

BUENOS AIRES: DE CAPITAL VIRREINAL A POLÉMICA CAPITAL CONSTITUCIONAL (1810-1853)

por MARÍA CRISTINA SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN

“Buenos Aires será una enfermedad; pero no podemos negar que le agrada mucho al paciente”.

(JUAN ÁLVAREZ, *El problema de Buenos Aires en la República*, 1936)

RESUMEN

En la institucionalización del Estado argentino, la cuestión capital fue un nudo problemático, al que el artículo tercero de la Constitución de 1853 le dio principio de solución.

De este proceso que arrastró inevitable confrontación, emergen los obstáculos que frenaron la transacción, o la posibilidad de encauzar las opiniones en una unívoca voluntad. Y este fenómeno que discurría a través de encontrados intereses político-económicos, con recelos y juicios comprometedores de la unión, creció en complejidad a medida que cruzaba los variados contextos, hasta arribar con este “peso” a la costosa instancia constitucional.

PALABRAS CLAVE: Cuestión capital. Constitución de 1853. Buenos Aires.

ABSTRACT

Buenos Aires: from a viceregal capital to a polemic constitutional capital (1810-1853).

The matter of a capital, raised during the institutionalization of the Argentine State, was a problematic question that article 3 of the 1853 Constitution tried to resolve by providing an initial solution. This process generated unavoidable confrontations, that hindered possible compromises or reaching a univocal consent. This phenomenon, originated by opposing political and economic interests, plus a lack of trust and opposition to an eventual union, became more complicated as it overcrossed diverse contexts, until it ponderously reached a costly constitutional instance.

KEYWORDS: A capital question. Constitution of 1853. Buenos Aires.

Sumario:

1. Escenario, actores y meollo del problema.
2. Los debates constitucionales.
3. Un persistente clima de dispar opinión en torno al planteo de la cuestión.
4. Opiniones en la recepción de la capitalización.
5. Principio de solución, tensiones e incertidumbre.

1. Escenario, actores, y meollo del problema

En la institucionalización del Estado argentino, el tema de la capital fue un nudo dilemático al que la Constitución de 1853 dio principio de solución. Y el trayecto que precede a la sanción del artículo tercero, arrastra una insoslayable carga histórica, inficionada de conflictividad, que mostró serias dificultades para concretar una necesaria transacción. De ahí que, mediante una nueva lectura de las fuentes¹, hemos pretendido acercarnos a una discusión que siendo política no encolumna a los oponentes en definidas líneas partidistas o ideológicas, en tanto que como problema atraviesa sucesivos contextos y diferentes canales de preferencia y opinión, que fueron incorporando matices a un eslabonado aumento de la complejidad.

En el planteo de este fenómeno se percibe una cadena de sucesos de los que emerge la dinámica de un juego de intereses y usos que, en forma directa o subrepticia, se fueron activando a medida que el puerto bonaerense movilizaba y monopolizaba la actividad mercantil de ultramar. Este acontecer registra un hito determinante en 1776 cuando Buenos Aires asume el rol de capital virreinal, situación que la catapulta a ser centro político, burocrático y militar, de una importante parte del imperio; y esta construcción de poder y prestigio se siguió potenciando con la instalación de la república, que la transformó en sede de las autoridades de la revolución, primero, y de los gobiernos que se sucedieron, después. En esto, cabe tener en cuenta que, al culminar la etapa colonial, los efectos acarreados por la

¹ Estas fuentes han sido trabajadas principalmente por ARTURO CARRANZA, *La Cuestión Capital de la República*, tomos I y II, Buenos Aires, L. J. Rosso, 1926; ISIDORO RUIZ MORENO, *La federalización de Buenos Aires*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1980; y EDUARDO R. PÉREZ CALVO, *Análisis histórico-jurídico del proceso de nacionalización de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ed. Dunken, 1995; obras a las que remitimos.

victoria sobre los invasores ingleses, la consecuente consolidación de un aparato militar local, el manejo de los recursos aduaneros, la herencia de una estructura administrativa, más la acción decisiva del cabildo capitalino en la emblemática gesta de Mayo, fueron acontecimientos que por su magnitud enaltecieron el protagonismo y liderazgo de la ciudad, coadyuvando a robustecer lo que ya se visualizaba como ascendente e imparable crecimiento.

En el primer tramo recorrido por la república, la Asamblea de 1813 fue escenario propicio para que se suscitara la relación de “los pueblos” con Buenos Aires², y como indicio de la futura polémica se suscitaron tempranas opiniones sobre la cuestión capital³. Consecuentemente, en el marco de la situación litigiosa vivida con Artigas, fueron las instrucciones de los diputados orientales las que sostuvieron que “sea fuera de Buenos Aires donde reside el sitio del Gobierno de las Provincias Unidas” (art. 19). Con igual tenor, el proyecto de la comisión especial u oficial estatuyó que era atribución del Congreso fijar el lugar de las sesiones y el de aquel en “que haya de establecerse la silla del gobierno, el cual –señalaba– ha de ser precisamente fuera de Buenos Aires”⁴. En forma bastante similar, la

² En los prolegómenos de esta trascendente Asamblea, Fray Cayetano Rodríguez –luego diputado y autor del “Redactor de la Asamblea”– en carta del 26-VI-1812 a su amigo Agustín Molina le advertía: “Procuren por Dios nombrar un apoderado de ese pueblo que tenga cabeza y le haga honor. Denle instrucciones completas e infúndanle pensamientos liberales para que la mezquindad de ideas no haga bastardear nuestro sistema. Aquí hay unos tontos (bien que pocos, pero tienen manejo) que creen todavía, y lo persuaden, que los pueblos interiores deben ser pupilos de Buenos Aires, y entre ellos no deben mandar sino las bayonetas, haciéndoles entrar por donde quiera la capital. Maldito sea este modo de pensar, tan contrario a las ideas que se han desplegado en los papeles públicos y han engolosinado los pueblos. Nada. Cada pueblo es una parte de la soberanía y de todos y cada uno debe arrancarse la voluntad con que se legalicen las acciones y ulteriores actos del Gobierno”, en GUILLERMO FURLONG, *Nacimiento y desarrollo de la filosofía en el Río de la Plata, 1536-1810*, Buenos Aires, Kraft, 1952, pp. 681-682.

³ Con fecha 10-V-1813, Fray Cayetano Rodríguez escribía: “Se discute fuertemente si ha de rolar la capitalía entre los pueblos de las Provincias Unidas, o si ha de fijarse capital. No sé en qué quedarán. Muchos piensan que rote. Todo esto me cuadra, porque van conociendo los derechos de los pueblos y que Buenos Aires no se trague a todos”, en *ibidem*.

⁴ Adición al capítulo XIV. Segreti corrige lo dicho por algunos autores y puntualiza que la comisión especial redactó primero un anteproyecto y, después de

Sociedad Patriótica estipulaba en su articulado que el congreso debía reunirse “en la Capital que será siempre en una ciudad que no sea cabeza de ninguna Provincia, y esté en un centro igualmente distante de los extremos del citado de donde pueda el gobierno comunicar igualmente su acción a todas partes” (art. 78). Se debe señalar que las coincidencias consignadas no eran producto de un resultado casual, y si bien los proyectos recogían la idea de los diputados artiguistas, como dice Ruiz Moreno⁵, advertimos también, que detrás de estas cláusulas se respiraba un reclamo –expreso o tácito– que provenía de las jurisdicciones⁶, antes que de una discusión estrictamente “ideológica”. Esto último se colige por el acuerdo que en este punto tuvieron los federales orientales, con lo sostenido por la comisión especial y por la Sociedad Patriótica siendo que estas dos últimas en sus proyectos apuntaban a echar las bases de un estado unitario, obviamente, sin centralismo porteño.

En este clima de pleito en torno a la conducción capitalina, se intentó mitigar los recelos del interior atendiendo a la idea de mutar la sede de los congresos constituyentes. Por eso, antes de la convocatoria del que se realizaría en Tucumán hubo al respecto claras expresiones, como en 1815, cuando llegó a Mendoza la noticia de la caída del director Alvear y la elección de su reemplazante. En esta ocasión, en que San Martín era gobernador intendente, se llamó de inmediato a cabildo abierto, y en un acto que convalidaría a la nueva

haber leído el de la Sociedad Patriótica, le introdujo modificaciones elaborando el texto definitivo; en tal sentido destaca que en la comisión especial designada por el Triunvirato tres de sus miembros pertenecían a la Sociedad Patriótica, cfr. CARLOS S. A. SEGRETI, *El Unitarismo Argentino*, Buenos Aires, A-Z Editora, 1991, p. 82.

⁵ *La federalización de Buenos Aires* cit., p. 11. En 1880, José Hernández recordaría que Artigas se opuso porque quería la capital en Montevideo.

⁶ Cuando la Sociedad Patriótica redacta su proyecto, ya se conocían las protestas de las jurisdicciones por los actos del centralismo porteño. Este documento presta atención a las quejas, y piensa en un estado unitario no centralista, o en un “unitarismo mixto” como lo categoriza CARLOS SEGRETI, en *El Unitarismo...* cit., pp. 80-82. En este contexto se inscribe –además– el deseo de trasladar el congreso a otro lugar, tal como lo expresaban en 1813 las instrucciones otorgadas a los diputados de Tucumán, Jujuy y Potosí, cfr. ARIOSTO GONZÁLEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810-1814)*, Montevideo, Barreiro y Ramos S.A., 1962, pp. 210, 222 y 238.

autoridad, el síndico de la institución puso como condición que, “a la mayor brevedad se convoque una Asamblea legítima”, debiendo celebrarse “distante del Poder ejecutivo y de las bayonetas”⁷. También, en este sentido, fueron más que elocuentes las palabras vertidas por Fray Cayetano Rodríguez en la correspondencia sostenida con su amigo Agustín Molina; en ella le informaba a éste que el siguiente congreso sería posiblemente en Tucumán, y como a Molina no le pareció adecuado el lugar, el clérigo de manera tajante le respondió: “Ahora encuentras mil escollos para que el Congreso sea en Tucumán, y ¿dónde quieres que sea? ¿En Buenos Aires? ¿No sabes que aquí las bayonetas imponen la ley y aterran hasta los pensamientos? ¿No sabes que el nombre porteño está odiado en las Provincias Unidas o desunidas del Río de la Plata? ¿Qué avanzamos con un Congreso que no ha de presidir la confianza y la buena fe? Si te parece que aquí mismo se desea la reunión, te engañas...”⁸.

⁷ DAMIÁN HUDSON, *Recuerdos históricos sobre la Provincia de Cuyo*, Mendoza, 1931, p. 29. Alarmado por la prédica descentralizadora, en 1816 San Martín expresaba: “¡Me muero cada vez que oigo hablar de federación! ¿No sería más conveniente trasplantar la Capital a otro punto, cortando por este medio las justas quejas de las Provincias?” cita extraída de ISIDORO RUIZ MORENO, *La federalización...* cit., p. 11.

⁸ Ver cartas del 26-IV-1815 y del 10-IX-1815, en GUILLERMO FURLONG, *Nacimiento...* cit., p. 683; y DARDO PÉREZ GUILHOU, *Atribuciones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1986, p. 76. Reunido el Congreso de 1816, hubo cierta opinión sosteniendo que Buenos Aires depusiera “los títulos de capital”, comenta Pérez Calvo (ob. cit., p. 19); y también en este contexto de desconfianzas, inscribe Segreti la denominación *Provincias Unidas de Sud América*, utilizada en la declaración de nuestra independencia con el fin de paliar prevenciones antiporteñas que identificaban rioplatense con bonaerense. Esto se comprueba en 1825, cuando el congreso de ese año se abocó a nominar nuestro territorio, oportunidad en la que Valentín Gómez trajo a la memoria lo resuelto en 1816, y recordó que entonces se había “levantado una especie de prevención respecto de su nombre”; y, atento a lo ocurrido, en esta segunda ocasión planteó si debía suprimirse lo de *Río de la Plata*, dejando la expresión *Provincias Unidas de Sud América*. Ante esto, Paso –ex diputado-secretario y firmante de la Declaración de la Independencia– volvió sobre lo sucedido en Tucumán, y dijo: “Deferimos entonces los diputados de esta provincia por no excitar celos, en cuestión de tan poco momento”. Tras este intercambio de ideas, Gómez se manifestó en favor del histórico nombre “Provincias del Río de la Plata” y de “congreso general del Río de la Plata” pero, aclaró, que si subsistían los temores aceptaría otra nominación. Por su parte Zavaleta señaló que “La comisión tuvo presente la variación, que hizo el congreso [anterior], y considera que cuando la hizo tendría motivo para ello”, afirmando: “Es necesario hablar con franqueza y saber si

En 1820, después del estallido que produjo la batalla de Cepeda –al precipitar a las autoridades nacionales y a la reciente Constitución– fueron los caudillos vencedores: Ramírez y López, quienes acordaron en el Pilar la paz con Buenos Aires; y por ella resolvieron una pronta llamada a convención, que debía realizarse en el convento de San Lorenzo, en la provincia de Santa Fe. Como esto no se cumplió, luego de un nuevo enfrentamiento Buenos Aires y Santa Fe suscribieron en Benegas un segundo armisticio. Con la mediación de comisionados cordobeses, los firmantes acordaron que la reunión del congreso sería ahora en Córdoba⁹. De este modo, se arribó a una convocatoria que concitó importante presencia de diputados en la ciudad mediterránea, aunque los trabajos se vieron muy pronto frustrados por la acción del gobierno de Buenos Aires, que retiró sus representantes argumentando la inoportunidad del momento. Y como efecto de esta medida, el Tratado del Cuadrilátero (1822) pudo asestar el golpe final, al tildar al evento cordobés de “diminuto congreso”.

2. Los debates constitucionales

En este itinerario, el campo más apropiado para discutir la solución capital fue el que proveyeron en sus deliberaciones los Congresos Constituyentes. Y en este orden se enrola en primer término el de 1824 que, con la anuencia mayoritaria de las provincias, abrió sus puertas en la ciudad bonaerense. Este debate –precedido de decidida opinión periodística– llegó enmarcado por un conflicto internacional, y en razón del enfrentamiento con Brasil la representación hubo de apurar la aprobación de proyectos fundamentales. Por este motivo, antes de dictarse la constitución se sancionó la ley de Poder Ejecutivo Nacional Permanente, que llevó a Rivadavia a la presidencia, y por su

existen esos recelos. Cuando el congreso tomó la resolución, a que se ha hecho mérito, existían...”, cfr. *Asambleas Constituyentes Argentinas*, t. I, Buenos Aires, Peuser, 1937, sesión del 18-I-1825, pp. 1026-1030.

⁹ También en 1820, el cabildo de Salta –con fecha 5 de junio, y por indicación del general Martín Gabriel Güemes– había propuesto que el congreso general se celebrara en Catamarca, cfr. ARTURO B. CARRANZA, *La cuestión capital...* cit., t. I, pp. 105-106.

iniciativa ingresó al recinto el proyecto de capitalizar Buenos Aires. En esta ocasión, y como consecuencia de la controversia desatada, hubo quienes afirmaron las ventajas materiales, culturales, históricas, geográficas y económicas, más la necesidad de dotar al presidente de un ámbito propio ante la grave coyuntura bélica. Pero, a esta propuesta se le opuso un principio legal centrado en la ley porteña de 1824 y en la Fundamental de 1825, que exigían preservar las instituciones locales. A esto se sumó además otra argumentación: que la federalización de la ciudad decapitaba y desmembraba a su provincia. Asimismo, cabe destacar que los fundamentos esgrimidos contra la ley fueron sostenidos por diputados adscriptos a diferentes preferencias políticas, es decir, por convencionales que adherían a la unidad de régimen o a la federación.

Durante largas sesiones se discutió con gran ardor la futura norma, y aunque la misma obtuvo sanción el problema no concluyó. La decisión siguiente de crear dos provincias en la campaña bonaerense dividió aún más a la sociedad porteña, la cual se vio fuertemente conmocionada por la reacción del sector ganadero, escindido a su vez entre los que estaban a favor o en contra de la mencionada división. Dentro de este último grupo se erigió como una de las cabezas directrices, la figura de don Juan Manuel de Rosas quien, a partir de esta acción, rompió relaciones con Rivadavia.

Como es sabido, la negociación de paz con Brasil, el rechazo de la Constitución de 1826, la renuncia del presidente y la clausura del Congreso fue el final del proyecto constitutivo del Estado; ello significó que Buenos Aires volviera a su anterior situación provincial, con la elección de Dorrego como ejecutivo local, y –consecuentemente– quedó sin efecto la ley capital. Al par que se producían estos sucesos, Juan Bautista Bustos se movilizó invitando a nueva convención y en la oportunidad anatematizó contra quien intentara reunir dicha asamblea en territorio bonaerense¹⁰. Poco después, el gobernador Dorrego articuló arreglos que culminaron con la convocatoria de los constituyentes en Santa Fe (1828-1829); pero este evento no obtuvo

¹⁰ Cfr. el tratado celebrado el 17 de mayo de 1827, y en especial los fuertes contenidos antiporteños del artículo 9.

los resultados esperados, pues debió interrumpir las sesiones sin llegar a cumplir su cometido.

Vino entonces un largo interregno con pactos interprovinciales, que procuraron recomponer la fragmentada unión, y en razón de tradicionales prevenciones la Comisión Representativa –creada por el Pacto Federal de 1831– fijó por breve tiempo su sede en Santa Fe¹¹; en tanto que el Encargado de las Relaciones Exteriores consolidó su alta magistratura residiendo durante casi dos décadas en la histórica capital¹².

Por fin, un 20 de noviembre de 1852 pudo instalarse en Santa Fe el proyectado Congreso Constituyente, aunque ahora lo hizo sin contar con la representación de Buenos Aires. En los primeros días hubo mención de la cuestión capital, pero fue recién en la sesión del 18 de abril de 1853 cuando tuvo entrada el proyecto de Constitución Nacional, al que se le adjuntaron tres leyes: la de capitalización –que acompañaba al artículo 3º–, la que creaba una municipalidad para la ciudad bonaerense, más la que “en cierto modo reglamenta el principio reconocido en el proyecto, de la libre navegación de los ríos interiores, y centraliza las rentas aduaneras”¹³. Con este procedimiento, el

¹¹ Sobre el sitio donde se reunió esta comisión, años más tarde volvió Sarmiento “para mostrar cuál fue el pensamiento dominante de los pueblos con respecto al lugar adecuado para la reunión de un Congreso deliberante. Aquellos motivos, acaso infundados, de temor a la influencia demasiado poderosa de Buenos Aires –decía el sanjuanino–, toman hoy nueva fuerza de la circunstancia de ser aquella ciudad la residencia del Encargado de los negocios extranjeros, facultado con la *suma del poder público* por la legislatura provincial, en virtud de la cual, los diputados del Congreso deliberante quedarían por [el] solo hecho de estar en la ciudad de Buenos Aires, bajo el régimen de dependencia del poder absoluto que inviste el Gobernador de aquella provincia, y por tanto, privados de toda independencia de la emisión, por la prensa y en la tribuna de sus opiniones”. Cfr. DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO, *Argirópolis*, Buenos Aires, Ed. Claridad, s/f, p. 60.

¹² Respecto a la configuración de esta magistratura remitimos a VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del estado federal argentino 1820-1852*, 2ª ed. Buenos Aires, Perrot, 1996.

¹³ *Asambleas...* cit., t. VI (Segunda Parte), p. 781. “Ambas leyes –decía el informante refiriéndose a la de municipalidad porteña y a la de rentas aduaneras– se han tomado de las que dictó el Directorio en Buenos Aires, con algunas variaciones que en concepto de la Comisión las mejoran, las generalizan y las hacen más aplicables”.

contenido axial del nuevo Estado ingresaba su valiosa carga en un solo bloque.

En la presentación del proyecto sobre federalización se deslizaron algunas de las diferencias habidas en el seno de la comisión¹⁴; y, como antaño, el tema volvió a dividir a los convencionales. En los fundamentos expuestos por el miembro informante se reiteraron algunos de los argumentos vertidos en 1826, junto con otros que había anticipado Alberdi. Las condiciones culturales, la razón histórica más la geográfica, aparecieron en el discurso de aquél, que en su disertación expresó: “La residencia de las autoridades nacionales debe ser aquella en donde con mayor decoro y respetabilidad se presenten ante el extranjero; allí donde estén más en contacto con las potencias amigas; en donde sea más fácil compulsar los archivos y antecedentes diplomáticos, ilustrar la opinión gubernativa, y disponer de los elementos que la calidad de capital de hecho de la República ha dado a Buenos Aires desde la época más remota del régimen colonial”. Y más adelante, acotó: “No crea ni inventa, salva una dificultad de nuestra organización, del mismo modo y por los mismos medios que lo fue muchos años ha. Después de haber trazado un círculo vicioso con sangre y escándalos, perdiendo un cuarto de siglo en tan abominable tarea, volvemos en la materia de capitalización, al punto de partida. Esta circunstancia –enfaticaba– es elocuente”¹⁵.

Al iniciarse la discusión, el diputado por Santa Fe Manuel Leiva pidió la palabra para marcar su disconformidad con el artículo constitucional en examen. En su exposición –con la que coincidiría a posteriori Salustiano Zavalía¹⁶– señaló que “no creía que la designación

¹⁴ La comisión estaba compuesta por: Pedro Díaz Colodrero (Corrientes), Martín Zapata (Mendoza), Juan del Campillo (Córdoba), Manuel Leiva (Santa Fe), Pedro Ferré (natural de Corrientes, representó a Catamarca), Juan María Gutiérrez (natural de Buenos Aires, representó a Entre Ríos) y José Benjamín Gorostiaga (Santiago del Estero).

¹⁵ Informe de la comisión de negocios constitucionales, en *Asambleas...* cit., p. 781.

¹⁶ En la sesión del 22-IV-1853, el doctor Salustiano Zavalía –diputado por Tucumán– propuso que se declarara a Buenos Aires “capital de la Confederación, bajo las condiciones establecidas por una ley especial”, en razón de legislarse sobre un territorio que no obedecía al Congreso y para evitar que el artículo no pudiera ser aplicado, cfr. *ibidem*, t. IV, p. 498.

de la residencia permanente de las autoridades en un punto dado ni la designación de la capital correspondiese a una ley constitucional”, que aunque así fuese la veía inoportuna, y si hoy el lugar parecía conveniente, mañana quizá fuera necesario trasladarla¹⁷. “Que toda ley constitucional debía ser estable y de fácil ejecución, y por esto debía contener sólo principios generales, y no artículos reglamentarios, como consideraba el artículo en discusión”. Además, “se disponía en él de una propiedad provincial, sin el consentimiento ni concurrencia de esa provincia a dicha sanción; que, respetando la soberanía de los pueblos, juzgaba esto un avance del Congreso, porque carecía de facultades para dar este paso”, por lo tanto, pensaba que se hacía preciso negociar con la interesada¹⁸.

La réplica en favor de la constitucionalidad de la disposición la acometió brevemente el miembro informante Juan María Gutiérrez¹⁹, pero el discurso de fondo, de decidido tono integracionista y en defensa de la capitalización, fue pronunciado por Martín Zapata. El diputado por Mendoza rescataba la lección de nuestro pasado para que “el país deje alguna vez de recorrer ese eterno y estéril círculo vicioso” y pueda constituirse. Luego de una rápida enunciación de los motivos que justificaban la capitalización, se detenía en lo que para él eran

¹⁷ *Ibidem*, t. IV cit., sesión del 21-IV-1853. En su discurso Leiva hizo referencia a Córdoba y dijo que “mañana quizás convendría situarla en otra parte más central de la República” como garantía “de un ataque exterior” (pág. 492). Sobre las ventajas y desventajas de llevar a Córdoba la capital, se detendrá posteriormente Sarmiento en *El Nacional*, cfr. artículo del 4-XII-1859 titulado “Córdoba capital de la República Argentina”, en *O. C. cit.*, t. XVII, Buenos Aires, 1950, p. 296.

¹⁸ *Asambleas...* cit., t. IV, sesión del 21-IV-1853, pp. 491-492. En esta oportunidad, el doctor Leiva —uno de los asistentes a la reunión privada que antes del Acuerdo de San Nicolás hiciera Urquiza en su residencia de Palermo— propuso la siguiente redacción del artículo tercero: “Por una ley especial, se determinará entre las trece provincias reunidas en Congreso, la ciudad donde deben residir las autoridades que ejercen el gobierno federal, hasta que el Congreso nacional nombre definitiva y oportunamente la capital de la República”.

¹⁹ Gutiérrez adujo que el tema era particular de cada estado y que aun cuando “fuese inconstitucional el artículo en cuestión, no lo sería para la República Argentina en las circunstancias excepcionales en que se hallaba respecto a capital”, agregando que a Buenos Aires le sería presentada la ley y si no la aceptaba se dictaría una provisoria “como era provisoria el estado actual de esa provincia”, *ídem*, p. 493.

“las altas y serias razones políticas”. En rigor, su pensamiento develaba un histórico problema de conflictividad y pugilato de poderes, que había instalado en nuestro país un crónico desequilibrio político; y en el abordaje de esa infausta realidad se preguntaba y respondía:

¿La provincia y la ciudad de Buenos Aires, en las condiciones y carácter con que han existido hasta hoy, formando una parte integrante de la Confederación y la más importante de ella por su influencia y su poder físico y moral, son un elemento de constitución y de organización práctica y posible para la misma Confederación? ¿No son, por el contrario, con esas condiciones y carácter, un principio constante [de] desequilibrio social, un germen continuo de acciones y reacciones en el país, un semillero eterno de dominación y resistencias, fecunda sólo en sangre y desgracias para toda la República; el antagonismo vivo entre dos poderes pésimamente comprendidos hasta ahora, y deplorablemente estériles para nuestra dicha, el de aquella heroica provincia y célebre capital y el de las demás provincias de la Confederación, un obstáculo perpetuo e insuperable de la organización general del país, a que todo argentino aspira? ¿No habrá modo de alterar esas condiciones de existencia de la ciudad y provincia de Buenos Aires para que esa importante provincia se coloque dignamente en la Confederación de todas, y esa culta y populosa ciudad sea la cabeza de ella, desempeñe con majestad los altos destinos civilizadores a que es llamada? ¿Y este arbitrio que haría la ventura de la Confederación, que es de todos y para todos los argentinos, no haría también la de aquella provincia y ciudad entre las que ha habido igualmente otro antagonismo que revela toda su historia y que no ha dado hasta hoy más frutos que la destrucción y empobrecimiento de una y otra?

Pues bien señor: este vital e inmenso problema social para los argentinos –concluía–, está resuelto con la única solución que tiene en el artículo 3° del proyecto y ley orgánica que lo completa.

También el cuestionamiento a la incorporación de la cláusula en el texto constitucional, tuvo la respuesta de Zapata, que acudió a la historia de nuestras luchas internas, distintas de las de otros pueblos, para sostener la necesidad de afianzar el tema en esta Ley Fundamental en debate; es decir, había que dar solución constitucional a una situación mantenida de hecho, y de esta manera finiquitar con el mal funcionamiento del sistema político estadual. En tal sentido, con óptica fundada en nuestra idiosincrasia, expresó:

Decir que la designación de la capital no es para nosotros un punto constitucional, es desconocer toda nuestra historia, es cerrar los ojos a los hechos palpitantes que ella pone a nuestra vista. La federación que muchas veces han proclamado las provincias, si en algunas ocasiones ha importado la defensa de su independencia y soberanía, las más de ellas han sido la expresión de justas resistencias al poder abusivo de algunos de los gobiernos de Buenos Aires.

.....

Todas nuestras guerras civiles de cuarenta años no son más que la expresión de estos dos hechos: dominación o influencias, unas veces justas y otras injustas, del poder de Buenos Aires sobre las demás provincias, y resistencias, unas veces justas y otras injustas, por parte de éstas.

Ésta es su historia, y estos dos hechos no han tenido otra causa que las condiciones inadecuadas con que las provincias y ciudad de Buenos Aires han funcionado en la República.

Consecuencia de este falso sistema, fue la desmembración que sufrió la República con la separación del Estado Oriental, que se juzgó con mejores elementos para gobernarse por sí mismo.

Luego de recordar que el rechazo de la propuesta rivadaviana se había visto seguida de desgraciadas circunstancias que dieron nacimiento al régimen de Rosas, agregaba:

Hoy que la memorable jornada de Monte Caseros pone otra vez a la República en la posibilidad de constituirse, vuelve esa idea, ese problema social, a presentárenos palpitante. ¿Y qué quiere decir esto? Que su resolución es vital e inevitable; que es de vida o muerte para la organización del país²⁰.

Finalmente, sobre la aludida oportunidad o inoportunidad del proyecto, el mendocino manifestaba que justamente éste era el momento para adoptar la ley; y apoyaba su afirmación en la situación de la campaña bonaerense y de la ciudad –ambas presas de la guerra civil– destacando las ventajas que se lograrían si la primera se constituía en provincia, con “nuevos centros de civilización y haciendo que sus autoridades locales ejerzan una influencia más inmediata y

²⁰ *Ibidem*, t. IV, cit., sesión del 22-IV-1853, p. 496.

benéfica en su vasta extensión”, en tanto que la segunda asumía su rol de “gran ciudad”, de “ciudad civilizadora de la República”²¹.

Zavalía, hasta ahora en silencio, tomó la palabra señalando que había “trabajado bastante para que la ciudad federal se estableciese en otro punto”, pero que “poderosas razones habían obrado en su ánimo hasta uniformar su juicio con el de la comisión”, y a continuación proponía la remisión a una ley especial de capitalización²². El presbítero Benjamín Lavaisse, en cambio, avaló la cláusula por ser “el fundamento de la organización nacional” y adujo las reiteradas ventajas culturales, la posición geográfica, más la importancia de poner fin a las rencillas. En igual posición estuvo Huergo quien, sintiéndose distinguido hijo de la provincia disidente²³, puntualizó que el Congreso no tenía necesidad ni recursos para llevar la capital a otro lado o establecerla en Martín García como se propusiera en Argirópolis; y en su análisis remarcó las conveniencias que tenía la ciudad de Buenos Aires por estar allí la aduana con los intereses comerciales, los grandes capitales, la población y la riqueza, lo que significaba tener los recursos, el poder y la civilización para una capital bien organizada²⁴. Con estas palabras, Huergo había tocado un punto álgido, al hacer referencia a la aduana bonaerense, apetecible fuente de recaudación para el fisco²⁵. Una vez que se hubo cerrado la

²¹ *Ibidem*, p. 497. Para el pensamiento constituyente de Zapata remitimos a CELINA FARES, “Martín Zapata, ideas y actuación política en el proceso de construcción del estado nacional”, en *Carlos Segreti In Memoriam. Historia e historias*, t. I, Córdoba. C.E.H. Profesor Carlos Segreti, 1991, pp. 109 y ss.

²² *Asambleas...* cit., t. IV, p. 498.

²³ El doctor Delfin Huergo, el diputado más joven de la convención, había nacido en Salta pero se sentía ligado a Buenos Aires porque había estudiado derecho en su universidad y era, además, donde vivían sus padres, de ahí su expresión.

²⁴ *Asambleas...* cit., t. IV, pp. 498 y ss. El diputado Lavaisse representaba a la provincia de Santiago del Estero, junto con el doctor Gorostiaga.

²⁵ Desde la época colonial la aduana bonaerense tuvo el monopolio del comercio de ultramar, y esta ventaja se tradujo en lo económico y en el crecimiento de la ciudad. A esta situación de excepción la afianzó la Revolución con la liberalización del comercio, lo que claramente se puso de manifiesto en los períodos de paz y de ausencia de bloqueo. Consecuentemente, en razón de los recursos que proveía esta actividad mercantil, se acrecentó su importancia, y paralelamente se desataron fuertes intereses que se convirtieron en un serio obstáculo cada vez que se quiso nacionalizar la ciudad y su aduana. Para este tema remitimos a ROBERTO CORTÉS CONDE, *La*

polémica, fue sometido a votación el artículo tercero del proyecto constitucional, de lo que resultó su aprobación por mayoría²⁶.

En la sesión del 3 de mayo entró a tratarse la breve ley orgánica de capital, que en cinco de sus cláusulas seguía a la sancionada en 1826²⁷, pero ahora incorporaba a esa jurisdicción la isla Martín García y los canales de acceso al Paraná y al Uruguay. Acorde con el artículo tercero de la Constitución de 1853, aquélla establecía que la ciudad de Buenos Aires era la capital de la Confederación (art.1°) y su radio espacial era “Todo el territorio que se comprende entre el Río de la Plata y el de las Conchas, hasta el Puente de Márquez, y desde aquí tirando una línea al S.E. hasta encontrar su perpendicular desde el río de Santiago encerrando la Ensenada de Barragán, las dos radas, Martín García y los canales que domina, corresponden a la capital, y quedan federalizados” (art.2°). La “legislatura y presidente de la Confederación” se constituían en sus autoridades y sus establecimientos

economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX), Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1997, pp. 100, 117; también de este autor “La historiografía sobre el desarrollo industrial en la Argentina. Temas, problemas y debates”, en *Enrique M. Barba In Memoriam. Estudios de Historia*, Buenos Aires, 1994, p. 151 y “Finanzas públicas, moneda y bancos (1810-1899)”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Academia Nacional de la Historia, t. 5, Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 471, 475, 480 y 492; JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, “Las ideas económicas”, en *Nueva Historia* cit., pp. 445-448; y TULIO HALPERÍN DONGHI, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1982, pp. 90, 242 y 278 (Cuadro XI).

²⁶ El cuestionamiento a la cláusula por considerar que no correspondía incluirla en la Constitución, fue lo que determinó al diputado Seguí –y quizás a algún otro– a votar en contra del artículo tercero, cfr. *ibidem*, t. IV, cit., sesión del 3-V-1853, p. 543.

²⁷ La ley de 1853 seguía –con mayor o menor fidelidad– los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 de la ley del 4-III-1826 (núm. 1904), cuyos textos establecían: Art.1° La ciudad de Buenos Aires es la Capital del Estado. Art. 2° La Capital con el territorio que abajo se señalará queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacional y del Presidente de la República. Art. 3° Todos los establecimientos de la Capital son nacionales. Art. 4° Lo son igualmente todas las acciones, no menos que todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires. Art. 6° Corresponde a la Capital del Estado todo el territorio que se comprende entre el puerto de las Conchas, y el de la Ensenada; y entre el Río de la Plata, y el de las Conchas, hasta el puente llamado de Márquez, y desde éste, tirando una línea paralela al Río de la Plata, hasta dar con el de Santiago. Cfr. *Registro Oficial de la República Argentina*, tomo segundo 1822-1853, Buenos Aires, Imprenta “La República”, 1880.

públicos se nacionalizaban (arts. 4 y 5). Estas cláusulas fueron votadas por unanimidad, aceptándose también que la Confederación asumiera los “deberes y empeños contraídos por la provincia de Buenos Aires”; aunque el presidente Facundo Zuviría consideró que esto era alarmante y pidió que se suprimiera la última parte de la disposición quinta, por la cual la nación garantizaba el medio circulante de la provincia. Después de un breve cambio de ideas en el que el puntano Juan Llerena acotó que era “de justicia y derecho que la República en masa no debía responder de los compromisos monetarios contraídos por una sola provincia, bajo su exclusiva responsabilidad, y sin compensación de ningún género”, y en el que el doctor Gorostiaga sostuvo el artículo pero aclarando que esto no significaba que ese papel moneda fuera a tener circulación forzosa en la república, el texto de la cláusula se votó y aprobó por mayoría de sufragios²⁸.

La norma estipulaba además algo obvio pero muy importante, esto es, que Buenos Aires sería “invitada a instalarse y constituirse con arreglo a la Constitución, en el territorio restante de la misma provincia” (art. 6°) y que sería “invitada, en la forma posible, por medio de una comisión del seno del Congreso, a examinar y aceptar la Constitución de la Confederación, y la presente ley orgánica”(art. 7°). En este orden, el artículo sexto fue aprobado por unanimidad, pero el séptimo fue objetado por Zuviría, aduciendo que el Congreso no tenía facultades para nombrar una comisión de su seno “sin entenderse previamente con el ejecutivo nacional”, que tampoco podían presentarse esas leyes sin suspensión de las hostilidades, medida que debía proceder del Director Supremo que era quien sitiaba la ciudad y desconocía a los integrantes de su gobierno. Que tampoco creía oportuno ni político someter a revisión la Constitución ante autoridades no reconocidas y disidentes, sin conceder igual derecho a las demás provincias de la Confederación. Por ello, pedía la supresión de la disposición. Nuevamente fue Gorostiaga quien defendió el texto, contestando que no había estado en la mente de la comisión pasar por

²⁸ *Asambleas...* cit., t. IV, sesión del 4-V-1853, pp. 544-545. El artículo 5° aprobado decía: “La Confederación se sustituye en todas las acciones, no menos que en todos los deberes y empeños contraídos por la provincia de Buenos Aires, y garante su medio circulante”.

encima de la voluntad del Director, sino que antes se uniformarían con él las miras, y que no creía que el Congreso careciese de atribuciones para enviar comisiones de su seno, citando precedentes en la materia. En segundo lugar, expresó que la revisión de la Constitución y leyes otorgada a Buenos Aires, respondía a que ésta no había tenido representación en el Congreso, y finalmente remitió a una minuta de comunicación que explicaba los objetos de la mencionada comisión. Acto seguido, continuó el tratamiento de la ley capital, la cual formalmente preveía que si la provincia escindida rehusaba aceptar la Constitución y la presente normativa, el Congreso sancionaría “una ley de interinato para suplir la capital de la Confederación” (art. 8°)²⁹.

3. Un persistente clima de dispar opinión en torno al planteo de la cuestión

Todo debate legislativo sobre la capital llegó siempre precedido de fuerte opinión, tanto en el período que antecedió a la convocatoria de 1824 –según hemos visto– como el que desembocó en la

²⁹ *Ibídem*, pp. 545-546. En diciembre, el Congreso se ocupó de la capital provisoria de la Confederación, y determinó que ella se establecería donde el gobierno federal fijara su residencia. El proyecto fue aprobado en mayoría con la sola oposición de los representantes santafecinos Juan Francisco Seguí y Urbano de Iriondo. Seguí impugnó como “antipolítico dejar a la elección del ejecutivo nacional, fijar su residencia y declarar que allí será federalizado el territorio y establecida la capital”, a su juicio atribuir esa facultad a Urquiza –cuyo cercano triunfo como candidato a Presidente, era “una verdad notoria”– traía sospechas sobre “la libertad, independencia e imparcialidad del Congreso”, y daba pie a los enemigos de la Constitución para desvirtuar los principios proclamados. Asimismo, sostuvo que si el artículo resultaba desechado, él presentaría un proyecto para llevar la capital a Santa Fe. Es evidente que se quería evitar la discrecionalidad del presidente, y paralelamente se deseaba discutir el lugar; mientras, por otro lado, había una mayoría dispuesta a no promover debate, y dejar a Urquiza la decisión. Por último, la ley fue sancionada, y luego de la asunción de Urquiza, la ciudad de Paraná se convirtió en residencia provisoria, en tanto que el territorio de la provincia de Entre Ríos fue federalizado (por decreto nacional del 24-III-1854, y conforme a la ley provincial del 22-III-1854); unos años después sería desfederalizada (ley del 4-X-1858), a los efectos de convocar a una convención que dictara la Constitución Provincial. Cfr. ARTURO B. CARRANZA, *La cuestión... cit.*, t. II, pp. 230 y 232.

Constituyente de 1853. Al respecto, y antes de que se produjera la reunión en San Nicolás, la necesidad de decidir la capitalización vino acompañada de la problemática institucional que preocupaba a Urquiza. De ello daría cuenta en 1858 el doctor Francisco Pico, al recordar: “El ardor que manifestaba el General por empezar cuanto antes la Organización Nacional, indujo sin duda a algunas personas a sugerirle que empezara desde luego como don Bernardino Rivadavia, por capitalizar Buenos Aires. La primera noticia que tuve yo de esta sugestión –dice Pico– me la dio él mismo”. Y con motivo de esta conversación, el general preguntó: “¿Qué le parece a usted si empezamos por erigir a Buenos Aires en Capital de la Nación?”. La categórica respuesta de Pico no se hizo esperar: “No me gusta –dijo–, porque esa Ley levantaría hoy, como antes, una tremenda oposición...”³⁰.

Parece que fruto de este diálogo fue la decisión de Urquiza de cambiar opiniones con algunos notables, y faltando algunos días para el encuentro con los gobernadores, cursó algunas invitaciones para conversar en su residencia de Palermo. A ésta acudieron los doctores Valentín Alsina, Manuel Leiva, Dalmacio Vélez Sársfield, Vicente Fidel López, Francisco Pico y Juan Pujol, entre los principales. Luego de detenido coloquio, la mayoría se manifestó en contra de la capitalización, con la sola excepción del Dr. Pujol que era quien había llevado esta idea al encuentro³¹. En la oportunidad, el general se mantuvo en actitud expectante³², encargando luego al Dr. Pico que

³⁰ MARTÍN RUIZ MORENO, *La organización nacional*, t. II, Rosario, La Capital, 1905, p. 26. Carta del Dr. Francisco Pico a Miguel Cané (padre), fechada el 20 de abril de 1858.

³¹ Esta carta –junto con las de otros hombres públicos– fue publicada en 1858 a raíz de la polémica promovida respecto a la conferencia privada en Palermo y, además, sobre participación y actitud de Vélez Sársfield en esa oportunidad. Según este último, allí se habría tratado el proyecto del Acuerdo de San Nicolás, afirmación que fue catalogada de falsa, especialmente por Pico, quien salió a la palestra para aclarar que en la reunión se leyó un proyecto del Dr. Pujol, que comenzaba fijando la capital nacional como en 1826; y fue este documento –no el proyecto del Acuerdo– el que provocó el rechazo casi unánime de los asistentes, por considerarlo inaceptable para Buenos Aires, ver *ibidem*, pp. 50-59.

³² Según Cárcano, “Vicente F. López, Pico y otros hombres que diariamente conversaban con Urquiza, sostenían la inconveniencia de semejantes medidas, y las resistían formalmente. Urquiza las resistía también, pero al mismo tiempo deseaba contemporizar con las poderosas influencias de provincias que se lo exigían”. Cfr.

diera forma escrita a las distintas expresiones vertidas a fin de tenerlas como base para la discusión en San Nicolás. Así llegó esta convocatoria, y en ella Pujol volvió a insistir con la federalización de Buenos Aires, lo que dio lugar a un encendido debate y a una serie de juicios contrapuestos que impidieron arribar a consensuada transacción; por eso, ante lo infructuoso de la controversia, Urquiza optó por darle fin sosteniendo: “Señores: lo que importa es que el congreso se reúna pronto; él hará lo que creyere justo”³³; y, como era de suponer, la sede de las autoridades del país no ingresó en el articulado del Acuerdo.

En 1853, al igual que en 1826, erigir la capital constitucional en la ciudad bonaerense, instaló un escenario de conflicto, con la casi habitual dificultad de aunar criterios, lo que ahora fue más complejo, en razón del paso rupturista dado por Buenos Aires. En este sentido, las reuniones y los comentarios previos al congreso permiten tantear las tendencias antitéticas del ambiente³⁴, del que emerge el grado de divergencias que la capitalización producía en los distritos locales y en la dirigencia post rosista; hecho que ponía de relieve la búsqueda de consenso por parte del vencedor de Caseros y, en cada uno de los casos, el mayor o menor sustrato residual que había dejado la experiencia rivadaviana anterior.

Asimismo, antes de que comenzaran las sesiones constituyentes, ya se conocían las opiniones que circulaban, y obraban además las diferentes propuestas de dos conocidos publicistas: Alberdi y Sarmiento³⁵.

RAMÓN J. CÁRCANO, “Después de Caseros. La reorganización del país”, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia de la Nación Argentina*, t. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1947, p. 40.

³³ *Ibidem*, p. 45. El proyecto de Pujol incluía tres ideas fundamentales: convocar a un congreso constituyente, fijar un gobierno provisorio hasta que el congreso nombrara las autoridades, y capitalizar la ciudad de Buenos Aires, subdividiendo la provincia como en 1826, cfr. JAMES R. SCOBIE, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina 1852-1862*, Buenos Aires, Hachette, 1964, p. 35.

³⁴ Cfr. NATALIO BOTANA, “La lucha por la capital”, en JOSÉ LUIS ROMERO-LUIS A. ROMERO (directores), *Buenos Aires historia de cuatro siglos*, Buenos Aires, Ed. Abril, 1983, p. 314. “Entre los meses de febrero y septiembre de 1852, —expresa Botana— la opinión porteña se dividió entre una coalición separatista y otra integracionista que, con diferentes denominaciones y liderazgos cambiantes, habrá de perdurar hasta el año 1880”.

³⁵ En un primer momento, “Bases” y el “Proyecto de Constitución” fueron clara réplica a “Argirópolis” y a la disidencia porteña, expresa DARDO PÉREZ GUILHOU, en

El jurista tucumano había coincidido con la institucionalización de la histórica capital en sus *Bases*, en tanto que –desde mediados del XIX– Sarmiento sostenía en *Argirópolis* (ciudad del Plata) que aquella debía establecerse en la isla Martín García.

“Martín García es el cerrojo echado a la entrada de los ríos. ¡Ay de los que quedan dentro, si el gobierno de una provincia logra atarse la llave al cinto!”³⁶ advertía el sanjuanino, con el fin de señalar el lugar estratégico de la isla y el dominio con el que se alzaría su poseedor. El riesgo que el párrafo anunciaba no era mero producto de ficción, pues cuando escribía la obra tocaba a su fin el bloqueo anglofrancés sobre las costas del Río de la Plata, y la isla hasta entonces retenida en manos extranjeras era ahora devuelta. La mirada de Sarmiento se posaba en un momento temporal y en una geografía –el corazón fluvial del país– atento a esas arterias del Estado que para la comunicación y el comercio eran los ríos. Por eso, con la imagen del que fuera territorio virreinal, procedía a alertar: “La Confederación Argentina, el Paraguay y la República del Uruguay están, en fin, dependientes de la posesión de la isla Martín García, que es la llave del comercio del Paraguay y del Paraná y, por tanto de los intereses de Montevideo, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, el Paraguay y todas las provincias enteras”³⁷.

“Hay un hecho notable en la historia de la República y de la Confederación Argentina –decía más adelante–, y es que nunca ha reconocido una capital, y que el partido federal se opuso a la constitución unitaria de 1826, porque Buenos Aires era designada como centro de los poderes políticos que dicha constitución creaba”³⁸.

“Alberdi. Un constitucionalista singular para una situación excepcional”, en *El Derecho* del 18-XII-2002. Asimismo, en la polémica que Alberdi y Sarmiento protagonizaron, la cuestión capital fue tema de controversia; de ahí que en los “Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853” –respuesta del tucumano a los “Comentarios de la Constitución” de su oponente– Alberdi puntualiza las contradicciones del sanjuanino en cuanto a la decisión de capitalizar Buenos Aires. Cfr. JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Obras Completas*, t. V, Buenos Aires, Imp. La Tribuna Nacional, 1886, pp. 167-169.

³⁶ DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO, *Argirópolis* cit. “Introducción del autor”, p. 26.

³⁷ *Ibidem*, capítulo II, pp. 55-56.

³⁸ *Ibidem*, capítulo III, p. 59.

Tras un recorrido histórico, en el que afirmaba su percepción, el escritor reflexionaba: “la ciudad capital que deje a cada una de las partes contratantes en toda libertad a que por este sistema aspiran, todos nuestros estudios, dirigido por la más severa imparcialidad, debe consagrarse a examinar si la isla de Martín García, colocada hoy por circunstancia fuera de la influencia de los gobiernos argentinos, puede servir de capital permanente de la posible Unión...”³⁹. Parangonando su idea con el caso de Washington, acotaba que esta importante porción de territorio podía ser capital y por su forma insular se desligaría de toda influencia. A este atributo se sumaban otros más que importantes, pues como centro administrativo y comercial, sería también aduana general, garantizaría la navegación de los ríos y dejaría a Buenos Aires y Montevideo en pleno goce de sus respectivas ventajas comerciales⁴⁰. Por eso, terminaba prohijando un “Llamáos *Estados Unidos de la América del Sud*”⁴¹. Con esta frase cerraba el libro, donde había plasmado su esperanzada propuesta, que muchos calificarían de utópica⁴². De manera bastante similar, pero con la preocupación de dar asiento al poder federal en 1853, Salvador María del Carril también soñaba con una unidad política que integrara a nuestra Mesopotamia con los territorios que habían pertenecido al Virreinato. Al respecto decía: “La unión de estas partes segregadas hoy es un sueño; pero es un sueño que todo hombre de estado debe acariciar aun en vigilia. Una federación en grande puede operar esta fusión. Que cada una de las partes componentes se arme, se arregle, se aquiete y se apacigüe...”⁴³.

³⁹ *Ibidem*, p. 62.

⁴⁰ *Ibidem*, capítulo V, pp. 93 y ss.

⁴¹ *Ibidem*, capítulo VII, p. 142.

⁴² LUCIO V. MANSILLA, en *Retratos y Recuerdos*, Buenos Aires, W.M Jackson Editores, p. 205 calificaba a esta idea de materialmente irrealizable y señalaba que Sarmiento ignoraba lo que era Martín García, porque “para hacer una capital federal se necesita tierra que federalizar. Y ‘Martín García’ –decía Mansilla– no es más que una roca, tan estrecha como el peñón de Gibraltar”. En tanto que JUAN ÁLVAREZ, en *El problema de Buenos Aires en la República Argentina*, Buenos Aires, La Facultad, 1936, p.248, calificaba al sitio como el menos abordable para los argentinos y el más accesible para los extranjeros.

⁴³ Carta de Salvador María del Carril, desde Paraná, a Juan María Gutiérrez, fechada el 8-XII-1853, en *Archivo del doctor Juan María Gutiérrez*, t. II, Buenos Aires, Ed. R. J. Moglia y M. O. García, 1981, p. 265.

Por lo expresado, coincidimos con Pérez Guilhou cuando sostiene que todo proyecto de futuro, al igual que el de añorado pasado, va siempre acompañado de notas utópicas. Y pensar que a mediados del XIX la Argentina, Paraguay y Uruguay se integraran, como lo habían estado durante el Virreinato, como lo planteara Rosas y otros, no resultaba tan disparatado⁴⁴. Acorde con ello, el autor antes citado se pregunta: “¿Cuál era la utopía de Sarmiento? ¿Volver al viejo virreinato o crear una nueva unidad? Cualesquiera de las dos respuestas eran difíciles de lograr, pero no imposibles”⁴⁵.

En contraposición con Sarmiento, Alberdi —en sus dos primeras ediciones de *Bases* (1852)— impulsaba la propuesta de que Buenos Aires fuera capital y, luego de marcar las diferencias de su tiempo con la situación y el modelo de 1826, aclaraba que iba a evitar su imitación⁴⁶; consecuente con una idea de originalidad, anticipó que tampoco iba a acudir al ejemplo de otros países como Estados Unidos o Suiza, y sí a nuestra historia⁴⁷. “El lugar de la residencia influye en la respetabilidad, aptitud y prestigio de la autoridad, así como del hombre”, decía el tucumano, y más adelante sostenía: “Las capitales son la obra de las cosas, no se decretan. Se decretan únicamente cuando no existen, como Washington; pero cuando deben su existencia real a la acción espontánea de los hechos, existen a pesar de los congresos”. Y acotaba: “A ese origen debe la República Argentina la capital, que tiene doscientos años. En vano los congresos erigirán en cabeza de la república este o aquel rincón, la cabeza quedará siempre

⁴⁴ El territorio del Río de la Plata fue para algunos intelectuales y hombres públicos de la Argentina una lamentable pérdida con la fragmentación que se produjo después de la Revolución de Mayo. Al respecto, en la década del ochenta —con la incorporación de la Patagonia luego de la campaña al desierto, y ante la presencia masiva de inmigrantes— cobró fuerza este mito creador del Virreinato convirtiéndose en pieza clave en la construcción de la nacionalidad, cfr. PAULO CAVALERI, *La restauración del Virreinato*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

⁴⁵ DARDO PÉREZ GUILHOU, *Sarmiento y la Constitución*, Mendoza, Ed. Fundación Banco de Crédito Argentino, 1989, p. 84.

⁴⁶ *Bases* (prologada por Clodomiro Zavalía), Buenos Aires, Ed. Estrada, 1952, capítulo III, pp. 23-25.

⁴⁷ *Ibidem*, capítulo XXIV (primera edición), pp. 362-363.

donde existe por obra de la Providencia y de los hechos que son su manifestación⁴⁸.

Con respecto a la necesidad de llevar la capital a Buenos Aires atento al progreso del país, entendía que siendo de origen externo o transatlántico nuestro adelanto, aquélla debía estar “a la menor distancia de la Europa”, es decir, por donde ingresaba “la acción civilizante de las cosas, de las ideas y de las poblaciones europeas”; en resumen, y como ya se dijera en 1826, debía situarse donde había ventajas culturales. “La capital –afirmaba el citado jurista– es el lugar donde residen las autoridades generales de la república, y donde se hacen sus leyes y sus reglamentos de interés común. Las leyes no son otra cosa que la expresión de la cultura del país en que se hace, y siempre se refleja en ellas la mayor o menor ilustración de la sociedad que las produce. Conviene, pues, que el legislador se sitúe en el lugar más adelantado del país para llevar a cabo su mandato. El diputado tiene por colaborador de la ley al periodista, al negociante, al sabio, al abogado, al viajero, y estos auxiliares residen en mayor número y sobresalen en capacidad en los centros de comodidad, de riqueza, de cultura y bienestar⁴⁹.”

En una posterior publicación de sus *Bases*, que fue realizada en Besanzon en 1856 (y reimpresa en 1858), Alberdi consideró que los fundamentos sobre la capitalización habían cambiado, y en el título de un nuevo capítulo (XXVI) –que reemplazaba al de sus dos ediciones anteriores– sostuvo: “Todo gobierno nacional es imposible con la capital en Buenos Aires”. En esta ocasión ponderaba la ubicación de la sede provisoria (Paraná), y aunque no proponía otro sitio definitivo para las autoridades, sus palabras tenían el tono de un doloroso resentimiento con Buenos Aires, nacido seguramente por la secesión de esta provincia que había traído la ruptura de la unión. Pero este

⁴⁸ Ibidem. En 1852, de manera muy similar, MARIANO FRAGUEIRO, en *Cuestiones Argentinas*, Buenos Aires, Solar/ Hachette, 1976, pp. 119-120, se refería a Buenos Aires capital expresando: “si la naturaleza de las cosas la designa para obtener este rango superior entre las demás provincias, se interesa también en ello la tradición, los hábitos, el puerto, el comercio, los capitales, etc.”. Y agregaba: “¿No es pues natural que en el nuevo arreglo se evite todo cambio en lo posible y las cosas queden en donde se hallan bien?”

⁴⁹ *Bases* cit., p. 364.

“desliz momentáneo” del tucumano, como acertadamente lo califica Botana⁵⁰, duraría poco tiempo y años después el propio Alberdi daría sus explicaciones por esas diferencias⁵¹. En esos aciagos momentos su estado de ánimo se manifiesta por escrito, y en 1859 –antes que se produjera Cepeda–, mientras se encontraba cumpliendo funciones diplomáticas en Madrid, recibe dramática información de su patria, y bajo el peso de la noticia le dice en correspondencia a Juan María Gutiérrez: “Dividir esa provincia [Buenos Aires] me parece que será el mejor medio de salvar la nacionalidad argentina y asegurar la integridad de la República ¿No fue la misma idea de Rivadavia, Agüero, Varela? ¿No se afianzó por ese medio la unidad de Francia y de Chile? Provincia o Departamento no importa el nombre. El caso es no dejar entidad local bastante fuerte para medir sus fuerzas con la totalidad de la Nación”⁵².

4. Opiniones en la recepción de la capitalización

En cumplimiento con lo estipulado por la ley capital, una comisión del seno del Congreso –compuesta por los doctores Salvador María del Carril, José Benjamín Gorostiaga y Martín Zapata– fue enviada

⁵⁰ NATALIO R. BOTANA, *La tradición republicana*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984, p. 403. Remitimos a la interpretación de este autor sobre la dominación de Buenos Aires.

⁵¹ Con posterioridad, Alberdi procuró explicar y minimizar sus cambios de opinión señalando que no había habido contradicción entre su tesis de 1852 en favor de la capitalización de Buenos Aires –que fue la que mantuvo– y lo dicho en la edición de Besanzon, cfr. JUAN BAUTISTA ALBERDI, *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital*, Buenos Aires, Imp. P. Coni, 1881, p. 247. Al respecto, Vicente Quesada manifiesta su desacuerdo con Alberdi en cuanto a la interpretación de los antecedentes virreinales, y al dar su opinión sobre dicho período, aprovecha para detenerse en los juicios contradictorios del tucumano sobre la capital en Buenos Aires. En torno de este tema, coincide con lo sostenido por Alberdi en *La República Argentina consolidada en 1880*, y recurre a las palabras del propio autor para aclarar “que fue después de la revolución del 11 de setiembre” cuando éste se opuso a la capitalización de la histórica ciudad, cfr. VICENTE QUESADA, “Las teorías del Doctor Alberdi” en *Nueva Revista de Buenos Aires*, t. I, Buenos Aires, Imprenta y Librería de Mayo, 1881, pp. 352-384.

⁵² Carta del 4-VII-1859, en *Archivo del doctor...* cit., t. V, p. 251.

para poner a consideración de Buenos Aires la Constitución de 1853; gestión que fracasó totalmente en su objeto, pues los enviados no fueron recibidos por las autoridades. En cambio, sí fue presentada –junto con las leyes orgánicas complementarias– al jefe revolucionario y sitiador de la ciudad, el coronel Hilario Lagos, quien aceptó la propuesta y resolvió “ocurrir al voto del pueblo” para su aprobación; es decir, decidió remitirla a examen de una convención, trámite que arribó al acto inaugural del 1° de julio de 1853⁵³. El cuerpo encargado de la revisión sometió su aceptación a la resolución de la asamblea, pero en el tema de la capitalización hubo escollos insalvables; por eso, el coronel rebelde hubo de comunicar que “la comisión no ha podido uniformar sus vistas en los debates que han sostenido sus miembros en asunto de tanta trascendencia; y se han resuelto a informar *in voce* y proponer separadamente a la Convención, los proyectos que han nacido de las diversas opiniones”. En consecuencia, acotaba: “La Convención no mirará con extrañeza esta disidencia de opiniones en el punto más capital y grave que se ha ofrecido a su consideración”⁵⁴. Por cierto, es sabido, el giro de la guerra impidió seguir adelante con estas tareas y en ello fue decisivo la defección del jefe del bloqueo, el norteamericano Juan H. Coe, que vendió y entregó la escuadra de la Confederación a la ciudad portuaria, produciendo el descalabro del sitio y el fin del movimiento de Lagos.

Por la forma en que se suscitaron los acontecimientos, y ante la reacción que podía suscitar la capitalización, naturalmente afloraron dudas y hubo preocupación sobre la recepción y efectos que podía acarrear. Por eso, dentro de un clima de incertidumbres, desde Buenos Aires Delfín Huergo le comentaba a Juan María Gutiérrez que la constitución recogía elogios y en cuanto a la cuestión capital expresaba que aún no había “encontrado repugnancia invencible...”⁵⁵. Por su parte, Vicente Fidel López acotaba que dicho tema era esencial, pero había sido tratado mal e iba a resultar “que Buenos Aires se crea

⁵³ CARLOS A. SILVA, *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, t. I, Segunda Parte, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, 1938, pp. 997 y ss.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 1010.

⁵⁵ Carta del 27-IX-1853, en *Archivo del doctor...* cit., t. II, p. 253.

conquistado”⁵⁶. Desde Mendoza, Vicente Gil apelaba a la influencia de Alberdi para quebrar resistencias, y al respecto informaba: “La constitución ha sido bien recibida, no así la ley orgánica capitalizando a Buenos Aires, contra la que asoma una resistencia general. Las cartas de Córdoba y Santa Fe, así como los ciudadanos de ésta se hallan uniformes en esto al desagrado con que la miran. De temer es que ella sea la causa o sirva de pretexto a la disolución, si el Directorio no logra pronto dominar la situación”⁵⁷.

Asimismo, antes que finalizara el año 1853, el convencional constituyente y futuro vicepresidente, Salvador María del Carril transmitía sus reflexiones a su amigo Juan María Gutiérrez. Sus palabras sintetizaban sucesos e ideas, y dirigía la mirada –como ya lo hiciera Sarmiento– a la Mesopotamia. De la lectura de la realidad pretérita y de la de ese momento, del Carril infería:

El fenómeno deplorable del antagonismo de las Provincias Unidas con la Capital, existió cuando Buenos Aires era cabeza del Virreinato enfrenado por el orden jerárquico y las leyes imperturbables del sistema colonial. Después de la Revolución, Buenos Aires hizo la parte del león, sin freno y sin medida, como hacen los hombres y los pueblos nuevos elevados de súbito a una alta posición de cuya atmósfera, índole y propiedades no se han dado cuenta cabal. Los abusos engendraron las quejas; a las violencias siguieron las reacciones, y entre palo duro y montonera cruda hemos vivido 42 años...

Se detenía luego en cómo había percibido el problema un sector de la dirigencia, y en razón de ello señalaba:

...las causas de nuestros inextinguibles desórdenes se les vinieron a la vista: *Desigualdad, Monopolio, Abuso del poder*. Al paso que para aplicar el remedio, aunque le tuvieron en la mano, hallaron que la sangre había hecho capitales los rencores y las prevenciones invencibles. De aquí vinieron a pensar algunos, los *Gómez, Horcajos, Aguirre, Agrelo, Sarratea, Rubios*, etc., que el asiento del poder debía cambiarse a algún lugar donde pudiera ejercerse sin inspirar celos ni

⁵⁶ Carta de López a Juan María Gutiérrez, del 7-V-1853, en *ibídem*, p. 230.

⁵⁷ Carta desde Mendoza, de Vicente Gil a Juan B. Alberdi en Valparaíso, fechada el 10-V-1853, en JUAN BAUTISTA ALBERDI, *Escritos Póstumos. Memorias y Documentos*, t. XVI, Buenos Aires, Imp. J. B. Alberdi, 1901, p. 339.

desconfianzas pero que reuniese al mismo tiempo si no todas al menos la mayor parte de las condiciones de una capital: exterioridad, acceso en todos los puntos, centralidad respecto de los intereses vitales, si no riqueza, facilidad de progreso y engrandecimiento rápido. Todas esas condiciones creyeron encontrarlas en la Mesopotamia del Entreríos, situada en el centro o fondo del grande estuario del Plata. ¿No es el Entre Ríos el lugar central entre las poblaciones del Estado Oriental, Buenos Aires y Santa Fe? ¿No tiene a su espalda a Corrientes y al Paraguay? ¿Llena de puertos accesibles en las costas del Paraná y Uruguay, puertos que crían y fomentan cada uno una ciudad? ¿No es el Entreríos el lugar de todos los intereses aduaneros, fiscales mercantiles que conviene reglar y dominar? Por ahora Buenos Aires, el Paraguay y el Estado Oriental están separados, pero cuando este proyecto se tenía en vista, estaban unidos.

En relación con lo expuesto traía como un argumento más el proyecto del ilustre sanjuanino:

Sarmiento ha tenido la misma idea respecto del Entre Ríos –decía– y si propuso la Argirópolis fue para desviar de su plan las prevenciones que le concitaría en el momento proponiendo al Entre Ríos. De todos los que han hecho castillos en el aire sobre la República Argentina no hay uno a quien no se le haya ocurrido la capital y centro del Entre Ríos. Esto prueba que la idea es natural y seductora.

Tras un rápido balance de lo ocurrido y en función de lo que podía suceder, desde su más íntima convicción aconsejaba:

Con esto y las otras frioleras que se han alegado tendrá Vm. [sic] bastante para hacer un buen informe. Pero no debe olvidar la solución rival a ésta que es la de don Bernardino Rivadavia. Solución esencialmente porteña, porque don Bernardino era amorador de su país en grado heroico. Solución que yo prefiero porque armonizaba los hechos, los principios, el pasado y el porvenir, pero que ni él ni nosotros hemos logrado la fortuna de hacerla aceptarse, rechazo que trae consigo la segregación de Buenos Aires, si Dios no lo remedia y por consecuencia el triunfo de la solución rival que hace cabeza de la República a la Provincia de Entre Ríos. Piense –le decía al despedirse–, mastique y haga una cosa selecta⁵⁸.

⁵⁸ Carta desde Paraná, de Salvador María del Carril a Juan María Gutiérrez, fechada el 8-XII-1853, en *Archivo del doctor...* cit., t. II, pp. 264-266.

5. Principio de solución, tensiones e incertidumbre

El desglose del problema en el ciclo analizado, muestra la carga de complejidad que cada contexto imprimió a la cuestión, y la permanente dificultad para encauzar las opiniones en una unívoca voluntad, o –como anticipáramos– para arribar al arreglo transaccional. Se tejió, de este modo, el paño de un campo problemático habitado por distintos intereses, recelos y juicios, comprometedores de la unión, que se hicieron perceptibles en todos los ámbitos de discusión, reiterándose indistintamente en el espacio público, semi-público y privado.

En los primeros tiempos, las prevenciones hacia la pujante y hegemónica ciudad portuaria despertaron la profunda reacción de las jurisdicciones del interior; y sobre la trama que oponía a provincianos y porteños, se prohibió el traslado de la residencia de las autoridades en un caso, y de la sede de algunos congresos en otros. A esta inicial conflictividad le siguió la escisión en el seno de la propia Buenos Aires al dictarse la ley capital en 1826, y más aún cuando se pretendió crear dos provincias en la campaña bonaerense.

Al llegar el debate de 1853, la discusión sobre el artículo tercero se centró fundamentalmente en la constitucionalidad y oportunidad de la cláusula, objetándose el momento por el estado de guerra interno y la ausencia de representación de la jurisdicción federalizada. Y a estos reparos se adicionó después la incertidumbre ante la recepción que la capital legal podía producir en parte de la sociedad y en la dirigencia de las provincias.

Es de notar, que la disposición constitucional del artículo tercero estuvo lejos de ser improvisada, y el tratamiento del asunto sumó contenidos al conocimiento de la anterior experiencia rivadaviana, aunque no pudo evitar que una corriente perturbadora siguiera cruzando al sistema político y se prolongara dando lugar a coyunturas críticas y salidas institucionales⁵⁹.

⁵⁹ Con la separación de Buenos Aires el artículo tercero de la Constitución Nacional no se pudo aplicar, y a posteriori volvió a complicarse la situación dando lugar a salidas institucionales en 1860, 1862 y 1880 (ley capital); un período en el que la problemática arribaría finalmente a la solución prevista en 1853, pero para ello discurriría por contextos diferentes, y es este ulterior y singular proceso el que por sus características será abordado en una segunda etapa de nuestra investigación.

En el itinerario recorrido hasta 1853 se advierte que la legalización de una legítima residencia para las autoridades del país –tan necesaria para la consolidación del Estado– intermitentemente traía a la superficie una carga histórica asimétrica, en la que mal convivían distintos intereses, y cuya polémica removía los sedimentos de esa disparidad entre provincianos y porteños; en resumen, se conjugaba una combinación de variables que, por momentos, orillaban la secesión. Y en el último tramo del período preconstitucional, al ser Buenos Aires el lugar desde donde Rosas había ejercido una singular magistratura nacional, la tradicional capitalidad de la ciudad se vio nuevamente consolidada, aunque ello no coadyuvó a disipar las tendencias encontradas. Por eso, después de Caseros afloró un residual sustrato de referencias, y en ese momento, introducir en el estado de derecho una capital que históricamente lo había sido de hecho volvió a topar con duras resistencias. Asimismo, pese al vínculo que esta decisión tenía con el precedente unitario de 1826, tanto sus adherentes como sus oponentes no provenían ni de un exclusivo grupo partidario, ni de un solo territorio. Y en este sentido, se fueron delimitando dos sectores diferenciados: de un lado, los que deseaban fijar de una vez la capital, aunque con discrepancias sobre el lugar físico; y, de otro, los que guiados por distintos móviles postergaron una definición de la misma, manteniendo el statu quo como opción.

En 1853, las posiciones antagónicas emergentes acudieron a expresiones discursivas que mixturaban juicios ya conocidos con otros circunstanciales. Así, desde Buenos Aires se negaban a ceder la ciudad quienes sostenían que la medida decapitaba la provincia, y barría con sus instituciones y recursos; en tanto que en el interior jugaban fuertemente las desconfianzas hacia ese centro que había monopolizado la conducción política y los beneficios del puerto. Y dentro de estas disquisiciones se ubicaban los que apoyaban la capitalización porque de este modo la histórica ciudad se convertía en prenda de todos, frente a los que resistían esta elección asegurando que con este paso se potenciaba su excepcional situación. Con estos planteos, obró también la ambición local de convertirse en domicilio de los órganos nacionales, y en función de las vías de comunicaciones de la época, se disputaban el honor algunos puntos del litoral fluvial, mientras otros proponían la región central –especialmente en Córdoba– como

más equidistante y protegida. Es que, bien decía del Carril, en un terreno donde habían operado la desigualdad, el monopolio y el abuso de poder “la sangre había hecho capitales los rencores y [a] las prevenciones invencibles”.

Por último, se debe tener en cuenta que, instalar en la ciudad portuaria el gobierno superior, era dejar en sus manos el manejo de la aduana bonaerense, en rigor, era romper con una práctica de dominio económico, que se había mostrado difícil de alcanzar⁶⁰. Sin embargo, frente a los profundos inconvenientes que ofrecía la realidad, en 1853 se avanzó con un principio de solución que afirmaba la necesidad de empinarse sobre la ruptura separatista con un plan de integración⁶¹. Y dentro de este horizonte contextual, el artículo tercero de la Constitución, más la ley orgánica que le siguió, fueron piedra fundamental del proceso constructor del país; ya que con esta importante decisión los constituyentes de Santa Fe lograron sancionar como sede de las autoridades del país a la ciudad de Buenos Aires, es decir, a la que históricamente había sido y, no obstante los frecuentes avatares, seguiría hasta hoy como capital del Estado nacional.

⁶⁰ “La fórmula unitaria de la Constitución de 1826, reiterada en la federal de 1853, al transferir las aduanas exteriores a la Nación, chocaba con los intereses de Buenos Aires y, al suprimir las interiores, con los de las provincias; pero ésta era la única fórmula viable para constituir el Estado nacional” señala ROBERTO CORTÉS CONDE, en *Progreso y declinación de la economía argentina*, F.C.E., 1998, p. 12.

⁶¹ Cfr. NATALIO BOTANA, “La lucha por la capital” cit., p. 315.

