

Giuliana Nicolini. (Enero/Abril, 2025). Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación Argentina’ (1853-1861). *Folia Histórica del Nordeste*, Nº 52, pp. 43-70. DOI: <https://doi.org/10.30972/fhn.528148>

La revista se publica bajo licencia Creative Commons, del tipo Atribución No Comercial. Al ser una revista de acceso abierto, la reproducción, copia, lectura o impresión de los trabajos no tiene costo alguno ni requiere proceso de identificación previa. La publicación por parte de terceros será autorizada por *Folia Histórica del Nordeste* toda vez que se la reconozca debidamente y en forma explícita como lugar de publicación del original.

*Folia Histórica del Nordeste* solicita sin excepción a los autores una declaración de originalidad de sus trabajos, esperando de este modo su adhesión a normas básicas de ética del trabajo intelectual.

Asimismo, los autores ceden a *Folia Histórica del Nordeste* los derechos de publicidad de sus trabajos, toda vez que hayan sido admitidos como parte de alguno de sus números. Ello no obstante, retienen los derechos de propiedad intelectual y responsabilidad ética así como la posibilidad de dar difusión propia por los medios que consideren. Declara asimismo que no comprende costos a los autores, relativos al envío de sus artículos o a su procesamiento y edición.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)



**Contacto:**

[foliahistorica@gmail.com](mailto:foliahistorica@gmail.com)

<https://iighi.conicet.gov.ar/publicaciones-periodicas/revista-folia-historica-del-nordeste>

<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn>



## DISEÑO LEGISLATIVO Y DINÁMICA PARLAMENTARIA DE LOS MINISTERIOS Y MINISTROS NACIONALES EN LA ‘CONFEDERACIÓN ARGENTINA’ (1853-1861)

*Legislative design and parliamentary dynamics of National Ministries and ministers in the ‘Argentine Confederation’ (1853-1861)*

**Giuliana Nicolini\***

<https://orcid.org/0000-0002-2462-3849>

### Resumen

La Constitución nacional sancionada en 1853 estableció una república representativa y federal con un poder ejecutivo que tenía amplias atribuciones. Este poder era desempeñado por el presidente, secundado por un vicepresidente, mientras que cinco ministros nombrados por el primero acompañaban las funciones ejecutivas, ya que tenían a su cargo el despacho de los negocios de la Confederación. En este trabajo examinamos un ámbito clave del nuevo orden político surgido en 1853 que ha recibido escasa atención por parte de los estudios históricos: los Ministerios Nacionales en el periodo de la ‘Confederación Argentina’. Exploramos la organización y el funcionamiento de dichos ministerios a partir de los diseños y reformas legislativas que establecieron su funcionalidad, atribuciones y estructura interna. Para ello, abordamos los debates en torno a la sanción de tres leyes para la instalación de un ministerio en 1853, la Ley Orgánica de 1856 y la ley de subsecretarios de 1860-61, así como examinamos las interpelaciones parlamentarias del periodo, a partir de las actas legislativas.

<Ministerios Nacionales> <ministros> <poder ejecutivo> <Congreso Nacional>

### Abstract

The national Constitution enacted in 1853 established a representative and federal republic with an executive power with broad attributions. This power was exercised by the president assisted by a vice president, while five ministers appointed by the president accompanied the executive functions, as they were in charge of handling the affairs of the Confederation. In this work, a key aspect of the new political order that emerged in 1853, which has received little attention from historical studies, is examined: the National Ministries during the period of the ‘Argentine Confederation’. The organization and operation of these Ministries are explored based on the legislative designs and reforms that established their functionality, powers, and internal structure. Hence, the debates surrounding the enactment of three laws: one for the establishment of a ministry in 1853, the organic law of 1856, and the law on undersecretaries of 1860-61, are addressed as well as the parliamentary interrogations of the period, based on legislative records.

<National Ministries> <ministers> <executive power> <National Congress>

Recibido: 10/03/2024 // Aceptado: 17/06/2024

\* Profesora y Licenciada en Historia. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Humanidades, Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (INHUS). giulinicolini2109@gmail.com

## Introducción

En nuestra investigación doctoral<sup>1</sup> en curso analizamos un ámbito clave del nuevo orden político surgido en 1853 que ha recibido escasa atención por parte de los estudios históricos: los ministerios nacionales en el periodo de la ‘Confederación Argentina’. Proponemos entre nuestros objetivos examinar la organización y el funcionamiento de dichos ministerios a partir de los diseños y reformas legislativas que establecieron su funcionalidad, atribuciones y estructura interna. En este sentido, en este artículo abordamos los debates de tres proyectos y leyes sancionadas: para la instalación de un ministerio en 1853, la Ley Orgánica de 1856 y la ley de subsecretarios de 1860-61. Por otra parte, exploramos también las interacciones parlamentarias del periodo, es decir, los llamados de los ministros al Congreso a brindar informes orales sobre su labor.<sup>2</sup>

La Constitución nacional sancionada en 1853 estableció una república representativa y federal. El poder ejecutivo tenía amplias atribuciones y estaba equilibrado por un poder judicial y un poder legislativo bicameral que integraba a todas las provincias. Este poder era desempeñado por el presidente, secundado por un vicepresidente, mientras que cinco ministros —del Interior, de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Guerra y Marina— acompañaban las funciones ejecutivas, ya que tenían a su cargo el despacho de los negocios de la Confederación.<sup>3</sup>

Pese a los avances historiográficos y aportes en lo que respecta al periodo 1852-1880 y la literatura sobre el poder ejecutivo que nutre nuestra investigación, la problemática de la conformación y funcionamiento particular de los ministerios nacionales ha sido poco atendida. Este periodo ha sido revisitado en las últimas décadas en un marco de reformulación de la historia política (Palacios, 2007), siguiendo algunas líneas de análisis que han focalizado, por un lado, en el devenir de las relaciones entre las provincias y el poder central y, por otro, en la conformación de elencos políticos, en el marco del proceso de construcción estatal nacional.<sup>4</sup> Particularmente, en los últimos años se han producido estudios que, en ese marco, han historizado el proceso de construcción de las formas de gobierno republicanas, los dilemas de la división de poderes y el desafío que implicó poner límites al poder para el siglo XIX (Sabato y Ternavasio, 2020).

Por otra parte, contamos también con análisis que, desde la ciencia política y la historia, han propuesto claves interpretativas sobre los procesos de construcción estatal republicanos planteando influencias y adaptaciones de modelos también desde una perspectiva comparada (Negretto y Aguilar Rivera, 2000; Arroyo, 2021). Sobre los

<sup>1</sup> Nuestra investigación doctoral en curso, desde 2022, bajo el auspicio de una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, es dirigida por las Dras. Ana Laura Lanteri y Valentina Ayrolo. Este artículo sintetiza los principales resultados de la Tesis de Licenciatura defendida en 2021.

<sup>2</sup> Agradecemos los sugerentes comentarios y observaciones de los evaluadores anónimos de este artículo.

<sup>3</sup> A partir de entonces, las provincias dejaron de funcionar como unidades políticas autónomas y conformaron un Estado federal, la Confederación Argentina (Chiaramonte, 1997; Ayrolo, 2013), que estuvo enfrentado durante una década al Estado de Buenos Aires. Como indicó Chiaramonte, el periodo es conocido como Confederación, pese a que las provincias se conformaron en un Estado federal.

<sup>4</sup> Balances en Bragoni y Míguez (2010) y Bressan y Aramburo (2017). Algunos análisis que reúnen los principales aportes de esta revisión historiográfica son: Alonso y Bragoni (2015), Sabato y Ternavasio (2020), Bragoni *et al.* (2021).

orígenes del presidencialismo argentino en particular, se ha señalado la influencia del modelo norteamericano de 1787 en el diseño del sistema establecido en 1853. Sin embargo, en la Constitución de 1853 se creó teóricamente un ejecutivo mucho más poderoso con atribuciones que lo fortalecían. El presidente podía nombrar unilateralmente a ministros, altos funcionarios y cargos ejecutivos y tenía, además, la iniciativa y el control de la intervención del ejército en conflictos internos y externos, a la vez que podía presentar proyectos de ley y poseía poderes de emergencia, como la declaración del estado de sitio. La Constitución sancionada agregaba elementos de control mutuo entre poderes con el objeto de prevenir el abuso y la concentración de poder en el Ejecutivo. En tal sentido, aunque el poder del presidente era visiblemente aumentado en algunas prerrogativas, se incorporaron elementos, como por ejemplo la atribución legislativa de pedir informes e interpelar a los ministros (Negretto, 2013). Si bien este tipo de análisis más clásicos han priorizado la normativa constitucional, así como la descripción de las estructuras institucionales centrándose sobre todo en el elemento presidencialista del sistema político (Serrafero, 1993; Seghesso, 2000; Segovia, 2000), resultan de interés para comprender el diseño y las dinámicas de vinculación entre los poderes públicos.

Complementariamente, encontramos trabajos que desde perspectivas tributarias de la nueva historia política han explorado el problema del control del poder a lo largo del siglo XIX, haciendo énfasis en la experiencia y práctica de los poderes como modeladoras de su diseño (Cucchi *et al.*, 2020). Sobre la división y constitución de los poderes es importante, además, recoger la experiencia de los primeros ensayos constitucionales en el Río de la Plata, donde se encontraba la pretensión de organizarlos de manera mixta: al tiempo que se los dividía también se los equilibraba, por ejemplo, con la adopción del Legislativo bicameral que debía contrarrestar al ejecutivo unipersonal (Ternavasio, 2017).<sup>5</sup> En este sentido, la experiencia de las autonomías provinciales, a partir de la década de 1820, también es tenida en cuenta por los nuevos estudios que plantean la emergencia de legislaturas activas que supieron limitar a los ejecutivos provinciales (Lanteri y Nanni, 2016), así como la irrupción fuerte de la figura de los ministros que acompañaban a los gobernadores y que hacían uso de la atribución de presentarse a los debates legislativos. El caso más paradigmático es el de Rivadavia durante la gobernación de Martín Rodríguez en Buenos Aires (Ternavasio, 2010). Asimismo, para la segunda mitad del siglo XIX, contamos con trabajos que han analizado las tensiones

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Reglamento de División de Poderes dictado en 1811 estableció que correspondía al Poder Ejecutivo —conformado como un triunvirato en ese momento— el nombramiento y remoción de los “secretarios de gobierno”. Posteriormente, el Estatuto de 1813 estableció las facultades del Ejecutivo y, en 1814, se definió su unipersonalidad a partir de la figura del director supremo moderado por un Consejo de Estado consultivo. En el Estatuto Provisional de 1815 observamos, dentro de las facultades del Ejecutivo, la capacidad del director supremo de designar a tres Secretarios de Estado —de Gobierno, de Hacienda y de Guerra— cuyas funciones y atribuciones se establecían en seis artículos con base en el Reglamento de Secretarías de Estado del Supremo Gobierno dictado un año antes. En lo sucesivo, la figura de los secretarios de Estado continuó en vigencia y en la Constitución de 1819, si bien ya no aparecía una sección dedicada expresamente a los secretarios de Estado, la denominación cambió a ministros y dentro de las atribuciones comunes a la Cámara de Diputados y de Senadores, aparecía la de hacerlos comparecer en su sala para recibir los informes que estimase convenientes (Nicolini, 2021).

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

entre poderes en coyunturas particulares, centrándose y resaltando sobre todo el rol de contralor del Congreso en la sanción de diversas leyes y en el debate de diferentes atribuciones como la intervención federal o la declaración del estado de sitio, así como también encontramos tempranos e importantes aportes sobre la constitución y funcionamiento del poder judicial y las limitaciones materiales y humanas que atravesó (Zimmermann, 1998; Cucchi y Romero, 2017; Macías y Navajas, 2020; Cucchi, 2021).

Pese a este panorama historiográfico, conocemos menos sobre la historia, atribuciones, dinámicas y vínculos particularmente entre ministerios, la actividad parlamentaria de ministros y los instrumentos de control del Legislativo sobre éstos (Heredia *et al.*, 2012, p. 284; Bieda, 2015; Ternavasio, 2017, p. 7). Sin embargo, aunque no fueron explorados desde una mirada de conjunto como la que aquí se propone, algunos autores han señalado aspectos de importancia para el análisis del funcionamiento general de algunas carteras y su lugar en la política presupuestaria. También se atendió al perfil sociopolítico de algunos ministros y a sus redes de relaciones (Brezzo, 1994; Garavaglia, 2010; Lanteri, 2015; Giorgi, 2014; Rodríguez, 2017). Sobre períodos posteriores, reconocemos otras claves como la redefinición de sus competencias y las relaciones de ministros con otros actores, así como la medición de la estabilidad de los gabinetes y el rol de los ministerios, en tanto articuladores entre provincias y nación, y en la elaboración de políticas públicas (entre otros, Oszlak, 1997; Palermo, 2006; Bressan, 2018; Abal Medina *et al.*, 2021). Por último, sobre los mecanismos de control del Congreso a los ministros, conocemos más acerca de los períodos 1862-1880 (Bieda, 2015) y 1880-1916, así como del siglo XX, pero no hay análisis para la década de 1850, que contó con un alto número de llamados.

Con este marco de análisis, en nuestra tesis doctoral nos interrogamos sobre el protagonismo de los ministerios y ministros en el entramado político e institucional desarrollado a partir de 1853. Entendemos que durante la década mencionada los ministros perfilaron su papel en el sistema, al mismo tiempo que los ministerios obtuvieron una fisonomía particular dada por la legislación. Asimismo, la integración de las interpelaciones, sumada a las discusiones en torno a las atribuciones de uno y otro poder, suscitadas a partir de las leyes que regularon el devenir ministerial, nos permiten problematizar el funcionamiento particular de los ministerios nacionales y explorar cómo influyeron las diversas coyunturas políticas en dicha tramitación legislativa, en la interacción parlamentaria entre ambos poderes y en la composición del gabinete.

El artículo se estructura en cuatro apartados y focaliza en las variantes legislativas considerando prioridades, conflictos y solidaridades de las diversas coyunturas, así como en los vínculos entre ministros y poder legislativo a partir de las interpelaciones. En el primero, atendemos a la conformación de los ministerios en 1853, su funcionalidad y el perfil de los ministros que fueron sus titulares. En el segundo, referimos a la Ley Orgánica de 1856. Luego, proponemos una mirada de conjunto sobre el desarrollo de las interpelaciones parlamentarias en el periodo atendiendo al contenido de los llamados, los debates y su resolución, las interacciones que se generaron entre el Congreso y los

ministros, así como a la experiencia individual y colectiva de estos últimos.<sup>6</sup> El cuarto, por su parte, considera la reforma constitucional de 1860 en lo referido a los ministros y la sanción de la ley de subsecretarios. Por último, esbozamos algunas reflexiones generales sobre el devenir de la década.

### La funcionalidad de los ministerios y los perfiles de los ministros hacia 1853

Luego de la batalla de Caseros en 1852, las provincias firmaron el Acuerdo de San Nicolás que designó a Justo José de Urquiza como director provvisorio de la Confederación, otorgándole el mando militar, hasta tanto se establecieran las autoridades nacionales, previa sanción de una Constitución nacional. Además, Urquiza continuaría como encargado de las Relaciones Exteriores, teniendo el mando efectivo de las fuerzas armadas de todas las provincias y la potestad de reglamentar la navegación de los ríos interiores. A su vez, se estableció la instalación de un Congreso Constituyente en Santa Fe. No obstante, el Acuerdo no fue aceptado en Buenos Aires, lo que culminó con la separación de la provincia del resto de la Confederación durante toda la década.

El 20 de noviembre de 1852, el Congreso Constituyente quedó inaugurado en la ciudad de Santa Fe. En el debate por la sanción de la Constitución que se aprobaría el 1 de mayo de 1853, los artículos referidos a los ministros y ministerios se aprobaron sin discusión.<sup>7</sup> El diseño de los ministerios combinó el antecedente de proyectos constitucionales, reglamentos y estatutos ensayados durante la primera mitad del siglo XIX, a la vez que las experiencias autónomas provinciales a partir de la década de 1820 tuvieron también relevancia, así como fue significativa la influencia de modelos institucionales de otros espacios. De manera que los constituyentes de 1853 echaron mano a una transitada tradición de normas y leyes tanto rioplatenses como extranjeras para pensar en la sanción de una nueva Constitución nacional y, con ello, en lo que respecta al diseño institucional de los ministerios. Se combinaron principios de modelos como el norteamericano, el de la constitución de Cádiz de 1812 y la de Chile de 1833, con una tradición de ensayos constitucionales propios (Nicolini, 2021).<sup>8</sup>

Como mencionamos, la Constitución nacional sancionada en 1853 dispuso cinco ministerios. Asimismo, determinó la participación de los ministros en las sesiones del Congreso, aunque sin voto, y la rendición de cuentas a las Cámaras a través de la presentación de memorias anuales. En este sentido, por un lado, se adoptó la figura del

<sup>6</sup> Una primera aproximación al tema en Lanteri y Nicolini (2020).

<sup>7</sup> Ravignani, E. (1937). *Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, Tomo cuarto, p. 534. Recuperado de: <http://ravignanidigital.com.ar/asambleas/asa4/asa4110000.html?h=534>

<sup>8</sup> Además de la Constitución de Filadelfia de 1787, otra de las influencias fue la Constitución de Chile de 1833 en lo referente a las amplias atribuciones presidenciales y ministeriales. En este punto, parecen haber sido centrales los exilios en Chile de Alberdi y Gutiérrez, uno de los redactores del texto de 1853 y defensor de las ideas alberdianas. Sobre la adaptación de la Constitución de Cádiz de 1812, si bien en las expresiones de los constituyentes no se encuentran referencias se ha señalado que especialmente en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo a través de la práctica de la interpelación es donde se vislumbra su influencia (Dalla Vía, 2012).

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

presidente como único titular del Poder Ejecutivo, adosándole mayores prerrogativas, a la manera de la Constitución chilena, según lo propuso Alberdi. A su vez, se incorporó la institución ministerial con el objetivo de evitar el ejercicio autoritario del presidente. El principio parlamentario de negar la validez de los actos del presidente sin el refrendo de sus ministros los convertía en mucho más que simples secretarios con solo responsabilidad administrativa, reconociéndoles entonces una función eminentemente política (De Luca, 2001, p. 103). Estas disposiciones abrían, en el plano normativo, la posibilidad de un papel ministerial amplio, otorgándole a los ministros un peso importante en el proceso decisional y una actividad parlamentaria relevante que les concedía un espacio prominente en la dinámica política e institucional (De Luca, 2001, p. 105).

En este sentido, establecer y definir con qué perfiles debían contar quienes serían nombrados como titulares de las cinco carteras, así como la función que detentarían esos ministerios resultaba una prioridad una vez instituida la Constitución. En este contexto, en agosto de 1853, fue presentado un proyecto con el objeto de establecer un ministerio nacional alrededor de la figura de Urquiza. Al momento, no había sido elegido el presidente, de quien era privativa la atribución de dichos nombramientos, pero en palabras de su impulsor, el diputado Zavalía, ello era una necesidad para ayudar a Urquiza en un contexto particularmente conflictivo.

Para Zavalía, así como para quienes lo apoyaron, resultaba imprescindible la creación del erario público y la obtención de crédito externo junto con la designación de “administradores hábiles” para “ir preparando el terreno para el mejor ejercicio de la Constitución jurada”.<sup>9</sup> De manera que se recalca que era acuciante que se organizara la administración pública para resolver problemas de índole económica y allanar el camino para la instalación de las autoridades e instituciones constitucionales. Dicha premura traducía, además, la convicción de los constituyentes de que el conflicto con Buenos Aires no tendría una pronta resolución.<sup>10</sup>

El proyecto fue sometido a revisión y, en su lugar, la comisión encargada de examinarlo propuso que, para saldar el problema de atribuciones que significaba que el Congreso creara ministerios y nombrara ministros, le sugeriría a Urquiza, como director provvisorio, las ventajas de hacerlo por su cuenta. En efecto, en el informe, se reconocían acertadas y justas las razones que esgrimía Zavalía, pero se apelaba al carácter de transgresión de la Constitución. Si bien era deseable la organización de los ministerios, debía ser por parte del director en uso de las atribuciones del Acuerdo de San Nicolás. Por ende, fue una cuestión acordada que Urquiza se rodease de “hombres capaces”, pese a que el Congreso no estaba facultado para sugerirle nombramientos.

Por su parte, Zavalía adujo que se basaba en razones de competencia, puesto que “a la Representación Nacional y no a otro poder alguno correspondía **crear Oficios públicos** de ese rango. Así que, empezar por una insinuación al Directorio para que

<sup>9</sup> Ravignani (1937, pp. 557-558).

<sup>10</sup> Por entonces, en agosto de 1853, Urquiza se había retirado definitivamente de territorio porteño, tras el levantamiento del “Sitio de Lagos”, y había llamado a elecciones nacionales, por lo que la situación distaba mucho de su posición más optimista en la apertura del Congreso en 1852.

nombre los ministros de su despacho, era invertir el orden de las instituciones; era mandar elegir los Oficiales cuando no estaban creados los Oficios.”<sup>11</sup> Así, la fundación inicial de los empleos públicos se debía hacer por sanción legislativa, ya que aún no estaban constituidos formalmente los poderes públicos. Planteó, por ende, que era “preciso no perder de vista que la época constituyente no había feneido”, pese a que ya había sido jurada la Constitución.

En cualquier caso, ni el proyecto ni la propuesta de la comisión fueron aprobados, aunque, por lo narrado, queda en claro la funcionalidad de los ministerios en el orden político, presente tanto en el proyecto de Zavalía como en el informe. La tarea de poner en marcha un Estado federal no podría alcanzarse sin la acción unificada de diversos actores e instituciones. Podría agregarse además que, si bien al momento el liderazgo de Urquiza era reconocido en el Congreso, rondaba la idea en muchos de los legisladores de que fuera un “nuevo Rosas”. El establecimiento de un Consejo de ministros fue primordial para algunos, ante el temor a que Urquiza concentrara atribuciones y/o no tuviese herramientas para dar curso a las nuevas prácticas políticas que requería el nuevo orden (Ternavasio, 2017, p. 22).

Las discusiones en torno al proyecto mostraron, asimismo, la funcionalidad que, en este caso, los diputados en el congreso constituyente, le otorgaban a la figura de los ministros. “Administradores hábiles”, “hombres capaces” de llevar adelante “eficazmente” la tarea de acompañar al director, “hombres competentes”, “ministerio activo y responsable” son expresiones que aparecieron así en los argumentos.

Este perfil ministerial fue correspondido con la creación y designación que finalmente hizo Urquiza por decreto de un consejo de tres ministros que lo acompañaron hasta su elección como presidente.<sup>12</sup> Estos hombres, Salvador María del Carril en la cartera de Interior, Mariano Fragueiro en Hacienda y Facundo Zuviría en Relaciones Exteriores, tenían una vasta trayectoria.<sup>13</sup> Al momento de integrar el Consejo de ministros devenido en Gobierno Delegado en noviembre de 1853, eran diputados del Congreso y traían consigo una importante experiencia política en diversos ámbitos en los que habían

<sup>11</sup> Ravignani (1937, pp. 558). El destacado es propio.

<sup>12</sup> Además de crear este consejo de ministros, también decretó la delegación del gobierno político y administrativo en él. La estructura del mismo, aunque se ajustaba al objetivo de las discusiones de 1853, se respaldaba en lo dispuesto por el Acuerdo de San Nicolás de 1852 que permitía que el director estableciese “cerca de su persona un Consejo de Estado, con el cual pueda consultar los casos que le parezcan graves”. Acuerdo de San Nicolás, *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873* (1882), Tomo Tercero: 1852 a 1856, p. 13. Buenos Aires: Imprenta Especial de Obras de “LA REPUBLICA”.

. Sobre este punto, resulta interesante la observación de uno de los evaluadores y que habría que continuar explorando respecto a la figura del Consejo de Estado que aparece en la Constitución chilena de 1833 y que podría tener influencia en este artículo particular del Acuerdo, aunque esa figura después no se lleve finalmente a la Constitución de 1853.

<sup>13</sup> Las necesidades de la coyuntura referían principalmente a los ramos creados. La cuestión financiera se inscribió desde el principio como un problema cardinal. Asimismo, ante la separación de Buenos Aires era necesario fortalecer la vía diplomática con el exterior. Finalmente, la situación en algunas provincias que se acercaban al gobierno porteño ameritaba designar un ministro del Interior (Auza, 1971, p. 41).

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación…

adquirido cualidades para la administración. Otros factores claves en su designación fueron sus redes de relaciones y, por supuesto, su adhesión al proyecto urquicista.

Según el examen que realizamos, este perfil se replicó en los veintisiete ministros que, a partir de 1854 y hasta 1861, ocuparon las cinco carteras. En todos los casos habían ocupado al menos una vez cargos electivos, en general, en las Legislaturas provinciales, en el Congreso Constituyente o Nacional (Giorgi, 2014, p. 112). Por otra parte, eran profesionales con trayectorias reconocidas y participación política por lo menos desde 1852. En algunos casos, además, sus habilidades y experticia se correspondieron con las atribuciones propias de cada cartera. Por ejemplo, la experiencia en finanzas o en relación a los negocios y con la administración económica jugaba un papel importante para la cartera de Hacienda. Tales son los casos de Elías Bedoya, Agustín Justo de la Vega, Tomás Arias o Vicente del Castillo, que tenían experiencia en negocios personales, pero que al mismo tiempo habían sido administradores de Aduana o jefes de bancos. Asimismo, en la mayoría de los casos, encontramos letrados al frente de la cartera de Interior y de Relaciones Exteriores. Lo mismo sucede con el ramo de Justicia, Culto e Instrucción Pública a lo que se le suma que varios ministros de esa cartera habían tenido funciones en los poderes judiciales provinciales e incluso en el periodo tuvieron cargos en la Justicia Federal, como Pedro Lucas Funes, Juan del Campillo, Facundo Zuviría y José Severo de Olmos. Por último, el caso de los ministros que encabezaron la cartera de Guerra y Marina es bien ilustrativo, ya que tuvieron carreras militares y participaron en coyunturas desde las guerras de independencia hasta los conflictos más recientes como la batalla de Caseros (Nicolini, 2021).

Este ejercicio de reconstrucción de los perfiles generales de los ministros pone de relieve entonces que se ponderaron diversos aspectos a la hora de designarlos, destacándose la experticia y las lealtades políticas. Identificamos que, pese a que la mayoría tuvo la profesión de abogado, varios contaron con experiencias en cargos de administración vinculados a los ramos que asumieron. Asimismo, encontramos que existió durante la década un recambio constante y una circulación importante de los actores por las diferentes carteras y hacia fuera de los ministerios.<sup>14</sup> Esta cualidad fue general a todo el elenco de la Confederación y ha sido interpretada como un rasgo que contribuyó a reforzar su perfil como dirigentes (Lanteri, 2015).

### La Ley Orgánica de los Ministerios de 1856: consensos y discusiones

El 6 de noviembre de 1853, el Gobierno Delegado juró en Paraná. La jura incluía al Consejo de ministros, que ejerció sus funciones por casi cuatro meses hasta la asunción del presidente en marzo de 1854. Desde dicho año, sesionó asimismo en Paraná el Congreso Nacional que, pese a las dificultades institucionales, tuvo una nutrida actividad (Lanteri, 2015, p. 81). En particular, el periodo legislativo de 1856 fue clave en

<sup>14</sup> Si bien existieron algunos casos donde observamos cierta estabilidad —la cartera de Interior y la de Guerra y Marina durante la presidencia de Urquiza ocupadas por Santiago Derqui y José Miguel Galán, respectivamente— lo cierto es que encontramos un total de veintisiete ministros para cinco carteras en un lapso de ocho años.

lo que respecta a la organización de la institucionalidad y administración del Estado.<sup>15</sup> La Ley Orgánica de los Ministerios se enmarcó precisamente en ese conjunto amplio de acciones y fue pensada como un avance en la institucionalización estatal, ya que, cumpliendo con los mandatos constitucionales que instituían que mediante leyes futuras se deslindaran los ramos del despacho a cargo de los ministros, definió las atribuciones específicas y comunes a las carteras. Si bien los ministerios funcionaban desde 1854, esta ley diferenció formalmente sus atribuciones, permitiendo a los ministros también argumentar en función de las mismas (Nicolini, 2021).<sup>16</sup>

El proyecto de ley fue propuesto por el Poder Ejecutivo. Su debate fue intenso y, sobre todo, algunas atribuciones de Culto y de Relaciones Exteriores resultaron controvertidas en la Cámara de Diputados. Mientras que fue aprobado sin demasiadas modificaciones en el Senado. El único punto discutido allí fue el artículo 6º que establecía que los ministros se reunirían en consejo siempre que el presidente lo ordenase o alguno de ellos lo solicitara para el tratamiento de algún asunto de gravedad. Inicialmente, un senador propuso que esa reunión fuese obligatoria, indicando que era necesario “hacer práctica entre nosotros la unidad y homogeneidad en las opiniones de los miembros del gabinete”. Asimismo, planteó que “de ese modo los Ministros que no pudiesen o quisiesen acordar la suya (opinión) con la de la mayoría dejarían la cartera”.<sup>17</sup> Lo interesante es que aparecía como eje polémico la cuestión de la necesaria responsabilidad solidaria entre ministros, la actuación del gabinete como cuerpo y la dimisión colectiva como una salida potencial ante el rechazo de la actuación pública tanto de uno como de todos los ministros.<sup>18</sup> Este aspecto es clave, por ejemplo, para comprender el desarrollo de las interpellaciones parlamentarias, donde se observan actuaciones colectivas y solidaridades entre los ministros a la hora de asistir al recinto legislativo y defender la labor del Ejecutivo.

<sup>15</sup> Se sancionaron varias leyes referidas a sueldos de los empleados de la administración pública, empleados de la Contaduría y Tesorería General, tribunales de justicia en territorio federalizado, Archivo General de la Confederación y oficina de Estadística General, la administración e inspección de postas y correos en la Confederación, entre otras. Da Rocha, A. (1918). *Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso durante los años 1852 a 1917*. Buenos Aires: La Facultad. Tomo I, pp. 209-265.

<sup>16</sup> La coyuntura era distinta a 1853. La ley se originó en plena sanción de la ley de derechos diferenciales, que supuso un quiebre en la lucha entre Buenos Aires y la Confederación y dividió la opinión de los ministros y legisladores. Como es sabido, esta ley fue un intento de confrontación económica que tenía por objeto evitar la intermediación del puerto de Buenos Aires en el comercio exterior e intentar erigir el puerto de Rosario, principalmente, como un puerto alternativo y que le hiciese competencia.

<sup>17</sup> Cámara de Senadores. (1883). *Actas de las sesiones del Paraná correspondientes al año de 1856*. Buenos Aires, p. 100.

<sup>18</sup> La responsabilidad colegiada y solidaria de los ministros puede observarse en los documentos ministeriales a través de la reunión del denominado “Consejo de Ministros”. Por ejemplo, en un acuerdo de febrero de 1859, reunido el Consejo de Ministros ante el vicepresidente en ejercicio del Ejecutivo, el ministro de Relaciones Exteriores expuso que los créditos suplementarios acordados por ley para costear dos legaciones en Brasil y Roma estaban ya agotados, por lo que amparándose en el artículo 6º de la Ley Orgánica convocaba a la reunión de los ministros para someter el asunto a discusión, además de no querer asumir solo la responsabilidad de hacer gastos por fuera del presupuesto. Archivo General de la Nación, Sala X, División Nacional, Sección Gobierno, Confederación Argentina, Departamento de Interior, 1854-1860, 19-1-5 (1430).

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

Finalmente, los senadores consensuaron que los ministros se reunirían en Consejo, pero no de forma obligatoria como había sido propuesto, siendo aprobado el artículo y la ley de forma unánime.

Tras ser aprobado por el Senado, el proyecto pasó a examen de la Cámara de Diputados. En la discusión general, el miembro informante de la comisión suscribía ya que “llenaba una necesidad muy sentida en la Administración y en la separación de tareas que corresponden a los Ministerios del Gobierno Nacional, necesidad que por no haberse podido atender hasta el presente había producido muchas dificultades para el fácil y pronto desempeño de los negocios”.<sup>19</sup> Asimismo, afirmaba que en aquellos casos dudosos el proyecto contemplaba como correspondiente al Ministerio del Interior todo aquello que no estuviese expresamente designado entre las tareas de otro ministerio.<sup>20</sup> En otras palabras, cualquier dificultad que apareciese en lo referente a la definición de las atribuciones de otros ministerios se subsanaba a través de este artículo. Esto evidencia el creciente peso que tendría el del Interior sobre los demás.<sup>21</sup>

Una mirada de conjunto sobre el siguiente cuadro revela que fueron muchas más las atribuciones consensuadas entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto para perfilar el ámbito ministerial como para seguir dando dinamismo a la construcción de una estructura estatal. Así, los legisladores acordaron en que fuera el Ejecutivo el que diagramase las funciones que competían a sus miembros y ramos y que no continuara demorándose la sanción de la ley, por lo que no presentaron muchas objeciones a su propuesta.

---

<sup>19</sup> Congreso Nacional. (1886). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. 1854-1856*. Buenos Aires, p. 403.

<sup>20</sup> Congreso Nacional. (1886). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. 1854-1856*. Buenos Aires, p. 404. Sobre este punto en particular, hemos podido poner en relieve la influencia de la Ley Orgánica de los Ministerios de Chile de 1837 para el diseño de las atribuciones ministeriales en la Confederación. En su 2º artículo estipulaba que concernían al Ministerio del Interior todos los ramos que “no estén expresamente señalados en esta resolución a los otros Ministerios”. Anguita, R. (comp.) (1913) Ministerios. Ley orgánica del servicio de estas oficinas. Leyes promulgadas en Chile. 1810-1901, Santiago: Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona. No hay en el debate referencias directas a la experiencia chilena, pero al momento de presentación de la ley por parte del Ejecutivo eran aún ministros Gutiérrez y del Campillo, quienes se habían exiliado y conocían el desarrollo institucional de Chile. Más allá de los puntos en común con la ley orgánica chilena, también existieron diferencias que responden a las particularidades y necesidades propias.

<sup>21</sup> Durante el periodo, el Ministerio del Interior mantuvo el segundo lugar en presupuesto —detrás de Guerra y Marina— y en leyes sancionadas —detrás de Hacienda—. Las mismas tuvieron como propósito institucionalizar y darle forma a una serie de cuestiones como el funcionamiento del Congreso, el desarrollo de transportes y comunicaciones, la administración y organismos estatales, conflictos coyunturales con el Estado de Buenos Aires y en o entre provincias y la sanción de constituciones provinciales, con un total de 92 leyes (dato en Lanteri, 2015). Por otro lado, la relevancia de la cartera de Interior en particular estuvo dada, además, por la importancia que adquiriría la figura de su ministro titular Santiago Derqui durante el mandato de Urquiza. La actuación de Derqui en el Ministerio del Interior le sirvió como plataforma para construir su poder político de cara a la sucesión presidencial de 1860 (Lanteri, 2015; Miguez, 2021).

**Cuadro 1. Atribuciones ministeriales por ramo y comunes según Ley Orgánica de 1856<sup>22</sup>**

Ministerio	Atribuciones específicas
Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gobierno y <u>Policía</u> de territorios federales, relaciones con y entre provincias confederadas, y todos los ramos que no estén expresamente señalados en los otros ministerios.</li> <li>-Elecciones presidenciales y legislativas.</li> <li>-Ciudadanía y expedición de cartas de naturalización.</li> <li>-Obra pública nacional que no pertenezca a otro ramo.</li> <li>-Navegación de ríos y exploración.</li> <li>-Asuntos relativos a límites entre provincias, creación de nuevas, reunión o división, creación de municipalidades, ciudades y villas y designación de capitales en territorios federales.</li> <li>-Emigración y colonización.</li> <li>-Postas y servicio de correos y mensajerías.</li> <li>-Patentes de invención y privilegios sobre agricultura e industria.</li> <li>-Estadística general, trabajos científicos hechos a expensas del Estado.</li> <li>-Imprentas nacionales y subvención de periódicos.</li> </ul>
Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cultivar relaciones de amistad y buena inteligencia con gobiernos extranjeros, recibir a sus ministros diplomáticos y admitir a sus cónsules y otros agentes comerciales.</li> <li><u>-Formación, observancia, interpretación y ejecución de tratados, concordatos u otras convenciones con potencias extranjeras.</u></li> <li>-Publicación de las declaraciones de guerra u otras destinadas al exterior.</li> <li>-Correspondencia con los gabinetes extranjeros, con los agentes diplomáticos, consulares o comerciales cerca del Gobierno de la Confederación y con los de ésta, cerca de los gobiernos extranjeros.</li> <li>-Nombramiento de agentes diplomáticos, consulares o comerciales en el exterior y expedición de sus instrucciones.</li> <li>-Legislación de los documentos que deben obrar en el exterior.</li> <li>-Discusión de cuestiones territoriales con naciones vecinas.</li> <li>-Observancia especial de garantías y derechos acordados constitucionalmente a los extranjeros.</li> <li>-Correspondencia con autoridades nacionales y provinciales, relativas al ramo de relaciones exteriores.</li> </ul>
Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inspección de oficinas generales y particulares de cuentas, recaudación y administración.</li> <li>-Aduanas y resguardos.</li> <li>-Casas de Moneda.</li> <li>-Administración y conservación de bienes nacionales, renta y locación de tierras públicas.</li> <li>-Impuestos y rentas nacionales, subastas y arriendo de ramos fiscales y toda clase de impuestos en los territorios nacionales.</li> </ul>

<sup>22</sup> Subrayamos aquellas atribuciones que fueron discutidas en la sanción de la ley.

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

Hacienda -Operaciones y negociaciones de la tesorería y relaciones de ésta con los Bancos que (Continuación) se establezcan.

-Privilegios para la fundación de Bancos y toda empresa que favorezca la importación de capitales extranjeros.

-Examen de estatutos y reglamentos de todo Banco que emita billetes al portador.

-Correspondencia e instrucciones con fiscales, agentes del ministerio público, administradores y otros funcionarios de las provincias para cobranza de rentas.

-Correspondencia con los gobiernos de provincia para el cálculo y exigencia de sus rentas.

-Pago de intereses y amortización de deuda pública.

-Crédito interior y exterior, negociación de empréstitos y pago de sus intereses.

### Comercio exterior.

-Habilitación y supresión de puertos, aduanas y caminos para la internación y exportación.

-Obra pública en lo relativo a su ramo: puertos, aduanas y caminos.

-Estadística de las rentas.

### Industria minera y privilegios de invención.

Justicia, Culto  
e Instrucción  
Pública

### **Justicia**

-Organización del sistema judicial: Tribunales Federales y Juzgados Civiles y Criminales de los territorios federales.

-Administración de justicia en los tribunales nacionales y en los territorios federales, velar sobre la conducta ministerial de los jueces y demás empleados de justicia.

-Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia, y demás Tribunales y Juzgados Nacionales.

-Indultos y commutación de penas.

-Nombramiento, suspensión o destitución de jueces y empleados de justicia.

-Obra pública en lo concerniente a su ramo: tribunales, presidios, casa de corrección y reclusión.

-Expedición de títulos de escribanos nacionales y lo relativo al buen desempeño de sus oficios, custodia, seguridad, arreglo de archivos públicos.

-Estadística judicial.

-Formación del Registro Nacional, leyes y decretos.

### **Culto**

-Culto y ejercicio del Patronato Nacional.

-Órdenes religiosas.

-Expedición del pase o retención de los decretos conciliares, bulas pontificias, rescriptos y breves de cualquier autoridad eclesiástica.

-Examen de solicitudes a la Silla Apostólica y cualquier autoridad o establecimiento eclesiástico fuera de la Confederación, y su retención o permiso para dirigirse a su destino.

-Creación de diócesis, límites de obispados, división y creación de parroquias.

-Creación, dirección, arreglo y fomento de seminarios eclesiásticos.

-Misiones y catequización de indios.

Justicia, Culto e Instrucción Pública (Continuación)	<b>Instrucción pública</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promoción y dirección de la instrucción y educación pública.</li> <li>-Inspección sobre todos los establecimientos.</li> <li>-Universidades, escuelas primarias y otros establecimientos secundarios de educación en los territorios federales.</li> <li>-Estimulación a los gobiernos de provincia para la fundación de escuelas primarias y la difusión de la enseñanza conforme a la Constitución Nacional.</li> <li>-Fundación, dirección y economía de Colegios Nacionales.</li> <li>-Correspondencia con universidades, colegios y todo establecimiento literario de la Nación y de los territorios federales.</li> </ul>
Guerra y Marina	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reclutamiento, inspección, disciplina, distribución y movimiento del ejército permanente y de guardias nacionales.</li> <li>-Fortificaciones, plazas, fábricas de armas y municiones.</li> <li>-Provisión de los ejércitos y escuadras.</li> <li>-Escuelas y academias militares.</li> <li>-Inspección y economía de los hospicios de inválidos, cuarteles y todo edificio destinado a militares.</li> <li>-Servicio religioso, de sanidad y hacienda del ejército.</li> <li>-Defensa y seguridad de las fronteras.</li> <li>-Declaración del estado de sitio.</li> <li>-Manutención, depósito, destino y canje de prisioneros de guerra.</li> <li>-Ordenanza, sumarios y procesos. Juzgado militar.</li> <li>-Recompensas e indemnizaciones.</li> </ul>

#### Funciones comunes a todos los ramos

- Nombrar a los empleados de cada ramo, y lo relativo a su retiro y jubilación.
- Decretar los gastos respectivos de cada ramo, formar su presupuesto y presentarlo al Ministerio de Hacienda, para la formación del presupuesto general. En el caso particular del Ministerio de Hacienda, forma su propio presupuesto de gastos y el general que debe presentar anualmente al Congreso Nacional.
- Los reglamentos, decretos, proyectos de ley y mensajes del presidente de la Confederación, relativos a cada uno de los ramos y a la sanción y promulgación, o la devolución de las leyes a ellos referentes.
- Reunión en consejo siempre que el presidente de la Confederación lo ordene o cuando alguno de los ministros los solicite para la resolución de asuntos de importancia.

Fuente: Elaboración propia en base a *Registro Oficial de la República Argentina, que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873* (1882), Tomo Tercero: 1852-1856, pp. 376-378. Buenos Aires: Imprenta Especial de Obras de “LA REPUBLICA”.

No obstante, se documentan diferencias en torno al tratamiento de los diversos ramos. En el único caso en el que existió consenso sobre todas las atribuciones fue en el del Ministerio de Guerra y Marina, cuyos incisos se aprobaron sin discusión y en forma unánime. Por su parte, Hacienda e Interior suscitaron cuestiones menores sobre atribuciones como el comercio exterior y la industria minera o el control de la policía

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

y el trato pacífico con los indígenas. Finalmente, según anticipamos, los puntos más debatidos se enmarcaron en el ámbito de las Relaciones Exteriores y del Culto.

En el primer caso, los diputados cuestionaron la atribución del ministerio de interpretar tratados, concordarlos u otras convenciones con potencias extranjeras. El problema radicaba en el hecho de que esa atribución se superponía con la facultad de la Corte Suprema o del Congreso de interpretar oficialmente los tratados con otros Estados. Se referenció entonces la superposición de facultades entre poderes, sin embargo, el artículo resultó aprobado por mayoría. La cuestión de los tratados, relaciones y reconocimiento de otros Estados era un tema que generaba preocupación y, al igual que en otras leyes, puntos encontrados en materia jurisdiccional entre los poderes públicos (Lanteri, 2015; Rayes, 2023).

Por su parte, la votación general del artículo referido a las facultades del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública fue la más ajustada. De hecho, al debate fue citado el respectivo ministro para explicar algunas cuestiones en lo referente a Culto. La discusión se dio en un marco conflictivo, ya que se ponían en juego concepciones diferentes en relación a los vínculos entre el Estado y la Santa Sede.<sup>23</sup> En particular, se discutió un inciso que establecía como atribución del departamento de Culto, el examen de las solicitudes a la Silla Apostólica o cualquier autoridad o establecimiento eclesiástico que existiese fuera del territorio de la Confederación.<sup>24</sup> Esto generó en los legisladores la duda sobre si se prohibían las solicitudes que no tuvieran expresa autorización del ministerio y fue considerada como una prescripción inconstitucional y que restringía las libertades individuales.<sup>25</sup> El ministro presente en el debate sostuvo que el ministerio solo examinaría las solicitudes conforme a la ley, es decir, según lo establecido por la Constitución nacional, pero la explicación no satisfizo. Con todo, por la votación, resultó aprobado por una mayoría sumamente ajustada de trece votos contra doce.

Pese a estos disensos, fueron entonces más los consensos y la Ley Orgánica de 1856 fue fruto de la experiencia política e institucional de la Confederación. El camino recorrido, por lo menos desde 1854, cuando se establecieron los poderes públicos, les había brindado tanto a legisladores como a ministros un bagaje de argumentos con los que siguieron modulando y reajustando sus prerrogativas.

### Los ministros al calor de la dinámica parlamentaria: interpellaciones en el Congreso

<sup>23</sup> La cuestión de Culto había sido, ya desde la sanción de la Constitución nacional en 1853, fuente de importantes polémicas. En este sentido, diferentes interpretaciones sobre el vínculo entre Roma y el Estado argentino durante el gradual proceso de consolidación estatal han analizado, por ejemplo, las negociaciones en torno al Patronato, la firma de un concordato y la aprobación de un presupuesto de culto. Sobre estas cuestiones ver Martínez (2015).

<sup>24</sup> Da Rocha, A. (1918). *Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso durante los años 1852 a 1917*. Buenos Aires: La Facultad. Tomo I, p. 234.

<sup>25</sup> Congreso Nacional. (1886). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. 1854-1856*. Buenos Aires, p. 409.

La sanción de la Ley Orgánica habilitó un marco legal desde el cual tanto los legisladores podían interpelar a los ministros como estos últimos podían excusarse y justificar su labor. Durante la década de 1850, el mecanismo de la interpelación fue puesto en marcha frecuentemente por el Congreso, como una herramienta de control sobre el Ejecutivo. Si bien constitucionalmente el Legislativo no tenía la facultad de sancionar la conducta de los ministros, el recurso de la interpelación resultaba una pieza fundamental para juzgar su desempeño y discutir sus atribuciones (Alonso, 2000; Mustapic, 2000).

Un análisis cuantitativo nos permite observar que se realizaron 43 interpelaciones entre 1855 y 1861, repartidas entre los distintos ministerios.<sup>26</sup> El número resulta elevado si se lo compara con los datos de la presidencia de Mitre (1862-1868), donde solo hubo 9 pedidos de interpelación en la Cámara de Diputados (Molinelli, 1991, citado en Luna, 2007, p. 74). Mientras que, para el periodo 1854-1912, se registró un total de 181 pedidos de interpelación, lo que evidencia una fuerte actividad de control y rendición de cuentas tanto para esas décadas como para la estudiada (Mustapic, 1984, citado en Alonso, 2000, p. 261; Bieda, 2015).

Específicamente, de 1857 a 1859, se concentraron la mayor cantidad de llamados, con un total de 30. Por otra parte, casi un 70 % de los llamados fueron producidos en la Cámara de Diputados.<sup>27</sup> Para explicar estos datos, debemos tener en cuenta por una parte que, en general, en dicha cámara se producían las discusiones más virulentas. Posiblemente, la mayor cantidad de miembros, el rango etario y la representación diferencial de las provincias sean cuestiones a considerar. Por otro lado, la concentración de interpelaciones entre 1857 y 1859 se debe a que fueron años particularmente conflictivos en ciertas provincias, sumado a que, en 1856, se había sancionado la Ley Orgánica que proporcionó tanto a legisladores como a ministros un ordenamiento que les permitió establecer sobre qué aspectos y acciones concretas se podía interpelar y cómo argumentar sobre sus esferas de acción respectivamente.<sup>28</sup>

Asimismo, es de destacarse también que existieron diferencias en torno a las carteras más interpeladas. En primer lugar, se sitúa la de Hacienda con 14 llamados, seguida por la de Interior y Relaciones Exteriores, ambas con 11. Mucho más lejos se ubican la de Guerra y Marina con 4 y Justicia, Culto e Instrucción Pública, con 2. Por último, los llamados conjuntos a todo el gabinete también fueron frecuentes, con un total de 6. En general, estos últimos derivaban de llamados individuales, ya que los legisladores “aprovechaban” la presencia de los ministros que, según ellos, era bastante difícil de conseguir.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Durante el periodo legislativo de 1854, no se produjeron interpelaciones.

<sup>27</sup> Hicimos un rastreo propio con base en Carlos Alberto Silva (1937 b), *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, Tomo III, pp. 70-166. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.

<sup>28</sup> Sobre las particulares situaciones provinciales en la coyuntura 1857-1859 ver Míguez (2021). El autor señala la perdida de la legitimidad y el desgaste del liderazgo de Urquiza a partir de 1858 (Míguez, 2021, p. 126).

<sup>29</sup> Congreso Nacional. (1891). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados, 1857-1858*, p. 80.

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

Con base en esta sistematización sobresalen las percepciones tanto de ministros como de legisladores de esta práctica y la interacción de ambos en el ámbito legislativo, considerando sus percepciones sobre sus roles y atribuciones (Bieda, 2015).<sup>30</sup> Veamos algunos ejemplos.

En junio de 1857, se decidió interpelar a todo el gabinete por la demora en la presentación de las memorias y presupuesto. Al igual que en otras interpelaciones por este motivo, los diputados destacaron que los ministros eran responsables no solo de los actos que expedían ante las Cámaras, sino también de los que realizaban en sus despachos. En este caso, consideraron insatisfactoria la justificación ministerial de que hacía menos de un mes se habían iniciado sesiones y que estaban “casi listos” los documentos. El ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública planteó la inconstitucionalidad de la medida, dado que “el poder legislativo no puede hacer otra cosa que legislar” y, si bien reconocía que las cámaras podían llamar a los ministros, “no creo puedan declararse sobre el mérito de las explicaciones que den aquellos”. Enfatizaba la imposibilidad del Congreso de sancionarlos: “si hay alguna cosa que disguste a la Cámara respecto de las explicaciones que han recibido, ésta debe manifestar su juicio dictando leyes”.<sup>31</sup>

Ante el planteo, un diputado desarrolló un contrapunto que nos permite observar la concepción sobre la naturaleza y función de la interpelación para los legisladores:

*(...) en los gobiernos representativos como el nuestro, el Congreso, que representa a la Nación, tiene la facultad y el deber de intervenir y vigilar los actos de los ministros, ya sea para evitar o contener las demasías de poder, ya sea para invitarlos a dar mayor empuje a la marcha de la administración. Es necesario pues que los ministros marchen siempre de acuerdo con el Congreso (...) No solo se interpela a un ministro porque ha infringido una ley al ejecutarla, se le interpela también por no haberla ejecutado, y se lo interpela muchas veces (...) por no tomar aquellas decisiones para sacar al país de una situación precaria. Se interpela también al ministro por mal consejo dado al jefe de estado en el uso del Poder Ejecutivo (...). En todos los casos hay derecho de interpelar a un ministro y la historia parlamentaria de todos los gobiernos representativos está llena de ejemplos muy instructivos que prueban la influencia benéfica de esta intervención en los actos de los ministros.*<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Nos servimos, en adelante, de algunas dimensiones que señala Bieda (2015) como constituyentes del “control parlamentario” para los legisladores tales como su rol ontológico, los recursos administrativos para controlar y la definición de las relaciones entre legislativo y ejecutivo, y las hacemos extensivas a los ministros. Resulta importante advertir que el autor incorpora estas dimensiones para estudiar el periodo 1863-1912.

<sup>31</sup> Silva, C. A. (1937). *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, Tomo III, p. 95. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.

<sup>32</sup> Silva (1937, p. 100). El destacado es propio.

De lo examinado sobre el conjunto, se advierte que los legisladores se mostraban molestos por el incumplimiento de los deberes constitucionales de los ministros, que dificultaban la marcha administrativa estatal, así como también no dispuestos a ceder en su prerrogativa de controlar y orientar al Ejecutivo en las decisiones gubernamentales. Si integrámos al planteo las formulaciones de los ministros, advertimos entonces que, si bien reconocieron el derecho del Congreso de controlar, en general, discutieron los términos en los que eran convocados y la inexistencia de límites normativos en las formas de interpelar. Al tiempo que los legisladores decían no estar obligados a brindar detalle previo de los temas de interpelación y la obligatoriedad de los ministros de conocer los asuntos de sus carteras, los ministros, por su parte, reclamaban dicha comunicación anticipada para asistir a las sesiones informados y, además, para obtener la anuencia presidencial para no entorpecer la gestión de los diversos asuntos.

Asimismo, los ministros muchas veces mostraron poca disposición a ser controlados y evadieron presentarse o intentaron mandar a otro ministro; por lo que los legisladores aprovechaban la presencia del gabinete para desarrollar temas que les interesaban, aunque estuvieran por fuera del orden del día. Ello no solo fue considerado como una “falta de respeto al recinto”, sino que ponía en tensión la posibilidad de contralor del Legislativo.<sup>33</sup> Los ministros también cuestionaron el hecho de ser interrogados por acciones que a su juicio les eran privativas y no exigían ni incumbían control.

Otros aspectos salientes son las solidaridades y conflictos entre los ministros, así como las variantes en sus actuaciones individuales parlamentarias que también permite conocer este abordaje general. Por caso, aunque según referimos, el ministro de Guerra y Marina José Miguel Galán fue el menos interpelado, fue observado por los legisladores como poco propenso a asistir al recinto y por mandar a otros pares como intermediarios de acciones que debía cumplir, como la presentación de la memoria anual de su cartera.<sup>34</sup> Un caso similar al de Galán fue el de Bernabé López, a quien se le reprochó excusarse de una interpelación por estar “enfermo” cuando “se lo ve de paseo y en su despacho”. A entender de los legisladores, debía renunciar si no podía hacerse cargo de sus deberes, y un diputado enfatizó que “la enfermedad del señor ministro es el temor de pisar los umbrales de la cámara”.<sup>35</sup> En contraste, Santiago Derqui como ministro del Interior tuvo mayor asistencia a las sesiones.<sup>36</sup>

Por otra parte, se advierte, en general, la actuación como un bloque frente al legislativo en los casos de interpelaciones a todo el gabinete y, en algunas ocasiones,

<sup>33</sup> Silva (1937, p. 72).

<sup>34</sup> Silva (1937, pp. 107-108).

<sup>35</sup> Silva (1937, pp. 112-118).

<sup>36</sup> El desempeño de Derqui como ministro del Interior le proporcionó una plataforma política para construir su poder, lo que lo llevaría a la presidencia en 1860. La estabilidad de la cartera, en la que su titular se desempeñó durante casi los seis años del mandato de Urquiza, sumada a sus atribuciones y funciones propias establecidas en la ley orgánica de 1856, hablaría de su trayectoria personal, pero también de la importancia que iría adquiriendo y tendría el ministerio entre los demás. Sobre las siguientes décadas del siglo XIX Oszlak (1997) ha sugerido el rol del ministerio como instrumento de penetración cooptativa del Estado. Para el siglo XX, Gené (2012) ha señalado la centralidad de esta cartera en el gobierno interior del Estado y en su capacidad de negociar y lograr acuerdos.

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

en que defendieron el proceder de sus pares. Por ejemplo, en 1859, los ministros fueron interpelados por el uso de un empréstito en el marco de los preparativos bélicos de Cepeda. Se reprochó la emisión de bonos y la inversión de sumas presupuestarias no autorizadas por el Congreso. El ministro de Relaciones Exteriores dijo no ver necesario “sufrir recriminaciones” y, tras una fuerte discusión, fue unánimemente llamado al orden, por lo que decidió retirarse del recinto. La interpelación siguió su curso y de hecho fue bastante extensa, con participación de varios diputados y de los ministros de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Hacienda. Ambos defendieron la postura del ministro que se había retirado y los actos del Ejecutivo “dictados en ejercicio y dentro de la órbita de sus atribuciones”. Más allá del desenlace de la interpelación, que culminó con la presentación de un nuevo proyecto de ley, esta dimensión colectiva se visualiza con mayor nitidez en relación con los aspectos administrativos.

Con respecto a la demora en la presentación de memorias y en la elaboración de los presupuestos anuales, los ministros en general centraron sus explicaciones en función del “exceso” de tareas de las que se ocupaban. En este marco, emergieron reclamos mutuos de legisladores y ministros sobre el devenir de las interpelaciones y las dificultades en la capacidad de control del Legislativo por la falta de información proporcionada por los ministros. A lo que es importante agregar también que la falta de personal administrativo, los interinatos y la duplicación de carteras fueron indicadas por los propios ministros al momento de justificar el incumplimiento de sus deberes.

Este aspecto fue visto como perjudicial tanto por ministros como por legisladores. Así, encontramos que las memorias no eran entregadas a tiempo por haberse “aglomerado” cuestiones “graves y más urgentes” y por haberse “doblado” interinamente los ministros en carteras diferentes.<sup>37</sup> Citamos un ejemplo. El ministro de Hacienda se justificó diciendo que le había pedido al presidente que no lo cargara con el título de ministro interino en la cartera de Relaciones Exteriores, pero que aún aguardaba respuesta.<sup>38</sup> La respuesta fue tajante y, de hecho, un diputado pidió un voto de censura a los ministros —expresado de esa forma en las actas—. No obstante, otros plantearon que ese voto de censura debía dirigirse al titular del Ejecutivo, puesto que no cumplía con lo establecido en la Constitución haciendo reposar esos cinco ministerios en solo tres ministros.<sup>39</sup> Aunque para los legisladores no eran argumentos suficientes, los ministros revelaban la precariedad administrativa en la que desarrollaban sus funciones. En este sentido, si bien algunas carteras obtuvieron más recursos que otros, la norma general a ojos de los ministros era la escasez.<sup>40</sup>

El impacto de las interpelaciones también nos permite explorar la conflictividad política. Las tensiones con el Congreso y hacia el interior del Ejecutivo, llevaron a

<sup>37</sup> Silva (1937, p. 123).

<sup>38</sup> Silva (1937, p. 124).

<sup>39</sup> Silva (1937, p. 126).

<sup>40</sup> El Ministerio de Guerra y Marina, por ejemplo, fue el que mayor porcentaje del presupuesto abarcó. Sin embargo, Auza (1971, p. 48) ha recalado la escasez de medios tanto económicos como humanos. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, tuvo en el periodo la menor parte del presupuesto lo que condujo a reiteradas quejas del ministro y agentes diplomáticos (Brezzo, 1994; Lanteri, 2015, p. 103).

renuncias e incluso a la intervención del presidente en la remoción de un ministro. Durante el periodo, el Poder Ejecutivo no fue un bloque homogéneo, y las tensiones de su seno se tradujeron en polarizaciones políticas en el Congreso (entre otros, Lanteri, 2015). Así como señalamos las solidaridades y la actuación como bloque en algunas oportunidades, no debemos dejar de ver tensiones y alianzas —incluso con el propio presidente— respecto a la toma de decisiones y a la sanción de diferentes leyes.

En este sentido, podemos destacar que las tensiones suscitadas por las interpelaciones se tradujeron en algunos casos en la renuncia de algunos ministros o en su exoneración por parte del presidente. Recordemos que la permanencia de los ministros en el cargo no estaba sujeta al Congreso, sino que constitucionalmente solo el presidente, o la propia decisión personal, podían determinar sus salidas. Pero en algunas oportunidades tuvieron relación directa con la labor de control del Congreso o con la sanción de algunas leyes.<sup>41</sup> En este marco, el caso de Severo González, ministro del Interior durante la presidencia de Derqui, es de interés ya que fue exonerado tras una interpelación en agosto de 1861. El llamado había sido motivado por la detención y el destierro de un ciudadano de Paraná, que según los diputados contrariaba las garantías constitucionales. Se produjo un polémico intercambio entre el diputado interpelante, Eusebio Ocampo, y el ministro. González aseguró no tener información y que no había sido por orden del Gobierno ni de ninguno de sus departamentos. Mientras, Ocampo le planteó que era “vergonzoso” que no supiera los procedimientos de la policía, que por la Ley Orgánica de 1856 dependía del ramo del ministro.<sup>42</sup> El ministro González le recriminó a Ocampo que fuera uno de los “discípulos ardientes de las doctrinas y escuela del traidor Mitre que se ha puesto en escandalosa e inmoral guerra contra la nación, sus autoridades y sus leyes”. Esta intervención del ministro suscitó algunos aplausos en la barra y Ocampo lo acusó de “insolente”.<sup>43</sup>

Finalmente, tanto González como Echagüe, ministro de Guerra y Marina, que también había asistido, se retiraron. Y el diputado Ocampo motionó para que la interpelación continuara en la sesión siguiente con presencia del resto de los ministros. Para entonces, éstos concurrieron con una nota en la cual el presidente Derqui exoneraba a González y lo reemplazaba interinamente por el ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública. Asimismo, se manifestó que la resolución de desterrar y detener al ciudadano

<sup>41</sup> Son los casos de del Campillo en Hacienda, Gutiérrez en Relaciones Exteriores y Zuviría en Justicia, Culto e Instrucción Pública. Del Campillo renunció luego de dos interpelaciones en 1856 en donde se le recriminaron puntos “poco claros” en su memoria. En el caso de Gutiérrez, su renuncia se produjo luego de la sanción de la ley de derechos diferenciales de 1856, ya que muchos asociaron su férrea oposición dentro del gabinete a una política de acercamiento a Buenos Aires. Por último, la renuncia de Zuviría se relacionó con la sanción de la ley de incompatibilidad del cargo de ministro y legislador que intentó regular y limitar la superposición de funciones nacionales, pero también mostró la intención de los restantes ministros de separarlo —ya que era ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y senador por Corrientes— del gabinete (Lanteri, 2015, pp.162-165).

<sup>42</sup> Ravignani (1937). Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación en las que se reinició el conflicto entre la Confederación y Buenos Aires, a raíz del rechazo de los diputados de esta última, año 1861, pp. 1227-1228.

<sup>43</sup> Ravignani (1937, pp. 1260-1261).

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

en cuestión no había sido acordada por el gabinete. La interpelación no continuó porque éste había recuperado su libertad, lo que fue confirmado por los ministros y por el propio diputado interpelante. En efecto, la interpelación puso en relieve las disidencias y Derqui hizo uso de su atribución de destituirlo.

Su intervención en la exoneración de González se produjo de cara a la lucha con Buenos Aires. González se mostraba fuertemente opositor a la política de acercamiento luego de la batalla de Cepeda. Acusó, por ende, a algunos de los legisladores como Ocampo, que por entonces era uno de los principales puntales de Derqui en el Congreso, de “defensores del traidor Mitre”.<sup>44</sup> En el marco de los vínculos cambiantes entre Urquiza y Derqui, éste había nombrado a González en tanto “un urquicista leal”, pero para agosto de 1861 la situación había cambiado. La desconfianza y tensiones entre ambos fue creciente y, ante la coyuntura de mediación con Buenos Aires previa a Pavón, Derqui interpretó que las acciones de González no solo afectaban su estrategia, sino que fortalecían a Urquiza.<sup>45</sup>

A lo largo del periodo, el recurso de la interpelación se convirtió efectivamente en una dinámica de vinculación entre los ministros en tanto voceros del Ejecutivo y el Congreso. Si bien los ministros mostraron poca predisposición a asistir con frecuencia cuando eran llamados, y se ha considerado la forma en la que accionaban negociando los asuntos políticos por fuera del Congreso (Lanteri, 2015), la exploración de las interpelaciones es sumamente rica, ya que se constituyen en un mirador desde el cual focalizamos en las formas individuales y colectivas en que argumentaron y actuaron los ministros en el recinto, a la vez que permite conocer solidaridades, conflictos y tensiones con el Legislativo y hacia el interior del Ejecutivo.

### 1860-1861: variantes ante la reforma constitucional y la ley de subsecretarios

El proceso de reunificación con Buenos Aires, iniciado luego de la batalla de Cepeda y la firma del Pacto de San José de Flores el 11 de noviembre de 1859, implicó una coyuntura propicia en la que se rediscutió el rol de los ministros y ministerios. Particularmente, el contexto de la reforma constitucional de 1860 emprendida por Buenos Aires, según lo establecido en el convenio, habilitó el repensar el papel ministerial, así como una reflexión sobre el devenir de la década y sobre el sistema político y los vínculos entre los poderes públicos.

Ha sido señalado (Aramburo, 2015; Gallo y Leo, 2015; Míguez, 2018) que la Convención reformadora porteña realizó pocas modificaciones a lo aprobado en 1853 y que en algunos casos se trató de adiciones encuadradas en el espíritu del texto original. En este marco, se sostiene que los convencionales apelaron más bien al pragmatismo y se ciñeron al contexto político e institucional en el que se estaba produciendo el debate (Gallo y Leo, 2015, p. 44).

<sup>44</sup> Sobre el derrotero de Ocampo en el Congreso, ver Lanteri (2015).

<sup>45</sup> Además, se conoció que González y otros habían participado de un plan que, aunque rechazado por Urquiza, proponía darle poderes para resolver la situación con Buenos Aires (Scobie, 1964, pp. 334, 351).

Entre las enmiendas a la constitución, algunas tenían por propósito mejorar el diseño institucional, definiendo de manera “más precisa” las funciones de los poderes y recortando algo el presidencial (Míguez, 2018, p. 164). Dentro de este grupo se encuadra la reforma de un artículo referido a los ministros. El informe de la comisión planteó que por el artículo 86 “se dice que los Ministros no pueden en ningún caso tomar resoluciones por si solos (...) sin previo mandato o consentimiento del presidente” lo que inviste “al Ministro de mayor poder que el que tiene el Presidente” puesto que “por un simple consentimiento, podrá mandar en materias gubernativas” sin su firma. Esta cláusula, a entender de la comisión, les otorgaba más poder que al presidente, puesto que ya refrendaban y legalizaban los actos presidenciales. Este hecho sumado a que solo con su consentimiento pudiesen tomar decisiones por fuera de lo concerniente a sus departamentos, les brindaba más poder del que constitucionalmente debían tener. Con este argumento, se recomendaba suprimir la parte del artículo que decía “sin previo mandato o consentimiento del presidente”, ya que era “contraria a todo principio de buen gobierno y peligrosa para las libertades públicas” y de ella derivaban los “abusos” del gabinete investido de iguales o mayores atribuciones que el propio presidente.<sup>46</sup>

Las intervenciones de los miembros de la convención ponen de relieve el objetivo central perseguido con dicha supresión: una limitación al poder de los ministros en asuntos de gobierno, que a su entender era uno de los principales legados de los años de funcionamiento de los poderes tanto en la Confederación como en el Estado de Buenos Aires. La experiencia práctica en lo que refiere a la marcha administrativa, las decisiones políticas, el funcionamiento de los ministerios con carteras dobles e interinatos y especialmente el papel de los ministros en las intervenciones federales en las que mostraron gran autonomía de acción, eran cuestiones evaluadas como abusivas e inadecuadas de acuerdo a las atribuciones establecidas desde 1856.

Esa misma experiencia fue la que impulsó la creación en marzo de ese mismo año de 1860, por decreto del empleo de subsecretarios para cada cartera, suprimiendo el de oficial mayor, en vigencia desde 1854, y alegando que era urgente regularizar la administración “con arreglo a las necesidades surgidas de la práctica, dotándolos de un personal más competente”.<sup>47</sup> Ni el decreto, ni los ministros que fueron llamados a dar explicaciones a la Cámara de Diputados, aclaraban qué elementos harían de ese personal más competente si las funciones eran las mismas que las de un oficial mayor. Sin embargo, el debate sobre la creación de este cargo nos invita a pensar sobre la práctica cotidiana de los ministerios y la aparente necesidad de nombrar empleados más “competentes”, lo que suponía un fortalecimiento para la estructura ministerial. La especificación y jerarquización de la denominación y la suba en el sueldo —que pasaba

<sup>46</sup> Según Ravignani (1937, p. 781), el artículo reformado quedó formulado así: “Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.”

<sup>47</sup> *Registro Nacional de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873* (1883) Tomo cuarto: 1857-1862, p. 289. Buenos Aires: Imprenta Especial de Obras de “LA REPUBLICA”.

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación…

de 120 pesos mensuales a 2000 pesos anuales<sup>48</sup>— entendemos que revelaba además la intención de exclusividad o limitación a la esfera ministerial, ya que se preveía que esto último hiciera innecesaria la labor en otras reparticiones.<sup>49</sup>

Pero ¿cuál era la función de los oficiales mayores convertidos en subsecretarios a partir de 1860? Señalamos que el cambio de denominación no implicó modificaciones en las funciones sino una rectificación y fortalecimiento de quienes ocupaban el cargo administrativo de mayor jerarquía por debajo del titular de cada cartera. En este sentido, Alberdi había indicado en 1858 que “Se debe al ejemplo del gobierno inglés (...) la institución de los subsecretarios, agentes que con más o menos facultades según los países, despachan bajo la dirección del ministro”. Añadía que eran “el brazo derecho de la administración” y que a su vez requerían “el auxilio de otros oficiales dependientes de él para la ejecución de las órdenes del ministro”.<sup>50</sup> En síntesis, tenían bajo su dependencia a todos los demás empleados. Se encargaban interinamente de sus respectivos ministerios en ausencia del ministro titular y firmaban y refrendaban las órdenes, notas y circulares expedidas.

El debate sobre la creación del empleo de subsecretarios fue intenso y versó sobre cuestiones referidas al avasallamiento de atribuciones que los diputados denunciaban con respecto al accionar del Ejecutivo. El problema central de la discusión fue que el Ejecutivo decidiera crear empleos, facultad privativa del Congreso, y no si esos empleados eran o no necesarios. De hecho, los legisladores acordaron con la necesidad de reforzar la administración nacional y dinamizar el despacho de los ministerios, pero exigieron que el procedimiento fuera acorde a sus prerrogativas. Sin embargo, un punto particularmente discutido fue la cuestión de los sueldos: una de las razones por las que la comisión rechazaba el proyecto era por la necesidad de “observar una justa economía en la inversión de la renta pública”.<sup>51</sup> No obstante, algunos legisladores proponían que no se debían “hacer esas economías en lo necesario” como lo eran, según sus criterios, empleos de confianza y responsabilidad.<sup>52</sup>

El proyecto pasó al Senado que recomendó aceptarlo con una variación en la redacción. El nuevo proyecto establecía un único artículo en el cual se planteaba la nueva denominación de subsecretarios para los oficiales mayores y el sueldo de dos mil pesos

<sup>48</sup> Según la ley de sueldos de empleados de la administración aprobada en 1856, existía un oficial mayor por ministerio con un sueldo de 120 pesos mensuales. Con el decreto del 30 de marzo de 1860, se proponía la supresión de este cargo y la creación del empleo de subsecretario con un consecuente aumento de sueldo. Congreso Nacional. (1886). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. 1854-1855-1856*. Buenos Aires, pp. 221-222.

<sup>49</sup> Recordemos que durante las interpelaciones uno de los principales argumentos de los ministros para justificar retrasos y problemas en su labor refería a la escasez de empleados y a su utilización en otras carteras o cargos nacionales.

<sup>50</sup> Alberdi, J. B. (1858). *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina*, pp. 679.

<sup>51</sup> Cámara Nacional de Diputados, *Actas de Sesiones de 1860*, pp. 100-101.

<sup>52</sup> Quienes se desempeñaron como oficiales mayores y luego subsecretarios replicaron los criterios que hemos señalado en la designación de los ministros. Hemos podido rastrear a la casi totalidad de quiénes se desempeñaron en estos empleos durante el periodo. Una primera aproximación a estas cuestiones en Nicolini (2023).

anuales. Cuando ingresó nuevamente en la Cámara de Diputados no tendría despacho hasta septiembre de 1861, cuando se aprobó en una coyuntura bien distinta. En vistas del acuerdo post Cepeda, se pensó en que la jerarquización de los subsecretarios en cada uno los cinco ministerios, dinamizaría el proceso de integración. Mientras que, la demora en la sanción hasta septiembre de 1861 sumó otras alternativas. La guerra era inevitable, pero no había certezas en torno a sus resultados (Míguez, 2018). Por lo que mantener figuras fuertes en el ministerio podía ser crucial si no eran —como sucedió— los esperados.

### Palabras finales: una década de reajustes

Iniciada la década de 1860, los ministerios nacionales habían adquirido una fisonomía particular por la legislación que, desde 1853, había determinado su funcionalidad, sus atribuciones y su estructura interna, así como también los ministros habían tenido una actuación destacada dentro del sistema político. En particular, en su rol de “voceros” y “puentes” entre el Ejecutivo y el Legislativo (Segovia, 2000), participaron de las sesiones perfilando también su lugar en el sistema político, en un reajuste constante de sus facultades.

A lo largo de este trabajo exploramos una temática poco abordada por la historiografía: los rasgos generales del diseño de los ministerios nacionales y de las vinculaciones y práctica parlamentaria de los ministros desde una mirada de conjunto. Para ello, hemos integrado el abordaje de tres leyes sancionadas en el periodo y las interpellaciones parlamentarias. Las variantes coyunturas en las que se produjo la dinámica legislativa influyeron en las discusiones y determinaron los asuntos prioritarios.

Cuando, en 1853, se sancionó la Constitución nacional, los constituyentes se sirvieron de variados antecedentes en legislación para pensar en el diseño de los ministerios. Ese mismo año se discutió el primer proyecto de ley referido a los ministerios y en el debate se enfatizó en ellos como un cuerpo de administradores competentes, ante la potencial necesidad de delegar funciones ejecutivas por parte de Urquiza o de colaborar con éste en una coyuntura conflictiva. En 1854, cuando se instaló el primer gabinete luego de la elección y asunción presidencial, los hombres que ocuparon las carteras, al igual que el Consejo de ministros de 1853, contaron con extensas trayectorias en diversos cargos electivos y administrativos.

Por su parte, el examen del debate y sanción de la Ley Orgánica de 1856 nos permitió observar algunos puntos que resultaron más polémicos y difíciles de consensuar con respecto a las prerrogativas que se arrogaban los ministros. Para la sanción de esta ley, pesaron fuertemente las particularidades y las necesidades del nuevo Estado. Los puntos más sensibles a juicio de los legisladores evidenciaron que su debate y sanción fue producto de una lógica de constante discusión y reajuste de atribuciones entre poderes. En este sentido, el contenido de la ley de 1856 también operó desde entonces como un argumento clave de los ministros, especialmente en las interpellaciones.

Asimismo, la exploración de las interpellaciones resultó sumamente fructífera, ya que nos permitió enfocarnos en las formas individuales y colectivas en las que actuaron

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

los ministros en el recinto, a la vez que pudimos conocer solidaridades, conflictos y tensiones con el Legislativo y en el interior del Ejecutivo. De esta manera, evidenciamos formulaciones sobre la práctica de la interpelación, la justificación de su función y su necesidad para la administración y la percepción de ministros y legisladores sobre ella.

Por último, en la sanción de la ley de subsecretarios de 1860 se terminó de definir una estructura interna y más jerarquizada hacia el interior de cada ministerio. En el contexto de la reforma constitucional, el hecho de que se discutiera el peso creciente de los ministros en la Confederación y en el Estado de Buenos Aires y su autonomía de acción abona dos cuestiones. Por un lado, se reconocía el papel preponderante de los ministros y la necesidad de limitarlos. Por otro y, en relación con ello, esta evaluación sobre el accionar de los ministros matiza el fuerte carácter presidencialista que diversos estudios adjudicaron al sistema político argentino de la segunda mitad del siglo XIX, así como se suma a las miradas que plantean un reajuste permanente de atribuciones entre poderes y un Congreso fuerte.

Nuestro análisis ha intentado problematizar el funcionamiento del Poder Ejecutivo en su vinculación con el Legislativo a partir del examen de la conformación de los ministerios nacionales y, sobre todo, del desempeño parlamentario de los ministros. En consonancia con los nuevos planteos que aluden a la centralidad del Congreso en el sistema político y para el proceso de conformación estatal, en este artículo observamos, por un lado, los límites que supo imponer al Ejecutivo a partir de las interpelaciones y en las discusiones relativas a las tres leyes, pero también, por otra parte, la forma en que los ministros delimitaron y pugnaron por sus atribuciones en constante discusión con los legisladores a lo largo de todo el periodo.

En definitiva, a lo largo de la década existió una voluntad en la dirigencia de reexaminar el rol y el diseño de los ministerios y se los concibió como una institución de importancia. A través de los cruces aquí propuestos, se puede observar un perfilamiento en el accionar de los ministros, en su defensa de la labor presidencial, su actuación colectiva, las tensiones hacia el interior del gabinete, la adquisición de una fisonomía particular y un papel clave en el entramado político e institucional que continuaría consolidándose en las décadas siguientes.

En el marco de nuestra tesis doctoral proyectamos continuar profundizando en la exploración del ejercicio de las funciones tanto de los ministros como del personal involucrado en el despacho de los asuntos de los ministerios. Prevemos además extender y complejizar nuestro estudio atendiendo a las formas en las que interactuaron los ministros con los presidentes y las diferencias en torno a sus liderazgos, y con los vicepresidentes, figuras menos exploradas. En efecto, esperamos poder continuar trabajando en esta línea para aportar al conocimiento sobre el poder ejecutivo y específicamente sobre los ministerios nacionales en un periodo clave para el proceso de conformación político e institucional del Estado.

## Fuentes

- Alberdi, J. B. (1858). Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853, en: *Organización de la Confederación Argentina*, Tomo Segundo. Besanzon: Imprenta de José Jacquin.
- Anguita, R. (comp.) (1913) Ministerios. Ley orgánica del servicio de estas oficinas. *Leyes promulgadas en Chile. 1810-1901*, Santiago: Imprenta, Litografía i Encuadernación Barcelona.
- Archivo General de la Nación, Sala X, División Nacional, Sección Gobierno, Confederación Argentina, Departamento de Interior, 1854-1860, 19-1-5 (1430).
- Cámara de Senadores. (1883). Actas de las sesiones del Paraná correspondientes al año de 1856. Buenos Aires.
- Cámara Nacional de Diputados, *Actas de Sesiones de 1860*.
- Congreso Nacional. (1886). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. 1854-1856*. Buenos Aires.
- Congreso Nacional. (1891). *Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados, 1857-1858*, Buenos Aires.
- Da Rocha, A. (1918). *Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso durante los años 1852 a 1917*. Buenos Aires: La Facultad. Tomo I.
- Ravignani, E. (1937). *Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, Tomo cuarto, 1827-1862, Buenos Aires. “Actas de las Sesiones Públicas del Soberano Congreso de la Confederación Argentina, años 1852-1854”; “Sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires, encargada del examen de la Constitución Federal, enero a mayo de 1860”; “Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación en las que se reinició el conflicto entre la Confederación y Buenos Aires, a raíz del rechazo de los diputados de esta última, año 1861”.
- Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873* (1882), Tomo Tercero, 1852 a 1856, Buenos Aires: Imprenta Especial de Obras de “LA REPUBLICA”.
- Registro Nacional de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873* (1883) Tomo cuarto, 1857 a 1862, Buenos Aires: Imprenta Especial de Obras de “LA REPUBLICA”.
- Silva, C. A. (1937). *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, Tomo III. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M., Eberhardt, M. L. & Ariza, A. (2021). “Ministros y ministerios en los comienzos del Estado argentino. Composición y rotación de los gabinetes presidenciales (1862-1898)”. *Estudios Sociales del Estado*, 14, 220-260. ISSN: 2422-7803.
- Alonso, P. (2000). Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina de los años ’90. Buenos Aires: Sudamericana.

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

- Alonso, P. & Bragoni, B. (comps.). (2015). *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhsa.
- Aramburo, M. (2015). *Concepciones en torno a la conformación del estado, Buenos Aires 1852-1862*, tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Arroyo, I. (2021). Juárez y sus gabinetes: republicanismo y división de poderes. Ciudad de México: Consejo Editorial de la Honorable Cámara de Diputados.
- Auza, N. (1971). *El Ejército en la época de la Confederación 1852-1861*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Ayrolo, V. (2013). “El federalismo argentino interrogado (Primera mitad del siglo XIX)”. *Locus: Revista de Historia*, 36, 61-84. ISSN: 1413-3024.
- Bieda, T. (2015). “El control parlamentario argentino en sus orígenes”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(1), 185-219. ISSN: 1688-499X.
- Bragoni, B., Cucchi, L. & Lanteri, A. L. (coords.). (2021). *Las tramas del poder. Instituciones, liderazgos y vida política en la Argentina del siglo XIX*. Mendoza: INCIHUSA-CONICET.
- Bragoni, B. & Míguez, E. (2010). “De la periferia al centro: la formación de un sistema político nacional, 1852-1880”. En B. Bragoni & E. Míguez (coords.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, (pp. 9-28). Buenos Aires: Biblos.
- Bressan, R. (2018). Alianzas, negociaciones y conflictos. Dinámicas de los elencos políticos del Litoral de los Ríos, 1862-1883. Rosario: Prohistoria.
- Bressan, R. & Aramburo, M. (2017). “Algunos usos de “Estado” en la historiografía del período de la “organización nacional” de Argentina (1852-1880)”. *Historia da Historiografia*, 25, 65-82. ISSN: 1983-9928.
- Brezzo, L. (1994). “Intimidades de una diplomacia: el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación (1854-1860)”. *Todo es Historia*, 322, 76-88. ISSN: 0040-8611.
- Chiaramonte, J. C. (1997). *Ciudades, provincias y estados: orígenes de la Nación Argentina 1800-1846*. Buenos Aires: Ariel.
- Cucchi, L. (2021). “El estado de sitio en el debate público argentino, 1862-1880. Entre el orden político y el gobierno limitado”. *Anuario IEHS*, 36(2), 21-42. ISSN: 0326-9671.
- Cucchi, L., Pollastrelli, I. & Romero, A. (2020). “Construir y limitar el poder en la república”. En H. Sabato & M. Ternavasio (coords.), *Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX*, (pp. 59-77). Rosario: Prohistoria.
- Cucchi, L. & Romero, A. (2017). “Tensions between Congress and the Executive in Nineteenth Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers”. *Parliaments, Estates and Representation*, 37, 193-205. ISSN: 0260-6755.
- De Luca, M. (2001). *Presidentes y Ministros en la Argentina. Un estudio desde una Perspectiva Institucional* (Tesis de maestría no publicada). Universidad de Buenos Aires.
- Dalla Vía, A. R. (2012). “La Constitución de Cádiz como antecedente constitucional argentino”. *Pensamiento Constitucional*, 17, 95-106. ISSN: 1027-6769.

- Gallo, E. & Leo, M. (2015). "La cuestión federal en los debates de la Convención Constituyente de 1860 en la Provincia de Buenos Aires". En P. Alonso & B. Bragoni (comps.), *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhsa.
- Garavaglia, J. C. (2010). "Rentas, deuda pública y construcción estatal: la Confederación Argentina, 1852-1862". *Desarrollo Económico*, 50(198), 223-248. ISSN: 1853-8185.
- Gené, M. (2012). "Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo". *PolHis*, 9, 301-308. ISSN: 1853-7723.
- Giorgi, G. (2014). "Ministros y ministerios de la Nación Argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)". *Apuntes: Revista de ciencias sociales*, 74, 103-139. ISSN: 0252-1865.
- Heredia, M., Gené, M. & Perelmter, L. (eds.). (2012). "Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional". *PolHis*, 9, 284-290. ISSN: 1853-7723.
- Lanteri, A. L. (2015). Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones en la "Confederación" (Argentina, 1852-1862). Rosario: Prohistoria.
- Lanteri, A. L. & Nanni, F. (2016). "Presentación Dossier. Espacios legislativos y política en la Argentina del siglo XIX (I). Las Legislaturas". *Programa Interuniversitario de Historia Política*, Recuperado de: <https://historiapolitica.com/dossiers/dossier-espacios-legislativos-y-politica-en-la-argentina-del-siglo-xix-i-las-legislaturas/>
- Lanteri, A. L. & Nicolini, G. (2020). "Llevar "a la Cámara la mente del Ejecutivo". Notas sobre las interpellaciones parlamentarias en la 'Confederación Argentina', 1854-1861". *Revista Estudios Institucionales*, 8, 125-150. ISSN: 2386-8694.
- Luna, E. F. (2007). Congreso y control: hacienda pública, responsabilidad política, estados de emergencia, relaciones internacionales y acuerdos. Mendoza: Jurídicas de Cuyo.
- Macías, F. & Navajas, M. J. (2020). "'Aquel viejo parlamento argentino...' Debates, interpellaciones y formas de control del Poder Legislativo durante la presidencia de Luis Sáenz Peña". En M. Irurozqui (coord.), *El tribunal de la soberanía. El poder legislativo en la conformación de los Estados: América Latina, siglo XIX*. Madrid: Marcial Pons.
- Martínez, I. (2015). "Nuevos espacios para la construcción de la Iglesia: Estado nacional y sectores ultramontanos en la Confederación Argentina, 1853-1862". *Quinto Sol*, 19, 1-23. ISSN: 1851-2879.
- Míguez, E. (2018). Bartolomé Mitre. Entre la Nación y la Historia. Buenos Aires: Edhsa.
- Míguez, E. (2021). Los trece ranchos. Las provincias, Buenos Aires y la formación de la Nación Argentina (1840-1880). Rosario: Prohistoria.
- Mustapic, A. M. (2000). "'Oficialistas y diputados': las relaciones Ejecutivo- Legislativo en la Argentina". *Desarrollo económico*, 39(156), 571-596. ISSN: 1853-8185.
- Negretto, G. (2013). "Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 127-168. ISSN: 1390-4248.

## ARTÍCULOS

Nicolini. Diseño legislativo y dinámica parlamentaria de los Ministerios y ministros nacionales en la ‘Confederación...’

- Negretto, G. & Aguilar Rivera, J. A. (2000). Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910). *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 361-397. ISSN: 1469-767X.
- Nicolini, G. (2021). *Ministerios y ministros para la ‘Confederación Argentina’ (1852-1862)* (Tesis de licenciatura no publicada). Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Nicolini, G. (6-10 de noviembre de 2023). *Comuníquese, circúlese y publíquese. Tramitación administrativa, ministros y empleados en los Ministerios nacionales de la Confederación Argentina, 1853-1861*” (Ponencia). II Congreso Nacional de Historia Local y Regional, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Oszlak, O. (1997). La formación del Estado Argentino. Buenos Aires: Planeta.
- Palacios, G. (coord.). (2007). Ensayos sobre la Nueva Historia Política en América Latina, siglo XIX. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Palermo, S. (2006). “Del Parlamento al Ministerio de Obras Públicas: la construcción de los Ferrocarriles del Estado en Argentina, 1862-1916”. *Desarrollo Económico*, 182, 215-244. ISSN: 1853-8185.
- Rayes, A. (2023). “Firmar para consolidar. Los tratados de comercio durante la construcción del estado nacional argentino, 1852-1885”. *Almanack*, 35, 1-33. ISSN: 2236-4633.
- Rodríguez, L. (2017). “Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las élites políticas”. *Historia da Educação*, 55, 397-417. ISSN: 1414-3518.
- Sabato, H. & Ternavasio, M. (coords.). (2020). Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX. Rosario: Prohistoria.
- Scobie, J. (1964). La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862. Buenos Aires: Hachette.
- Seghesso, M. C. (2000). “Los poderes públicos y su funcionamiento (1810-1853)”. En *Nueva Historia de la Nación Argentina*, (pp. 77-104). Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia. T. V.
- Segovia, J. F. (2000). “Los poderes públicos nacionales y su funcionamiento (1852-1914)”. En *Nueva Historia de la Nación Argentina*, (pp. 105-140). Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia. T. V.
- Serrafero, M. (1993). Momentos institucionales y modelos constitucionales. Buenos Aires: CEAL.
- Ternavasio, M. (2010). “Limitar el poder: un dilema republicano. Reflexiones sobre el caso rioplatense durante la primera mitad del siglo XIX”. En E. Palti (ed.), *Mito y realidad de la cultura política latinoamericana: debates en Iberoideas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ternavasio, M. (2017). “La fortaleza del Poder Ejecutivo en debate: una reflexión sobre el siglo XIX argentino”. *Revista Histórica*, 24, 5-41. ISSN: 0717-8832.
- Zimmermann, E. (1998). “El Poder Judicial, la construcción del estado, y el federalismo: Argentina, 1860-1880”. En E. Posada (ed.), *In Search of a New Order: Essays on the Politics of Nineteenth-Century Latin America*, (pp. 131-152). Londres: ILAS.