nacionalizarlo todo” y en pos de ese objetivo apoyaban iniciativas concretas como la extensión a todas las provincias del sistema de gobierno representativo y republicano, la creación de un banco nacional y de un ejército con participación de reclutas de todas las provincias para la “nacionalización de la guerra” contra el imperio del Brasil.⁶

Entretanto, en el Congreso, con la sanción de la Ley de Presidencia (6-2-1826) los unitarios abandonaron la cautela y avanzaron con pie firme hacia la implantación de un estado bajo el régimen de unidad en el territorio rioplatense cuya soberanía definida como única e indivisible se atribuía a la nación. Para *El Nacional* dicha ley ponía fin al “período de dislocación general” y “pueblos aislados, en total independencia los unos de los otros, aparecen desde este nuevo período como rayos de un eje común”. El periódico manifestaba expresamente su empeño en colaborar para “la grande obra de la nacionalización e integridad territorial” y de hecho alentaba la iniciativa de capitalización de una porción del territorio bonaerense propuesta por el presidente Rivadavia a la que presentaban como la base de la “nacionalización del país”.⁷ *El Mensajero Argentino*, por su parte, recordaba que la creación de becas para estudiantes de las provincias por parte de la de Buenos Aires había sido también

⁵ *El Nacional* N° 7, 3-2-1825, *BM*, T. X, p. 9364-9365.

⁶ *El Nacional* N° 11, 3-3-1825, *BM*, p. 9405; N° 36, 1-12-1825, *Id.*, p. 9689-9690 y N° 45, 2-2-1826, *Id.*, p. 9787-9788.

⁷ *El Nacional* N° 47, 16-2-1826, *BM*, T. X, pp. 9811-9812 y 9814.

una medida que contribuiría a “nacionalizar el territorio” y en especial lo sería la aprobación de la Ley capital, en la medida en que la única diferencia entre esta y las provincias sería el tamaño de su población, de sus edificios o de su riqueza mientras que

será una misma la educación, unos mismos los principios, una misma la moral, y por último las costumbres nacionales serán conocidas por el examen de un pueblo cualquiera del territorio. ... las ventajas que resultan de que unas mismas leyes produzcan un mismo efecto en todo el territorio.⁸

Señalaban también que los vínculos entre las provincias creados por estas leyes serían más vigorosos que los que las habían unido durante el período de aislamiento, derivados de la herencia del antiguo régimen español, del sostén de la causa de la independencia, del instinto o de la necesidad. En ese nuevo escenario elevaban la voz para criticar la conducta monstruosa, en el sentido de anti natural, de las legislaturas provinciales que sometían a examen las leyes dadas por el Congreso, conducta que éste había elegido tolerar en razón de la exigüidad de su representación pero que con la reciente duplicación de la misma carecía de sentido.

No podía ocultársele la monstruosidad que aparece siempre que se ve que las resoluciones y las leyes de la primera autoridad de la nación están sujetas a la aprobación de los cuerpos de las provincias, y que estos tienen en su mano el poder de revocarles su carácter intrínseco, siempre que no sean conformes con sus particulares intereses, aunque lo sea con los del estado entero. Una autoridad tal no puede ni debe subsistir: viene a quedar de este modo enteramente ilusorio el ejercicio de la soberanía que le han delegado los mismos pueblos...⁹

La cita muestra no solo la tensión entre la soberanía nacional que se arrogaba el congreso y las soberanías provinciales sino la impugnación de una noción de provincia cuya nota distintiva había sido hasta el momento la de una “independencia absoluta” y que ahora era reemplazada por la de subordinación y obediencia en algunas materias a una autoridad supra provincial. En este sentido, para *El Nacional*, las funciones actuales de las legislaturas provinciales debían circunscribirse a intervenir en su régimen interno, a introducir modificaciones parciales que contribuyeran a la organización de la nación y a proveer la

⁸ *Mensajero Argentino* N° 30, 28-2-1826.

⁹ *El Nacional* N° 51, 16-3-1826, *BM*, T. X, p. 9982. La representación nacional fue duplicada por Ley del 19-11-1825. En Ravnani, E., *Asambleas*, T. II, p. 382.

información necesaria a las autoridades nacionales relativa a su opinión sobre la forma de gobierno, a sus ingresos, propiedades, población y deudas.¹⁰

El periódico federal *El Argentino*, por su parte, exponía la poderosa razón por la cual las provincias, más allá de las diferencias entre ellas respecto del establecimiento de instituciones republicanas y del alcance de los principios de libertad, se inclinaban en su mayoría por el sistema federal y se resistían a ceder derechos:

Después de cinco años en que cada pueblo entregado a sí mismo ha elevado y depuesto sus mandatarios: después de cinco años en que constantemente han ejercitado el poder de nombrar sus representantes, o la esperanza de quitarlos, este sentimiento se ha arraigado en la generalidad, y o la ignorancia lo ha hecho un capricho, o la razón lo ha regularizado, fortificándolo. En uno y otro caso, los pueblos son masas dispuestas a moverse, porque verán arrebatarse un poder que han gozado.¹¹

El énfasis de los federales en el carácter soberano de las provincias se intensificó cuando en las sesiones del Congreso se trataron proyectos de ley en los que se reclamaba la soberanía para la nación tales como los que versaron sobre el carácter de los representantes, la creación del ejército y del tesoro nacionales o el de la extensión de la enfiteusis a las provincias. Cuando se discutió el proyecto de formación de un erario nacional que disponía, por ejemplo, la hipoteca de las tierras provinciales, el diputado federal Manuel Moreno objetó que no se les solicitara el derecho de consentimiento a unas provincias que “están en ejercicio del poder soberano, y dentro de su territorio han estado y están haciendo leyes”.¹²

Pero la iniciativa que llevó la discusión sobre el sujeto de imputación de la soberanía a su punto culminante fue la que propuso nacionalizar y convertir en capital a una porción del territorio de la provincia de Buenos Aires que incluía la ciudad puerto y parte de su campaña.¹³ La propuesta del presidente Rivadavia que comenzó a discutirse el 22 de febrero de 1826 despertó no sólo la oposición de los federales sino también la de algunos unitarios como la de Manuel A. Castro, que integraba además la comisión de negocios constitucionales

¹⁰ *El Nacional* N° 52, 23-3-1826, *BM*, T. X, p. 9899-9900.

¹¹ *El argentino*, N° 25, 18-6-1825, T. I, p. 449.

¹² Sesión del 15-2-1826, *Asambleas*, T. II, p. 682.

¹³ El distrito capital abarcaba no sólo la ciudad de Buenos Aires sino a los pueblos de la campaña de Las Conchas, San Fernando, San Isidro, Quilmes, Morón y Ensenada.

cuyo dictamen en favor del proyecto firmó en disidencia.¹⁴ Para este diputado porteño, la aprobación de esta iniciativa significaba la desmembración material y formal del territorio de la provincia de Buenos Aires y la violación de la condición por la cual ésta había entrado al pacto y que traía como consecuencia que, a diferencia de las demás provincias, perdería irremediamente el derecho a ratificar la constitución que diera el Congreso.¹⁵ Manuel Moreno, diputado federal por la provincia oriental, se expresó con similar dramatismo al declarar que el proyecto de ley condenaba a “muerte” a la provincia porteña y a sus instituciones. Cabe señalar que tanto la idea de desmembración como la de muerte eran términos congruentes con la condición de “persona moral” que algunos le atribuían a las provincias, como veremos más adelante.¹⁶ Para *El tribuno*, la ley capital debía verse como “un ensayo de mal agüero” por el temor que despertaría en las demás provincias la posible pérdida de franquicias y derechos en manos de las autoridades nacionales y sentenciaba que “las provincias habrían sido muy necias, si hubiesen creído un solo instante, que ellas habían de ser consideradas como hijas, después que a su hermana mayor se ha tratado como entenada.”¹⁷

Entre las objeciones que recibió la propuesta presidencial, la de ilegalidad –por contrariar lo establecido en la Ley Fundamental acerca del respeto a las instituciones provinciales– atravesó a unitarios y federales por igual y puso en evidencia entre otras cosas que la salvaguardia de los “derechos de los pueblos” y la afirmación de la naturaleza soberana de las provincias no era patrimonio exclusivo de los federales.¹⁸ Así el diputado unitario por

¹⁴ Esta división del bando unitario fue transitoria y no restó apoyo entre sus miembros al régimen de unidad. Sin embargo, puso en evidencia los límites de algunos unitarios al sesgo fuertemente centralista de la propuesta rivadaviana. Además de Castro, entre los unitarios que rechazaron el proyecto de capitalización se encontraban el deán Zavaleta, Juan José Paso y Juan I. Gorriti (Souto, 2017, cap. 7)

¹⁵ Sesión del 22-2-1826, Ravignani, E. *Asambleas*, T. II, p. 708 y sgtes. La ley del 13-11-1824 dictada por la junta de representantes bonaerense había reservado a la provincia el derecho de regirse por sus instituciones hasta la sanción de una constitución y el de aprobarla o rechazarla.

¹⁶ Sesión del 23-2-1826, Ravignani, E., *Asamblea*, T. II, p. 725. Antonio Sáenz en *Instituciones elementales sobre el derecho natural y de gentes* (1822-1823) dice que “Una asociación formada con el consentimiento de los asociados, y dirigida por una o más autoridades que se expiden con la representación pública de todos, y es obligada a proveer acerca de su bien y seguridad, se ha considerado siempre como una persona moral que tiene su existencia, y funciones propias y peculiares de su especial ser y carácter moral.” (Sáenz, 1939, 66)

¹⁷ *El tribuno*, N° 48, 24-3-1827, p. 686.

¹⁸ Felix Frías, diputado por Santiago, afirmó que “antes de reunirse el congreso, cada una de las provincias sostenía su soberanía, y toda su independencia en el ejercicio de sus derechos...” y el Deán Zavaleta, diputado por Buenos Aires, 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, los vínculos que unían estos pueblos se habían roto, y desde ese aciago momento cada provincia,

Salta, Juan I. Gorriti, decía que a menos que se contara con el consentimiento de las provincias a la alteración de los términos de la Ley Fundamental “yo no puedo prestar mi sufragio a una ley que de un solo golpe destruye todos los derechos adquiridos por las Provincias, y puestos por base para la renovación del pacto de asociación”. El diputado unitario porteño Zavaleta, por su parte, convino con su colega y propuso la alternativa de que el Congreso negociara con la provincia porteña su anuencia a lo que era lisa y llanamente su propia extinción.¹⁹ Entre los unitarios que apoyaron el proyecto de capitalización, el diputado Valentín Gómez negó que se atacara la Ley Fundamental y justificó que esa misma ley concedía facultades al Congreso para alterar las instituciones provinciales antes de la sanción de la constitución.

Luego el artículo que dice, que las provincias se gobernarán por sus propias instituciones, no hizo más que sancionar la naturaleza de las cosas, suponiendo que estas mismas instituciones habrían de sufrir una alteración sucesivamente, según lo demanden los intereses nacionales, hasta que se diese la constitución; y sin embargo del poder de la ley, el congreso ha podido alterar varios de los establecimientos de las provincias, y también podrá, respecto de una, hacer una alteración sobre el concepto preciso de elevarla a un rango mayor que el que ella tenía en la clase de provincia, y ponerla a la cabeza de la nación,...²⁰

Esta interpretación de la ley revelaba al mismo tiempo que la noción de provincia que los unitarios tenían en mente para esos tiempos de transición hasta la organización definitiva del estado había perdido el rasgo de independencia. En su art. 3 la Ley Fundamental reconocía “la naturaleza de las cosas” y era, si se nos permite la analogía, una fotografía de la condición de las provincias en el momento en que aceptaron reunirse en Congreso. Pero esa misma ley, que en su art. 4 habilitaba a la representación nacional a disponer medidas en relación con la “independencia; integridad, seguridad, defensa, y prosperidad nacional” daba pie a que las provincias tuvieran que adaptarse a convivir con una autoridad con pretensión de supremacía que podía eventualmente recortar alguno de sus derechos.²¹

governada por sí misma, ejercía la plenitud de su soberanía”. Sesión del 25-2-1826, Ravignani, E., *Asambleas*, T. II, p. 760, 771 y sesión del 2-3-1826, Id., T. II, p. 832.

¹⁹ Sesión del 1-3-1826, Ravignani, E., *Asambleas*, T. II, p. 812 y 820.

²⁰ Sesión del 22-2-1826, Ravignani, E., *Asambleas*, T. II, p. 713.

²¹ Ravignani, E., *Asambleas*, T. I, p. 1132.

Sin embargo, el quiebre del bando unitario a raíz del proyecto de capitalización de Buenos Aires –que terminó convirtiéndose en ley el 4 de marzo de 1826– fue efímero. En las sesiones de abril de 1826, cuando en el Congreso se debatía sobre la conveniencia de establecer una regla común acerca de quién podía remover a los representantes nacionales, si las juntas de provincia que los nombraron o el propio cuerpo que integraban, el otrora disidente Castro no tuvo reparo en mostrar que el Congreso podía despojar a las provincias de una de sus atribuciones aun antes de la promulgación de la constitución. Al respecto, dejó en claro que el derecho de remoción de los diputados no podía atribuirse a las juntas provinciales puesto que la soberanía era del pueblo que había elegido a los representantes y no de aquellas que solo “representan a sus pueblos para las funciones que terminan dentro de su Provincia”²². Y enumeraba a continuación qué otros derechos poseían las provincias para defender sus intereses, llegado el caso de que no se conformaran con la actuación de sus diputados en el Congreso:

el derecho de petición, para reclamar: tienen la censura, tienen la libertad de la prensa, y sobre todo.... La de tomar en su mano la Constitución que el congreso de, y aceptarla o rechazarla. ... Pero aun cuando por una desgracia la más funesta,... los Diputados hayan faltado a la confianza de sus comitentes, ... entonces sí que les queda ese derecho de violencia, ese derecho de insurrección; pero derecho extremo ... porque es para casos extraordinarios: derecho último, que no puede considerarse como ley, y que no está escrito en ningún código ni Constitución.²³

No obstante, su postura respecto del carácter de las provincias no estuvo exenta de contradicciones puesto que, a pesar de su afán por imponer la idea de que la soberanía de un país era indivisible, terminaba reconociendo el hecho incontestable de que la soberanía “Se ha dividido en el nuestro por desgracia en pequeños átomos y fracciones, de suerte que hay una lucha de soberanías provinciales con el orden y soberanía nacional”.²⁴ A la admisión de ese conflicto contribuía ciertamente el discurso de los federales, quienes no perdían oportunidad en afirmar que las provincias al presente conservaban el mismo carácter soberano del que habían gozado antes de la reunión del Congreso. Así cuando, como consecuencia de la sanción de la ley del 15-4-1826, el Congreso impidió que el diputado por

²² *Asambleas*, Sesión del 11-4-1826, T. II, p. 993. Luego de un arduo debate el 15-4-1826 se aprobó una ley que impidió a las provincias remover a sus diputados.

²³ *Asambleas*, Sesión del 13-4-1826, T. II, p. 1016.

²⁴ *Asambleas*, Sesión del 11-4-1826, T. II, p. 992.

Santiago del Estero Carol fuera removido por orden de la junta provincial, M. Moreno reivindicó que “esa soberanía, que con tanta admiración se ha llamado parcial en las provincias, es una verdadera soberanía,” y M. Dorrego que “ellas estaban en posesión plena de la soberanía de hecho y de derecho”.²⁵

El contrapunto entre la prensa unitaria y la federal respecto de esta cuestión quedó en evidencia cuando, en razón del rumbo que había tomado el Congreso, las autoridades de la provincia de Córdoba decidieron remover a sus diputados y abandonar el pacto de unión con las demás provincias.²⁶ *El Mensajero Argentino* negó el derecho de secesión a Córdoba por “anárquico, ilegal y subversivo” amparándose en los principios del derecho internacional que impedían que un integrante de una asociación pudiera separarse de ella sin el consentimiento previo del resto, acción peligrosa al extremo puesto que podría llevar al fraccionamiento infinito del estado y debilitarlo: “se autorizaría la separación que quisiera hacer una villa de su capital, una manzana de su ciudad: no podrían contraerse empeños ni deberes a nombre de un todo, que al impulso del interés o de la ambición de cuatro hombres, podría ser disuelto:...”.²⁷ Para *El Tribuno*, en cambio, el acto de secesión no era anárquico ni desorganizador. Argumentaba, por el contrario, que la licitud de la “ex corporación de Córdoba” residía en que las provincias, en realidad, habían entrado en un pacto para constituirse y por ello la reunión de las provincias en congreso no era más que una “convención”. Así “mientras se arriba a esa organización general, que ha de hacer de todas ellas una nación en su caso, *deben conservar el modo de ser particular que tenían antes del contrato, o por mejor decir, antes de la promesa del pacto:*”²⁸ Y así como se reservó a las provincias el derecho de aceptar o no la constitución resultante de la labor del Congreso “viene por consecuencia necesaria a estar también en su arbitrio continuar en el *pacto general, o separarse de él.*”²⁹

²⁵ *Asambleas*, Sesión del 20-6-1826, T. III, p. 64 y Sesión del 21-6-1826, T. III, p. 76.

²⁶ La junta cordobesa ya había rechazado las leyes de Presidencia, de capitalización y la ley del 15 de abril de 1826 que había prohibido a las legislaturas provinciales remover a sus representantes.

²⁷ *Mensajero*, N° 106, 17-10-1826.

²⁸ *El Tribuno*, N° 5, 25-10-1826, p. 59. Las cursivas son nuestras.

²⁹ *El Tribuno*, N° 6, 28-10-1826, p. 66.

Futuro: peso del horizonte de expectativas e interferencia del espacio de experiencia. Del pensamiento a la acción II: los consejos de administración y la creación de dos provincias en la campaña porteña

Este segmento temporal despertó la imaginación acerca de lo que los hombres de la época deseaban que fueran las provincias en el marco de la nación organizada, en especial, en el caso de los partidarios de la unidad de régimen quienes, a modo de experimento, se aventuraron a plasmar la nueva noción en el territorio bonaerense.

En marzo de 1826 *El Nacional* delineó con claridad las características que deberían tener las provincias en un estado unificado para lo cual era necesario que resignaran la soberanía y la independencia de antaño.

Pensar en que las provincias han de permanecer en el estado en que se hallan, siendo cada una de por sí soberana, y considerándose como un estado independiente con derechos y pretensiones exclusivas, es una quimera que no puede caber en la imaginación más acalorada, y que solo puede concebirle el que no tenga la más ligera idea de los que son nuestras provincias. Por consiguiente es preciso arreglarlo todo, un nuevo pacto de unión entre ellas y hasta crearles costumbres e intereses nacionales que las disponga a la unión, ... Una de las cosas que más contribuirán al logro de este importante objeto, es una demarcación de provincias que organice a la república en diferentes secciones y de a cada pueblo un centro en que se apoyen sus relaciones y del cual emane el movimiento saludable que debe comunicarse a las otras partes.³⁰

Al negarles su fundamento soberano, los redactores del periódico unitario calificaron de “viciosa e informe” la demarcación de las provincias tanto durante la antigua dominación española como en la actualidad, pues dejaba al descubierto la arbitrariedad de una división provincial en la que se había prescindido de factores racionales como el de los rasgos de su población –en tamaño y en ilustración–, el de sus recursos o el de sus límites naturales.³¹ Es por ello que los lindes de las nuevas provincias serían trazados por el Congreso nacional en base a la información aportada por las actuales jurisdicciones muchas de las cuales, al unirse

³⁰ “El Nacional”, N° 52, 23-3-1826, *BM*, T. X, p. 9890.

³¹ *Id.*

con otras, podrían salir de su “estado de abatimiento”.³² *El Nacional* echó a rodar la voz departamento³³ para designar a las nuevas provincias y sugería incluso que esa tarea podría emprenderse antes de la sanción de la constitución.

Del mismo modo, cuando la comisión de negocios constitucionales expuso ante el resto de los diputados los motivos que la convencieron de que el proyecto de constitución debía tener por base la unidad de régimen, señaló igualmente la necesidad de una demarcación que equilibrara proporcionalmente población y territorio “para evitar la ridícula metamorfosis de campañas desiertas y pueblos infelices en estados soberanos”.³⁴

Vemos así expresada la mayor aspiración de los unitarios, la de hacer tabla rasa del territorio rioplatense para dividirlo en secciones tal como lo había hecho la Francia revolucionaria cuando fragmentó el suyo en departamentos suprimiendo así la posibilidad de existencia de “corporaciones territoriales” –o de “personas morales”, en palabras de Cavia– y aventando el fantasma del federalismo (Beaud, 1999; Ozouf, 1992).³⁵ La expresión “desterritorialización de la política” utilizada por Ternavasio y Caula (2020) para referirse al objetivo perseguido por la constitución de 1819, podría aplicarse también al máximo anhelo de los más centralistas entre los unitarios el que, sin embargo, se topó con la rígida oposición de los representantes de la mayor parte de las provincias que emergieron del derrumbe de 1820.³⁶ Lo hemos visto ya en el caso de algunos diputados unitarios tanto porteños como del interior que rechazaron el proyecto de capitalización de Buenos Aires y lo mismo sucedió con los federales.

Al respecto, recordemos que Dorrego, a propósito de las objeciones al sistema federal, basadas en la inviabilidad de algunas de las provincias, propuso que si se implementara

³² Id., N° 54, 6-4-1826, *BM*, T. X, p. 9907-9909. En este mismo sentido el *Mensajero argentino* afirmaba que “Una división del territorio, por ejemplo, en departamentos, o en meras provincias, sería arriesgada sin un conocimiento completo de la estadística y topografía del país;...”, N° 75, 12-8-1826, p. 3.

³³ Según M.V. Ozouf el uso de la voz departamento en tanto circunscripción administrativa ya se encuentra en el lenguaje del siglo XVIII. La supresión de los privilegios sociales y espaciales por la ley de 4 de agosto de 1789 afectó la integridad territorial de las antiguas provincias y sus prerrogativas. El proyecto presentado en septiembre de 1789 por Siéyes-Thouret para dividir a Francia en ochenta departamentos de igual tamaño buscaba evitar que el reino se fragmentara en una multitud de pequeños estados bajo la forma republicana. Dividir el territorio era la única manera de que Francia pudiera formar un “único todo” que se rigiera de modo uniforme por una legislación y administración comunes (Ozouf-Marignier, 1992, cap. II)

³⁴ *Asambleas*, Sesión del 14 de julio de 1826, T. III, p. 216.

³⁵ La calificación de la provincia en tanto “persona moral” por parte del diputado por Corrientes, P. F. Cavia en *Asambleas*, Sesión del 30-9-1826, T. III, p. 826.

³⁶ Respecto del rol devaluado de las provincias en la constitución de 1819, véase Souto, N., *La forma de unidad*

aquella forma podría admitirse la creación de nuevos estados a partir de la reunión de algunas de las jurisdicciones actuales sobre la base de que esa fusión no implicaría que una se sometería a la otra, sino que lo harían en igualdad de derechos. Sugería entonces que Entre Ríos, Corrientes y Misiones podrían formar un estado y lo mismo hacer Buenos Aires y Santa Fe, La Rioja y Catamarca, Santiago y Tucumán, y las provincias cuyanas. Cabe señalar que algunas de estas propuestas remitían a un “espacio de experiencia”: entre 1820 y 1821 Entre Ríos y Corrientes habían conformado la República de Entre Ríos, Santiago del Estero había integrado de modo efímero y reticente la República de Tucumán y las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, por su parte, habían intentado restaurar la provincia intendencia de Cuyo. No obstante, la iniciativa de Dorrego suscitó la rotunda negativa de sus aliados, entre ellos, la del mendocino Vargas que juzgó impracticable la restitución de la antigua provincia de Cuyo y recordó lo dicho por el diputado santafesino Galisteo respecto de la absoluta necesidad de conservar los límites de la provincia que representaba tal como se lo indicaban las instrucciones recibidas.³⁷ El diputado por Corrientes, P. Cavia, afirmó a su vez, que “Yo no puedo resolverme a creer que se resignase tal vez la provincia de Corrientes a descender de su rango y consentir que en la hipótesis, que se ha presentado, este rango pasase a otra 3ra. Persona moral, o a otra cualquiera parte del territorio a que se incorporase. ... No creo efectivamente que pudiera llegar hasta ese extremo de desprendimiento generoso...”.³⁸ También cabe mencionar que el diputado por Tucumán Helguera que votó a favor de la unidad, también rechazó la sugerencia de fusión de provincias hecha por Dorrego y aseveró que su provincia jamás se sometería a la de Santiago.³⁹ A pesar de la oposición generalizada a alterar los límites provinciales, no cabía duda de que para los unitarios las provincias en el nuevo estado rioplatense serían meras partes de un todo, la nación, que en el proyecto de constitución unitaria de 1826 era la única soberana.

En esa misma línea los unitarios sostenían que las juntas provinciales deberían desaparecer y ser reemplazadas por unas instituciones más adecuadas a la nueva naturaleza de las provincias. Presentaron entonces los consejos de administración local (Sección VII, art. 143 a 158) que significaron la mayor innovación introducida en el texto constitucional

³⁷ Sesión del 29-9-1826, *Asambleas*, T. III, pp. 813-814 y 818. A juicio de Dorrego, en cambio, la Banda Oriental, Salta y Córdoba se bastaban por sí mismas.

³⁸ Sesión del 30-9-1826, *Asambleas*, T. III, p. 826.

³⁹ Id, p. 824-825.

de 1826 si lo comparamos con su antecesor de 1819 que carecía de normas relativas a la organización de las provincias. Habría uno por cada provincia con sede en la capital respectiva, que estaría compuesto por entre siete y quince individuos elegidos por el voto directo de los ciudadanos de la provincia, por el término de dos años y sin remuneración alguna. Tendrían las funciones de proponer al presidente las ternas de candidatos a gobernador, procurar el bienestar y el progreso de las provincias, encargarse de la policía interior, la educación elemental, las obras públicas y de cualquier otra institución financiada con recursos locales. El presupuesto provincial dependería de lo recaudado por impuestos directos y tanto éste como la creación de nuevos tributos deberían ser aprobados por los poderes legislativo y ejecutivo nacionales. En caso de ser insuficiente, las provincias podrían recibir fondos del tesoro nacional con cargo de devolución futura. Las actividades de los consejos serían fijadas por el presidente en un reglamento a fin de uniformar el funcionamiento de todos ellos.⁴⁰

Ahora bien, desde el bando federal, los redactores de *El Tribuno*, por ejemplo, aunque reconocían que la constitución de 1826 era más liberal que la de 1819, tenían en mente otra noción de provincia. En un estado bajo el régimen federal las provincias, ligadas y unidas para la seguridad y defensa de sus intereses comunes a cargo de un gobierno general, habrían conservado su independencia en lo relativo a sus asuntos domésticos de cualquier autoridad que se encontrara fuera de su territorio.⁴¹ Consecuentemente todas las críticas dirigidas a los consejos de administración apuntaron a visibilizar la irrevocable pérdida de independencia y libertad que significaban para las provincias las “franquicias” celebradas por los unitarios. Que el tesoro nacional pudiera completar los ingresos insuficientes de las provincias con cargo de devolución era considerado un instrumento de dominación del gobierno nacional, como lo era también, que cualquier iniciativa de los consejos debiera ser aprobada primeramente por las autoridades nacionales o que a pesar de que pudieran proponer tres candidatos para gobernador provincial la decisión final estaría en manos de un “*tercero lejano y extraño*”, con las suspicacias de connivencia entre elector y elegido que se suscitarían.⁴² “Un entusiasta de la libertad” lamentaba que en un régimen de unidad los

⁴⁰ Sobre los consejos de administración, su condición de pieza clave para la descentralización en un estado unitario y la influencia de B. Constant (Souto, 2017, 406 y sgtes)

⁴¹ *El tribuno*, N° 14, 25-11-1826 y 15, 29-11-1826, p. 171-172 y 177.

⁴² Id, N° 17, 6-12-1826, pp. 209-211 y N° 51, 4-4-1827, p. 728.

pueblos tampoco tendrían manera de evitar la circulación del “hediondo y mugriento papel moneda”, la extensión de la libertad de cultos o la promoción del desprecio a la religión del estado en las escuelas “porque el único que podrían tener, que es el de mantener las provincias su independencia particular del poder general, en todo lo que concierne a sus negocios puramente domésticos, este se les quita por el sistema de unidad.”⁴³

Estas dos nociones de provincia se adecuaban asimismo a dos diferentes concepciones de la nación y de la relación entre nación y provincias que *El ciudadano*, redactado por P. Cavia, había visibilizado a propósito de su diatriba contra el proyecto de capitalización. La provincia en tanto sección territorial era compatible con la de una “*nación ideal* separada enteramente de sus miembros”, en la cual las provincias -a excepción del derecho de elegir representantes- quedarían reducidas “a la clase de autómatas”. Por el contrario, la provincia en tanto cuerpo independiente en lo relativo a su gobierno interior y ligado a sus pares en materias relativas a sus intereses comunes, era congruente con una nación compuesta por “pueblos, cuya armonía y vigorosa acción son precisas para formar un todo.”⁴⁴

Proyecto de división de la desmembrada provincia de Buenos Aires

La Ley capital (4-3-1826) había previsto en su art. 7 la formación de una nueva provincia en el territorio remanente de la provincia de Buenos Aires. No obstante, cuando en septiembre de 1826 el poder ejecutivo nacional envió el proyecto al Congreso propuso la creación de dos provincias, una al norte, con capital en San Nicolás y otra al sur, con capital en Chascomús. La iniciativa produjo un fuerte impacto político en la sociedad bonaerense. Haciendo gala del antiguo derecho de petición, propietarios y vecinos de la ciudad y de la campaña elevaron al Congreso sus representaciones en las que luego de ponderar las ventajas y perjuicios del proyecto se pronunciaron por su apoyo o su rechazo.⁴⁵ Dos de los tres escritos

⁴³ Id., 42, 3-3-1827, p. 586-587.

⁴⁴ *El ciudadano*, N° 17, 3-6-1826, p. 204.

⁴⁵ Las representaciones acerca de la división de las provincias se encuentran en *Documentos*, 1949, pp. 279-330) Docs. 78 (en contra) y 79 y 80 (a favor). Algunas consideraciones sobre estas peticiones en Ternavasio y Caula, 2020.

respaldaron el proyecto, pero el único que lo repudió concitó la adhesión de los principales hacendados de la campaña y reunió casi el doble de las firmas. A comienzos de diciembre de 1826 y sobre la base de estas representaciones la comisión de negocios constitucionales emitió un dictamen favorable. A continuación, examinaremos el proyecto de ley, las representaciones y el dictamen de la comisión con el propósito de analizar las nociones de provincia y su vinculación con la voluntad de los unitarios de fragmentar el territorio provincial.

En su nota de presentación los autores del proyecto de ley –el presidente Rivadavia y su ministro de gobierno, Julián Segundo de Agüero– explicaban que la decisión de crear dos provincias en lugar de una sola había derivado de la dificultad de establecer en el territorio desmembrado de la capital un centro desde el cual pudiera establecerse una comunicación fluida con los principales pueblos. La nueva demarcación había tenido en cuenta los accidentes geográficos y si no era pareja en superficie sí lo era en cuanto a la cantidad de habitantes de cada jurisdicción. En cuanto a su implementación, ésta se llevaría a cabo una vez aprobada la ley de organización y régimen interior de las demás provincias.⁴⁶ Nótese que el criterio relativo a la necesidad de que cada jurisdicción tuviera un centro desde el cual establecer relaciones con el resto de los pueblos era uno de los que mencionaba *El Nacional* cuando imaginaba cómo serían las provincias en el futuro estado. Y para justificar la formación de cada una de las nuevas provincias se replicaba la misma metáfora del sol que ilumina y vivifica con sus rayos hasta el más remoto confín del territorio empleada en defensa del establecimiento de una capital para la nación (Aliata, 2006; Souto, 2003). La diferencia en extensión territorial se compensaba con una población similar en cada jurisdicción: podemos pensar que de ese modo se equiparaba entre ambas el peso del reclutamiento para la defensa de la frontera, la recaudación, la cantidad de jueces de paz y de auxiliares y el número de representantes en el congreso constituido.

Por el contenido de las tres representaciones sabemos que la primera en redactarse fue la que, apelando a otro tipo de racionalidad, solicitaba la suspensión de la formación de las dos provincias. En el escrito, los principales hacendados y labradores de la campaña, tanto residentes como ausentistas, destacaban que el territorio urbano y rural bonaerense formaba

⁴⁶ Sesión del 13-9-1826, *Asambleas*, T. III, pp. 594-596.

un todo moral y una sola sociedad y por eso era natural que ese espacio y sus habitantes fueran regidos por un mismo gobierno y unos mismos tribunales de justicia ubicados en la ciudad de Buenos Aires, centro político y económico a la vez donde se jugaban los intereses de todos ellos. Al estimar indisoluble esa unidad urbano-rural criticaban por simplista la decisión de dividir el territorio sólo en función de la topografía:

Nosotros encontramos que este es un juicio mucho más complicado, y que sus principales elementos han de buscarse en las circunstancias de la sociedad que habita ese territorio: en el número de los habitantes, en sus medios de industria, y sus relaciones más esenciales: porque bien puede tener un territorio la aptitud física y material para ser dividido en dos provincias, pero si la población que lo habita, resiste por dichas circunstancias la división, esta producirá mayores males que bienes, ...⁴⁷

La cita lo ilustra bien: para los firmantes se trataba de un espacio solidario en tanto los habitantes de ese territorio desarrollaban distinto tipo de actividades sociales y productivas que generaban lazos recíprocos entre los que vivían en la ciudad y los que residían en la campaña. La racionalidad, para sus autores, radicaba en la conservación de la unidad de ese espacio inscripto en la naturaleza de las cosas.⁴⁸

Argumentaban asimismo que, a diferencia del resto de las provincias rioplatenses, poseedoras de una población numerosa y de capitales y recursos para sostenerse, la campaña bonaerense de por sí estaba habitada mayoritariamente por hombres de escasa fortuna e instrucción para proveer los empleos civiles y militares y sería necesario recurrir a los hombres de la ciudad, con lo cual, las dos jurisdicciones instauradas allí serían provincias sólo en el nombre. Indicaban además otros inconvenientes que se derivarían de la división, como el de la doble imposición fiscal sobre unos mismos individuos que por domicilio pagarían impuestos en la ciudad, y por desarrollar actividades productivas lo harían en la campaña. Se vería afectada también la defensa del territorio que, en razón de la dispersión de las fuerzas militares y sus mandos, sería menos eficaz. Ahora bien, más allá de las incomodidades resultantes del traslado de las personas entre las jurisdicciones, sea por sus negocios o por sus pleitos, y del costo que implicaría la división, queda claro que la objeción

⁴⁷ *Documentos*, 1949, p. 280.

⁴⁸ El criterio de homogeneidad territorial fue uno de los utilizados por los defensores de la continuidad de las provincias cuando a fines de 1789 Siéyes y Thoureau presentaron el proyecto de división del territorio francés en ochenta departamentos de igual tamaño (Ozouf-Marignier, 1992, cap. III)

principal de los hacendados y capitalistas porteños firmantes se relacionaba con una noción de provincia que valoraba la unidad política y económica de la extinguida provincia de Buenos Aires fraccionada por voluntad del gobierno nacional “bajo tres gobiernos y tres administraciones de justicia”.⁴⁹ Es decir, que no sólo repudiaban el establecimiento de las dos provincias en la campaña porteña sino también el del distrito capital.

Los vecinos de Chascomús, capital de una de las provincias proyectadas, contestaron los argumentos de la representación de lo que estimaban una “oligarquía” conformada por quince o veinte poderosos de la capital e hicieron hincapié en las ventajas y oportunidad de la medida. Aseguraban, por una parte, que la campaña tenía la cantidad de población, recursos y luces suficientes para “emanciparse, apareciendo como persona moral en el estado...”.⁵⁰ Y si reconocían, por otra parte, que la formación de dos provincias elevaría los gastos, remarcaban también que serían mayores los beneficios que obtendría la población, especialmente, la más pobre, al contar con un gobierno cercano, conocedor de sus necesidades, y una justicia próxima que aseguraría la igualdad de derechos ante la ley para todos los habitantes frente a la defensa de los bienes de unos pocos que era lo que reclamaban los hacendados opositores al proyecto.⁵¹

Hay una segunda representación a favor del proyecto presentada ante el Congreso con una nota del Poder Ejecutivo en la que sus autores admitían la diversidad de opiniones en el seno de la provincia y asignaban al Congreso la tarea de mediar entre ellas. En relación a la noción de provincia, el escrito aportaba dos novedades. Por una parte, insistía en la necesidad de que se organizaran una o dos provincias en el territorio desmembrado de la capital, no sólo porque así lo establecía la ley capital sino porque sería la única manera en que ese espacio podría expresarse y hacer valer su derecho de aceptar o rechazar la constitución tal como lo había dispuesto la Ley Fundamental. Por otra parte, la petición se proponía invalidar el fundamento de la tesis opositora, según la cual el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo atentaba contra la unidad de la provincia porteña. Por el contrario, los autores del texto argumentaban que la supresión de esa unidad y consiguiente creación de dos provincias no implicaba la ruptura de vínculos entre ciudad y campaña, así como no la

⁴⁹ *Documentos*, 1949, pp. 281-283.

⁵⁰ *Id.*, p. 288.

⁵¹ *Id.*, pp. 289-290.

había cuando un hijo se emancipaba de la autoridad paterna. Por el contrario, la cercanía de la capital y su influjo benefactor redundaría en la mejora de la calidad de las nuevas provincias bonaerenses frente a la de las interiores que no eran más que “pueblos aislados entre desiertos o sepultados entre bosques impenetrables”.⁵²

Por último, para la elaboración de su dictamen favorable la comisión de negocios constitucionales tuvo en cuenta los cinco tópicos desarrollados en las representaciones que recibió el Congreso a favor y en contra: el de la topografía, el del mantenimiento del orden y seguridad de las personas y sus propiedades, el de la población, su riqueza y sus luces, el de la oportunidad y el de quiénes resultarían más perjudicados en caso de aprobación o suspensión de la consideración del proyecto. Además de reiterar argumentos de las peticiones favorables a la creación de dos provincias, celebró la contribución del proyecto para el logro de la unidad y la uniformidad en todo el estado y el rol ejemplar que jugarían las nuevas jurisdicciones:

...las nuevas provincias presentarán un ejemplo útil, en su organización, en su unión, y en su obediencia a la capital, que llamará a todas las demás de un modo práctico a gozar de los mismos beneficios. Unidas a aquellas que se pronuncian constantemente por el orden, formarán un cuerpo que reclamará la uniformidad de sentimientos, y restablecerá al fin la uniformidad de toda la nación. ¡Lejos de los habitantes de Buenos Aires toda idea de aislamiento!⁵³

Al hacer un repaso de los requisitos que, según estos documentos, debía reunir un territorio para ser “provincia” observamos que todos coinciden en señalar, por una parte, la necesidad de una población en condiciones de financiar los gastos civiles y militares, defender el territorio y cubrir los cargos y, por otra parte, la de un pueblo que funcionara como centro político, judicial y económico. Cabe advertir, asimismo, que a diferencia de la nota de presentación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo y del dictamen de la comisión de negocios constitucionales las tres representaciones, sin importar su parecer acerca de la división del territorio desmembrado de la capital, coinciden en su apreciación de la provincia en tanto persona moral –si es verdad que la segunda petición a favor del proyecto no utiliza esa calificación sí habla de provincias “tan libres e independientes en su suerte como lo son

⁵² Id. pp. 300-301.

⁵³ Sesión del 4 de diciembre de 1826, *Asambleas*, T. III, p. 1173.

ellos” [los otros pueblos]—. ⁵⁴ Recordemos que en la época era habitual que se calificara de persona moral a la nación o estado. Al respecto, en la citada obra de Sáenz sobre el derecho natural y de gentes se dice que

Una asociación formada con el consentimiento de los asociados, y dirigida por una o más autoridades que se expiden con la representación pública de todos, y es obligada a proveer acerca de su bien y seguridad, se ha considerado siempre como una persona moral, que tiene su existencia, y funciones propias y peculiares de su especial ser y carácter moral. ⁵⁵

Es así que la asociación entre provincia y persona moral, ya expresada por el diputado P. Cavia, podría considerarse como un indicio más de las dificultades enfrentadas por los unitarios para introducir una noción de provincia en tanto mera unidad administrativa y sección electoral de una nación a la que se atribuía la soberanía en forma exclusiva.

La discusión del proyecto era importante para precisar el artículo de la constitución que definía el número de provincias del nuevo estado y la cantidad de representantes que tendría cada una. Las noticias de un ataque inminente por parte del Imperio del Brasil obligaron al ministro de Gobierno a cambiar de parecer y proponer la suspensión de toda propuesta que no se vinculara con la defensa del estado. Fue así que la división del territorio bonaerense quedó sin resolver, lo que se refleja en el art. 11 de la constitución sancionada por el Congreso que designa el número de diputados correspondientes al “territorio desmembrado de la capital”. ⁵⁶

Palabras finales

¿De qué manera este trabajo puede contribuir al debate sobre la naturaleza de las provincias a comienzos de los años '20 del siglo XIX? Creemos que estos testimonios brindan, por una parte, un diagnóstico de primera mano acerca de lo que habían llegado a ser las provincias tras la disolución de las autoridades centrales: unas entidades que reivindicaban para sí independencia y soberanía y que habían logrado construir instituciones

⁵⁴ *Documentos*, 1949, p. 302.

⁵⁵ Sáenz, 1939, 66.

⁵⁶ Ravignani, E. *Asambleas*, T. VI, 2da parte, p. 755 y ss.

con éxito dispar. Por otra parte, muestran el deseo de las provincias de mancomunarse y formar una nación en gran medida porque son conscientes de algunas falencias asumidas tanto por unitarios como por federales: unas tienen que ver con el plano de las relaciones con otros estados, o sea, con la necesidad de afirmar la independencia de un estado rioplatense ante el mundo. La coyuntura de guerra con el Imperio del Brasil, por su parte, actualizó de manera dramática esa necesidad como así también la de coordinar los esfuerzos bélicos. Otras de esas falencias se relacionan con la conservación del orden en el plano interprovincial y con la oportunidad misma de formar un solo estado en el territorio de lo que habían sido las Provincias Unidas. Al respecto, los redactores del diario federal *El tribuno*, para quienes estaba claro que las provincias repudiarían la constitución por consagrar la unidad de régimen, abogaban por la redacción de una constitución sobre la base federal que evitara el retorno al estado de aislamiento, retorno que significaría el riesgo de la discordia y de la guerra civil como así también el de que algunas provincias decidieran anexarse a los estados limítrofes para conjurar esos peligros “y hacer desaparecer hasta el nombre y tiernos recuerdos de la República Argentina: ...”⁵⁷

Según unitarios y federales lo que caracterizó a las provincias desde la caída del poder central hasta el presente (período de aislamiento) fue su libertad e independencia a la que los primeros no dudaron en calificar de absoluta y llevó a los segundos a reclamar el cambio de denominación para esas unidades que debían dejar atrás la de provincia y adoptar la de estado. En estas consideraciones acerca del pasado pesa más que nada la experiencia y la observación del desempeño de esas nuevas unidades territoriales para asegurar con mayor o menor suceso el orden político y económico a nivel local.

⁵⁷ *El Tribuno*, N° 35, 7-2-1827: “no estará de más inculcar en la necesidad imperiosa que hay de que formemos un todo nacional, para eludir los riesgos comunes que amenazan a *ese mismo todo*, en la diseminación de algunas de sus partes. Pueblos unidos por un origen común, por identidad de idioma, religión, intereses, costumbres, y aun también pasiones y desgracias; pueblos, cuya existencia política no puede menos que peligrar en medio de la fracción moral, y de la disolución que produciría el provincialismo; pueblos, en que de resultas de semejantes desmembración, se entronizarían los partidos, y que empezando sobre los vecinos que considerasen más débiles, perpetuarían las disensiones y la guerra civil; pueblos, en fin, que para poner término a semejantes calamidades podrían unirse a otro alguno de los estados limítrofes, y hacer desaparecer hasta el nombre y tiernos recuerdos de la República Argentina:” p. 473.

La reunión de un Congreso constituyente y la posibilidad de formar un nuevo estado en el territorio dividido en provincias despertó diversas expectativas que debieron lidiar con la experiencia pasada y el presente de unas provincias a las que la Ley fundamental respetó sus instituciones y reconoció su derecho de aceptar o no la constitución que sancionara el Congreso. Allí comienzan a trazarse las divergencias acerca de la naturaleza de las provincias. Para los unitarios, la renovación del pacto de unión marca un antes y un después respecto de las provincias: en el presente se impone la necesidad de empezar a limar la independencia de las provincias dada la presencia de una autoridad que representa a la nación y se asume suprema. El verbo nacionalizar no sólo aparece reiteradamente en el discurso de los unitarios, sino que se traduce en diversas acciones que tienen por objeto las instituciones -régimen representativo republicano, banco, ejército, educación, guerra- y el territorio -capitalización de Buenos Aires-. Los federales, en cambio, afirman reiteradamente que las provincias son soberanas y que el Congreso nacional no puede alterar sus competencias. Aparece también la asociación entre provincia y persona moral. Frente a la soberanía provincial invocada por los federales, los unitarios invocan la de la nación y la del pueblo elector.

La elaboración del proyecto de constitución unitaria activa la imaginación de los unitarios que proponen dejar atrás la soberanía como rasgo esencial de las provincias y abrir paso a una nueva noción según la cual la provincia sería la parte de un todo, una mera unidad administrativa y distrito electoral cuya demarcación debería regirse por criterios racionales tales como la topografía, el tamaño e ilustración de la población, sus recursos naturales y económicos. Para ello diseñan instituciones como los consejos de administración, órganos sin potestad legislativa y más adecuados a la diferente naturaleza que asignan a las provincias en la nación unitaria. El proyecto de creación de dos provincias en el territorio desmembrado de la capital está imbuido de esta nueva noción de provincia. Una noción acorde con la voluntad de los unitarios de “nacionalizar el territorio” o de “desterritorializar la política”, en palabras de Ternavasio y Caula. Los federales, por su parte, si no admiten la alteración de los límites de las provincias representadas en el congreso, conciben la idea de un estado “federal” en el que las provincias, unidas y sometidas a un gobierno general encargado de la seguridad y la defensa de los intereses comunes, se reservarían, al mismo tiempo, el manejo de los asuntos locales sin injerencia de ninguna autoridad extraterritorial.

Bibliografía y fuentes

Agüero, A. (2018). “De privilegios fundacionales a constituciones. Territorio y jurisdicción en el origen de las provincias argentinas”. Agüero, A. Slemian, A., Fernández Sotelo, R. D. (coords). Jurisdicciones, soberanías, administraciones. Configuración de los espacios políticos en la construcción de los Estados nacionales en Iberoamérica. Córdoba. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba/ El Colegio de Michoacán.

----- (2019). “¿Provincias o estados? El concepto de provincia y el primer constitucionalismo provincial rioplatense. Un enfoque ius-histórico”. Revista de Historia Americana y Argentina, UNCuyo. Vol. 54, N° 1.

----- (2022). “Cartas provinciales para una república inconstituida, Río de la Plata-Argentina 1819-1852”. Investigaciones y ensayos. N° 74.

Aliata, F. (2006) La ciudad regular: arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821-1835, Bernal, Universidad de Quilmes.

Ayrolo, V. (2016) “Hacia la construcción de las Provincias: vínculos y obligaciones de Pueblo a Pueblo. Los casos de Córdoba y La Rioja 1815-1824”. Revista de Historia del Derecho N° 52.

----- (2019) “La Rioja y sus Repúblicas (1812 y 1815). Una experiencia local de construcción de poder”. Claves. Revista de Historia N° 5 (9).

----- (2022) “La Rioja en la tormenta política de 1820. Construcción política local y proyección regional del poder”. Quinto Sol, v. 26, N° 2.

Beaud, O. (1999), “Federalismo y federación en Francia: ¿historia de un concepto impensable?”, Res publica, 3.

Bragoni, B. (2005). “Fragmentos de poder. Rebelión, política y fragmentación territoriales. Cuyo (1820)”. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, Tercera Serie, N° 28.

Bransboin, H. (2015). Mendoza federal. Entre la autonomía provincial y el poder de Juan Manuel de Rosas. Buenos Aires. Prometeo.

Chiaramonte, J. C. (1983) “La cuestión regional en el proceso de gestación del estado nacional argentino. Algunos problemas de interpretación”, en Palacios, Marco (comp.). La unidad nacional en América Latina, del regionalismo a la nacionalidad. México. El Colegio de México.

----- (1991) Mercaderes del litoral: economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX. Buenos Aires. FCE.

----- (1995) “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, M. (coord.): Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. México. FCE.

----- (1997) Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846). Buenos Aires. Ariel.

Documentos del Congreso General Constituyente de 1824-1827, La Plata, 1949.

Fernández Sebastián, J. (2014). Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Iberconceptos II.

Koselleck, R., y Palti, E. (2001). Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia. Barcelona: Paidós : I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Marchionni, M. (2008). “Cabildos, territorios y representación política. De la Intendencia a la provincia de Salta (1810-1825)”, Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones Históricas del Departamento de Humanidades y Artes, Serie Investigaciones N°15, Universidad Nacional de Lanús, Lanús.

----- (2011). “El problema de la construcción de un nuevo orden estatal provincial. Salta y Tarija en la década de 1820”. Actas de las IV Jornadas de Trabajo y Discusión sobre el siglo XIX. Las provincias en la nación. CB ediciones.

----- (2013). “El problema del “estado provincial” en las primeras décadas del siglo XIX. Reflexiones en torno al caso de Salta”. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. <https://www.aacademica.org/000-010/605>

Martínez, I. (2015) “El ejercicio del patronato y las mutaciones de la soberanía en la Argentina Confederada”. Investigaciones y ensayos N° 61.

Ozouf-Marignier, Marie Vic (1992). La formation des départements. La représentation du territoire français á la fin du 18e siècle. Paris. Éditions de l'Études en Sciences Sociales.

- Pasino, A. (2014). "Independencia (Argentina/Río de la Plata)". Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Iberconceptos II.
- Ravignani, E. (1997). Asambleas constituyentes argentinas. Buenos Aires, Peuser, 1937, T. I, II y VI, 2.
- Sáenz, A. (1939). Instituciones elementales sobre el derecho natural y de gentes (1822-1823). Buenos Aires. Instituto de historia del derecho argentino.
- Souto, N. (2003). "El debate en torno a la "capitalización" de Buenos Aires de 1826 y la cuestión de la soberanía". IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Córdoba.
- (2017). La forma de unidad en el Río de la Plata. Soberanía y poder constituyente, 1808-1827. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires. <http://ravignani.institutos.filo.uba.ar/publicacion/ltr-008-souto>
- Ternavasio, M. y Caula, E. (2020). "Las repúblicas provinciales frente al desafío de crear una república unificada, 1824-1827". Sabato, H. y Ternavasio, M. (coords.) Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX. Rosario. Prohistoria ediciones.
- Tío Vallejo, G. (2011). La República extraordinaria. Tucumán en la primera mitad del siglo XIX. Rosario. Prohistoria ediciones.
- Verdo, G. (2014) "L'organisation des souverainetés provinciales dans l'Amérique indépendante. Le cas de la république de Córdoba, 1776-1827", Annales, N° 2.
- (2019). "Qué territorio para cuál nación? Soberanías territoriales y rivalidades interprovinciales en el Río de la Plata (1820-1840)". Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Debats.