

---

## ESTADO, SOBERANÍA, NACIÓN Y OTROS CONCEPTOS CONEXOS EN EL RÍO DE LA PLATA, 1824-1827

MARIANO JOSÉ ARAMBURO

Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, Facultad de Filosofía y Letras,  
Universidad de Buenos Aires

[mariano.aramburo@gmail.com](mailto:mariano.aramburo@gmail.com)

---

**Resumen:** El presente artículo analiza el uso del concepto *Estado* en el Congreso constituyente celebrado en Buenos Aires entre 1824 y 1827. Nuestro trabajo intentará mostrar que el concepto fue central a la hora de pensar y discutir los problemas políticos vigentes y las posibles soluciones. Dará cuenta de la existencia de una multiplicidad de sentidos semánticos en disputa que no eran patrimonio de un grupo, facción o sistema de ideas consolidado. Por el contrario, sostenemos que su uso reflejó y fue objeto de fuertes polémicas. Entre la multiplicidad de sentidos y la búsqueda de definiciones se producirá una tensión que será uno de los elementos claves para comprender el fracaso del Congreso.

**Palabras clave:** Estado; Congreso; soberanía; nación; Río de la Plata

*Abstract:* This article discusses the use of the concept of State in the constituent congress held in Buenos Aires between 1824 and 1827. Our work attempts to show that the concept was central when it came to thinking about and discussing political issues. It will reveal the existence of a multiplicity of meanings in semantic dispute that did not belong to one single group, faction or consolidated system of ideas. However, we argue that its use reflected and came under strong controversy. Among the variety of meanings and the search for definitions, emerging tension will be one of the key elements in order to understand the failure of the Congress.

**Keywords:** State; Congress; sovereignty; nation; River Plate

---

### Introducción

En diciembre de 1824 se reunió en Buenos Aires un Congreso General Constituyente con el objeto de reorganizar a las provincias del Río de la Plata que, desde 1820, carecían de un gobierno central. Entre 1810 y 1820 los distintos pueblos del Virreinato —devenidos durante esa década en provincias— habían reconocido la autoridad de gobiernos que, bajo diferentes formas (Junta, Triunvirato y el unipersonal Directorio) ejercieron un gobierno centralizado para el conjunto del territorio. Sin embargo, conflictos internos a finales de la década del 10 provocaron el derrumbe de esta autoridad dejando a las provincias sin una unidad central. En 1824 y con la intención de superar la disgregación política, los diputados enviados por

aquellas nuevas entidades tuvieron que enfrentarse a los problemas abiertos —y no solucionados— por la crisis monárquica, el proceso revolucionario de la década de 1810 y la citada ausencia de gobierno central<sup>1</sup>. Efectivamente, desde la *vacatio regis*, los diferentes gobiernos revolucionarios tuvieron que lidiar con al menos tres problemas relacionados con el orden político. La indefinición del sistema político, el carácter provisional de los gobiernos e incluso la noción misma de “constitución”<sup>2</sup>. El telón de fondo de estos problemas remitía al problema del origen y del sujeto de la soberanía y a la imposibilidad de alcanzar una solución que diera fin a las disputas<sup>3</sup>.

La dificultad que implicó esta indeterminación de la soberanía fue sustantiva en el Río de la Plata en tanto permite explicar los frustrados intentos por redactar una constitución durante la década de 1810. Los dos congresos convocados en esa década, la Asamblea del año XIII y el Congreso Constituyente de 1816-1819, manifestaron las divergencias y disputas existentes relativas a la cuestión de la soberanía. Durante aquella década coexistieron ideas que referían tanto a una soberanía de antiguo cuño depositada en los “pueblos”, que se alimentaba de diversas versiones provenientes del derecho natural y de gentes, así como una noción que sostenía la existencia de una única soberanía como base para la creación de un Estado-nación unitario. El derrumbe del gobierno central en 1820 ahondó la polémica sobre la soberanía ya que dejó a las provincias con una autonomía de hecho y con el ejercicio de atributos soberanos. Pese a esto persistió la idea de organizar una “nación” con los territorios del otrora virreinato, aspecto que condujo a un tercer intento constitucional, plasmado en un Congreso General Constituyente reunido en Buenos Aires entre 1824 y 1827<sup>4</sup>.

El objeto de este artículo es analizar un aspecto concreto de este tercer intento: los usos que hicieron los diputados participantes del concepto *Estado*.

<sup>1</sup> Sobre el surgimiento de las provincias cfr. CHIARAMONTE, José Carlos: *Ciudades, provincias, Estados: los orígenes de la nación argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

<sup>2</sup> GOLDMAN, Noemí: “Constitución y representación: el enigma del poder constituyente en el Río de la Plata, 1808-1830”, en ANNINO, Antonio y TERNAVASIO, Marcela (coords.): *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, Madrid, Iberoamericana, 2012, p. 204.

<sup>3</sup> CHIARAMONTE, José Carlos: *Estado y Nación en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*, Buenos Aires, Sudamericana, 2004.

<sup>4</sup> GOLDMAN, Noemí: “Soberanía” en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (dir.): *Diccionario político y social del mundo iberoamericano, Vol. II*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en prensa.

Procuraremos indagar para ello en sus sentidos semánticos e intentaremos trazar las redes que estableció con otros conceptos del periodo. Esto no sólo dará cuenta del lenguaje político vigente sino que también permitirá comprender las posiciones políticas tomadas por los diputados presentes. Las mismas giraron en torno al disímil concepto de soberanía, que determinó la presencia de dos tendencias: la federal y la unitaria<sup>5</sup>. En este sentido nuestra propuesta mostrará que ciertos usos semánticos no eran patrimonio de un grupo, facción o sistema de ideas consolidado. Por otro lado, la polemicidad y discusión suscitada en el Congreso —en tanto que asamblea parlamentaria constituyente— nos conduce también a analizarlo como un verdadero “foro de lenguajes” en tanto que en su seno se intentó plasmar y fijar sentidos a los conceptos políticos utilizados.

De esta manera, entendido el Congreso como constituyente y como “foro de lenguajes”, sus actas son un vasto mapa léxico del lenguaje político y los conceptos circulantes en el periodo<sup>6</sup>. Cabe subrayar que la constitución redactada por el Congreso fue rechazada por las provincias, convirtiéndolo en el último intento importante para la organización de las Provincias Unidas hasta mediados del siglo XIX, cuando finalmente las provincias pudieron —aunque con la importante ausencia de Buenos Aires— redactar y aprobar una constitución en 1853. Finalmente resta decir que no pretendemos exponer la totalidad de los sentidos desplegados, sino solamente aquellos que mostraron al concepto como índice y expresión del lenguaje y los problemas políticos subyacentes.

### La Ley Fundamental: Estado, pacto y partes

Sabido es que para la fecha de reunión del Congreso, tanto en el Río de la Plata como en Hispanoamérica en general, el término Estado se encontraba difundido y tenía una amplia circulación —aunque con disímiles valores semánticos, cuyas primeras apariciones pueden datarse desde el siglo XVIII<sup>7</sup>—. Pese a ello fue en

<sup>5</sup> SOUTO, Nora: “Unión/Federación” en GOLDMAN, Noemí (ed.): *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, pp. 175-193.

<sup>6</sup> Las actas completas del congreso fueron publicadas en RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, Peuser, 1937.

<sup>7</sup> No ahondaremos en los usos previos del concepto. Para el Río de la Plata, véase CANSANELLO, Carlos: “Estado” en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (dir.): *Diccionario político y social del mundo*

este tercer intento por crear un orden constitucional cuando se convirtió en una voz recurrente para expresar y discutir los problemas y las alternativas políticas en disputa que, como ya hemos notado, giraron en torno a la cuestión de la unidad política y la soberanía<sup>8</sup>. Efectivamente, el contexto en el cual tuvo lugar el Congreso agregó matices, usos y sentidos a los ya vigentes. Adiciones que por otro lado no sólo fueron fruto de teorías y discursos racionalmente articulados y preparados en el ámbito intelectual, sino que, por el contrario, también sumaron atributos que deben ser comprendidos tomando en cuenta el calor de la disputa y el debate político generado por la propia dinámica del Congreso. En definitiva, creemos que la retórica política del propio Congreso General Constituyente jugó un papel central en la aparición de estos nuevos usos<sup>9</sup>.

Empero esa disputa retórica en el seno del Congreso tenía también sus fundamentos en la propia realidad política de la región. Desde el estallido de la revolución los gobiernos centrales habían tenido que enfrentarse a un proceso de fragmentación jurisdiccional cuyo origen databa desde la propia crisis imperial en 1808<sup>10</sup>. Mientras las capitales de intendencias bajo control revolucionario aspiraban a una mayor autonomía respecto de Buenos Aires, lo mismo les ocurría a ellas en relación con las ciudades subalternas de sus propias jurisdicciones, quienes aspiraban a su propia autonomía respecto de las capitales —buscando para ello en

---

*iberoamericano*. Vol. II. Para los usos en la Península durante el siglo XIX puede consultarse PORTILLO VALDÉS, José M. "Estado", en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y FUENTES, Juan F. (eds.), *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza, 2002. Para el análisis de otros conceptos en el Río de la Plata cfr. GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y Revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata*. Para el resto de Iberoamérica puede consultarse FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Conceptos políticos en la era de las revoluciones, 1750-1850*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009; LEMPÉRIÈRE, Annick: "Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo", en CONNAUGHTON, Brian; ILLADES, Carlos y PÉREZ TOLEDO, Sonia, *Construcción de la legitimidad política en México*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio de México, 1999, pp. 35-56. Para el caso anglosajón puede consultarse SKINNER, Quentin: *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires, Gorla, 2003.

<sup>8</sup> Existe consenso historiográfico sobre los motivos que provocaron la reunión del mismo. Cfr. HALPERÍN DONGHI, Tulio: *De la Revolución de independencia a la Confederación rosista*, tomo 3 de la colección "Historia Argentina", Buenos Aires, Paidós, 2010 [1971]; GOLDMAN, Noemí (dir.): *Revolución, República y Confederación*, tomo 3 de la colección "Nueva Historia Argentina", Buenos Aires, Sudamericana, 1998; TERNAVASIO, Marcela: *Historia de la Argentina 1806-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

<sup>9</sup> SKINNER, Quentin: *Lenguaje, Política e Historia*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2007.

<sup>10</sup> TERNAVASIO, Marcela: *Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

no pocos casos el apoyo del poder central—<sup>11</sup>. Como hemos notado, en este complejo y por momentos violento proceso se fueron perfilando dos tendencias que, si bien en ese momento no constituyeron partidos, tenían su punto de partida en el lugar donde colocaban la soberanía: la federal —en realidad confederal— o autonomista y la centralista o unitaria. Ahora bien, a comienzos de 1820 la derrota militar del gobierno central frente a las provincias del litoral y su posterior disolución generaron un nuevo mapa político cuyo actor principal fue la “provincia”. Las ciudades quedaron entonces con el ejercicio de todos los atributos soberanos e incorporaron las zonas rurales circundantes en busca de dar mayor legitimidad a sus nuevos gobiernos. Con esta nueva representación, que excedía el marco urbano, se configuraron las provincias con atributos soberanos. En base a esta nueva realidad debe comprenderse un punto nodal sobre el cual concordaron todos los diputados: la idea de pacto como elemento central a la hora de pensar el nuevo orden político.

El concepto *Estado* estuvo presente desde el comienzo mismo del Congreso en sus sesiones preparatorias. En dichas reuniones el uso que los diputados hicieron del mismo estuvo signado por una característica fundamental: se lo usó para referir a los gobiernos centrales de la región en la década de 1810 y su final en febrero de 1820. En este sentido, expresiones tales como “regeneración del Estado” o “disolución del Estado” fueron locuciones reiteradas en los diputados participantes, señalando un contenido histórico caracterizado por gobiernos centrales cuyo rasgo más destacado había sido la provisionalidad<sup>12</sup>.

Lo determinante aquí es entender qué era esa experiencia. En principio el uso que se le dio en aquellas sesiones era la experiencia dada por la presencia de un gobierno central que se adjudicaba la dirección sobre el conjunto del territorio otrora virreinal. Y aunque su autoridad lejos estuvo de tener un control efectivo sobre todo el territorio —tal como ocurrió con la Banda Oriental controlada por Artigas y la Liga de los Pueblos Libres—, señalaba en esa experiencia la idea de un proyecto de

<sup>11</sup> GOLDMAN, Noemí: “Constitución y representación: el enigma del poder constituyente en el Río de la Plata, 1808-1830”; TERNAVASIO, Marcela: *Historia de la Argentina 1806-1852*.

<sup>12</sup> Para la primera, por ejemplo RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas Constituyentes*, tomo I, p. 896. Para las características de los gobiernos centrales durante la década del 10 cfr. TERNAVASIO, Marcela: *Gobernar la revolución*.

nación cruzado por nociones de soberanía diferentes<sup>13</sup>. Por otro lado ese gobierno central no sólo significaba una relación política de las ahora provincias con un centro gubernamental —orientado fundamentalmente a hacer frente a una guerra de independencia que recién en 1824 finalizaba— sino que también se caracterizaba por actos concretos materializados en los dos intentos por dotar a ese territorio de una constitución. Indudablemente, aunque fracasados los dos, habían realizado aportes sustantivos a la realidad política de la región. La Asamblea del año XIII había colocado la soberanía fuera de la figura del rey y el Congreso de 1816-1819 había declarado la independencia. Ahora, en este tercer intento, había que superar los inconvenientes suscitados en aquellos congresos. En ambos casos era esa experiencia de gobierno central a la cual referían con el concepto *Estado*. Una experiencia donde habían convivido y circulado nociones de nación, pueblos y provincias sin ser necesariamente conceptos antitéticos.

Convocado el Congreso es sustantiva la introducción, durante sus primeras discusiones, del término “regeneración”, pues relacionaba la experiencia política de todo el territorio bajo la égida —efectiva o no— de un gobierno central y los fundamentos sobre los cuales se basaba la libertad política de la región: la Revolución como principio legitimador<sup>14</sup>. Había pues que reorganizar lo que se había iniciado en 1810 y que desde 1820 no existía: la unidad. Y los fundamentos políticos en los cuales se basaba eran, coincidían los diputados, de carácter artificial<sup>15</sup>. Esto último cobraba mayor relevancia dentro del nuevo contexto de provincias autónomas que, desde la caída del gobierno central, ejercían atributos soberanos. Así, en estos primeros usos referidos a la experiencia incorporaron al concepto la idea de pacto. Pacto que, como veremos, no partía de una concepción atomística de la sociedad conformada por individuos —teoría que conocían— sino de la realidad que, desde 1820, imperaba en la región: la existencia de “personas morales” soberanas —

---

<sup>13</sup> SOUTO, Nora: “Unión/Federación”, en GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y revolución*.

<sup>14</sup> HALPERÍN DONGHI, Tulio: *Tradición política española e ideología revolucionaria de mayo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1961.

<sup>15</sup> Para el origen artificial del poder cfr. VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín: *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (CEC), 1983.

encarnadas en las ahora provincias— que sólo por su consentimiento entraban en negociaciones recíprocas<sup>16</sup>.

Ya establecido en enero de 1825, el Congreso debía establecer sus alcances, funciones y, fundamentalmente, su representatividad. Interrogantes tales como la existencia o no de la nación o a quién representaban los diputados —si a la nación o a las provincias— surgieron de forma patente y señalan dificultades constitutivas del propio Congreso. En definitiva, seguía discutiéndose y sin poder resolverse el sujeto de la soberanía. Con este difícil problema el concepto *Estado* fue utilizado reiteradamente en las actas, asociándolo a una idea de pacto.

Las preguntas que se formulaban los diputados expresaban a su vez la conciencia que tenían de la escasa autoridad de un congreso que debía convivir con provincias celosas de su autonomía. La discusión de la Ley Fundamental resulta esclarecedora en este punto. Esta ley aprobada en enero de 1825 ratificaba la independencia de las Provincias Unidas y confirmaba el carácter constitucional del Congreso al mismo tiempo que reconocía las soberanías provinciales y la vigencia de sus propias instituciones hasta la sanción de una constitución. Esta última sería luego puesta a consideración de cada provincia que podría aceptarla o rechazarla. El Congreso manifestaba así una contradicción en tanto se decía soberano pero se veía imposibilitado de imponer su soberana voluntad. Así lo interpretaron con lucidez algunos de los diputados, quienes no tardaron en observar los problemas que esto traería consigo. En el debate abierto por la Ley Fundamental, *Estado* y pacto jugaron un rol protagónico.

En primer lugar, mientras discutían el nombre que se daría a las Provincias Unidas, al ratificar su independencia, el diputado por Buenos Aires Juan José Paso refería a *Estado* y su diferencia con provincia al tocar el sensible tema de la forma de gobierno.

Si se considera que se ha de establecer un sistema [sic] de unidad, estará bien que se apruebe esta denominación de Provincias Unidas & pues que las provincias son departamentos subordinados a un centro de unidad; mas si se adopta el sistema de federación, serán estados, y no provincias; por lo tanto yo creo, que si se ha de sancionar como está, debía ser

---

<sup>16</sup> CHIARAMONTE, José Carlos: *Estado y Nación en Iberoamérica*, p. 63.

dejándose la reserva de variar la palabra *provincias* en la de *estados*, si se hubiese de adoptar el sistema de federación<sup>17</sup>.

La idea de pacto, como fundamento de la experiencia política rioplatense, fue central. El experimentado diputado por Córdoba, el deán Gregorio Funes, opositor a la Ley Fundamental —que recordemos reconocía la soberanía de las provincias— consideró las dificultades prácticas que traería al funcionamiento del Congreso la citada ley. Enfatizó entonces la existencia de un pacto como principio legitimador de la nación y de una soberanía indivisible. La abrupta caída del gobierno central en 1820 no había modificado, argumentaba Funes, la condición política de las provincias desde la década anterior:

Nuestro estado tiene hecho ese pacto de union desde que se puede decir que dió el primer grito de libertad; pero este pacto de union ha sido cada vez mas restablecido ò ratificado en los congresos que ha habido, en los actos mismos perfectos y constantes de nuestros sacrificios, pues que cada uno de ellos, ha sido una ratificacion del mismo pacto, y de la misma constitucion que nos dió el congreso: todas estas son pruebas de que el pacto está establecido. Decir que este pacto se anuló, ò se rompió desde el año 20, es decir una cosa, que no tiene apoyo, ni en la historia, ni en la razon. [...] De esta historia sacamos, que desde el momento en que las provincias vuelven à reunirse en el congreso, vienen al congreso y á la nacion todos los derechos, que la corresponden antes del año 20, sin que sea preciso formar una nueva ley<sup>18</sup>.

Según Funes, el pacto no se había roto y, en consecuencia, la soberanía no se había dividido. Para él era la Nación el sujeto soberano; y esa nación tenía un *estado*—entendido como condición política— fundado en el pacto que no había caducado ni se había disuelto. Por otro lado, establecido ya el sujeto de la soberanía, el argumento de Funes suponía al mismo tiempo que el objeto del Congreso era poner fin a lo ocurrido durante la década anterior. Es decir, cerrar esa experiencia caracterizada por la provisionalidad de los gobiernos centrales producto de la ausencia de una constitución<sup>19</sup>.

Las argumentaciones que se opusieron al deán Funes articularon otros usos del concepto *Estado*. Partiendo del hecho real de provincias autónomas —con plenas

<sup>17</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas constituyentes*, tomo I, p. 1026. Subrayado en el original.

<sup>18</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas constituyentes*, tomo I, p. 1051.

<sup>19</sup> GOLDMAN, Noemí: “Constitución”, en GOLDMAN, Noemí (ed.) *Lenguaje y revolución*, pp. 35-50



facultades soberanas internas y externas—<sup>20</sup>, se consideró que las mismas entraban en tratos para crear una organización general de las mismas. Suponía esta premisa la no existencia de un pacto vigente, sino de uno que había caducado o había sido roto, pues las provincias entraban a negociar con el ejercicio completo de su soberanía. De allí que el uso de Estado en este posicionamiento suponía la existencia de partes que lo componían. Esto último significaba la necesidad de discutir las calidades que tenían esas partes. Por un lado, según acordaron los diputados al sancionar la Ley Fundamental, era necesario reconocer el carácter autónomo de las provincias para lograr el éxito de un congreso cuya autoridad estaba precariamente constituida. Julián Segundo de Agüero, diputado por Buenos Aires, fue quien quizá lo expuso en mejores palabras pues para él: “Es verdad que la prosperidad general resulta de la prosperidad de cada una de las partes que componen un estado”<sup>21</sup>.

En el fondo de la cuestión existían premisas disímiles y contradictorias en la propia Ley Fundamental, que referían a los alcances y las facultades que el Congreso se pretendía dar. Al reconocerse la soberanía de las provincias, dejándoles a sus Salas de Representantes la facultad de aprobar o rechazar el texto constitucional que el Congreso elaborara, se suponía a los diputados como apoderados con mandato imperativo y no como representantes de la soberanía de la Nación. En consecuencia, el Congreso carecía de la capacidad soberana de imponer una constitución a la Nación en tanto esa facultad se reservaba a las provincias. Esta situación fue advertida por los diputados y determinar si la nación estaba o no constituida se convirtió entonces en un tema central puesto que modificaba la calidad de las diferentes partes del Estado. Los atributos que se adjudicaban a esas partes se modificaban dependiendo el punto de partida adoptado por cada uno de los diputados. Desde esta perspectiva, si la Nación estaba constituida, significaba que tenía la facultad y la capacidad de ejercer autoridad sobre todo el territorio independientemente de los atributos de las provincias. En este caso es significativo señalar la asimilación entre *Estado* y *Nación* proveniente del derecho común y de gentes, pues en este caso ambos conceptos son intercambiables en las fuentes<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Las relaciones entre las provincias adquirieron el carácter de auténticas “relaciones internacionales”. Cfr. CHIARAMONTE, José Carlos: *Ciudades, Provincias...*

<sup>21</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo I, p. 1049.

<sup>22</sup> SÁENZ, Antonio: *Instituciones elementales sobre el derecho natural y de gentes* [1822-1823], Buenos Aires,

*Estado* aparecía aquí pensado como un instrumento de unidad por parte de los diputados que sostenían que la Nación ya se encontraba constituida en el seno del propio Congreso.

Precisamente era una construcción del derecho lo que estaba presente aquí<sup>23</sup>. El concepto adquiriría la entidad de una “persona ficta”, figura que diferenciaba a una persona real de una persona jurídica y que determinaba la posesión de derechos y la no posesión de los mismos<sup>24</sup>. Era entonces la capacidad de actuar tanto en el plano interno como en el internacional. Por ende, no era simplemente necesario reconocer a las Provincias Unidas como *estado político*. Por el contrario, esto conllevaba necesariamente la condición de poder actuar como tal. He aquí la profundidad en el argumento del deán Funes pues esa nación, ese *estado político*, debía poder desenvolverse sin rendir cuentas a las partes que la componían, así como también actuar en igualdad de condiciones en el plano internacional. Pese a ser una persona ficta debemos señalar que no se debe confundir esto con la existencia de una soberanía abstracta. Por el contrario, refiere a una cuestión concreta que relacionó al concepto con la idea de “gobierno general” o “gobierno central”, que suponía un ordenamiento jerárquico del poder y de la facultad de mandar. Es pocas palabras, la nación debía tener autoridad sobre las provincias<sup>25</sup>.

Fue precisamente en la cuestión internacional donde también se plasmaron otros usos polémicos del concepto. En 1825 la Banda Oriental se encontraba bajo control brasileño. El Congreso decidió apoyar por las armas su reclamo sobre aquel territorio y resolvió la creación de un ejército nacional. Pero ¿cómo crear una fuerza nacional si aún se discutía si la nación estaba o no constituida? El sacerdote Juan Ignacio Gorriti, diputado por Salta, anudó entonces las dos cuestiones. Sostuvo que no podía existir un ejército nacional sin nación, pues no era lógico que las provincias

---

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1939, p. 61.

<sup>23</sup> Algunos autores clásicos referidos a este problema, cfr. CARRÉDEMALBERG, Raymond: *Teoría General del Estado*, México, UNAM-FCE, 1998; PASSERIND'ENTREVÈS, Alessandro: *La Noción de Estado*, Barcelona, Ariel, 2001; VARELASUANZES-CARPEGNA, Joaquín: *La teoría del Estado*.

<sup>24</sup> CANSANELLO, Oreste Carlos: *De Súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2003, p. 125.

<sup>25</sup> Otros diputados como Valentín Gómez y Julián Segundo Agüero refieren a la misma idea a lo largo del Congreso, es decir, de un orden jerárquico del poder, aunque sin definir una soberanía jurídicamente abstracta. GOLDMAN, Noemi: “Constitución y representación: el enigma del poder constituyente en el Río de la Plata, 1808-1830”.

contribuyeran al sostenimiento del mismo si no era segura todavía la creación efectiva de una nación. El pacto reaparecía en su discurso para asegurar que estaba aún pendiente:

Esta es la razón porque exijo yo que primero se trate de dar la forma de gobierno á la nación, y cuando ya tenga una forma constitutiva, y cuando las partes la hayan aceptado, y se sepa cuales son las partes que la componen, entonces es el tiempo de exigir, que se apruebe ese proyecto; antes de esto es absurdo, y degradante hacerlo<sup>26</sup>.

De esta manera utilizaba y conceptuaba *Estado* desde dos perspectivas que muestran el propio contexto político y discursivo del Congreso. Por un lado, la ya señalada idea de *Estado* formado por la unión de partes, que remitía a la idea de pacto y jurisdicción territorial sobre la cual actuaba. Por el otro, daba entidad estatal —en el sentido utilizado de gobierno— a las provincias en tanto les reconocía el ejercicio de una soberanía propia y diferente a la que podía ejercer la constitución que se proponía elaborar el Congreso. Establecido por los hechos el segundo elemento faltaba la creación constitucional del primero. Sostenía entonces Gorriti que:

La organizacion del ejército tiene esencialmente una relacion estrechisima con la organizacion del estado y de la constitucion; y es necesario por lo mismo, que guarde proporcion justa con ella. [...]Por lo tanto, soy de opinion, que siguiendo el orden regular de las cosas, se reserve la creacion del ejército para cuando se hubiese dado la constitucion, que es de donde debe emanar la organizacion de todos los ramos de la administracion; todo lo demas es trastornar las cosas, envolvernos en desgracias, é impulsar la disolucion del estado<sup>27</sup>.

Según podemos leer estaban en juego dos posturas referidas a *Estado*, que se asociaban indefectiblemente a soberanía, pacto y constitución. Si era necesaria la última como requisito fundamental o si se podía organizar a partir de un avance gradual por medio de diferentes leyes. Ambas posturas estuvieron presentes en el seno del Congreso. Durante los primeros meses primó la última postura de avance gradual, donde el Congreso actuaba como agente de centralización. Al contrario, a partir de 1826 la idea de sancionar una constitución ganó terreno debido a una

---

<sup>26</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo I, pp. 1313-1314.

<sup>27</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo I, 1316.

coyuntura internacional que, como veremos más adelante, se agudizaba<sup>28</sup>. Sin embargo, la postura de Juan Ignacio Gorriti suponía la necesidad de una constitución que implicaba, necesariamente, una previa discusión de los intereses de cada una de las provincias y un acuerdo sobre la forma de gobierno y las relaciones institucionales entre las partes<sup>29</sup>.

Julián Segundo de Agüero argumentó rápidamente, asociando algunas de las cuestiones que hemos venido observando. En su discurso enlazaba soberanía, pacto, nación y Estado para asegurar que las provincias no debían temer sobre la efectiva organización política que pretendía dar el congreso:

Las naciones se constituyen de varios modos por el pacto, que forman todos los individuos, que las componen; y en este sentido no hay quien pueda dudar de que componemos nosotros una nación; porque no hay un ciudadano perteneciente a estos estados, que no haya clamado por formar una nación, y un estado, cada uno a su modo, pero todos empeñados en formar un estado, y en pertenecer a un estado<sup>30</sup>.

De esta manera Agüero reflejaba lo ya dicho con respecto al origen pactado de Estado. Sin embargo, en el fragmento citado estaban presentes las tensiones entre la soberanía provincial —estados— y la soberanía de nación —estado—. El pacto social, el pacto de origen, estaba ya realizado, faltando aún el pacto político. Por otro lado, como se puede apreciar en la cita, nos encontramos en las cercanías de una concepción jurídica abstracta del Estado—al tomar Agüero como punto de partida la idea de una soberanía indivisible de ciudadanos— la cual, sin embargo, debería esperar todavía hasta mediados del siglo XIX para plasmarse en la región. Primaba todavía en su argumento la idea de una única soberanía, aunque no unida a una voluntad general. En este sentido, como ha sostenido José Carlos Chiaramonte, estaban presentes aquí ideas del iusnaturalismo que veía en la indivisibilidad de la soberanía una salvaguarda frente a los peligros de la anarquía<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> GOLDMAN, Noemí: “Formas de gobierno y opinión pública, o la disputa por la acepción de las palabras, 1810-1827”, en SÁBATO, Hilda y LETTIERI, Alberto (comp.) *La vida política en la Argentina del siglo XIX, Armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE, 2003, p. 54. HALPERÍN DONGHI, Tulio: *De la revolución de independencia a la confederación rosista...*

<sup>29</sup> SOUTO, Nora y WASSERMAN, Fabio “Nación”, en GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y Revolución*, p. 89.

<sup>30</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo I, p. 1320.

<sup>31</sup> CHIARAMONTE, José Carlos: *Estado y Nación en Iberoamérica*.

Había sin embargo matices para destacar en su uso de nación. Pues refería primeramente a una comunidad para luego adosarle una voluntad —expresada en un pacto— que le daba entidad independiente. Sin embargo, en ambos diputados la nación y Estado terminaban por convertirse en una entidad cuya soberanía era indivisible<sup>32</sup>.

### La consolidación de la deuda nacional

En su búsqueda por solucionar la cuestión de la unidad, el Congreso constituyente había actuado también, desde sus inicios, como constituido. Procuraba de este modo convertirse en agente de una nacionalización progresiva de todo el territorio. Aunque no libre de controversias, a comienzos de 1826 este proceso se aceleró debido a la coyuntura internacional. El inesperado éxito que tuvieron los 33 orientales contra las tropas brasileñas y la declaración en septiembre de 1825 del Congreso de La Florida —que proclamó la reincorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas— sumó voces que exigían la declaración formal de guerra contra el Imperio del Brasil. En este contexto, en los primeros meses de 1826, el Congreso se vio inmerso en la búsqueda de construir rápidamente un poder de alcance nacional que hiciera frente a semejantes desafíos. En febrero se sancionó la Ley de Presidencia que creaba un poder ejecutivo —efectivo y no provisional— que debía hacer frente a la guerra. Bernardino Rivadavia fue electo Presidente por 35 de los 38 diputados presentes en el Congreso.

La crisis abierta por la guerra requería no sólo de un Poder Ejecutivo que dirigiera las operaciones sino también la creación de un ejército nacional y la dotación de recursos económicos que hicieran frente a los gastos económicos que demandaba. El 8 de marzo se sancionó la Ley de Capitalización que nacionalizaba el territorio de la ciudad de Buenos Aires y su puerto, dejando bajo la órbita del Poder Ejecutivo la principal fuente de recursos fiscales. En este contexto la discusión por la consolidación de la deuda nacional fue clave ya que pretendía reconstruir la base crediticia del nuevo gobierno<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> SOUTO, Nora y WASSERMAN, Fabio: “Nación” en GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y Revolución*, p. 89; GOLDMAN, Noemí: “Constitución y representación”.

<sup>33</sup> HALPERÍN DONGHI, Tulio: *De la revolución de independencia a la confederación rosista*, pp. 209 y ss.

Girando también sobre las calidades de las partes que suponía el uso de Estado, la cuestión se centró sobre qué gastos debían considerarse nacionales y cuáles no de allí en adelante. Algunos diputados alzaron su voz para que fueran considerados gastos nacionales los efectuados por sus provincias entre 1820 y 1824. Los diputados Lucio Norberto Mansilla y Juan Ignacio Gorriti tomaron la palabra argumentando que sus provincias —Entre Ríos y Salta— habían tenido fuertes gastos militares en defensa no sólo de sí mismas sino, lo que daban por supuesto con la reunión del propio Congreso, en defensa de la nación toda<sup>34</sup>. Y aunque en el discurso del primero, Estado y Nación parecen utilizarse indistintamente, un examen más detallado mostrará un uso más selectivo de ambos términos.

Efectivamente, Lucio Mansilla utilizó Estado para referirse a los gobiernos centrales y la experiencia de la década de 1810 mientras que, por el contrario, Nación aparecía en su discurso como referencia al conjunto de las provincias luego de 1820, es decir, refiriendo a la ausencia de un poder central. Incluía entonces, al asociar Estado y gobierno, las facultades administrativo-económicas inherentes al ejercicio de gobierno. Para Mansilla el término Nación parecía asociarse a una idea de comunidad que carecía en este caso de un orden político unificado. Al considerar las deudas provinciales como nacionales suponía que esta última tenía derechos y obligaciones que no podía desconocer. Reunida la Nación en congreso, independientemente de la organización política que se diese en un futuro, organizado el Estado a partir de la creación del Poder Ejecutivo, debía hacerse cargo de los gastos generados por la defensa del territorio<sup>35</sup>.

Juan Ignacio Gorriti, por su parte, fue más incisivo. Reafirmaba que pese a existir partes que componían el Estado, el Congreso tenía como objetivo restituir los derechos que la disolución en 1820 había provocado:

---

<sup>34</sup> En el caso de Salta los gastos militares fueron realizados para contener a las tropas realistas que operaban en el Alto Perú. En el caso entrerriano los gastos fueron destinados para el mantenimiento de tropas que operaban en su frontera frente al peligro que representaban las tropas del imperio del Brasil asentadas en la Banda Oriental.

<sup>35</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, p. 640.

Si en el intervalo que ha corrido desde febrero de 1820 no ha pagado, ha sido una fatalidad que han padecido sus acreedores; pero si esta nación recobra sus derechos, y se reorganiza, por que título puede exonerarse de pagar sus empeños?<sup>36</sup>

Nación no sólo era una población como lo entendía el viejo uso romano. Adquiría, si se “reorganizaba”, entidad política detentadora de derechos. Lo que permitía comprenderla en un sentido jurídico y administrativo.

A lo expuesto se opuso el ahora ministro del Poder Ejecutivo Julián Segundo de Agüero —otrora diputado por Buenos Aires—, quien sostuvo que toda deuda nacional sólo podía ser contraída por la nación. No obstante, el aporte más significativo a la discusión en lo referente al concepto de Estado lo dio el diputado por Buenos Aires Pedro Alcántara de Somellera. Al preguntar sobre qué se entendía por Estado remitió al carácter artificial de la construcción política:

Yo quisiera saber, si cuando el artículo primero dice que queda consolidada la deuda contraída *en todo el estado*, se comprende el *estado*, como se comprendio en aquellas leyes; es decir, si los anteriores acreedores, individuos de la república del Alto-Perú, pertenecientes à las provincias de Potosi, Charcas, Cochabamba y la Paz, serán tambien acreedores, y se les ha de consolidar sus deudas<sup>37</sup>.

La consulta del diputado Somellera tenía como supuesto considerar si los habitantes de territorios que ya no formaban parte de la representación en el Congreso podían exigir el pago de deudas de tiempos de la guerra de independencia<sup>38</sup>. El entonces joven diputado por San Luis, Dalmacio Vélez Sarsfield, respondió que Estado refería simplemente a los territorios representados en el Congreso<sup>39</sup>. Pues, aunque era verdad que muchos habitantes del Alto Perú habían contribuido durante la guerra, la deuda solo podía considerarse para quienes, por medio de su participación en el Congreso, tenían voluntad política de formar y

---

<sup>36</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, p. 641.

<sup>37</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, p. 654.

<sup>38</sup> Los territorios del Alto Perú declararon su independencia en agosto de 1825, luego de la muerte de Pedro de Olañeta, bajo el nombre de República de Bolivia. En 1826 se dio la primera constitución, resultando primer presidente Antonio José de Sucre.

<sup>39</sup> Los diputados presentes en el Congreso representaban los territorios de Entre Ríos, Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba, San Juan, Mendoza, Salta, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Montevideo, Corrientes, San Luis, Tarija. Debe agregarse la nacionalizada Buenos Aires.

constituir un Estado dentro de esos límites territoriales. Ellos habían contribuido entonces “[...] pero no para este estado: para uno que dejó de existir”.<sup>40</sup>

El concepto Estado contenía entonces, al menos en esta discusión, a un territorio y la relación política voluntaria —mediada por las provincias— que se establecía con la población allí asentada. Al mismo tiempo, el carácter artificial era señalado en cuanto surgido de un pacto. Empero, ¿podía este argumento oponerse a aquella idea señalada sobre “regeneración del Estado”? Efectivamente, Vélez Sarsfield argumentaba que existía una entidad completamente nueva presente en la voluntad de quienes integraban el Congreso. Estado, parecía sugerir el uso dado por el diputado de San Luis, significaba una relación política voluntaria y consentida, de carácter artificial, por parte de los territorios representados en el Congreso.

Por otro lado, seguía sin resolverse el carácter de las partes de ese Estado. En la discusión del artículo tercero, sobre la propiedad e hipoteca de las tierras públicas como garantía de préstamos, estaban patentes las contradicciones entre las soberanías de las provincias y las facultades que el Congreso se asignaba. Los argumentos nuevamente tuvieron como punto nodal la caída en 1820 del gobierno central. El ministro Julián Segundo de Agüero defendió las atribuciones que la ley daba a la nación y al Poder Ejecutivo para disponer de ellas sobre las tierras bajo el rótulo de “intereses del estado”. Caído el Directorio:

como que no había un centro comun, como que no había una autoridad general, no había estado; cada uno tomó en depósito las tierras de propiedad pública, la autoridad toda que antes estaba depositada en el gefe supremo del estado. Así se ha conservado hasta que ha llegado la época feliz en que hayan podido cumplirse los votos de los pueblos, restableciendo los vínculos que se habían roto, y vuelto á reorganizarse el estado, á constituirse una representacion nacional, y un gobierno general<sup>41</sup>.

Aparece en este argumento que las provincias ya no eran propietarias de soberanía, sino que habían mantenido en depósito una soberanía que era única, pero que bajo ningún punto de vista era abstracta. Estado, nuevamente, era pensado como gobierno general. Reunida la nación en el Congreso, formado nuevamente un gobierno central producto de un pacto, retornaban a ella todos sus derechos y

<sup>40</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, p. 655.

<sup>41</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, pp. 672-673.



prerrogativas. Tres elementos se destacan de su argumentación. El primero es su defensa del Poder Ejecutivo y su intento de dotarlo de recursos económicos. El segundo elemento, ignorando la Ley Fundamental, procuraba mostrar que las provincias no debían ni podían poner en cuestión las decisiones del Ejecutivo, mostrando la concepción jerárquica del poder y su preocupación por la unidad. Finalmente, refería a las características de la nación y de las provincias. Sobre la primera argumentó que era la reunión de todas las provincias para su bien y defensa común. Objetivos para los cuales el Poder Ejecutivo requería de recursos económicos. Era, en definitiva, y mucho más a partir del contexto de guerra, reconstruir una unidad que iba más allá de una cuestión territorial, era desde un plano jurídico la unidad de gobierno para todo ese territorio.

En esta sintonía, el diputado por Buenos Aires Valentín Gómez, afín a la postura del ministro, sostuvo que era imposible pensar un gobierno nacional sin rentas. Arremetió entonces contra quienes se oponían en razón de la vigencia de la Ley Fundamental:

Podría haber un gobierno federal sin que ningún estado tuviera rentas especiales, siempre que ejerciesen todas las demás funciones que correspondan a la soberanía de cada estado [sic: a], y que se encuentren bien referidas en la constitución misma de esos estados a que se refiera<sup>42</sup>.

En esta discusión sobre tierras es donde podemos señalar el obstáculo constitutivo del Congreso. Como ha señalado Halperín Donghi, una vez acelerado el proceso de centralización con la creación de un poder nacional restaba al Congreso centrarse en la redacción de un texto constitucional<sup>43</sup>. En relación a éste sería imposible arribar a definiciones acordadas, o al menos a la posibilidad de un acuerdo, sobre la calidad de las partes que componían el concepto de Estado. El elemento central para definirlo, la soberanía, se volvió rígido e indiscutible para todas las partes, anulando la posibilidad y característica que cualquier congreso supone, el acuerdo. Pues la soberanía estaba o bien en las provincias o en la nación, no había ya término medio.

---

<sup>42</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, pp. 676-677.

<sup>43</sup> HALPERÍN DONGHI, Tulio: *De la revolución de independencia a la confederación rosista*

Manuel Moreno, diputado por la Banda Oriental, así exponía el problema:

Haciendo esta historia, es necesario convenir que las tierras antes de la revolución eran dominio de la corona, adquirido, según se pretendía, por el derecho de conquista: la corona o el soberano era el dueño de estas tierras. Hecha la revolución, pasaron del gobierno general al gobierno del país; fueron de la soberanía del país: no usemos de la voz de gobierno general o gobierno del estado; de la soberanía del país, pues que el soberano de España, habiendo perdido este derecho, o habiendo sido excluido de él a favor de este país por la revolución, ella quedaba dueña de él. Esta soberanía estaba concentrada en un punto bajo el gobierno general; pero esta soberanía se subdividió después en las provincias; esto es preciso conocerlo; no han estado nuevamente aisladas las provincias, sino en uso completo, sean los sucesos cuales fuesen, y la consecuencia que debe sacarse: el hecho es que cada provincia quedó en uso completo de su soberanía, de toda aquella soberanía, que antes estaba en el estado general respecto de aquella, que antes había tenido el gobierno español en nuestro territorio<sup>44</sup>.

*Estado* era, en su argumentación, la corona española. Habiendo perdido su derecho a ejercerla, habiendo caído los gobiernos centrales de la década de 1810, la soberanía se había dividido en las provincias y solamente era facultad de ellas el delegarla. La sanción de una constitución, previa aceptación por parte de las provincias, era la única manera en que el Congreso podía reemplazar al soberano anterior. Continuaba Moreno entonces al sostener:

las provincias han sucedido al propietario de esas tierras; pero el congreso actual no ha sucedido al congreso anterior, ni al soberano anterior<sup>45</sup>.

El Congreso no había dado todavía solución a los problemas de la soberanía pues no había dictado una constitución. Al mismo tiempo los argumentos de Moreno revelaban las contradicciones en las cuales entraba el Congreso: era constituyente, pero actuaba como constituido intentando imponerse a las provincias. Al hacerlo, debía ignorar su propio fundamento —la Ley Fundamental— y avanzar sobre la soberanía provincial previamente reconocida. Así, al argumento expuesto por Moreno y quienes lo secundaban en el seno del Congreso, respondieron quienes desde una postura centralista pensaban en una soberanía indivisible propiedad de la nación. Nuevamente el diputado Valentín Gómez recogió el guante y sostuvo:

---

<sup>44</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, pp. 678-679.

<sup>45</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, p. 685.

el congreso no tiene nada, la nación es quien lo tiene todo; no la soberanía tampoco, porque es una calidad en abstracto; la nación, esa persona moral en que reside esa calidad de soberanía, es la que tiene el dominio y la autoridad, a cuyo nombre deliberan en el congreso sus representantes<sup>46</sup>.

Valentín Gómez señalaba aquí una noción concreta de la nación, una “persona moral” derivada de las nociones del derecho natural y de gentes<sup>47</sup>. Esa “persona moral” que permitía manifestara dos caras: la interna y la externa de la nación.

Pueblos o Congreso, Provincias o Nación, las posiciones argumentales se extremaban alejando la posibilidad de una solución consensuada. Sin embargo, lo que a primera vista parecen ser posturas políticas antagónicas y lógicamente integradas, distaban de serlo. Como veremos a continuación, aún había en el concepto y en su uso premisas similares compartidas por todos.

### La discusión de la constitución

A mediados de 1826 fue presentado el proyecto de constitución. Pese a las disputas que suscitó debemos decir que todos los diputados compartieron algunos elementos básicos: la naturaleza del gobierno debía ser representativa, republicana y debía existir una división de poderes<sup>48</sup>. Las pugnas, sin embargo, se manifestaron en relación a la forma que ese gobierno tendría<sup>49</sup>. Los argumentos federales, mejor dicho confederales, sustentaban que esa forma de gobierno aseguraba la libertad y evitaba la tiranía<sup>50</sup>. Por el contrario, quienes bregaban por un gobierno centralista sostenían

---

<sup>46</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo II, p. 690.

<sup>47</sup> CHIARAMONTE, José Carlos: *Estado y nación en Iberoamérica...*

<sup>48</sup> Estos argumentos del lenguaje constitucional ya estaban presentes en la década anterior. Cfr. TERNAVASIO, Marcela: *Gobernar la revolución...*, p. 24; SOUTO, Nora: “Unidad/federación” en GOLDMAN, Noemí (ed.): *Lenguaje y revolución...*

<sup>49</sup> GOLDMAN, Noemí: “El debate sobre las *formas de gobierno* y las diversas alternativas de asociación política en el Río de la Plata”, en PORTILLO, José M. [coord.], Monográfico: Orígenes del constitucionalismo hispanoamericano, *Historia Contemporánea*, 33 (2006), pp. 495-511.

<sup>50</sup> Federica MORELLI ha señalado como en el contexto hispanoamericano la tradición del constitucionalismo ilustrado basado en las garantías del individuo contra la soberanía se transformaron en la defensa de los cuerpos territoriales. En este caso es posible asociar esto a las provincias. MORELLI, Federica: “Tras las huellas perdidas de Filangieri: nuevas perspectivas sobre la cultura política constitucional en el Atlántico hispánico”, *Historia Contemporánea*, n° 33 (2006),

que las provincias eran incapaces de asegurar la libertad civil. Esta disputa nos lleva a analizar el concepto Estado en cuanto se lo utilizaba como sistema político que debía asegurar dicha libertad. En estas discusiones se lo asoció con mismo valor semántico a República, tanto en sentido territorial como también en lo referente a la naturaleza de gobierno<sup>51</sup>.

Sin embargo, como ya hemos notado, estaba de fondo el problema de la soberanía. Antonio Castro, centralista y diputado por Salta, argumentó en relación a las posibilidades de una múltiple fragmentación de la soberanía subyacente en la forma de gobierno federal. Una extrema fragmentación de la misma conduciría al establecimiento de Estados imposibilitados de asegurar la división de poderes y la libertad del ciudadano<sup>52</sup>. Así, el límite estaba determinado por los recursos necesarios para tal fin. Por su parte el diputado por Corrientes y de ideas centralistas José Acosta, negó directamente el carácter soberano de las provincias bajo los mismos argumentos:

Mas desgraciadamente aun así separadamente, ninguna de las que se han pronunciado por la forma federal en mi concepto no han podido distinguir lo que les conviene, ni lo que no les conviene, conviniendo en que es imposible que se forme ningun estado soberano en esas provincias, ni que se haga la division de poderes, que es la que garante las libertades<sup>53</sup>.

Según el diputado Acosta, la caída del gobierno central no había otorgado a las provincias un carácter soberano. Simplemente, los avatares de la política habían obligado a que ellas mantuviesen una autonomía y se diesen instituciones de gobierno. Pues, como completaba el diputado Manuel Gallardo, era un sistema desconocido en el derecho público<sup>54</sup>. En este sentido se discutía la concepción que asimilaba Estado y provincia no ya desde una cuestión de la soberanía, sino por la capacidad de las mismas de asegurar los fundamentos de un orden político moderno. Para los diputados que defendieron un gobierno central, Estado contenía una serie de garantías y libertades que, como ejemplificó Juan Ignacio Gorriti, podían ser

---

pp.431-461.

<sup>51</sup> DIMIGLIO, Gabriel: "República" en GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y revolución*, pp. 145-156.

<sup>52</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 220

<sup>53</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 226.

<sup>54</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 242.

llamadas “libertad civil”<sup>55</sup>. La última evitaba la tiranía y era necesaria a fin de darle sentido a la “libertad política” alcanzada con la independencia. Aunque en sus discursos partió de la autonomía de los pueblos, el resultado de su pensamiento lo había llevado a posturas centralistas en vista de la imposibilidad por parte de las provincias de consolidar aquella libertad civil:

Pero vino la disolución del estado y los pueblos quedaron infederados, no en unidad, sino en absoluta independencia, y cada uno por decirlo así, de su cuenta y riesgo. ¿Y no es evidente que en este estado, por todas partes y puntos de la República, los ciudadanos han sido víctimas de la arbitrariedad, del despotismo mas horroroso, ò de una espantosa anarquía? Luego no es malo que el Gobierno esté en manos de uno solo, cuando las trabas que le ponen las leyes, dejan; como ya dije, bien garantidos todos los derechos<sup>56</sup>.

Se asemejaba esto a un lenguaje republicano, en tanto la ley era una garantía para la defensa de las libertades y derechos<sup>57</sup>. Por otro lado, al discutirse la cuestión de la ciudadanía, los diputados recurrieron a un uso del concepto que, proveniente del pasado, refería a la condición de los individuos. El diputado Antonio Castro sostenía:

Considerando el hombre en el estado ó condicion de doméstico á sueldo, no se debe presumir que tiene voluntad propia, antes al contrario se presume que esta bajo la inmediata influencia del patron á quien sirve, y que no es capaz de sufragar con libertad, pues de él depende su subsistencia y hasta el pan que come<sup>58</sup>.

Aquí estado refería en este caso a un derecho jerárquico propio de una sociedad de no iguales. Manifestaba entonces el problema de una estructura social que era concebida como jerárquica, donde la figura del ciudadano moderno aún no podía pensarse<sup>59</sup>. Último aspecto que nos remite a la preocupación que estaba en la mente de los diputados: la construcción de un vínculo político que diera unidad sin

---

<sup>55</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 245.

<sup>56</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, pp. 245-246 y ss.

<sup>57</sup> LOMNÉ, Georges: “República”, en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier: *Diccionario social y político del mundo iberoamericano...*; DI MEGLIO, Gabriel: “República” en GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y revolución...*, pp. 145-156.

<sup>58</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, pp. 733-734.

<sup>59</sup> GUERRA, François: “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina” en SÁBATO, Hilda (coord): *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE, 1999.

que ello implicara la creación de un vínculo social que se consideraba ya establecido<sup>60</sup>. El proyecto pretendía reservar los goces de la ciudadanía política para quienes fuesen libres de la voluntad de otro hombre y que pudiesen ejercer una razón ilustrada. Sin embargo Manuel Dorrego, diputado por Santiago del Estero, pretendía la incorporación de los domésticos como ciudadanos y acusó a Antonio Castro — rival en esta discusión— de no estar libre de la voluntad de otro pues, para Dorrego, era el gobierno quien le pagaba el sueldo. Castro no ahorró palabras y expuso:

Yo soy empleado, y a mi no me compra ni me intimida el Gobierno: voy a decir algo más; a mi no me da el Gobierno el sueldo, me lo da el Estado: una ley me da el sueldo, no está a voluntad del Gobierno el quitármelo<sup>61</sup>.

Era, por un lado, un lenguaje republicano que sostenía que la ley era la garante contra la tiranía. De esta forma Estadotenia un contenido jurídico que aseguraba, según entendemos en su uso, la libertad aunque sin suponer con ello la igualdad jurídica de todos los hombres. Por otro lado, la alocución del diputado Castro nos permite observar que aunque Estado incorporaba la noción de gobierno, ambas nociones podían también considerarse como dos conceptos completamente diferentes. Mientras que Gobierno era una relación de mando, Estado suponía la existencia de un ordenamiento legal que resguardaba los derechos y libertades de los ciudadanos. Había aquí una diferencia entre la autoridad propia que se adjudicaba al concepto Estado y que parecía indiscutible, y la autoridad del gobierno o los agentes de ese Estado que eran, por el contrario, perfectamente cuestionables.

Los diputados adherentes a un sistema de gobierno centralista —decimos adherentes porque no fue un todo homogéneo lógicamente constituido— parecen haber expresado cierto consenso en su uso de Estado. Eran leyes positivas y fundadas en la razón —y la experiencia— las que se incluían en el concepto. Sin embargo, existió un elemento supuesto en esta discusión que introduce lo que podemos denominar la calidad y condición de Estado. Esto ponía en discusión lo que habían

---

<sup>60</sup> ROLDÁN, Darío: “La cuestión de la representación en el origen de la política moderna. Una perspectiva comparada (1770-1830)” en SÁBATO, Hilda y LETTIERI, Alberto: *La vida política en la Argentina del siglo XIX*.

<sup>61</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 740.

acordado los diputados en la Ley Fundamental, es decir, que había poblaciones y pueblos que no podían ser considerados como Estados.

En septiembre de 1826, los ánimos del Congreso se encontraban agitados. Mientras los sostenedores de la tendencia federal utilizaban provincia o estado en forma indistinta —aunque en el Congreso se manifestaron diferencias como hemos visto—, los centralistas como el diputado por Córdoba José Portillo se ufanaban:

¿Cómo puede ser provincia un pueblo pequeño que no tiene más que dos casas? ¿Adónde íbamos a parar con el sinnúmero de magistrados y jefes que se iban a dar al Estado? y aquí viene ahora la complicación del Estado que para entender un Gobierno en materia de Estado, hay que entenderse con 20 o 30 Gobernadores, donde no hay provincias sino pueblos dispersos<sup>62</sup>.

Con argumentos republicanos sostenía que eran los gobernadores con sed de perpetuidad quienes pretendían una federación y sojuzgaban a la verdadera opinión pública, la cual perdía su carácter ilustrado para servir a una opción política<sup>63</sup>. Se incorporaban también aspectos materiales para utilizar Estado y referirlo a un territorio. Y aunque no negaba la capacidad de algunos de los territorios de ser efectivamente Estados, la misma posibilidad suponía —como ya lo había señalado el diputado por Corrientes Pedro Cavia— otro peligro en tanto los mismos podían rechazar la constitución:

Para mi esto vale mucho, y debe tenerse muy presente para resolver la cuestión, pues estas provincias cortarían nuestra República, y en política no hay monstruo más disforme, que un estado cortado por otro<sup>64</sup>.

Empero, como señalamos párrafos arriba, existían aún premisas compartidas por todos los diputados. El criterio de calidad fue un ejemplo de ello ya que también fue utilizado por quienes se inclinaban por un sistema de federación. Manuel Dorrego lo expresó al citar la experiencia política norteamericana:

---

<sup>62</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, pp. 810-811.

<sup>63</sup> GOLDMAN, Noemí y PASINO, Alejandra: “Opinión Pública” en GOLDMAN, Noemí (ed.), *Lenguaje y revolución*, p. 108.

<sup>64</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 806.

desde el momento que los Estados Unidos han encontrado un territorio regular capaz de declararlo Estado, ya lo declaró tal. Más entre nosotros todo al revés, todo el empeño es coartar que un Estado llegue a constituirse tal Estado, y hacer que se organice de tal modo que los unos detengan sus progresos y los otros retrograden<sup>65</sup>.

Dorrego, quien aquí también reflejaba el problema territorial de la soberanía, no rompía con la lógica según la cual un Estado para ser considerado como tal debía reunir ciertas calidades. Por el contrario, simplemente matizó esa idea pues incorporaba la existencia de un tránsito en el cual un Estado se iba formando y adquiriendo esas calidades.

Así, en las discusiones que se realizaron ya sobre el texto constitucional, podemos ver cómo desde posiciones disímiles existió un consenso en incorporar y discutir al concepto según criterios de calidad. Esto suponía que un Estado para ser considerado tal y, fundamentalmente para ser viable, debía reunir una serie de requisitos que excedían meramente la existencia de un territorio y el ejercicio de una soberanía.

### Reflexiones finales

Como hemos visto, el Congreso fue un “foro de lenguajes” que expresó los problemas políticos centrales del periodo. En las discusiones desplegadas, el concepto Estado tuvo un lugar privilegiado en los debates que tenían como foco las cuestiones concernientes al sujeto de imputación de la soberanía y la organización de la Nación. Efectivamente, hemos mostrado que los conceptos Soberanía, Estado y Nación, tuvieron un estrecho vínculo en los debates analizados.

Quisiéramos detenernos brevemente para terminar en las discusiones examinadas y los diferentes sentidos que asignaron al término. Así, al discutirse la Ley Fundamental, Estado se relacionó prontamente con la idea de pacto y con una noción de experiencia. La relación con estos dos resaltaba el carácter adjudicado a la Revolución como mito fundador de la política rioplatense. La mirada de los diputados se dirigió entonces a la década de 1810. Justamente un primer análisis de

---

<sup>65</sup> RAVIGNANI, Emilio: *Asambleas Constituyentes*, tomo III, p. 815. Con respecto a la experiencia norteamericana, como ha señalado Federica MORELLI, lo que se apreciaba en particular era su naturaleza republicana y su carácter representativo. MORELLI, Federica: “Tras las huellas...”, p. 454



estos usos supuso que la idea de pacto y experiencia asociaba Estado con la idea de gobierno central y de unidad territorial, otorgando al Estado una representación tanto interna como internacional. Esta relación, que por cierto fue constante a lo largo del Congreso, era sumamente concreta y para nada abstracta. Y aunque indudablemente esto fue así, la experiencia que adosaron al concepto significaba también algo más profundo. Era la existencia de un proyecto político que, aunque frustrado en dos ocasiones (Asamblea del año XIII y Congreso Constituyente de 1816-1819), continuaba vigente. Había allí también el intento por superar la situación de provisionalidad crónica característica de la década anterior.

Consecuencia de lo dicho, así como también del propio contexto político del periodo, fue la concepción de Estado compuesto por partes. Pese a las discusiones vertidas sobre el carácter y calidad de esas partes, lo sustancial fue que al partir de tal premisa Estado se convertía en un instrumento de unidad.

La discusión relativa a la consolidación de la deuda nacional también realizó aportes sustantivos. Asociando Estado y gobierno se lo utilizó también para referir a las facultades administrativas que todo gobierno supone. Por otro lado, como lo expuso la intervención de Vélez Sarsfield, Estado era una construcción política voluntaria y pactada libremente por cada uno de los integrantes pero que no refería a una soberanía abstracta, sino, por el contrario, a una concreta representada por los pueblos en el Congreso. Señalaba a su vez con ello el carácter artificial de Estado en tanto construcción política.

La discusión de la constitución, por su parte, supuso introducir en el debate la idea de las calidades que debía tener un Estado. Es decir, esbozó la idea de Estado como sistema político que debía asegurar a los miembros integrantes los fundamentos del orden político moderno. La división de poderes y la puesta en práctica de instrumentos tendentes a evitar el despotismo y asegurar libertades y derechos fueron elementos constitutivos de este uso. Pese a las disputas en torno a si las provincias podían o no considerarse Estados, lo cierto es que la esencia de la discusión apuntaba, aunque de manera difusa, a concebir al gobierno como algo separado de un sistema político que, en la discusión, asumió el carácter de forma de gobierno. De allí entonces la asociación con el concepto de República.

El concepto también vehiculizó los problemas constitutivos del Congreso. La sanción de la Ley Fundamental, que reconocía el carácter soberano de las provincias, maniató a un Congreso que buscaba ser factor y agente de unidad. Unidad que sólo podía realizarse por sobre la soberanía provincial. Por otro lado, al dejar en manos de las provincias la aceptación o el rechazo del texto constitucional —sólo cuatro provincias aceptaron el sistema unitario propuesto por la constitución— convertía a los diputados del Congreso no en representantes de la Nación sino que más bien actuaban como representantes de las provincias con mandato imperativo. Así, el Congreso, pese a ser constituyente, era incapaz de imponer una voluntad soberana. La imposibilidad por parte de los diputados de resolver la cuestión de si las partes eran Estados o si la Nación ya estaba constituida en el propio Congreso necesitaba de una definición previa del concepto de soberanía acordado por todos. Incluso podía ocurrir, como con el diputado Gorriti, que partiendo de la premisa del ejercicio de la soberanía provincial se arribara a una idea de gobierno unitario.

Finalmente resta decir que esa problemática relativa a la soberanía no fue resuelta por las propias concepciones imperantes en el Congreso. Efectivamente, las disputas en torno a la calidad de las partes referían a un periodo donde las provincias aun debían consolidarse como tales y donde aún —con la excepción de Julián Segundo de Agüero, quien pareció durante los debates acercarse a tal concepción— no se pensaba la soberanía desde una teoría jurídica abstracta que supusiera una soberanía nacional emanada de una asociación de individuos. Mientras no existiera un acuerdo sobre este punto, sería imposible arribar a una solución que finalmente concretara el proyecto, ahora por tercera vez frustrado, de unidad y de Nación.

Recibido: 15 de mayo de 2012.

Aceptado: 15 de agosto de 2012.