

**La “cuestión capital” en una coyuntura crítica:
notas sobre la municipalidad y el carácter de Paraná durante la Confederación Argentina (1860-1861)**

The “Capital Question” in a Critical Juncture: Notes on the Municipality and the Status of Paraná during the Argentine Confederation (1860-1861)

Recibido: 15/09/2025 – Aceptado: 01/12/2025

Ana Laura Lanteri

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
analaurlanteri@gmail.com

Pedro Kozul

Instituto de Estudios Sociales
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Autónoma de Entre Ríos
pedrokozul@gmail.com

Resumen

Este estudio examina las implicancias de la capitalidad de Paraná en el proceso de construcción y legitimación del sistema político de la Confederación Argentina, atendiendo a las condiciones e instituciones consideradas necesarias para sostener dicho rango. Para ello, se focaliza en los saberes y sensibilidades políticas que orientaron los debates y las decisiones del Congreso nacional. Asimismo, se analiza cómo se proyectó construir y dotar de funcionalidad a una capital situada fuera de Buenos Aires, en un contexto de conflicto político con esta ciudad. El trabajo integra el proceso de municipalización con el proyecto de consolidación de Paraná como capital permanente, en un período signado por la intensificación de disputas políticas y militares. A partir del análisis de debates legislativos, prensa periódica, normativa y documentación privada, se sostiene que los legisladores articularon expectativas y posicionamientos coyunturales con interpretaciones retrospectivas y proyecciones sobre el devenir político e institucional en sus distintas escalas: nacional, provincial y municipal.

Palabras clave: Confederación Argentina; Paraná; Municipalidad, Capitalización; Siglo XIX

Abstract

This study examines the implications of Paraná's status as capital within the process of state-building and political legitimization of the Argentine Confederation, focusing on the institutional conditions deemed necessary to sustain such a role. It analyzes the political knowledge and sensibilities that shaped debates and decisions within the national Congress. The article also explores how policymakers envisioned the construction and functioning of a capital located outside Buenos Aires, in a context marked by political conflict with that city. It connects the process of municipalization with the broader project of establishing Paraná as a permanent capital during a period characterized by intensified political and military disputes. Drawing on legislative debates, contemporary press, legal frameworks, and private documentation, the article argues that legislators combined immediate political concerns with retrospective interpretations and forward-looking projections regarding political and institutional development at national, provincial, and municipal levels.

Keywords: Argentine Confederation; Paraná; Municipality; Capital status; Nineteenth century

Cita sugerida: Lanteri, A. L., & Kozul, P. (2025). La “cuestión capital” en una coyuntura crítica: notas sobre la municipalidad y el carácter de Paraná durante la Confederación Argentina (1860–1861). *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, 12(2), 117–132.

Introducción

El artículo pone en diálogo nuestras agendas de investigación a los fines de examinar las implicancias que tuvo la capitalidad de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, en el marco del proceso de edificación y legitimación del sistema político de la Confederación Argentina, según las condiciones e instituciones necesarias para su rango. Se intenta aportar a un conocimiento más amplio sobre la problemática, al focalizar en los fundamentos que encauzaron los debates y las resoluciones del Congreso nacional. Se propone así reflexionar sobre cómo se proyectó construir y dar funcionalidad a una capital, en un contexto de organización estatal y de lucha con Buenos Aires.¹

En efecto, desde septiembre de 1852, Buenos Aires se separó de la Confederación y ambos Estados pugnaron por consolidar sus estructuras económicas y político-institucionales, así como por obtener la unidad y la supremacía nacional. De manera que, luego de haber actuado por más de treinta años como unidades políticas autónomas, que solo habían delegado en Buenos Aires el ejercicio de la representación externa, las trece provincias nucleadas en la Confederación vivenciaron la articulación en un proyecto político orgánico, cuyas bases jurídicas se establecieron en la constitución nacional de 1853 que definió una república representativa y federal.²

En particular, este artículo integra la experiencia de municipalización y el proyecto de capitalidad permanente de Paraná, entre las batallas de Cepeda en octubre de 1859 y de Pavón en septiembre de 1861. El triunfo de la Confederación en la primera condujo a la firma del Pacto San José de Flores, seguido de la reforma constitucional de 1860, pero las tensiones se fueron intensificando tanto al interior de la Confederación como entre ambos Estados y, finalmente, Buenos Aires revirtió el resultado en Pavón. Por lo que, en dicha coyuntura, el Congreso dirimió la posibilidad de fortalecer la institucionalización estatal mediante acciones que ponderaron la centralidad de Paraná, como la creación de una municipalidad y la eliminación del carácter provisorio de la capitalidad. Se adopta así un enfoque original al realizar un examen conjunto que extiende el registro analítico de estudios previos (Kozul, 2022; Lanteri, 2025). Nos orientan para ello algunas perspectivas historiográficas de las últimas décadas que comprenden o estimulan la revisión sobre la política del siglo XIX argentino.

Por una parte, las miradas actuales que valorizan los desarrollos, aprendizajes y legados político-institucionales de la Confederación Argentina (Buchbinder, 2004; Míguez, 2021; Lanteri, 2025), en contraste con interpretaciones que la definieron en términos de fracaso. En este sentido, el Congreso que sesionó en Paraná desde 1854 emerge como una institución clave para visualizar dichas dinámicas (Lanteri, 2015), en un marco de relectura del protagonismo de los poderes públicos (Cucchi y Zimmermann Eds., 2025). Por otra, reconocemos los estudios acerca de las modalidades de gestión gubernamental sobre el territorio, así como de las capacidades administrativas, las agencias y los saberes estatales a diferentes escalas espacio-temporales (Soprano y Bohoslavsky, 2010; Molina Coord., 2023; Ortiz Bergia et. al, 2025). De igual modo, consideramos los aportes recientes sobre la dimensión afectiva, en especial en lo que hace a la relevancia de indagar "la emocionalidad de los textos públicos" y, por ende, de explorar el lenguaje en situaciones de formalización política

¹ Agradecemos los valiosos comentarios de la Dra. Romina Garcilazo a una primera versión de este artículo presentada en el III Congreso de Historia Local y Regional organizado por el GIEHR-FCH-UNRC en 2025.

² La federación se amalgamó por la delegación en el poder nacional de ciertas facultades por parte de los provinciales. La república reposó en un equilibrio teórico entre un Poder Ejecutivo con amplias atribuciones, pero sin posibilidad de reelección, un Poder Judicial y un Poder Legislativo bicameral. El Senado representaba en forma igualitaria a las provincias, mientras que la otra Cámara era integrada por los "diputados de la Nación" en representación proporcional a su población. Los condicionamientos económicos y etarios, las fuentes de legitimidad y la duración en la banca, difirieron entre estos cargos. Por su parte, tras la derrota de Juan Manuel de Rosas en la batalla de Caseros, como se dijo, Buenos Aires se separó del resto de las provincias en septiembre de 1852 y en 1854 dictó su propia constitución en la que se afirmó como Estado. Durante la década, la Confederación y Buenos Aires ensayaron variadas estrategias políticas, económicas, diplomáticas y jurídicas, mientras que al culminar la misma se sucedieron nuevos enfrentamientos militares.

(Bartolucci y Gayol, 2025; Bartolucci, 2025). A la par, rescatamos su potencialidad para focalizar en coyunturas críticas de cambio y en las complejas interacciones entre jurisdicciones (Gantús y Salmerón, 2024; Podalsky, 2021; Ayrolo y Lanteri, 2020).

Finalmente, en torno a los núcleos que atiende este texto, cabe referir que las municipalidades en su etapa de conformación se han convertido en objetos de investigación sistemática en los últimos años, pero que el conocimiento alcanzado todavía es fragmentario y desigual por regiones y periodos (Kozul y Canedo, 2026). Mientras que también es de destacarse el análisis de Galluci (2023 y 2024) sobre el proceso de federalización de Entre Ríos, ya que integró los aspectos normativos y dio cuenta del clima de incertidumbre general bajo el que los actores la gestionaron.

De manera que, en relación con éstas y otras contribuciones, ahondamos en los fundamentos legislativos y en el entrecruzamiento jurisdiccional que perfilaron a Paraná a partir de la federalización de su territorio. Para lo que consultamos fuentes documentales no atendidas al momento, como el debate del Senado sobre la municipalidad; y junto a las actas del Congreso, integramos notas periodísticas y normativa oficial. Nos interesa reconstruir los distintos valores y posicionamientos de los legisladores al tramitar ambas iniciativas, al calor de la conflictividad coyuntural y de sus lecturas retrospectivas y proyectivas sobre el devenir político e institucional nacional, entrerriano y paranaense. Problematicamos, entonces, qué se requirió a entender de estos actores para que una capital funcionara, tras la experiencia de la primera mitad del siglo XIX, la propia en la Confederación Argentina y frente a la peculiar situación porteña.

Organizamos el texto en función de un criterio cronológico. En el primer apartado abordamos la municipalización de Paraná y en el segundo el proyecto de su capitalización permanente. Por último, realizamos algunas consideraciones generales y observamos a una y otro en el marco de los desafíos abiertos tras la disolución de los poderes nacionales pos Pavón.

La implementación de una municipalidad para la capital

En Entre Ríos se desarrollaron diferentes experiencias de municipalización hasta la sanción de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1872. Una de ellas fue la de Paraná, que expresó dos novedades en comparación con otras municipalidades coetáneas: fue la única que estuvo regulada por el gobierno de la Confederación Argentina y, por esos años, una de las pocas presidida por un miembro elegido popularmente. De manera que no tuvo presidente *nato* y tampoco fue organizada por la Legislatura provincial. Esa característica, como analizó Kozul (2022), forjó una corporación sumamente dependiente de los constantes cambios territoriales y de los consensos o tensiones entre diferentes niveles gubernamentales: nación, provincia y municipio.

Así, partimos de considerar que las prerrogativas municipales delegadas por el gobierno federal estuvieron vinculadas al crecimiento que manifestó Paraná durante su capitalización en la década de 1850, como espacio de sociabilización, debate político y una fuente de recursos económicos. Pero dicho interés tuvo que ser compensado con mejoras para los vecinos paranaenses en determinados servicios que solo podían ser garantizados bajo la administración de un gobierno municipal. En efecto, los legisladores decidieron otorgar amplias libertades a esta municipalidad. Al mismo tiempo, el gobierno federal se propuso incorporar "políticamente" a un grupo de individuos que, desde mediados del siglo XIX, venían participando en los principales asuntos de esta ciudad y compartiendo entre sí lugares e instituciones semejantes.

Acorde con este contexto, la municipalidad fue creada sobre la base de un proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional a finales de mayo de 1860. La Comisión de Negocios Constitucionales del Senado destinada a estudiarlo se expidió positivamente meses después y

propuso hacer diversos ajustes. Para ello, había atendido a “varios reglamentos vigentes en el extranjero y en provincias de la Confederación”, y a la necesidad de darle facultades y una organización “más adaptable a la localidad”.

Dos razones vinculadas entre sí se imponían a su criterio. Por una parte, afirmaron que el gobierno “del pueblo por el pueblo” era imperioso en todas las provincias, pero “en ninguna parte” debía hacerse “más positivo y real” que en la capital de la república. De ese modo, Paraná como residencia de las autoridades superiores y “gobernada inmediatamente por ellas” estaba llamada a “dar el ejemplo de la mejor administración”. A la par, por sus atribuciones, el Poder Ejecutivo Nacional debía observar “intereses generales”, por lo que no “era conveniente desatenderlos” por los puramente locales, ni tampoco debía desatender estos últimos. Por ende, la creación de la municipalidad fue visualizada como una solución intermedia que el Congreso facilitó mediante una ley.³

Para entonces, Paraná había transitado variantes en su condición jurisdiccional desde la sanción de la constitución nacional en 1853, cuestiones que conocemos gracias al estudio de Gallucci (2024) y resulta oportuno recuperar sucintamente. En diciembre de 1853, cuando el triunfo presidencial de Justo José de Urquiza era evidente, así como el fracaso del Sitio de Lagos sobre Buenos Aires, el Congreso Constituyente dictó una ley para establecer una capital interina y dejó en manos del Poder Ejecutivo la decisión sobre su locación. Meses después, el 24 de marzo de 1854, Urquiza declaró a Paraná capital provisoria y extendió la federalización a todo el territorio entrerriano que tuvo representación en el Congreso. Esta medida le facilitó seguir manteniendo el control provincial –obliterando a posibles opositores– y hacer uso a escala nacional de los recursos materiales, sociopolíticos y simbólicos cimentados en sus gobernaciones (Gallucci, 2024, pp. 13-14; Schmit, 2004).

Luego, las variadas adversidades afrontadas, así como el impedimento de reelección presidencial, pesaron para Gallucci (2024, pp. 15-16) en la idea de restituir los poderes provinciales a fin de garantizar los medios institucionales para continuar arbitrando los designios entrerrianos. Benjamín Victorica, secretario, yerno y principal vocero de Urquiza en el Congreso, operativizó la ley a fines de septiembre de 1858 por la que se desfederalizó Entre Ríos, continuando únicamente Paraná como capital provisoria. Pero, recién después de la firma con Buenos Aires del Pacto San José de Flores tras Cepeda y de la resolución de la disputa sucesoria de Urquiza, el gobierno de la Confederación convocó a elecciones para la Convención Constituyente de Entre Ríos. Aunque estaba facultado hacía más de un año, el 29 de noviembre procedió en su realización. La constitución provincial fue aprobada en febrero de 1860 y el 4 de abril la Convención designó por ley a Concepción del Uruguay como capital de Entre Ríos, más cercana que Paraná a la residencia privada de Urquiza (el Palacio de San José).⁴ Pronto los diputados provinciales lo eligieron gobernador y asumió el 1° de mayo.⁵

De este modo, es posible pensar sobre el influjo de estas vicisitudes en la presentación del gobierno de Santiago Derqui, en el mismo mes de mayo, del proyecto de municipalidad de Paraná

³ Cámara de Senadores de la Confederación Argentina (CSCA). *Actas de las Sesiones del Paraná de 1860*. Sesión del 21/7/1860. Buenos Aires: Imprenta de la Nación, 1887, pp. 209-214.

⁴ Al decir de Urquiza Almandoz (1970), pese a cimentarse en circunstancias y motivaciones diversas, existió también una “cuestión capital”. En la sesión del 9 de febrero para sancionar la constitución provincial se trató el problema de la capital y hubo un largo debate que ilustró polarizaciones internas en la dinámica político-territorial entrerriana. Finalmente, se impuso el término “reinstalar”, en línea con el hecho que cuarenta y seis años atrás había señalado a Concepción del Uruguay como capital de Entre Ríos. Desde entonces, y hasta 1883, ésta permaneció en dicho rango, aunque hubo intentos de modificación en las convenciones de 1864 y 1871.

⁵ Schmit (2004, p. 17) ha señalado las cualidades políticas de Entre Ríos durante la década. Tras federalizar a Paraná, la provincia transitó los años cincuenta del siglo XIX “sin grandes cambios internos”. Por tanto, Urquiza continuó la tradición de gobernadores fuertes que, a través de jefes políticos y comandantes departamentales, controlaban el poder. Tales prácticas repercutieron negativamente en la consolidación hegemónica de la Confederación. Recién con la Constitución provincial de 1860 comenzaron a implementarse cambios.

ante el Congreso. A dos meses de haber asumido como presidente podría vigorizar la ciudad capital y dinamizar los asuntos públicos que reconocía por haber oficiado desde 1854, y hasta ese momento, como ministro del Interior.⁶ Además, los vínculos con Urquiza no eran conflictivos como serían en lo sucesivo, mientras que la incorporación de Buenos Aires transitaba su curso, lo que se evidenció con el Convenio de unión que complementó al de Flores en junio (Scobie, 1958, p. 239).

Entre julio y septiembre de 1860, el Congreso dirimió la municipalización de Paraná en diversas sesiones con animados debates. Éstos ilustran el interés que el asunto tuvo entre los legisladores. Así, la Ley de Municipalidad para la Capital Provisoria y su Territorio Federalizado constó de treinta y dos artículos, distribuidos en ocho capítulos.⁷ El primero, refirió a su organización: la corporación estaría compuesta de trece titulares y cinco suplentes, número elevado si lo comparamos con otros gobiernos municipales de la época. Incluso con la constitución de Entre Ríos recientemente sancionada que estipulaba "cuatro miembros y un síndico" para integrar cada municipalidad.⁸ El Poder Ejecutivo había propuesto once, pero la Comisión Revisora sugería dos más, conforme el trabajo en las distintas comisiones que se proyectaba como tedioso sin la circulación de los municipales.

Esta cuestión fue puesta en discusión. El senador Tomás Guido observó que le parecía "excesivo el número" atendida la "corta población de la Capital". Más aún, consideró que la participación significaba un "duro cargo", pues los municipales se verían en la obligación de servir gratuitamente. En contraposición, Nicolás Calvo objetó que Paraná era una ciudad con la población suficiente e idónea –en alusión a estancieros y sectores acaudalados– para reunir a los trece municipales titulares. Sin embargo, se opuso al capital de más de tres mil pesos que la Comisión proponía como condición para ocupar el cargo. A cambio, planteó la fijación de algún tipo de renta anual, en tanto podría haber muchos que, sin un capital efectivo, contarán con una renta por su profesión.⁹

La Comisión aceptó revisar el artículo, ya que otros senadores secundaron a Calvo. En contraste, presentó en la siguiente sesión la supresión de toda renta o capital, con lo que Calvo tampoco acordó. No solo porque si "todo el mundo" podría ser municipal se expondrían a que "la institución no se arraigue en el país", sino también porque se ponía a "una prueba muy dura [el] patriotismo" de los municipales. El no poseer capital o renta implicaba la necesidad de garantizar su subsistencia a la vez que por otro artículo les estaba prohibido renunciar.¹⁰ Queda en evidencia, como planteó Guerra (1999, p. 55) para el caso mexicano, que este tipo de representación aún era entendida "como carga y no como cargo". Estas condiciones, que rememoraban a ciertas prácticas del Antiguo Régimen, generaron serios inconvenientes con el que lidiaron muchas municipalidades hispanoamericanas para no quedar acéfalas, debido a las frecuentes renunciaciones que intentaban

⁶ En la memoria anual presentada al Congreso por Pujol, ministro del Interior que había sido designado a inicios de marzo por Derqui, indicó que "la necesidad más urgentemente sentida" en Paraná era la creación de una Municipalidad y que estaba pronto a presentar el proyecto. Afirmaba, además, la relevancia de que dictase el Congreso un sistema de contribución propia a la capital. Citada en: *El Uruguay*, Concepción del Uruguay, 14/6/1860, N° 470.

⁷ Puede consultarse el texto completo en: Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (AHCDN). 25/9/1860. ASC. S. Ord. N° 60. Libro 10, pp. 24-30.

⁸ Provincia de Entre Ríos (PDER). 15/2/1860. *Recopilación de Leyes, Decretos y Acuerdos de la Provincia de Entre Ríos desde 1821 a 1873. T. VII. 1856 al 61*. Uruguay: La Voz del Pueblo, p. 85.

⁹ CSCA. Sesión del 21/7/1860, p. 215-216. Hacia 1860, Paraná tenía aproximadamente 10.000 habitantes y sus principales actividades se vinculaban a la producción de cal, ganadería y de manufacturas domésticas. Para una síntesis de su evolución socioeconómica en el período puede consultarse Kozul (2022) y Sors (1994).

¹⁰ CSCA. Sesión del 26/7/1860, p. 217-218. También se realizaron algunos ajustes de redacción a la ley para evitar el ausentismo prolongado sin permiso de la corporación.

justificarse con toda clase de explicaciones, que los legisladores de Paraná buscaban entonces evitar (Kozul y Canedo, 2026).

Calvo veía, además, otra dificultad.¹¹ Había seguido, de cerca, los debates de creación de la municipalidad de Buenos Aires en 1854 y consideraba a la ley de Paraná "mucho más liberal", al igual que otorgaba a esta corporación "todos los caudales" de la capital.¹² En definitiva, éstos eran "poderes muy extensos, facultades que no se acuerdan con generalidad aún a esta misma clase de corporaciones". Continuó, entonces, otro acalorado intercambio que puso de relieve opiniones alternativas respecto de las atribuciones y condiciones municipales. Por ejemplo, en lo relativo a sus potestades legislativas y ejecutivas, o a la forma de fijar la independencia de los municipales.

En esta dirección, el miembro informante, Tomás Arias, alertó que "la Municipalidad [era] una institución que [estaba] recién ensayándose en los pueblos de la Confederación" y en Córdoba se sentían los "graves inconvenientes" de ampliar sus facultades. Igualmente, sostuvo que la Comisión no había pretendido "un proyecto de ley perfecta", en tanto se trataba de "un servicio [municipal] hasta ahora desconocido". Más bien, el objetivo había sido establecer "los fundamentos más primordiales de la institución". Destacó, así, el carácter de ensayo y la importancia de votar y aprobar el artículo, y de avanzar en la discusión de los siguientes. Finalmente, fue puesto a votación y resultó aprobada la redacción de la Comisión Revisora por trece votos a favor y dos en contra. Por consiguiente, el artículo 2º dispuso que para integrar la municipalidad sería requerido "la calidad de vecino del lugar, [ser] mayor de 25 años o emancipados, y [tener] independencia por su capital, arte u oficio".

Los legisladores consensuaron que, una vez efectuada la elección, en la sesión inaugural se nombraría "a pluralidad de votos el presidente del cuerpo". Asimismo, los únicos miembros *natos* serían "el Párroco y el Médico del Hospital o de Policía". Hay que subrayar que éstos no presidirían la municipalidad, sino que incrementarían su número con la salvedad de que no serían electos popularmente. En rigor, esta municipalidad tendría una composición heterogénea: los municipales titulares y suplentes serían elegidos por "vecinos" y "ciudadanos", la presidencia entre los individuos electos, la designación de las comisiones habría de realizarla el presidente municipal, además, estarían los miembros *natos*, pero no encontramos pruebas sobre su participación en esta corporación. Ese orden de representación constituye una novedad en tanto que, entre 1850 y 1870, las municipalidades rioplatenses fueron presididas mayormente por autoridades locales que nombraban sus respectivos gobiernos superiores (Kozul y Canedo, 2026).

Merece ser destacado que en lo concerniente a elección de municipales la normativa invocaba la participación de "vecinos" y "ciudadanos" facultados para ejercer el voto, con arreglo al decreto promulgado por el presidente de la Confederación en 1857, Justo José de Urquiza, modificado parcialmente dos años después, otorgando un rol central a las municipalidades aun cuando las provincias no contaban con ese tipo de corporaciones. Dicha normativa dispuso que la "Municipalidad de cada ciudad o parroquia" se encargaría de actuar como "Junta Calificadora para formar y revisar el Registro cívico nacional". Consecuente con la ausencia municipal añadió que, "donde no hubiese

¹¹ Debemos explicitar que, previo a la secesión porteña de septiembre de 1852, Urquiza –como director provisorio de la Confederación Argentina– había promulgado un decreto que sirvió de modelo para legislar sobre los regímenes municipales en la región rioplatense, ratificado por el Congreso Constituyente en 1853. Por lo cual, el decreto consideró que la ciudad de Buenos Aires –encaminada a emplazar la capital del país en ciernes– sería el "ensayo [para demostrar] la regla del sistema municipal". Esta medida resultaba novedosa dado que, entre las décadas de 1820 y 1830, los cabildos fueron suprimidos por los gobiernos provinciales sin establecerse instituciones análogas para su reemplazo (Chiaramonte, 2003). El decreto de Urquiza dispuso la creación de una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires que, si bien no entró en vigencia, aportó lineamientos jurídicos recuperados por la Ley de Municipalidades del Estado de Buenos Aires que fue sancionada en octubre de 1854 (Aramburo, 2015, p. 232).

¹² CSCA. Sesión del 26/7/1860, en adelante todas las referencias extraídas de pp. 217-223.

[municipalidad], la Junta sería compuesta del juez civil, como presidente, el Intendente de Policía y el síndico procurador". Igualmente "en las parroquias, a falta de Municipalidad, [estaría formada] por el juez territorial como presidente, el párroco y un vecino notable que estos nombren". En esa sintonía, el presidente municipal y dos vocales presidirían "la apertura de las asambleas en las secciones electorales". Por último, instituyó que las infracciones serían "castigadas con multas pecuniarias en favor de los fondos de la Municipalidad".¹³

Como se observa, la ley contemplaba una representación municipal ligada a individuos libres e iguales ante la ley, fundada en la categoría del "ciudadano", quien delegaba a través del voto la capacidad de gobernar y decidir. Sin embargo, los potenciales electores aún no eran individuos completamente desligados de sus pertenencias comunitarias, sino que la "familia" comprendía el imaginario subyacente de aquellas sociedades constituidas por vínculos fuertes y dirigidas por la voluntad del "jefe de familia" que simbolizaba, en última instancia, la expresión de todo el grupo (Herzog, 2000).

Otras decisiones que se traslucen en los debates legislativos refieren a desafíos administrativos y a la distribución de recursos. En ese sentido, los legisladores procuraron definir cómo se articularía la novel municipalidad con las instituciones y autoridades gubernamentales. Por ejemplo, no presentó objeciones el artículo sobre las competencias suscitadas entre la municipalidad y otras autoridades del Territorio Federalizado que serían sometidas a la Corte Suprema del Distrito (desde 1854 actuaba en Paraná la Cámara Superior de Justicia). Tampoco se opusieron a que la municipalidad no obrara "en el orden político". De hecho, al igual que en las provincias y otras regiones de Hispanoamérica, la normativa exaltaba la preocupación del gobierno federal en que esta institución pudiera convertirse en un contrapunto a sus propios intereses.

Asimismo, es de subrayarse que se puso la policía al servicio de la municipalidad para que sus ordenanzas fueran cumplidas y cobraran sus impuestos. Por último, estatuyó que esta corporación propusiera proyectos de ley sobre impuestos locales, medida que fue cuestionada. Algunos apuntaron que esas atribuciones estaban en "oposición con una prescripción constitucional que daba a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de iniciar leyes sobre impuestos". Otros refutaron que no había contradicción entre ambas instituciones, pues, los proyectos sobre impuestos que "la Municipalidad pudiera proponer, serían siempre sometidos para su primera discusión a la Cámara de Diputados". En sintonía, se agregó que "la prescripción constitucional se refería a leyes de impuestos de carácter general y para toda la Nación", al tiempo que en el "Territorio Federalizado el Congreso no obraba como tal, sino como Legislatura local".¹⁴ En fin, el artículo fue aprobado en los términos indicados.

Sobre su funcionamiento, la municipalidad sostuvo aquellos servicios que usualmente ofrecían los gobiernos municipales a sus vecinos como contraprestación por el pago de impuestos: el hospital, la cárcel y los establecimientos educativos.¹⁵ Para ello, la Confederación Argentina configuró una jurisdicción fiscal de carácter municipal –consentida por Urquiza, quien por entonces ocupaba el cargo de gobernador– mediante la cesión del cobro de patentes, y permitió a la corporación crear nuevos gravámenes, despojándose la provincia de valiosos recursos. Todo lo cual sugiere que estamos ante una corporación que contó con amplios márgenes de acción para negociar una hacienda propia con los distintos niveles gubernamentales.

Para culminar, interesa destacar que, además de las prácticas provinciales y las doctrinas nacionales e internacionales que los legisladores afirmaron examinar, algunos artículos fueron

¹³ Ley N° 140 del Régimen Electoral Nacional. 16/9/1857. Este decreto, y las modificaciones posteriores, pueden consultarse en el Libro 5, T. II de las Actas de Sesiones del Congreso de la Confederación Argentina.

¹⁴ CSCA. Sesión del 31/7/1860, p. 233.

¹⁵ Archivo General de la Provincia de Entre Ríos (AGPER). 10/1/1862. FG. Serie XIII, caja 1, leg. 2.

modulados en virtud de las atribuciones y el funcionamiento parlamentario transitados desde 1854. Así, advertimos el contrapunto respecto de las leyes de impuestos y otro sobre la naturaleza de los cargos. Estas disensiones terminaron por definir que los municipales no debían contar con capital, ya que en aquel momento se sostuvo que la exigencia no estaba prevista para los diputados nacionales que, a entender de muchos, ejercían un cargo de mayor "dignidad" y "grado de responsabilidad".

Mientras que, las labores municipales, también fueron leídas al calor de la dinámica parlamentaria. Por ejemplo, se buscó "evitar dudas" a la municipalidad que ya se habían suscitado en el Senado, respecto a la posibilidad de crear empleos propios. El contar con un personal administrativo nutrido e idóneo se había erigido durante la década en un problema cardinal para la labor del Congreso (Lanteri, 2015). Por ello, los legisladores intentaron sortearle a la municipalidad tales inconvenientes mediante la potestad de "dictar su reglamento interno con inclusión de los empleados necesarios a su servicio". De igual forma, se adicionó que el secretario, el síndico procurador y el tesorero, pudieran ser elegidos por fuera de la corporación, dado que –en particular los dos últimos– requerían cualidades profesionales. En consonancia, se optó por incluir un inciso al artículo sobre el secretario. Esta disposición reguló que, entre sus atribuciones, estaban "todas las demás que se establecieren en el reglamento interior".¹⁶

A mediados de agosto, el Senado concluyó el debate y pasó en tratamiento a la Cámara de Diputados, que discutió y convirtió el proyecto en ley en una única sesión el 25 de septiembre. Por entonces, se alzaron voces similares respecto de la cantidad insuficiente de individuos en Paraná para cubrir los cargos, que fueron soslayadas por quienes sostuvieron la competencia de los miembros del *Club Socialista* de Paraná y la mayoría absoluta de dos tercios requerida para sesionar.¹⁷ Igualmente, posiciones pragmáticas propusieron no realizar reformas, porque faltaban "pocos días para la clausura de las sesiones" y era una ley que se consideraba "urgente" dictar. De tal modo se expresó el diputado Daniel Aráoz, quien enfatizó la experimentación institucional y la proyección futura que aconsejaban crear esta municipalidad. En sintonía con el Senado, afirmó que el "vasto plan" podría alcanzarse "considerando el estado de progreso a que llegaría" Paraná. En su opinión, la coyuntura ameritaba en particular de la ley, ya que "se consultaban conveniencias políticas que no debían desatenderse".¹⁸ Aráoz había participado de la Convención Nacional que, reunida en Santa Fe durante el mes de septiembre, dictaminó sobre las reformas a la constitución nacional de 1853 dispuestas por Buenos Aires como resultado de los pactos de unión que anteriormente referimos. Entre otras cuestiones, la Convención había variado el artículo 3º al excluir una declaración unilateral de la capital y facultar su designación por medio de una ley especial del Congreso.¹⁹ Araoz se alineó con quienes, según examinaremos, consideraban que Paraná debía mantener su capitalización.

Pero veamos antes la manera en que la prensa oficial de la Confederación exaltó la sanción de la ley. José Hernández publicó una nota en *El Nacional Argentino* de interés para este análisis, dado que, a su pluma periodística, sumaba su condición de taquígrafo del Senado.²⁰ Junto a Nicolás Calvo y

¹⁶ CSCA. Sesiones del 26/7/1860, p. 218; 24/7/1860, p. 227; 31/7/1860, p. 232; y 4/8/1860, p. 240.

¹⁷ El *Club Socialista* inició sus actividades en marzo de 1853 y fue uno de los dos centros sociales-recreativos fundados por un grupo selecto de vecinos que expresaban las nuevas formas de sociabilidad que proliferaron en Paraná durante la etapa que examinamos. El otro fue el *Club Argentino*, establecido en abril de 1855; ambos se fusionaron en 1859 en el *Club Socialista Argentino*, que cesó cuando Paraná perdió su rango capitalino. Estos clubes se destacaron porque crearon sociedades de beneficencia, bibliotecas y salas de lectura, y debido a que organizaron actividades culturales y benéficas. Por otra parte, obtuvieron concesiones fiscales delegadas por el gobierno de la Confederación para invertir su producido en obras de filantropía (Kozul, 2022).

¹⁸ Archivo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (AHCDN). Sesión del 25/9/1860. Libro 10, p. 31.

¹⁹ Sobre el debate en la convención véase: Leo y Gallo (2015) y Gallucci (2024).

²⁰ *El Nacional Argentino* fue un periódico que expresaba las posiciones del urquicismo, editado en Paraná desde 1852. Fueron dieciocho notas las que José Hernández publicó en los años previos a su extinción (octubre de 1860). Por entonces, se mostró mayormente afín con el principio de integridad nacional (Bosch, 1963).

otros porteños opuestos a la separación de Buenos Aires se había radicado en Paraná a comienzos de 1858. Tras ser empleado en la Contaduría Nacional, fue el único en presentarse a ocupar el cargo de taquígrafo en 1859 y, al año siguiente, se sumó como redactor en *El Nacional Argentino*. Hernández – bajo el seudónimo de Vincha– afirmó en su crónica que no se detendría en el estudio de la ley, porque “la conocía” y estaba “convencido” que respondía a las exigencias y las “esperanzas del pueblo de Paraná”. En esta dirección, la municipalidad podría responder a la “necesidad de mejoras”, dotando “al Pueblo de todo aquello que su abundancia de población y su rango de capital reclama imperiosamente”. Por lo que cabía que los vecinos y el público en general se prestaran a aceptar los “cargos y deberes [como] recompensa de los enormes beneficios”.²¹

La particular idea de progreso y de comunidad en Paraná (y de la nación en su conjunto) con la municipalidad, fue replicada por Hernández en distintas temáticas editoriales (Ortale, 2018). Por ejemplo, como corresponsal para *La Reforma Pacífica* de Buenos Aires se había manifestado favorable a la sanción de la constitución de Entre Ríos, dado que le permitiría sumarse a “las ventajas inherentes a la libertad y soberanía de la que ya gozaban las demás provincias”. Pero, en otras ocasiones, denunció acciones que a sus ojos afectaban la unidad nacional. Por caso, a inicios de 1861, se opuso a las recientes decisiones de Derqui que mostraban un viraje en sus alineamientos. En tanto, se dieron en supuesta connivencia con los liberales porteños y en contra de Urquiza, tal como el intento por reemplazar a los legisladores “alquilones” que, como Calvo, representaban a provincias en las que no habían nacido ni tenían residencia inmediata (Lanteri, 2025). A su criterio, por las diversas situaciones a atender, nunca se había manifestado tanta “ansiedad” y “esperanza” en la próxima reunión del Congreso, por el convencimiento general de que era el “único Poder capaz de salvar al país sin violencia”.²²

En fin, la municipalidad de Paraná fue instalada a finales de noviembre en un acto en el salón de la Cámara de Diputados en el que estuvieron llamados a concurrir, junto al Poder Ejecutivo Nacional, todas las corporaciones y empleados en la ciudad.²³ Desde entonces, y hasta concluir 1861, esta institución funcionó con relativa normalidad (Kozul, 2022).

El proyecto de capitalidad permanente de Paraná

En los primeros días de abril de 1861, el Congreso dirimió en sesiones extraordinarias cuestiones claves, como su desaprobación al recambio de los “alquilones” y la declaración de nulidad de los diplomas de los diputados porteños –que habían sido enviados para integrarse al Congreso según lo dispuesto por el Convenio complementario de 1860– junto al plazo a Buenos Aires, hasta mediados de mayo y junio, para cubrir respectivamente las bancas de senadores y diputados (Lanteri, 2025).

Al mes siguiente, y a poco de iniciadas las sesiones ordinarias, el senador Manuel Leiva presentó un proyecto conforme a las variantes del artículo 3º de la constitución nacional. Como

²¹ Según su hermano, Rafael, solía decir que “a su lápiz de taquígrafo” debía sus “estudios constitucionales”. Referencia extraída de: <https://pueyrredon.com/publicaciones/jose-hernandez-biografia-escrita-por-su-hermano-rafael-hernandez/>. La nota se publicó en *El Nacional Argentino*, Paraná, 6/10/1860, N° 1339.

²² *La Reforma Pacífica*, periódico creado en 1856, tuvo a Calvo entre sus editores iniciales. Recuperamos el perfil y derrotero de Hernández a partir de: Hernández, J. (2018). *Obras completas: José Hernández*, Vol.1, Villa María: EDUVIM. Notas en: *La Reforma Pacífica*, Buenos Aires, 29/2/1860, N.º 786; y, 12/1/1861, N.º 1040. Sobre los vínculos de negociación y conflicto, entre mayo de 1860 y 1861, entablados por Santiago Derqui (presidente de la Confederación), Justo José de Urquiza (ex presidente, gobernador de Entre Ríos y jefe del ejército de línea con mando en todas las fuerzas armadas de la Confederación) y Bartolomé Mitre (gobernador de Buenos Aires), puede consultarse: Scobie (1958, 1964) y Míguez (2021).

²³ Decreto del Ministerio del Interior. 17/11/1860. *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873* (RORA). Tomo IV [1857-1862]. Buenos Aires: Imprenta la República, 1883.

anticipamos, se autorizaba al Congreso a declarar por una ley especial –y previa cesión de una o más Legislaturas del territorio a federalizarse– la capital de la república, excluyendo así la locación dada por el texto de 1853 a la ciudad de Buenos Aires. Según Leiva, el recinto se encontraba “auxiliado por la experiencia” para indicarla “con acierto” y en su propuesta Paraná merecía ocupar dicho rol. Aunque el proyecto fue aprobado por una votación ajustada, interesa destacar las ideas que circularon en el Senado.²⁴

En el debate que tuvo lugar a mediados de junio, el miembro informante de la Comisión, Ciriaco Díaz Vélez –quien, como Leiva, mantenía vínculos con Urquiza–, sugirió que no se extendería en los fundamentos, pues, pese a que “era grave y de gran trascendencia el asunto, por los intereses generales de la Nación y particulares de muchos individuos”, los gobiernos provinciales habían dialogado sobre el problema por décadas, por lo que optaba por ceñirse a la coyuntura. Afirmó que habían esperado más de un mes a que se unieran los senadores de Buenos Aires para consensuar y que acordaban en que hubiera sido deseable su participación en el asunto. Pero, dada su negativa, se abría una “crisis excepcional” que hacía imperioso terminar con la tradición histórica de “provisionalidad” desde 1810. El Congreso era el encargado de sellar definitivamente “la estabilidad gubernativa”, en tanto base del sistema político.

Al igual que para Leiva, según la mayoría de la Comisión, únicamente la ciudad de Paraná contaba con ventajas comparativas, fundadas tanto en razones de “justicia” para con Entre Ríos, así como de “conveniencia pública” nacional. Por una parte, desde 1854, la fuerza pública de Entre Ríos custodiaba a las autoridades nacionales, lo que admitía un ahorro al erario nacional. Por otra, a expensas de este último se habían construido “suntuosos edificios” para el asiento del gobierno federal, como su casa en 1854 y la del Senado en 1859, que eran inexistentes en otras provincias y cuya instauración impactaría en el frágil contexto financiero. Mientras que otros, como los de la Cámara de Diputados, la cárcel y el hospital, eran alquilados o prestados por el gobierno entrerriano, pero podían pasar a órbita federal. Conforme a la ley de creación de la municipalidad de Paraná se había decretado que, desde enero de 1861, la misma administrara los edificios de la cárcel, el teatro y el hospital (Kozul, 2022). También contaba Paraná con un mercado, la Intendencia General de Policía, correos diarios, un museo con muestras de los productos minerales de las distintas zonas del país, la diócesis del Litoral, entre otros recursos edilicios (Sors, 1994). Por ende, el proyecto indicaba la negociación con el gobierno entrerriano para la cesión por la Legislatura “del territorio y demás propiedades de la Provincia” que serían nacionalizados por ley.

En virtud de esa medida, algunos senadores como Calvo asociaron “la acción seguida de tiempo” a la posibilidad de optimizar la administración estatal mediante oficinas e instituciones públicas, pensadas como operadoras de cambios sobre los comportamientos y legitimidad políticos. Tanto la administración como los propios edificios eran considerados “provisorios”, problema que podría regularse. En ese momento crítico, junto a la capitalización, se vigorizaría entonces al Congreso y la Confederación frente a Buenos Aires, pero también en los planos interno e internacional. Como se ha afirmado, en forma creciente desde 1810 y hasta 1870, en Latinoamérica se fueron forjando las instituciones del Estado con una tendencia a que persistieran más allá de los cambios en los contextos (Pro Ruiz, 2013). En este marco, la experiencia de la Confederación fue parte de esos procesos, pues con ella emergieron y comenzaron a diferenciarse algunas de las agencias estatales y tomó impulso la idea de que las funciones públicas se ejercieran en establecimientos propios (Piazzi y Lanteri, 2019).

²⁴ En adelante, todas las referencias del debate fueron extraídas de: CSCA. Sesión del 18/6/1861. Sobre la “cuestión capital” en la primera mitad del siglo XIX pueden consultarse, entre otros, los primeros volúmenes de la obra de Carranza (1926).

En lo que hace al Congreso, el arquitecto italiano Santiago Danucio había sido contratado por Urquiza para valorizar el espacio de labor parlamentaria y educar en el “buen gusto” y la sensibilidad republicana. Mediante “reglas de la antigüedad clásica”, y ante la potencial condición de capital provisional de Paraná, se dispusieron fachadas simples para los edificios que albergaron los poderes del Estado (Dócola, 2020). Igualmente, durante la década se impulsó el ornato y la comodidad de la sala de sesiones del Congreso, en tanto expresiones de preeminencia y facilitadores de la sociabilidad política. Junto a ello, con la administración de la municipalidad de Paraná estipulada por la ley de 1860, se buscaba atender el servicio urbano, lo que se visualiza en sus detalladas atribuciones sobre la materia, pese a las dificultades surgidas de su puesta en práctica.²⁵ En consecuencia, mediante obras e instituciones de diversos alcances, se apostó por convertir a Paraná en una capital más dinámica (Sors, 1994).²⁶

Al igual que lo sucedido con la municipalidad, sus vecinos recibieron con entusiasmo la posibilidad de hacer permanente la capitalidad y siguieron de cerca los debates en el Congreso. Por ejemplo, la prensa indicaba que los poseedores de bienes raíces y de terrenos estaban expectantes, porque pensaban poder “duplicar sus fortunas” y activar la escasa vida comercial.²⁷ Los senadores que defendieron la ley ponderaron estas cuestiones en sus argumentos. Señalaron que el “patriotismo” de Urquiza, y de la sociedad entrerriana en general, los hacían merecedores del impulso que supondría la medida.²⁸ No solo contribuían a la materialización política de la Confederación Argentina y a la seguridad de sus autoridades mediante el servicio militar, sino que también fue celebrado el “desprendimiento generoso” de 1854 al ceder como capital “la provincia entera”, a sabiendas de los “azares y peligros” que esa medida traería consigo.²⁹ En síntesis, argumentaron que Paraná se había “sacrificado” por la causa nacional.

Calvo continuó, como en el caso de la ley de municipalidad, como uno de los principales oradores del debate, modulado además por sus cualidades de jurista y periodista. Insistió en que la administración, el comercio, el crédito y la educación podían robustecerse a futuro desde instituciones nacionales permanentes. El modelo de Estados Unidos y otros países mostraba la relevancia de un archivo regularizado, un departamento topográfico y una gestión de correos afincados. A lo que sumaba la potencial instauración e influencia del Poder Judicial desde la capital hacia todo el territorio, en tanto la justicia federal era un “reaseguro de la civilización” frente a la solución violenta de los conflictos.³⁰ Concluía, entonces, con una metáfora: si se cambiaba la capital se

²⁵ Aunque la municipalidad operó con regularidad desde su creación, mantuvo diversas dificultades. A la incapacidad de recaudación suficiente –tanto por la escasez de rentas como por el aumento excesivo de sus gastos–, se sumaron pos Pavón otros escollos que, como señalaremos, condujeron a su supresión (Kozul, 2022).

²⁶ En Entre Ríos, la preocupación por un edificio para la Legislatura provincial estuvo presente tempranamente en la década de 1830, según estudió Herrero (2018). Poco antes de la creación de la municipalidad de Paraná, el gobierno nacional había designado un inspector de obras públicas que, entre otras acciones, debía delinear terrenos particulares y públicos, y levantar el perfil de todas las calles (Sors, 1994, p. 104).

²⁷ Por ejemplo, véase *El Uruguay*, Concepción del Uruguay, 28/5/1861, N.º 575.

²⁸ Sobre los usos y sentidos de los conceptos patria y patriotismo en el siglo XIX argentino, véase Di Meglio (2014).

²⁹ Gallucci (2024, p. 3) ha sintetizado el tratamiento dado a la federalización según el prisma de los propios contemporáneos. Sostuvo que “el denominador común de esa historiografía, que apuntaba a remarcar la crucial contribución de Entre Ríos a la consolidación de la unidad nacional, es el de haber sido producida por figuras con actuación en el gobierno de la Confederación Argentina, o bien en el de la restablecida provincia”. Mientras que más avanzado el siglo XX, cuando esos participantes se habían ya extinto, la historiografía provincial “se limitó a retratar la federalización como un ‘sacrificio’ de Entre Ríos a la nación”. Por otra parte, esta retórica se visualiza en los fundamentos dados por la propia Legislatura en la ley de marzo de 1854. Se afirmaba, por ejemplo, que “sin inutilizar valor de los enormes sacrificios de sangre y tesoro” por la organización nacional, no podía negarse a la solicitud de capitalización que implicaba un “alto y distinguido honor”. Por ende, cesaba el gobierno provincial sin perder “ninguno de sus derechos políticos y ganando por el contrario muchos en importancia social”. Comisión Ejecutiva Provincial. *Libro de Actas de la Convención Constituyente de la provincia de Entre Ríos del año 1860*, 1960, p. 15.

³⁰ Sobre la organización y funcionamiento de la justicia federal en la Confederación, Lanteri (2011).

procedería como "el jardinero inexperto que mudaba un árbol cada seis meses". Por eso, exclamó Calvo que debía impedirse "que el árbol de la nacionalidad se seque".

A la par, no debía soslayarse que dicha disposición resultaría de "gran objeto político" frente al Estado de Buenos Aires. Para Calvo, éste "olvidaba su carácter subalterno" en el orden político al desconocer la legitimidad del Congreso –no enviando a sus representantes– y calificar de "caudillos a nuestros gobiernos constituidos". Procedió, a este tenor, a sintetizar el devenir nacional desde 1810. Antonio María Taboada contestó haber sido testigo de lo narrado por Calvo, por ser "hombre del año 10" y parte del Congreso de 1826. Si se trataba de historia, para el político santiagueño, Buenos Aires había "anarquizado y arruinado" la organización nacional. Todo esto mostraba que no se obtendría "nada" si la provincia bonaerense no era "el amo". Por lo que objetó a Calvo: era necesario aplazar la sanción de la ley hasta incorporar a Buenos Aires y atemperar algunas tiranteces que se manifestaban en las provincias.

De manera que la "provisionalidad", y la oportunidad de eclipsarla, fue un aspecto clave del repertorio conceptual con el que se leyó el pasado y el presente nacional, al igual que el rol porteño en los mismos. Calvo buscó dinamizar la aprobación de la ley apelando a un sustrato emocional que conjugaba para Paraná, Entre Ríos y la Confederación Argentina, entre otras nociones, las de "patriotismo", "sacrificio" y "confianza"; mientras que reservaba la indiferencia e injusticia a Buenos Aires. Ésta realizaba agravios a las restantes provincias que se acentuaban en la coyuntura. Finalmente, como señalamos, la votación fue ajustada. Existía un consenso creciente respecto de que el único camino para alcanzar la viabilidad nacional era la unión de Buenos Aires. Para lograr su anexión, algunos senadores como Taboada, que pertenecía a una familia con figuras como Manuel y Antonino que fueron apoyos estratégicos para Mitre, consideraron entonces conveniente aplazar por un tiempo la ley, mientras que otros se inclinaron por exacerbar posiciones, como Calvo.³¹ Éstos lograron, por pocos votos, aprobar el proyecto de capitalidad permanente el 4 de julio, lo que agravó el conflicto con los elencos bonaerenses.

Las interacciones de diverso tipo con Buenos Aires y dentro de la Confederación fueron determinantes. En otra expresión de las tensiones con Urquiza, cuando el proyecto pasó a la Cámara de Diputados, los partidarios de Derqui lograron que se archivara en la Comisión Revisora. Según Scobie (1958, 1964), entre abril y mayo, el problema de los "alquilones" y los diputados porteños –junto a la exacerbación de la crisis en San Juan– instaron a Derqui para quebrar su alianza con los liberales y acercarse a los federales, pero buscó hacerlo desde una posición no subordinada a Urquiza. De ese modo, apuntó a cercenar su base política. De hecho, para el autor, el descuerdo entre ambos, acentuado desde mayo de 1861, debilitó la causa de la Confederación casi tanto como las dificultades financieras.

La decisión de la Cámara de Diputados no llama la atención si se considera, además, que ya a inicios de 1861 Derqui había manifestado en privado a agentes extranjeros su intención de proponer al Congreso el emplazamiento de la capital en Rosario o Córdoba. Además, algunos dirigentes veían más eficaz exceptuar la cuestión de los "alquilones" en virtud de agrupar posiciones para desplazar la

³¹ El principal obstáculo para la unión nacional no parecía ser la ausencia de convicciones de muchos actores sobre la misma, sino los divergentes intereses y los conflictos políticos y económicos. El rechazo de los diplomas porteños fue una de las situaciones que incidieron en el camino hacia Pavón. Junto a ello, pesaron además sucesos conflictivos acaecidos en las distintas provincias, entre fracciones apoyadas por Buenos Aires y las favorables a Urquiza o Derqui. Varios autores coinciden en el impacto particular que tuvo el referido rol de los Taboada en Santiago del Estero, los sucesos de San Juan –principalmente los asesinatos de Nazario Benavídez en 1858 y de Antonino Aberastain en 1861, quien estaba ligado a sectores del gobierno de Buenos Aires– y de Córdoba a partir de la asunción de Derqui como presidente.

capital, como tácticas para aminorar el poder de Urquiza.³² Derqui extendió sus intentos por establecer bases propias en su provincia de origen, Córdoba, al realizar una intervención federal bajo su mando. Otro punto de inflexión fue la ley de inicios de julio, esta disposición expresó que Buenos Aires había roto el Pacto de noviembre de 1859 y el Convenio de junio de 1860 (Bosch, 1980). Por ende, se la declaró en sedición, se prohibió toda comunicación con su gobierno y se autorizó al Poder Ejecutivo a intervenir; al tiempo que se afirmó que toda proposición tendiente a la paz debía ser previamente sometida al conocimiento y a la resolución del recinto legislativo.³³

Las diversas actitudes tomadas por el Congreso remiten a uno de los problemas rectores del siglo XIX: el lugar concerniente al Poder Ejecutivo, que adquirió así matices propios (Ternavasio, 2017). Lo acontecido se corresponde, de hecho, con la dinámica parlamentaria general de aquellos años. Durante la Confederación Argentina, la acción legislativa se asentó sobre clivajes modelados al enlace entre los procesos constitucionales formales y las voluntades y circunstancias políticas concretas. Hubo una gran dosis de pragmatismo y de respuestas coyunturales en el accionar de las dirigencias, signos de la volatilidad política de la época (Lanteri, 2015).

En lo relativo a este episodio, una diversa bibliografía enfatizó sobre cómo impactó en el sentir de Urquiza. Es sabido que tras regresar de Córdoba Derqui olvidó –en una galera que lo conducía a conferenciar con Urquiza y Mitre– una serie de cartas de los diputados Eusebio Ocampo y Mateo Luque. Al ser puestas en conocimiento de Urquiza, escalaron los enfrentamientos, ya que allí lo felicitaban por haber contrarrestado su poder al conseguir este aplazo legislativo (Molinas, 1897, pp. 77-78). Desde entonces, el Congreso sancionó algunas leyes de carácter administrativo y financiero, y discutió temas sensibles como la resolución de los sucesos de Córdoba.

Tras la derrota en Pavón, se autorizó al Poder Ejecutivo para declarar en estado de sitio cualquier punto de la república y así restablecer el orden. Ello incluía a Paraná, aunque la ley expresaba que no se alteraban las funciones del Congreso ni se afectaban las inmunidades y prerrogativas de sus miembros. Estas medidas, junto con las leyes de presupuesto para 1862 y de permiso para contraer un empréstito externo, al igual que la publicación al cierre de sesiones de un "Manifiesto a los pueblos", nos inducen a pensar que hubo una apuesta de consolidar y robustecer el gobierno nacional.³⁴ Pero, en noviembre, Derqui transmitió al vicepresidente Esteban Pedernera su renuncia y partió rumbo a Montevideo y el 12 de diciembre éste dictó el receso de los poderes nacionales. Por su parte, Urquiza dispuso por decreto la reintegración de Paraná al territorio entrerriano y, en enero de 1862, se facultó a Mitre para que procediera a convocar e instalar el Congreso nacional con arreglo a la constitución reformada. Las demás provincias avanzaron de diversa forma en "virtud de sus soberanías reasumidas" a delegar parte de su poder y a elegir sus representantes, quienes se reunieron en Buenos Aires en mayo de 1862. El recinto legislativo continuó operando, entonces, como un ámbito político cardinal, aunque ya no sesionaría en Paraná.

Proyecciones sobre la municipalidad de Paraná y la capitalidad

Por lo examinado, consideramos que los debates sobre la municipalidad de Paraná y el carácter de provisionalidad/permanencia de esta ciudad como capital federal pueden contemplarse en el marco del proceso de aprendizajes y de conformación estatal de la Confederación Argentina. La

³² Por ejemplo, la carta de Justiniano Posse a Rufino de Elizalde, Córdoba, 28/3/1861, extraída de UBA (1973). *El doctor Rufino de Elizalde y su época vista a través de su archivo. Tomo III*. Buenos Aires: FFyL, pp. 230-232.

³³ CSCA. Sesión del 4/7/1861.

³⁴ Debate y ley en: CSCA. Sesión del 18/9/1861. Junto al Manifiesto, el Congreso publicó un mensaje de apoyo al Poder Ejecutivo. Ambos documentos fueron reproducidos por: *Boletín Oficial*, Paraná, 2/10/1861, N.º 235.

dinámica de la conflictividad política –así como de alineamientos variables– entre Urquiza y Derqui, y con Buenos Aires, marcó el ritmo de la evolución institucional y dirimió ambas situaciones. Sin embargo, los legisladores ponderaron en buena medida la estabilización administrativa e institucional general y del Congreso en particular. El reconocimiento institucional se dio así sobre ciertas bases políticas fluctuantes, en dicha coyuntura crítica signada por la integración de Buenos Aires y la inminencia de la guerra entre ambos Estados.

Los debates evidencian el interés por establecer una municipalidad acorde al rango de capital de Paraná, para lo que los legisladores realizaron diversas modificaciones al proyecto inicial presentado por el Poder Ejecutivo Nacional. Aportaba a la construcción del nuevo orden político, por su potencial para constituirse en un ejemplo de buena administración para las provincias y balancear los intereses generales y locales en el territorio federalizado. Así, surgieron disensos y consensos en el recinto sobre cuestiones sensibles, como la naturaleza dada a las funciones y cargos municipales, y la amplitud de sus facultades y prerrogativas (que incluía la posibilidad de proyectar leyes sobre impuestos locales).

Si advirtieron en la municipalidad, la necesidad y el potencial de dar curso a una institución de carácter nuevo, la reforma constitucional de 1860 habilitó la posibilidad de (re)discutir un problema de larga data en el siglo XIX como la "cuestión capital". Aquí también el proyecto fue afirmado u obliterado en virtud de las diversas expectativas y posicionamientos de los legisladores. Los mismos se fundamentaron en diagnósticos sobre la coyuntura presente, pero también sobre el pasado y el porvenir de la política y de las instituciones nacionales. En este marco, la retórica parlamentaria articuló percepciones acerca del rol de Paraná y Entre Ríos diferencial al de Buenos Aires, que advierten sobre la acentuación de componentes emocionales para intentar orientar las decisiones. Igualmente, se intercambió sobre las dificultades dadas por la "provisionalidad" de la capital y la consecuente necesidad de dar carácter permanente a ésta y a las instituciones; sea a las nacionales, como así también de apuntalar la gestión gubernamental que había dotado a Paraná de recursos edilicios bajo la órbita de la municipalidad.

De ahí que, en ambos debates, se puso en juego un repertorio de saberes, estrategias y percepciones que incumbieron a la edificación del sistema político y del ámbito parlamentario, al considerarse dichos roles históricos y las atribuciones legislativas y municipales, del mismo modo que las condiciones del desempeño público en Paraná. El funcionamiento parlamentario significó, por ende, una experiencia central en el camino a la organización nacional (Lanteri, 2015). En suma, el abordaje conjunto realizado en el artículo revela claves materiales y simbólicas que aportan a la comprensión de la vida política y la construcción de legitimidad del período. Así como también dimensionan los entramados de los años posteriores a Pavón.

Con todo, la centralidad política de Paraná acumulada en la década de 1850 no sobrevivió a la desaparición del gobierno de la Confederación Argentina. Esta reconfiguración de jurisdicciones territoriales redefinió las prerrogativas que tendría el municipio paranaense. Naturalmente, la disolución de los poderes nacionales produjo un clima hostil para convocar a elecciones municipales. Además, la desfederalización de Paraná y su reincorporación a la provincia, obligó a que se ajustara a las normativas provinciales. Desde un punto de vista formal era incongruente que la municipalidad de Paraná funcionara sin una jurisprudencia que delimitara sus prerrogativas, puesto que la ley del Congreso de la Confederación quedó derogada. De este modo, la coexistencia de autoridades nacionales, provinciales y municipales, situadas simultáneamente en Paraná, originó diversos escollos que condujeron a su supresión por la Legislatura provincial en agosto de dicho año (Kozul, 2022).

Por su parte, desde 1862 la "cuestión capital" siguió como un problema hasta la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880. Según Gallucci (2024, p. 22), es posible que Mitre pensara en seguir los pasos de Urquiza, quien siendo a la par director de la Confederación y gobernador de Entre Ríos, impulsó la federalización de esta provincia para eclipsar posibles opositores. Pero, como afirmó este autor, "Entre Ríos no era Buenos Aires, como tampoco el control que Urquiza ejercía sobre la primera era el que Mitre tenía sobre la segunda". De manera que fracasó su intento y la discusión de la capitalidad federal permaneció abierta y, si bien se debatió largamente en el Congreso, se dirimió por las armas en 1880.

Referencias bibliográficas

- Aramburo, M. (2015). *Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, CABA, Argentina. Disponible en <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4400>
- Ayroló, V. y Lanteri, A. L. (2020). Presentación y coordinación del dossier "Sensibilidades políticas en coyunturas de crisis y cambio. Propuestas y casos sobre el siglo XIX argentino". *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 20(2), 1-4.
- Bartolucci, M. (2025). Introducción. En M. Bartolucci (coord.) *Las emociones políticas en el análisis histórico, Foros de Historia Política*, Programa Interuniversitario de Historia Política. Recuperado de <https://historiapolitica.com/foros/las-emociones-politicas-en-el-analisis-historico/>.
- Bartolucci, M. y Gayol S. (2025). Las emociones políticas: abordajes y potencialidades de un campo emergente. *Páginas*, 17(43), 1-20.
- Bosch, B. (1963). *Labor periodística inicial de José Hernández*. Santa Fe: UNL.
- Bosch, B. (1980). *Urquiza y su tiempo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Buchbinder, P. (2004). *Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Carranza, A. (1926). *La cuestión capital de la República. 1826 a 1887*. Buenos Aires: Talleres de L.J Rosso. Tomo I.
- Chiaramonte, J. C. (2003). Estado y poder regional: constitución y naturaleza de los poderes regionales. En J. Vázquez y M. Grijalva (comps), *La construcción de las naciones latinoamericanas, 1820-1870* (pp. 145-196). España: UNESCO.
- Cucchi, L. y Zimmermann, E. Eds. (2025). *Los tres poderes. La construcción histórica del sistema político argentino, siglos XIX y XX*. Rosario: Prohistoria.
- Di Meglio, G. (2014). Patria - Argentina/Río de la Plata. En J. Fernández Sebastián (dir.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Conceptos políticos fundamentales, 1770-1870* (pp. 37-51). Madrid: Universidad del País Vasco.
- Dócola, S. (2020). Sensibilidades arquitectónicas en la Confederación Argentina. La decoración para el chateaux del soberano moderno y la didáctica del orden arquitectónico para educar en el buen gusto. Concepción del Uruguay y Paraná, 1854 -1859. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 20(2), 1-14.
- Gallucci, L. (2023). El Territorio Federalizado de Entre Ríos y el Territorio Central. A propósito de dos momentos de una figura jurídica en la formación territorial de la República Argentina. En A. Morea A. y L. Mazzoni (coords.) *El siglo XIX argentino: un laboratorio de experimentación política* (142-168). Mar del Plata: EUDEM.

- Gallucci, L. (2024). Cese y restauración de una provincia argentina. La federalización de Entre Ríos y el carácter de la entidad provincial (1853-1861). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 59(1), 1-27.
- Gantús F. y Salmerón, A. (2024). Introducción: el resentimiento en clave política: historiar una emoción. En F. Gantús y A. Salmerón (coords.), *Emociones en clave política: el resentimiento en la historia. Argentina y México, siglos XVIII-XX* (pp. 9-29). Rosario: Prohistoria.
- Guerra, F. X. (1999). El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina. En H. Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina* (pp. 33-61). México D. F.: FCE.
- Herrero, F. (2018). Esfuerzo y precariedad. Empleos y edificio del Congreso provincial de Entre Ríos. Notas sobre la década de 1830. *Sciencia Interfluvius*, 9, 16-37.
- Herzog, T. (2000). La vecindad: entre condición formal y negociación continua. Reflexiones en torno a las categorías sociales y las redes personales. *Anuario del IEHS*, 15, 123-131.
- Kozul, P. (2022). La municipalidad de Paraná: contexto, actores y aspectos económicos (1860-1862). *Secuencia*, 113, 1-37.
- Kozul, P. y Canedo, M. (2026). La municipalización en las provincias argentinas. En J. I. Quintián, M. Mazzoni y L. Bilbao (comps.), *Atlas Histórico y Geográfico de la Argentina* (309-328). Tandil: UNICEN-CONICET.
- Lanteri, A. L. (2011). Instituciones estatales y orden político. Diseño, prácticas y representaciones de la justicia federal en la "Confederación" (1852-1862). *Población y Sociedad. Revista Regional de Estudios Sociales*, 18 (1), 49-78.
- Lanteri, A. L. (2015). *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la "Confederación" (Argentina, 1852-1862)*. Rosario: Prohistoria.
- Lanteri, A. L. (2025). El Congreso de Paraná y la Confederación Argentina. Cambios institucionales y coyunturas críticas. En L. Cucchi y E. Zimmermann (eds.), *Los tres poderes. La construcción histórica del sistema político argentino, siglos XIX y XX* (pp. 65-85). Rosario: Prohistoria.
- Leo, M. y Gallo, E. (2015). La cuestión federal en los debates de la Convención Constituyente de 1860 en la Provincia de Buenos Aires. En: P. Alonso y B. Bragoni (eds.), *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)* (pp. 41-58). CABA: Edhasa.
- Molina, E. (Coord.) (2023). *Gestores, oficinas y estatalidad en la Mendoza del siglo XIX: de la jurisdicción tardocolonial a la construcción de la provincia argentina*. Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Molinas, N. (1897). *Apuntes y documentos históricos de la Confederación Argentina*. Buenos Aires: Imp. Roma.
- Míguez, E. (2021). *Los trece ranchos. Las provincias, Buenos Aires, y la formación de la Nación Argentina (1840-1880)*. Rosario: Prohistoria.
- Ortale, M. C. (2018). Estudio filológico preliminar. En J. Hernández. *Obras completas: José Hernández*, Vol.1. Villa María: EDUVIM.
- Ortiz Bergia, M. J. et. al. (2025). *Historiar el Estado. Estudios en escala*. Río Cuarto: UniRío.
- Piazzzi, C. y Lanteri, A. L. (2019). La administración pública en la argentina en perspectiva histórica. Propuestas sobre el *quehacer administrativo* y las funciones judiciales y legislativas en torno a las décadas de 1850 y 1860. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54(1), 241-276.
- Podalsky, L. (2021). El giro afectivo. En J. Pobleto (Ed.), *Nuevos acercamientos a los estudios latinoamericanos* (pp. 411-436). México: UNAM.
- Pro Ruiz, J. (2013). Considering the State from the Perspective of Bureaucracy: Lessons from the Latin American Sattelzeit. En J. C. Garavaglia, y J. Pro Ruiz (eds.), *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)* (pp. 1-23). UK: Cambridge Scholars Publishing.

- Schmit, R. (2004). *Ruina y resurrección en tiempos de guerra. Sociedad, economía y poder en el oriente entrerriano, 1810-1852*. Buenos Aires: Prometeo.
- Scobie, J. (1958). Un uneasy triunvirate: Derqui, Mitre and Urquiza. *The Spanic American History Review*, 38(3), 327-352.
- Scobie, J. (1964). *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*. Buenos Aires: Hachette.
- Soprano, G. y Bohoslavsky, E. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina. En G. Soprano y E. Bohoslavsky (comps), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-55). CABA: Prometeo.
- Sors O. (1994). *Paraná. Dos siglos y cuarto de su evolución urbana. 1730-1955*. Victoria: Los Gráficos.
- Ternavasio, M. (2017). La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino. *Revista Histórica*, 24(2), 5-41.
- Urquiza Almandoz, O. (1970). La cuestión capital en la provincia de Entre Ríos. *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, XLIII, 95-112.