Edited with the trial version of
Foxit Advanced PDF Editor
To remove this notice, visit:
www.foxitsoftware.com/shopping

V
En búsqueda de la unidad: obstáculos históricos y desafíos institucionales en la construcción de una comunidad nacional

por Julio Saguir*

* El autor, licenciado en Filosofía e Historia, es doctor en Ciencias Políticas (Univ. de Chicago) y profesor de Teoría Política y Teoría de la Decisión en la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, de Tucumán. Ha sido ministro de Educación y Cultura de la provincia de Tucumán, y actualmente se desempeña como Secretario de Estado de Planeamiento de la misma provincia.

Introducción

"*E pluribus unum*", decía el primer gran sello de los Estados Unidos. De la diversidad a la unión, del conflicto al acuerdo: ésta es la dinámica básica que desafía el proceso mismo de organizar una comunidad nacional. ¿Cómo se reúnen los países y se organizan en un marco social e institucional único y común? ¿Qué tipo de antagonismo puede obstaculizar el logro de tal organización? ¿Hay algún tipo de mecanismo institucional que puede evitar o resolver esos conflictos y ayudar al establecimiento de un acuerdo común? ¿Qué se espera que suceda si los actores no alcanzan la unidad?[1].

El tema no es menor. El diseño y organización de un marco institucional común es uno de los datos básicos de la vida política moderna. La comunidad política emergente de tal acuerdo –un país, una nación– es la realidad institucional por excelencia alrededor de la que cualquier sociedad moderna ha organizado las posibilidades de su realización común y conjunta. Allí radican las chances mayores de organizar y plasmar un conjunto de condiciones materiales y morales que permitan que los miembros de un grupo humano, y el mismo grupo, puedan aspirar a su realización en cuanto personas. Más aún, allí se sustenta la posibilidad misma de una vida social fraterna, esto es, caracterizada por la realización conjunta y comunitaria de uno con los otros.

Sin embargo, a pesar de tal posibilidad cierta, el deseo común de organizar un país y acordar un marco institucional

1. Estas preguntas han sido tratadas con mayor profundidad y amplitud en el libro *Unión o Secesión*, Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2007. El presente trabajo resume algunos de los argumentos allí desarrollados.

común que ordene la vida social y promueva el bien común no es condición suficiente para lograrlo. El camino hacia la organización nacional bajo un diseño institucional común tiene un final abierto: puede conducir al acuerdo, pero también al desacuerdo... y a la guerra.

En los últimos veinte años, la disolución de regímenes políticos abrió una nueva ola de diseños constitucionales en Europa del Este. Muchas de estas constituciones debían reunir regiones que habían permanecido separadas por largo tiempo, y otras, organizar una región que deseaba separarse de un país al que había pertenecido. De cualquier manera, viejos y nuevos actores debían reunirse y decidir un nuevo orden institucional común.

Algo similar sucedió en los comienzos del siglo diecinuve en América latina. Revoluciones locales rompieron con el viejo orden colonial español y abrieron un proceso hacia la independencia política y el diseño constituyente. Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Perú, Bolivia, México y Uruguay decidieron rebelarse contra España y organizarse como repúblicas nuevas. Algunos de sus líderes políticos deseaban mantenerse dentro de los límites espaciales establecidos por sus respectivos virreinatos –y permanecer unidos al resto–, mientras otros preferían crear organizaciones políticas nuevas e independientes de otras regiones de sus antiguas administraciones coloniales.

Dos de estas historias serán el objeto de análisis de este trabajo: la de Estados Unidos, desde 1776 a 1787, y la de Argentina, de 1810 a 1861. A través de ellas trataremos de estudiar los obstáculos y posibilidades que pueden presentarse históricamente para el proceso de organización de una comunidad nacional y el establecimiento de las bases institucionales de la vida en comunidad.

La contingencia de los procesos históricos

Uno de los aspectos más intrincados en la conformación de estas comunidades nacionales es el proceso mismo de su organización, en el sentido de que son trayectos históricos eminentemente contingentes. Esto es, procesos cuyos resultados, a partir de un momento original dado, están siempre abiertos a concluir de una manera distinta de la que finalmente sucede.

Sucede que los actores (individuos, grupos, comunidades) de tales procesos deciden y actúan no sólo a partir de lo que ellos estiman mejor y conveniente para sí, sino a partir de lo que los otros van haciendo de manera similar. El otro, sus preferencias y acciones posibles, son un factor permanente de referencia sobre lo que uno, a su vez, quiere y puede hacer. De tal modo que el proceso mismo de conformación de una comunidad nacional, y su resultado final, no son el producto de una decisión común y única tomada al inicio de tal proceso, sino de las interacciones sucesivas que van generando, cada una de ellas, nuevas circunstancias y escenarios de decisión a la inmediatamente posterior. Así, muchas de las variables a través de las cuales pensamos hoy las bases históricas relevantes sobre las que se sustenta una vida en común y fraterna –territorio, costumbres, normas e instituciones– difieren de las que estuvieron presentes en el origen y a lo largo del devenir mismo de la comunidad.

Este aspecto contingente tiene, por lo menos, dos implicancias. Por un lado, alerta sobre la manera misma en que percibimos lo que aparece como una unidad –en este caso, una comunidad nacional–. Esta unidad así conformada no es necesariamente cerrada, monolítica u homogénea. Por lo menos no lo ha sido históricamente, ni ha sido considerada así desde un inicio. Hoy se la percibe como una unidad, y se desea justificarla como tal. Pero generaciones anteriores no la percibieron ni experimentaron de esta manera; y no se sabe, o no se puede asegurar por lo menos, de qué manera lo harán las generaciones futuras.

Por otro lado, y muy vinculado con lo anterior, las bases históricas que hoy conforman esta unidad tal como se la conoce, contienen, resguardan u ocultan gran parte de esas interacciones. Como confirmaremos más adelante, muchas de estas interacciones han sido parte de procesos eminentemente conflictivos. Algunas veces, las tensiones posteriores que experimenta

una comunidad tienen que ver con aquellas diferencias. Éstas se organizaron de una determinada manera y en un momento particular: se negociaron, se postergaron, se suprimieron por la fuerza. Esas mismas diferencias pueden reaparecer, bajo una nueva forma o no, y desafiar una vez más la unidad anteriormente adquirida.

En el caso de la República Argentina, su actual territorio era parte en el inicio del siglo XIX del virreinato del Río de la Plata, entidad que también incluía a los actuales territorios de Bolivia, Paraguay y Uruguay. Esta unidad institucional se desmembró a partir de las revoluciones locales, a pesar del esfuerzo de muchos de sus líderes por mantener aquellos territorios bajo una misma nueva nación independiente. Los revolucionarios de Buenos Aires intentaron desde el inicio incorporar –a veces con espíritu beligerante– a los dirigentes locales altoperuanos (hoy bolivianos) y paraguayos al movimiento de independencia. La Banda Oriental del Uruguay envió representantes a la Asamblea del año 1813 en Buenos Aires, una de cuyas tareas era organizar el país y escribir una Constitución. Ciudades del Alto Perú estuvieron representadas y firmaron el Acta de Independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata en 1816 en el Congreso reunido en la ciudad de Tucumán, que escribió una Constitución para todo el país tres años más tarde.

En ese entonces, más de una región de la actual Argentina pensó en separarse de lo que progresivamente se constituía como una comunidad nacional única. La región del Noroeste Argentino y de Cuyo en 1820; o la del Litoral en 1860. Más aún, la provincia de Buenos Aires efectivamente se escindió del resto del país en 1853, y permaneció de ese modo durante seis años, hasta que fue anexada por la fuerza de las lanzas al resto del país. La unión de Buenos Aires a las otras provincias de la llamada Confederación Argentina no fue un acto de buena voluntad por parte de ella. Fue derrotada en un campo de batalla en 1859 y coaccionada a hacerlo posteriormente.

Algo similar pasó en Estados Unidos. Factores geográficos y económicos permitían distinguir y organizar a las trece colonias en tres regiones distintas: Nueva Inglaterra o del Este, del Medio y del Sur. Algunos años después de la Revolución de 1776, cuando la experiencia de convivencia común e independiente bajo los Artículos de la Confederación comenzó a mostrar sus dificultades, varios líderes revolucionarios pensaron en más de una ocasión en la posibilidad de que aquellas regiones se organizaran por su propia cuenta en subconfederaciones. Estas ideas, motivadas por intereses que analizaremos luego, se opacaron luego del acuerdo de la Convención de Filadelfia en 1787. Pero volvieron a encontrar sustento material décadas más tarde, y constituirían la base histórica de las divisiones que provocaron la Guerra de Secesión entre las dos regiones del Norte (Nueva Inglaterra y del Medio) y la del Sur.

Intereses y conflictos

Gran parte del aspecto contingente de este proceso tiene que ver con una variable que juega un factor clave en la organización de una comunidad nacional: los intereses (económicos y políticos) de los actores que participan de este proceso y los conflictos que surgen de la relación entre ellos. Estos intereses condicionan seriamente las chances de los protagonistas para acordar la organización nacional. A veces tales intereses coinciden, y las posibilidades de coordinación son amplias. En otras ocasiones coinciden pero también divergen, y se requieren largos procesos de negociación para llegar a un acuerdo. Y en muchos otros momentos tales intereses se oponen de tal manera que dificultan y obstaculizan seriamente las posibilidades de alcanzar un arreglo que satisfaga a los actores; más aún, tales dificultades y obstáculos pueden ser de tanta envergadura que conducen a enfrentamientos, luchas y guerras.

Esto último, por ejemplo, es lo que sucedió en Argentina. Allí, el período que siguió a mayo de 1810 se caracterizó por la persistencia de cuestiones económicas y políticas conflictivas entre las provincias que la formaban. Hasta 1853, estos temas

fueron el control del único puerto internacional del país (Buenos Aires) y de sus ingresos de aduana, las políticas comerciales y la oposición entre centralización y descentralización gubernamental. De acuerdo con sus respectivos intereses en cada uno de estos temas, las catorce provincias se dividieron de la siguiente manera: aquellas que querían libre navegación de los ríos y las que preferían un control monopólico del puerto; las provincias que deseaban nacionalizar los recursos aduaneros y las que pretendían un control provincial de sus propios ingresos de aduana; las proteccionistas y las librecambistas; las centralistas y las descentralizadoras.

En los Estados Unidos, las condiciones históricas posrevolucionarias también se caracterizaron por la existencia de cuestiones económicas y políticas conflictivas –unas más persistentes que otras–: las tierras del Oeste, la representación estadual en el Congreso, las contribuciones al tesoro nacional, las políticas comerciales y la cuestión de la centralización y la descentralización. Del mismo modo que en Argentina, los intereses de los actores alrededor de estas cuestiones dividieron a los trece Estados norteamericanos de la siguiente manera: norteños y sureños, *con tierra* y *sin tierra*, pequeños y grandes, centralistas y descentralizadores.

Pero aún cuando en ambos casos había múltiples cuestiones conflictivas –y algunas hasta del mismo tipo–, la estructura de los conflictos fue diferente. En Argentina, los conflictos polarizaron siempre a los actores en dos grupos enfrentados de intereses. Lo que algunos estudiosos llaman conflictos *sobreañadidos*. Los intereses de la antigua capital del virreinato, Buenos Aires, se oponían sustancial y sistemáticamente a los de las provincias del litoral y del interior. Tanto el control monopólico del puerto y de su aduana como las políticas de libre comercio convenían al mejor interés económico de Buenos Aires. Lo primero era contrario a lo que pretendían las provincias del litoral, y lo segundo atentaba contra los intereses del interior. Por su parte, estos dos grupos de provincias, aún cuando tenían ciertas diferencias regionales, coincidían en la cuestión crucial de nacionalizar los ingresos de aduana y en su oposición a las acciones hegemónicas de Buenos Aires.

Por su parte, en los Estados Unidos los diversos antagonismos dividieron a los actores en alianzas múltiples, según el tema en discusión. Lo que se ha dado en llamar conflictos *entrecruzados*. Tal estructura de conflictos no permitió la formación de dos grupos polarizados de intereses. Estados que se enfrentaban alrededor de ciertos conflictos se unían a la hora de tratar otras cuestiones; incluso cuando ciertos Estados tenían intereses regionales comunes, motivados por similitudes económicas, otros antagonismos dividían sus propósitos y sus acciones.

Una segunda diferencia es que en Argentina uno de los actores, Buenos Aires, fue claramente hegemónico tanto en el nivel político como económico. A la hora de organizar institucionalmente el país, no había provincia que pudiera competir con la antigua capital del virreinato ni en el poder económico ni en su influencia política. Más aún, por diferentes razones (estructurales en el caso del interior, de intereses de corto plazo en el caso del litoral), el resto de las provincias dependía económicamente de Buenos Aires. Por su parte, ésta no podía transformar su hegemonía económica en control político institucional debido a que, entre otras cosas, los espacios institucionales comunes de representación y decisión la colocaban siempre en situación minoritaria frente a las restantes provincias.

En los Estados Unidos hubo más de un actor dominante en los niveles económico y político, los llamados Estados grandes: Massachussets, Nueva York, Pennsylvania, Virginia y Carolina del Sur. Estos actores estaban unidos por ciertos intereses comunes (por ejemplo, la cuestión de la representación política de los Estados), pero también divididos a raíz de sus intereses regionales y económicos. Algunos de ellos podían formar una alianza dominante, pero la diversidad de sus intereses no les permitía formar una coalición estable. Dada la ausencia de una alianza hegemónica estable, los Estados grandes –y también los chicos– podían satisfacer parte de sus intereses dentro de los límites de ciertos marcos institucionales comunes. Estos marcos

institucionales no constituían una amenaza decisiva a sus intereses económicos.

La búsqueda de instituciones

Estos conflictos de intereses condicionaron seriamente el diseño de instituciones comunes. Específicamente, de las instituciones que podían organizar de alguna manera la interacción política y económica entre las provincias o los Estados. Más aún, condicionaron seriamente la posibilidad de organizarse bajo un marco institucional común, o de separarse en regiones independientes y autónomas entre sí.

Lo que sucedió fue que, dados los intereses y conflictos mencionados anteriormente, las instituciones que podían aglutinarlos (confederación, federación, unidad) tuvieron consecuencias distintas para los Estados y provincias. Dicho de otra manera, a los actores no les daba igual cualquiera de esos esquemas organizativos. Para cada uno de ellos, cada mecanismo institucional común, y eventualmente la unión misma, generaba resultados distintos, dispares e incluso opuestos. En uno de los casos de análisis, tales diferencias fueron relevantes.

En efecto, en el caso de Argentina, a partir de 1820 la posibilidad de independizarse del resto de las provincias, es decir la secesión, se transformó en la mejor alternativa para Buenos Aires en términos de beneficios económicos. Aunque no era la mejor opción en términos estratégicos, ya que provocaría la reacción del litoral y del interior, de todos modos persistió como una alternativa posible y deseable, hasta que finalmente se concretó en 1853.

En el caso de los Estados Unidos, la mejor opción económica para la mayoría de los Estados grandes era unirse a los otros Estados, es decir, la unión. Como consecuencia, estos Estados líderes preferían buscar una solución dentro de esos límites. Esto no significa que la secesión haya sido desechada como alternativa. Pero la mayor parte de las veces fue vista como una

estrategia a ser elegida en caso de que la unión no funcionase, y nunca como la primera y mejor opción.

En Argentina, la estructura de los conflictos también influyó sobre la percepción de los beneficios de cada opción institucional en el caso de las distintas alternativas de organización común. Como dijimos antes, dada la posible reacción de las provincias en su contra si se separaba, Buenos Aires decidió continuar su participación en el juego político nacional una vez terminadas las guerras de Independencia. A partir de 1820, el diseño institucional que más le convino fue la confederación. Dada su permanente minoría en asambleas o cuerpos colegiados, este mecanismo le permitía mantener su propio puerto y el control de las políticas comerciales que dependían de ello. Para las provincias del interior y del litoral, la mejor solución institucional era la federación. Su principal característica (un fuerte gobierno nacional) les permitía, dado que conformaban una mayoría frente a Buenos Aires, proteger de mejor manera sus intereses contra la independencia económica y el poder de la provincia más grande del país.

En Estados Unidos, los actores también tenían distintas preferencias en relación con las alternativas institucionales comunes, pero esas diferencias eran menos decisivas que en el caso argentino. Por un lado, sus preferencias estaban divididas por la existencia de distintos tipos de conflictos. Massachussets, un Estado grande y del Norte, por razones políticas era partidario de un sistema de confederación, mientras que Pensylvania, también grande y del Norte, por las mismas razones, optaba por un sistema de federación. Pero además, la confluencia de distintos intereses en un mismo actor hacía las diferencias entre cada alternativa menos significativa para él mismo. Por razones económicas, Virginia prefería el gobierno débil de la confederación, pero a través del tema de la representación política podía esperar mayores beneficios bajo una federación. Massachussets prefería un sistema de confederación por razones políticas, pero la mayor fuerza de los poderes del Congreso –propia de un sistema federativo– beneficiaría sus intereses comerciales.

Los Estados pequeños en Estados Unidos, a diferencia de sus pares argentinos, preferían un sistema de confederación, ya que era el que mejor protegía sus intereses a través del sistema de representación: un Estado, un voto.

Hay una similitud interesante en ambos casos en relación con esta última conclusión. Los actores políticos que estaban a la defensiva en cuanto a la protección de sus intereses, o se daban cuenta de que no podían ser mayoría, tendían a preferir la confederación. Las características institucionales de la confederación parecían preservar mejor el *status quo* y las posiciones y estructuras de intereses ya existentes.

Las posibilidades del diálogo

Más aún, la influencia de la particular estructura de intereses no se hizo patente sólo sobre el conjunto posible de alternativas institucionales, sino sobre la posibilidad misma de reunirse en asamblea (congreso o convención) para discutir y negociar cualquiera de esas alternativas. Los actores sabían qué querían ellos y qué querían los otros, y tenían por lo tanto expectativas razonables sobre cuáles podían ser los resultados de una eventual reunión para discutir un acuerdo institucional. Esas expectativas condicionaron la chance misma de convocar a una reunión con el objetivo de diseñar una Constitución.

En Argentina existían pocas probabilidades de que una asamblea se reuniera y, si lograba reunirse, de que pudiera producir con éxito un acuerdo constitucional estable. Buenos Aires, hegemónica en el nivel económico, no tenía su propia mayoría y no podía ser parte de una coalición mayoritaria permanente en el nivel institucional. Conocía los intereses de las otras provincias, y por lo tanto, podía esperar con razonable certeza que los resultados de una convención le fueran adversos. Por esta razón, su mejor estrategia era obstruir su formación y generar una estrategia de pactos que le permitiera mantener su hegemonía, o controlar estrictamente su organización y sus

resultados. Aun en este último caso, tenía serias dificultades para generar resultados institucionales que fueran estables en el tiempo. Por su parte, las provincias del interior y del litoral eran incapaces de convocar a una convención constituyente por su propia cuenta. O mejor quizás, éstas no estaban interesadas en una convención que no contara con la presencia de Buenos Aires, ya que esta última –con su puerto, sus ingresos aduaneros y sus políticas comerciales– era crucial para una organización común y para los intereses de las provincias. La definición y la resolución de estos conflictos eran los pilares fundamentales a partir de los cuales se elaborarían los mecanismos que organizarían el país. Y tal posibilidad dividía siempre y de la misma manera a Buenos Aires del resto de las provincias.

En Estados Unidos había muchas más posibilidades para la reunión de una convención y la elaboración de un acuerdo constitucional común. La existencia de conflictos *entrecruzados* no permitía que alianza alguna, aunque fuera dominante, permaneciera estable lo largo de una convención. Más aún, también a diferencia de Argentina, esa misma estructura de conflictos e intereses proveía a los actores de elementos variados para la negociación y los intercambios, lo que motivó que las negociaciones fueran complejas y, por sobre todo, que los acuerdos posibles fueran múltiples. Ello tuvo un doble efecto. Por un lado, los actores no pudieran prever cuáles serían los mecanismos institucionales específicos que finalmente se acordarían en un congreso. Pero por otra parte, dada la diversidad de posibilidades y la ausencia de coaliciones hegemónicas permanentes, los actores –principalmente los Estados grandes– podían esperar razonablemente no ser perjudicados de manera sustancial en ninguna de estas asambleas.

A modo de conclusión

En Estados Unidos, luego de once años de vida independiente, el arreglo sobre la Constitución que organizaría la vida

en común fue negociada y acordada en Filadelfia en 1787 y aceptada por los Estados dos años más tarde. En Argentina, tal arreglo no fue posible: a lo largo de cuarenta años de vida independiente, las provincias fracasaron en cinco ocasiones (1813, 1819, 1826, 1828 y 1834)[2] en acordar un marco institucional para su vida común, y se enfrascaron en duras y sangrientas guerras civiles. Con Buenos Aires segregada en 1853, las otras provincias acordaron su propia Constitución; seis años más tarde derrotaron a Buenos Aires en el campo de batalla y le obligaron a aceptar su Carta Magna. Aún así, la poderosa Buenos Aires logró negociar ciertos beneficios en el acuerdo final.

Durante todo ese período, en Argentina los actores diseñaron e implementaron mecanismos provisorios o acuerdos parciales, a los fines de mantener ciertos niveles de relaciones hasta que las circunstancias permitieran un compromiso estable y permanente. Sin embargo, fueron arreglos muy precarios, y expuestos a nuevos enfrentamientos y luchas entre las partes, tal como sucedió.

En ambos países, algunas de las cuestiones problemáticas requirieron que ambos compromisos constitucionales incluyeran acuerdos específicos y sustantivos para su resolución. A veces fueron arreglos explícitos, como el caso de la cláusula del comercio y la esclavitud en la Constitución de 1787 de Estados Unidos; o el tema de las aduanas en la Constitución Argentina de 1853. En otras ocasiones, ciertos conflictos se "resolvieron" ya sea evitando su mención explícita o simplemente posponiéndolos para más adelante: estos fueron los casos del tema de la religión en Estados Unidos y el de la capital de la nación en Argentina.

Sin duda que, además de los intereses económicos y políticos, muchos otros factores juegan en la dificultad de un conjunto de actores para ponerse de acuerdo y, como en este caso,

2. Se refiere a la Asamblea Constituyente de 1813, los Congresos Nacionales de 1816-9 y de 1824-7, la Convención Nacional de 1828 y el Pacto Federal de 1831.

arreglar las bases para su vida en común. Algunos de ellos distorsionan nuestra percepción de las cosas al punto de exagerar la existencia cierta de tales dificultades. Howard Raiffa, un excelente estudioso del análisis estratégico y de la teoría de la negociación, ha dicho que "realmente no somos una sociedad donde lo que uno gana lo pierde el otro; el problema es que a veces actuamos como si lo fuera."

Dicho esto, una de las tareas es tratar de desentrañar cuáles son los distintos factores que juegan en la percepción de los actores. Las historias que acabamos de relatar persiguieron ese objetivo, destacando en particular la manera en la que ciertos tipos de intereses juegan en ocasiones para condicionar u obstaculizar las posibilidades de un acuerdo común.

En efecto, la existencia simultánea de intereses divergentes y similares crea condiciones más propicias para establecer acuerdos. En los Estados Unidos, tales circunstancias permitieron que las trece colonias originales diseñaran esquemas institucionales que les posibilitara acordar en un tipo de organización común para seguir adelante con su vida social. En otros momentos, sin embargo, la existencia de intereses divergentes puede polarizar de tal modo a los protagonistas que el hallazgo de instituciones comunes que organicen la vida social se hace particularmente difícil. Así sucedió en Argentina: bajo condiciones especialmente conflictivas, catorce provincias se esforzaron, sin éxito, para alcanzar un marco institucional común que les permitiera establecer las bases de su vida social conjunta.

Una de las conclusiones más dramáticas de este último caso es que a veces tales intereses en conflicto persisten junto a un verdadero afán por organizar la vida en común –y lo impiden–. El sólo hecho de que las provincias hayan intentado –y fracasado– en cinco ocasiones reunirse en asamblea común es testimonio de tal afán. Pero también de la persistencia y envergadura de las dificultades y de los obstáculos. Nadie mejor que Domingo Faustino Sarmiento, uno de los padres fundadores argentinos, para poner de relieve esa tensión paradójica entre el deseo de unirse y los intereses que pujaban en sentido contrario.

Edited with the trial version of
Foxit Advanced PDF Editor
To remove this notice, visit:
www.foxitsoftware.com/shopping

Con ocasión de la Convención que se había reunido en 1860 para acordar los términos de la anexión de Buenos Aires al resto de las provincias, manifestó: "¿A qué resultados llegará la Convención? Todos nosotros (los representantes de Buenos Aires) estamos de acuerdo en unirnos a la República, y estoy seguro de que no existen esos sentimientos que la preocupación o la lógica atribuyen a Buenos Aires. Pero luego vienen los hechos y la realidad de las cosas, que son superiores a toda convicción nacional".

Estos "hechos y realidad de las cosas", constituyen el desafío más importante y profundo, tanto teórico como práctico, para estudiar y comprender aspectos de los procesos históricos que obstaculizan acordar las bases de la convivencia fraterna de una comunidad. Los protagonistas de un determinado momento histórico desean la unión, y sin embargo, las diferencias entre ellos pueden más que tal afán.

En cualquier caso, el diseño de instituciones adecuadas es uno de los modos, aunque sin dudas no el único, para entender de qué manera, bajo ciertas circunstancias, un grupo de actores sociales puede, con mayor o menor posibilidad, llevar adelante el difícil proceso de acomodar sus diferencias y encarar el desafío de transformar su pluralidad de intereses en uno. Este es uno de los pilares sobre los que se asientan algunas de las bases sustantivas de la vida fraterna de una comunidad política.