

NACION Y PROVINCIAS EN LOS ORIGENES DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO

Dr. JOSE LUIS MARTINEZ PERONI

I- Preliminar

La estructura genética del federalismo argentino explica la mayor o menor estrechez del lazo federal y los rasgos que le dan existencia presente.

El análisis del significado y utilidad de conocer el punto de partida de la federación argentina para comprender su estado social y sus leyes, resulta, en este sentido revelador. Advierte acertadamente Alberdi que "el punto de partida de cada federación es la llave de su jurisprudencia; porque no todas las federaciones parten del mismo punto (...). Los antecedentes históricos y políticos, las condiciones peculiares del modo de ser de cada país (...), que le sirven de origen y punto de partida, deben ser la base de su organización y la clave de su jurisprudencia. Ellos obran como una fuerza que es preciso conocer y estudiar, para organizar la unión federal y para hacerla valer en sus aplicaciones prácticas después de organizada"¹.

A diferencia de los Estados Unidos, la unidad política de gobierno forma parte de nuestra ley tradicional. El federalismo argentino "es una unidad descentralizada; al contrario del federalismo de Norteamérica, que es la unión de soberanías aisladas e independientes desde su fundación. En Norteamérica, federarse fue unirse; entre los argentinos, federarse ha sido desligarse hasta cierto grado"².

Esta diametral diferencia de origen, perfiló a la Constitución federal argentina de 1.853, como una estructura novedosa, distinta del modelo federal norteamericano.

La originalidad residía, sobre todo, en materia de atribuciones,

1 JUAN BAUTISTA ALBERDI: De la integridad nacional de la República Argentina bajo todos sus sistemas de gobierno: en Organización de la Confederación Argentina, nueva edición, T. II, Pablo García y Cía, Madrid 1913, ps. 465-466.

2 Ibidem, p. 468. El jurista mendocino Barraquero señaló que "para nosotros la federación ha importado la desunión, porque hemos venido de la unidad a la descentralización del poder. La idea presente, dominante y tradicional, ha sido la soberanía nacional; la idea adquisitiva, posterior y excepcional ha sido la soberanía local, por cuanto ella ha surgido del principio federativo" Julián Barraquero, *Espíritu y práctica de la Constitución argentina*, 2º ed. s.c. Bs. As., p. 147.

asignando un rol preponderante al poder federal central sobre los centros seccionales locales³.

Esto se advierte claramente cuando se analiza el sistema ideado por la Constitución de 1853 para regular el deslinde de atribuciones entre el gobierno central y las provincias.

La respuesta requiere examinar la materia y los fines en juego. Así, respecto de las materias pertenecientes al bienestar y defensa general del país, la autoridad política está conferida al gobierno federal. Respecto de las materias locales correspondientes a los intereses domésticos solamente, el poder está conferido a las provincias⁴.

La distinción importa, y mucho; las provincias tienen facultades residuales (ilimitadas) y no enumeradas, pero su "residuo" de autoridad refiérese únicamente a las materias locales y domésticas.

Al contrario, el gobierno federal dispone un poder "residual implícito" que le permite afrontar los asuntos no previstos en el texto constitucional, pero que ejercicio"⁵.

3 Véase Ricardo Zorraquín Becú; *La formación constitucional del federalismo, en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales"*, año VIII, tercera época, N° 33, Bs. As. 1953, ps. 474 _ 480.

4 "La esfera del gobierno general solo comprende un número determinado de cosas, que son las que Interesan al bien común de las provincias. Mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata todos los Intereses locales de su provincia respectiva", J. B. Alberdi: *Elementos de derecho público provincial argentino* en op. cit. p.300.

5 Alberdi entiende que hay objetos y facultades que son "esencial mente nacionales", es decir, por naturaleza (Cfr. Ibidem. ps. 300 y 303). "Montes de Oca sostuvo que "la Constitución se dictó con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad. Las medidas que tiendan a esos grandes propósitos caen dentro de las prerrogativas de los poderes públicos de la Nación, con tanto mayor razón cuanto que las facultades Implícitas están reconocidas por el inc. 28 del art. 67" (M.A. Montes de Oca: *Lecciones de Derecho Constitucional*, T. II, Imprenta La Buenos Aires, Bs. As., 1896, ps. 564-565). En una posición contraria a esta interpretación encontramos a González Calderón, para quien el inc. 16 del art. 67 es indivisible en cuanto a las finalidades que expresa con toda claridad y los resortes enumerados para obtener su efectiva realización. Conf. Juan A. González Calderón: *Los poderes implícitos del congreso*, en: *Doctrina Constitucional*, J. Lajoaune, Bs. As, ps. 254-263.

Ello lleva a Montes de Oca a sostener que "no es indispensable que una atribución haya sido expresamente acordada al poder general, para que éste se halle en aptitud de desempeñarla. Basta que responda a las exigencias de la unión a los propósitos señalados en el Preámbulo"⁶.

No cabe duda que el texto apuntado implica una inversión en los términos de la interpretación corriente formulada acerca del art. 104, C.N..

Aun concediendo que este punto puede ser objeto de debate, cabe afirmar que el Estado Federal argentino nace animado por un propósito general de gobierno -como diría DEUTSCH - con competencia general sobre el conjunto, abierto e ilimitado, de problemas o necesidades que pueden surgir, sea hoy o en el futuro⁷.

Este poder, abierto y siempre renovado, opera en el Estado Federal, como una verdadera "reserva" (DEUTSCH), tendiente a dar satisfacción a un propósito general de gobierno.

En el Estado federal argentino, este poder de provisión se hace efectivo mediante la "cláusula instrumental genérica" (art. 67, inc. 28, C.N.) en función del "bienestar general" (Preámbulo de la C.N.) y de la "cláusula de prosperidad" (art. 67, inc. 16 C.N.). Tal prerrogativa le permite al poder federal hacer frente a las complejas y cambiantes exigencias que plantea la sociedad actual sin alterar el "texto constitucional"⁸.

Este simple esbozo de la concepción expuesta sugiere la necesidad de abordar en breve análisis los antecedentes históricos de nuestra organización nacional. A partir de él resultará posible determinar los fundamentos y límites de esta extensión de facultades residuales en favor del gobierno federal.

6 Montes de Oca op. cit. p. 564. Hamilton sostuvo que "estos poderes deben existir sin limitación, porque es imposible preveer o definir la extensión y variedad correspondiente a los medios necesarios para satisfacerlas", Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, 2º ed. en español, F.C.L. México, 1957, p. 93.

7 Conf. Karl W. Deutsch: *El nacionalismo y sus alternativas*, Paidós, Bs. As., 1972. Para Alberdi, "constituir o formar un gobierno general, es lo mismo que constituir o formar objetos generales de gobierno. En este sentido, la palabra constituir el país, quiere decir consolidar, uniformar, nacionalizar ciertos objetos, en cuanto a su régimen interno" Alberdi, J. B. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, en op. cit. p. 124.

8 "No debe olvidarse que si la constitución es (...) un instrumento de gobierno, debe adecuarse ese instrumento a las necesidades de cada momento histórico, a fin de que desempeñe eficazmente su misión" Zorraquín Becú: *El federalismo Argentino*. 3º ed., Bs. As., 1958, p. 199.

II -Genesis y naturaleza del federalismo argentino

En el marco de la unidad política legada por la práctica política articuladora y afianzadora de la Confederación rosista⁹. Los hombres de la organización nacional decidieron acerca de la forma de aquella existencia política mediante la sanción de la Constitución nacional de 1853.

Como lo ha sugerido Alberdi, dentro de este proceso, "la Constitución argentina no era un tratado, un pacto de poderes independientes y extranjeros los unos de los otros. Era la expresión de la voluntad unida de la Nación conocida en ese carácter en el mundo, expresada por la mayoría del pueblo que la forma (...). Como la ley de la Nación, por ser obra de la mayoría nacional, era y es obligatoria aun para los argentinos que no hubieren tomado parte en su sanción (...). El Congreso podía funcionar sin Buenos Aires. Representaba trece provincias sobre una. Su nombre de "provincias" revela que eran secciones integrantes de una nación. En toda nación democrática, su mayoría hace la ley aun para la minoría disidente"¹⁰.

Indudablemente, lo que plantea Alberdi es que desde sus comienzos el federalismo argentino funcionó al servicio de un pueblo ya ligado por vínculos de nacionalidad.

9 La etapa política abierta en 1820 no alcanzó a conformar un verdadero sistema institucional; sin embargo, la presencia de Rosas en el gobierno de Buenos Aires, hizo surgir en los hechos un sistema de dominación nacional estable y duradero. Quesada lo explica del siguiente modo: "Principia entonces esa larga y sorda lucha, que dura veinte años, entre el poder central de Rosas y la soberbia de los caudillos de provincia; Rosas, con tino perfecto, apaciguó primero, dominó después y disminuyó por último, los caudillajes localistas (...) acostumbrándolos al principio del acatamiento de la entidad moral que se llamó Confederación Argentina, e imponiéndoles al fin la preeminencia del gobierno nacional". Ernesto Quesada: *la época de Rosas*, Bs. As., 1898.

10 JUAN BAUTISTA ALBERDI: *De la integridad* . . . ps. 481 y 587. Joaquín V. González se enrola en la perspectiva de análisis típico de las teorías contractualistas al sostener que la Constitución nacional es un pacto entre estados. Conf: *Obras del doctor Joaquín V. González*. T. 1 *Debates constitucionales*, nueva edición. Librería "La Facultad" de Juan Roldán, s/f. ps. 175 y 178. ZORRAQUIN BECU entiende que tanto la unidad nacional como la Constitución de 1853 no fueron obra de los pactos interprovinciales, resultando aventurado dar a nuestro federalismo un origen contractual, Zorraquín Becú: *El federalismo* ... ps. 151-162.

Aunque el tema merecería un tratamiento sistemático, quisiéramos esbozar algunas reflexiones formuladas por el ilustre tucumano. Su análisis parte precisamente del siguiente interrogante: "¿Qué había, en efecto, antes de la Constitución argentina de 1853? Un estado de cosas que se distinguía por la falta de un gobierno general y central; pero no por la ausencia o falta de una nación, ni del Estado nacional que debía constituirse.

Existía la Nación, existía un Estado Político, que con el nombre de República Argentina, había reemplazado al virreinato de Buenos Aires, colonia española formada de un gobierno común y unitario, dividido para su desempeño en provincias interiores. Ajenas de gobierno central o común, no porque hubiesen renunciado jamás a tenerlo, sino por la dificultad de constituirlo, las varias secciones o provincias de esa Nación estipularon repetidos pactos preparatorios de la reorganización del antiguo gobierno central, no ya en el grado de su consolidación o fusión de otro tiempo, sino bajo la base de una descentralización por cuyo medio la antigua Nación debía dejar en manos de las provincias algunos poderes más de los que ejercieron bajo su antiguo gobierno unitario, colonial y republicano"¹¹.

Se asimilan así los conceptos de Estado y Nación. Habría una conexión esencial -no verificada, pero sí propuesta como un postulado - entre el tema de la estatidad y el tema del surgimiento de la nación

¹²

11 J.B. ALBERDI: *De la integridad*. . . 467-468. Refiriéndose a los primeros años de vida independiente sostuvo: "Antes de ahora la guerra civil versó sobre intereses materiales, siendo las formas de gobierno, su pretexto. Escasamente influía eso en la integridad del país, que, cambiando de gobernantes y de forma, era sin embargo el mismo y solo país como Estado político. En sólo este siglo ha tenido la Francia cuatro formas de gobierno diferentes sin cambiar por eso la nacionalidad. La unidad del poder no es la unidad de la nación, por más que conduzca a sostenerlo", y más adelante añade: "Jamás esas diferencias contraídas al número de facultades y poderes que se habla de dejar al gobierno central, pudieron influir en la integridad del país, porque la forma del gobierno es tan susceptible de modificaciones, como es inmutable el fondo y sustancia de la nacionalidad (...). La República Argentina ha tenido siete constituciones con la presente desde 1810. Ninguna de ellas ha dejado de consagrar expresa y terminantemente la nacionalidad o integridad del país" (Ibidem. ps. 460 y 476).

12 Dos textos ponen de manifiesto esta identificación: "Estado o nación (que todo es sinónimo en la tradición política argentina" y " la Patria, el Estado, La Nación, palabras equivalentes que expresan una misma idea") Ibidem. ps. 481 y 534.

Conviene realizar una precisión conceptual. En verdad, Alberdi, al identificar el Estado con la Nación, esboza los rasgos de una posible respuesta política al problema del origen y fundamento del poder político en la Argentina, pero no prejuzga las vinculaciones que median entre el Estado y la nación, que son categorías cualitativas que habitualmente utilizamos para designar diferentes fenómenos de una sociedad, el uno jurídico y el otro social, respectivamente.

Lo dicho permite situar en sus justos términos la cuestión de la génesis y naturaleza del Estado nacional en la sociedad argentina, que se supone preexistente a la Constitución de 1853: "La República Argentina, como cuerpo político, no ha empezado a existir con su Constitución general de 1853. Los argentinos todos, desde Buenos Aires, hasta Jujuy, forman una familia política por un vínculo superior a todas las leyes escritas, el cual abraza toda su existencia como Estado soberano perteneciente a la América del Sur"¹³.

El discurso Alberdiano da lugar a un variado espectro de interrogantes, vinculados a la formación del Estado nacional argentino.

El problema principal que plantea, radica en la posibilidad efectiva de identificar los elementos configuradores a partir de los cuales resulte posible visualizar la existencia de un Estado Nacional. ¿Es dable llamar Estado nacional al precario andamiaje institucional desarrollado en el interregno que media entre la disolución del Estado nacional en 1820 y su formal reaparición en 1853?¹⁴.

13 Juan Bautista Alberdi: *Elementos*. . . p. 394. Esta luminosa distinción entre Estado y Constitución ha sido señalada en nuestro siglo por Cari Schmitt. "El poder constituyente presupone el pueblo como una entidad política existencial; la palabra "nación" designa en sentido expresivo un pueblo capaz de actuar, despierto a la conciencia política", y agrega: "El ser político precede al momento constituyente, lo que no existe políticamente, tampoco puede decidir de modo consciente. Con este acontecimiento fundamental en que un pueblo obraba con conciencia política se daba ya por supuesta la existencia política y hay que distinguir el acto por el que el pueblo se da a sí mismo una constitución de la fundación del Estado mismo". Cari Schmit, *Teoría de la Constitución*, Madrid, s/f. ps. 57-58.

14 Para un análisis de las cuestiones centrales en la etapa formativa del Estado argentino, véase Oscar Oszlak, con la colaboración de Andrés Fontana y Leandro Gutiérrez: *La formación del Estado argentino*, Editorial de Belgrano, Bs. As. 1982, en particular ps. 13-35 y 241-256. Sobre las ideologías que presidieron el debate sobre la Nación Argentina durante buena parte de nuestro siglo XIX, ver Tulio Halperin Donghi; *Una nación para el desierto argentino*, Centro Editor de América Latina, Bs. As. 1982, 149 ps.

Al respecto se debe tener en cuenta que la respuesta a este interrogante viene lógicamente condicionada por la propia pregunta. En efecto, resulta obvio que la rica densidad de los conceptos de nación y Estado exige un acceso complejo, en el cual el derecho constitucional poco puede decir por sí mismo al margen de los aportes de la ciencia política, la historia, la filosofía y la sociología¹⁵.

Las dificultades se presentan, sin embargo, no tanto en el plano de la discusión acerca de la pertinencia de tal distinción, sino en el no menos importante de la preexistencia histórica del Estado nacional o de las provincias¹⁶.

Si este hecho, evidente en sí mismo, ha podido permanecer al margen del debate, es debido a que en la conciencia jurídica argentina, la conformación del Estado federal argentino por las provincias argentinas como agentes protagónicos, ha constituido un dogma inviolable.

La posición expuesta no carece, por cierto, de argumentos en su favor. En este sentido, observa Bidart Campos que "en el marco mesológico y territorial donde catorce provincias fundan en 1853 la República Argentina como Estado nuevo, hubo desde 1829 hasta 1825 y desde 1827 hasta 1853, una pluralidad política de provincias que no integraban un único Estado y que apuntaban a constituirlo, con el dato

15 Una discusión más extensa sobre la relación entre nación y Estado puede hallarse en Torcuato Fernández Miranda; *Estado y Constitución*, Espasa - Calpe, Madrid, 1975, ps. 149-176. Para el desarrollo de la tesis negatoria de la identificación entre nación y Estado, y de la conversión de la nación en Estado, véase: Luis Recasens Siches: *Tratado general de sociología*, 18ª ed. reimpresión de la 3ª ed. Porrúa, México, 1980, ps. 495-507; Luis Legaz y Lacambra: *Filosofía del derecho*, 4ª ed. Bosch, Barcelona, 1975, ps. 800-808; Germán J. Bidart Campos; *Lecciones elementales de política*, Ediar, Bs. As. 1973, ps. 99-105.

16 Véase el documentado análisis que realiza Dardo Pérez Guilhou: Nación y provincias: *Competencias. Enfoque histórico-político* en: Pérez Guilhou y otros: *"Atribuciones del Congreso Argentino"*. Bs. As., 1986, ps. 63-88. Con todo Zorraquin Becú anota que "histórica y doctrinariamente debe quedar descartado el manido problema de la preexistencia histórica de la nación o de las provincias; ni aquella dejó de existir nunca - aunque fuera en potencia -, ni éstas hicieron abandono de una personalidad que supieron fortalecer en las luchas regionales, hasta conseguir su reconocimiento en la constitución" (R. Zorraquin Becú: *El federalismo...* op. cit. ps. 161-162).

sociológico de que el elemento humano de las mismas ya respondía preponderantemente a una nacionalidad común (. . .). Desgraciadamente, nuestra literatura jurídica - desde la Constitución hasta la doctrina, pasando por los ensayos de organizaciones, los pactos y los congresos - han empleado y emplea habitualmente el vocablo y el concepto de "nación" en forma equivocada, aludiendo a una unidad política superior, o a la estructura estatal de la comunidad nacional. Es así como "nación" se ha usado para mentar la unidad política de las catorce provincias, en reemplazo de la locución "Estado federal" y a tono con el preámbulo que propone el objetivo de constituir la unión "nacional". Tal "unión nacional" es para nosotros, única y exclusivamente el proceso reseñado de unificación política, dentro de la federación, de las catorce provincias cuyas poblaciones estaban formadas principal y mayoritariamente por individuos de una misma nacionalidad sociológica. Ello nada tiene que ver con la errónea tesis de que la nación se haya convertido en Estado, o de que la nación sea la organización política que reúne a las provincias¹⁷.

La cuestión no carece, por cierto de dificultades. Con todo, cualquier intento de explicación del fenómeno debe rehuir la tentación del reduccionismo jurídico-formal.

Lo que en rigor se impone es tematizar sobre la persistencia de los componentes institucionales gastados empíricamente a partir de los años "20", agregando al análisis tradicional un nuevo referente analítico: el "orden". Con ello, el problema de la Constitución del Estado se reinstala en el centro mismo de nuestras preocupaciones.

En este nuevo contexto podrá seguramente coincidirse con Ernesto Palacio, cuando hace algunos años, al inquirir si bastaba votar una constitución para establecer un orden, sostuvo: "Contra el prurito legalista que se inclina a reconocer poderes mágicos a los preceptos legales y considera que la regeneración de los países se obtiene

17 Germán J. Bidart Campos: *Historia política y constitucional argentina*, T. III, Ediar, Bs. As. 1977, ps. 135-136. Véase del mismo autor; *Historia e ideología de la Constitución Argentina*, Ediar, Bs. As. 1969, *passim*. Al afirmar que la Argentina nació como Estado nuevo en 1853, entiende que la "entidad política que aparece con la Revolución de Mayo no es la República Argentina, sino las Provincias Unidas del Río de la Plata o de Sud América (...). Pues bien, en el área territorial de aquellas Provincias Unidas (...) se produce una cuádruple partición (. . .) Alto Perú o Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina" (*Historia Política y ..* p. 137). No obstante, conviene tener presente lo aseverado por Alberdi: "La integridad del territorio no es la integridad del país, es tomar el efecto por la causa, el signo por la idea. La tierra siempre es divisible, lo que no admite división es la soberanía nacional" J.B. Alberdi *Elementos*. . . p. 303.

mediante la adopción de leyes teóricamente perfectas, debemos afirmar que el orden político es un fenómeno anterior y superior a cualquier ley. Una constitución resulta eficaz y benéfica cuando es la expresión de un orden político ya existente, de relaciones legítimas y estables entre la clase dirigente y el pueblo. Ninguna constitución, así sea la más perfecta en el plano de los principios, logra imponer por sí misma un orden en países donde las condiciones del orden no imperan¹⁸.

En esta perspectiva, la pregunta central en relación a nuestro tema, podría formularse de este modo: ¿Qué significado tuvo el esfuerzo de unificación interna y defensa exterior llevado a cabo por la Confederación, como instancia de articulación de un orden político empírico (constitución *ratione materiae*)?. Prueba de esta preocupación es el valioso estudio de Tau Anzoátegui acerca de la formación del Estado federal argentino. En este ensayo, sugestivo y profundo, el autor demuestra cómo entre la disolución del Estado nacional en 1820 y su formal reaparición en 1853 mediante la sanción de la Constitución Nacional, las atribuciones nacionales no quedaron enteramente atomizadas en las jurisdicciones locales. Al contrario, dichas atribuciones - prosigue el autor - fueron paulatinamente nucleándose en torno de una magistratura singular, anexa al gobierno de Buenos Aires, que reducida en un principio al encargo de las relaciones exteriores, adquirió luego denominaciones más acordes con el incremento de las funciones a su cargo. Desde un punto de vista orgánico estudia las funciones nacionales, que, ya por delegación, ya por su propia intervención, desempeñó el gobierno de Buenos Aires, durante 1820-1852, y demuestra la forma en que se prolongan en la organización política argentina las atribuciones de esta magistratura nacional. Con este propósito efectúa un análisis comparativo respecto de las atribuciones encomendadas por el Acuerdo de San Nicolás al general

18 Ernesto Palacio: *Teoría del Estado*, Eudeba, Bs. As. 1973, p. 124. Al hablar de la ley escrita acota: "La ley escrita surgió, pues, como expresión de un equilibrio político: con el objeto de dar permanencia a un orden ya existente y acatado por todos. Surgió además, como expresión de poder. Pero no de poder arbitrario, con la presunción de imponer a la sociedad estructuras artificiales y tiránicas, sino de poder limitado por la presión de los sentimientos y los intereses colectivos, por la costumbre, por las normas tradicionales. El legislador fue el intérprete de un espíritu colectivo, de una tradición cultural (Ibidem. p. 123).

Urquiza y por la Constitución de 1853 al gobierno central y especialmente al Poder Ejecutivo nacional¹⁹.

La consideración del ensayo de Tau Anzoátegui ofrece aspectos que no han sido resaltados con el énfasis debido.

Por de pronto, esboza los rasgos principales a partir de los cuales podemos visualizar una especie de constitución *ratione materiae*, que fijaba las reglas del "fair play" a que debía ajustarse el comportamiento político de las provincias argentinas, en el período 1820-1853. En el fondo la constitución argentina de 1853 no fue más que el resultado de la recreación de una escena pública nacional cuyos contornos van siendo delineados por la propia experiencia política, sin ajustarse necesariamente a modelos institucionales preconcebidos.

Aunque discutible en los alcances que intentamos atribuirle, la afirmación precedente evoca la necesidad de ver en el ciclo anterior a 1853 un gradual proceso de objetivación institucional, en el sentido de que permitió a las provincias la invocación de una autoridad suprema, la cual aunque inestable y transitoria, dotó de singularidad y perfil propio a la República Argentina en el concierto internacional de su época.

Por último, no parece desdeñable como clave interpretativa del proceso institucional argentino, considerar la función analítica del "orden" desde el punto de vista de los tipos o modelos que puede asumir.

19 Cfr.: Víctor Tau Anzoátegui: *Formación del Estado federal argentino (1820-1852)*.- *La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Perrot, Bs. As. 1965, ps. 14, 176, 218-221 y *passim*. Irazusta entendía que Rosas "con su método empírico logró acumular en el cargo de las relaciones exteriores, todas las facultades más tarde inherentes a una magistratura nacional suprema: negar a las provincias el ejercicio del derecho de legación, intervenirlas para uniformar la marcha de todas en el sentido de la federación, declarar la guerra y hacer la paz, nombrar jefes de los ejércitos nacionales, reglamentar las materias eclesiásticas en lo que compete al poder temporal, prohibir o permitir la exportación del oro y la plata, vigilar la circulación de los escritos sediciosos, juzgar a los reos políticos de carácter nacional, etc.". Julio Irazusta *Juan Manuel de Rosas* en Enrique M. Barba y otros: *Unitarios y federales*, Granica, Bs. As. 1974, p. 107.

En la perspectiva de García Pelayo, el "orden" ²⁰ puede asumir dos formas, a las que designa como "organización y "ordenación". La distinción es formulada por el autor en los siguientes términos: "La organización es un orden estructurado por una racionalidad previa a la realidad ordenada, mientras que la ordenación es un orden estructurado por una racionalidad inmanente a la realidad misma (. . .), la organización supone la invención de un sistema a actualizar; la ordenación, el descubrimiento de un sistema ya actualizado (...). La organización posee un sistema de poder racionalmente estructurado en unas competencias instancias y "autoridades" definidas y jerarquizadas con precisión. En cambio los poderes de la ordenación (...) no surgen de la puesta en vigencia de un plan o de una constitución, sino de un proceso de condensación fáctico, sea como resultado de la lucha, del compromiso, del reconocimiento de situaciones efectivas de poder, sea de la asunción espontánea de funciones necesarias para la existencia del orden y que son imposibles de llevar a cabo sin la disposición de poder²¹.

En el caso argentino, cabe destacar que la sanción de la Constitución de 1853 significó el tránsito de una estructura política configurada globalmente como "ordenación" hacia otra, cuyos componentes pertenecen al tipo "organización". Como diría Ortega y Gasset, "al Estado constituido precede el Estado constituyente, y éste es un principio de movimiento" ²².

En este punto y a la vista ya de los alcances de la cuestión de las relaciones entre "ordenación" y "organización", cabe considerar que postular la existencia de un "ordenamiento" en el lapso que media entre

20 Entendemos por orden un conjunto constituido por una pluralidad de componentes que cumplen determinadas funciones y ocupan ciertas posiciones con arreglo a un sistema de relaciones relativamente estables o pautadas", Manuel García Pelayo: *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos* Alianza, Madrid, 1974, p. 204.

21 Ibidem, ps. 204-207, el autor ejemplifica: "Inglaterra responde en el conjunto de su orden constitucional a la categoría de ordenación: no existe una constitución escrita y racionalmente sistematizada a cuyos preceptos se puede referir en última instancia cualquier problema (. . .). En cambio en los sistemas constitucionales racional normativos se formula abstractamente una constitución con la pretensión, no siempre lograda, de que se constituya en orden normal y efectivo" (p. 206).

22 Ortega entiende que el "Estado constituido es sólo el resultado de un movimiento anterior de lucha, de esfuerzos, que a él tendían", Ortega y Gasset; *La rebelión de las masas*, 16ª ed. Espasa-Calpe, Madrid 1966, p. 136.

1820-1853, es mentar la necesidad de una constitución material que hizo de las unidades provinciales un soto Estado nacional²³.

En suma, no hay hoy sino una fuente de autoridad que, en ejercicio de la soberanía política, dictó la Constitución histórica de 1853-60²⁴.

23 Afirma Sampay que la causa formal, que informa un conglomerado humano asentado en un territorio y lo convierte en un ser estatal, es el orden o unión que establecen los agentes. El orden que informa al Estado requiere que de algún modo se lo especifique en el mundo de la existencia, mediante una organización jurídico-política básica, que es la Constitución (escrita o no) o el modo de existencia política de un Estado, Conf. Arturo Enrique Sampay. *Introducción a la teoría del Estado*, 2ª reimpresión, Bibliográfica Omeba, Bs. As., 1964, ps. 407-412 y 384-385, nota 2.

24 "En el lenguaje constitucional, en el lenguaje de nuestros hechos históricos, el poder soberano sólo ha existido y sólo existe, en el pueblo de toda la República (...) que unido declaraba ante el mundo la independencia (...) que más tarde dictó la constitución federal, organizando en ella a estas dos entidades políticas que se llaman nación y provincias" Luis Varela. *Debate de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870-1873*, T I, Imprenta La Tribuna, Bs. As. 1877; "no fueron las provincias las que dieron vida a la República", p. 324.