

LA NACIÓN ARGENTINA Y LOS SENTIDOS DEL FEDERALISMO

*María Celia Bravo*¹

El federalismo constituye un modelo de organización política que en la práctica puede adquirir significados y efectos diferentes, en función de las tradiciones previas y del proceso histórico de los respectivos países. En su definición convencional, el federalismo puede ser considerado una forma particular de organización del Estado fundada en la asociación voluntaria de entidades soberanas que delegaron parte de sus atribuciones para constituir un poder central; en consecuencia, en un sistema federal las competencias del gobierno nacional y las de las provincias o estados se definen constitucionalmente, conservando cada cuerpo político autonomía y autoridad para actuar en sus propias esferas de poder.

En los países hispanoamericanos, el federalismo incidió decisivamente; su influencia devenía de la tradición federalista estadounidense, cifrada en la Constitución de 1787, votada para modificar el esquema originario de Confederación, que acordaba una amplia autonomía a los estados y derechos limitados al poder central; así, para los EE.UU. el federalismo representaba una instancia superadora de la Confederación, al otorgar amplios poderes al gobierno central en lo relativo a las relaciones exteriores, la defensa militar y la política monetaria, aunque cada estado conservaba autonomía en los negocios locales, en función de un diseño que, en teoría, les permitía resguardarse de las tendencias centralistas del gobierno de la Unión.

En el esquema federal, los estados (o las provincias) son considerados partes constitutivas esenciales en la formación y funcionamiento de una entidad política de carácter nacional; esta concepción revela la vigencia de un criterio de división territorial del poder que contemplaba los diversos intereses estadales y les garantizaba una participación igualitaria en

1 ISES-CONICET-UNT-Argentina.

materia política. Desde este punto de vista, la solución federal modificaba la concepción liberal clásica –que solo reconocía la existencia de ciudadanos que alternaban individualmente con el gobierno– e incorporaba una instancia mediadora, expresada en un criterio territorial representado por colectividades que podríamos denominar estados (o provincias), a los que se reconocía como partes fundadoras y constitutivas del cuerpo político. No obstante, este esquema incorporó principios del liberalismo clásico, en tanto adoptó constitucionalmente un conjunto de garantías individuales que cumplían la función de proteger a los ciudadanos de la potencial arbitrariedad de los gobernantes.

Si la experiencia federal estadounidense evocaba un movimiento centrípeto, que tendía a la unidad, la tradición historiográfica argentina utilizó la denominación de federalismo para designar una etapa inorgánica en la que las provincias rechazaron los modelos centralistas de organización (las Constituciones de 1819 y 1826), para vincularse mediante pactos de distinta índole, que no llegaron a cristalizar en una estructura estatal de carácter nacional. En ese sentido, como señaló José Carlos Chiaramonte, la concepción argentina en torno al federalismo expresaba un equívoco, reiterado insistentemente por la historiografía, en tanto esa denominación se utilizó para caracterizar movimientos defensivos de las partes provinciales actuantes en el marco de la disociación política del antiguo Virreinato del Río de la Plata. En tal sentido, el proceso de descomposición del orden colonial, caracterizado por la retroversión de la soberanía a las ciudades, representadas por los cabildos, fue caracterizado como antecedente del federalismo argentino.

1. Los sentidos del federalismo durante la organización nacional (1830-1862)

Durante la década de 1830, en el curso de un proceso caracterizado por la intensidad de los conflictos armados entre los grupos regionales en pugna, las provincias se consolidaron como las únicas entidades políticas tangibles, mientras los débiles ensayos nacionales se disolvieron, dando lugar a una unión laxa que se manifestó en la Confederación rosista; no obstante, en el vocabulario político argentino la denominación “provincia” evocaba la voluntad de pertenencia de las partes a una unidad política mayor todavía inexistente, aunque en la práctica estas entidades funcionaran según un estatus ambiguo que oscilaba entre la autonomía y la soberanía, situación que indicaba un comportamiento de virtual independencia. Bajo estos fundamentos, las provincias suscribieron pactos de unión; el más

importante fue el de 1831, denominado Pacto Federal, a través del cual esas entidades delegaron el manejo de la representación exterior en el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. A pesar del invocado propósito de unión, los pactos afirmaban en la práctica la tendencia confederal, que no llegó a cristalizar en una estructura institucional definida, en parte, por la imposibilidad de las provincias de suscribir un acuerdo de mayor alcance que expresara los intereses contrapuestos de las partes, y también por la incapacidad de la entidad política más poderosa, la provincia de Buenos Aires, de liderar un proceso de unidad territorial y organización política.

La situación de indefinición institucional se prolongó durante más de cuatro décadas y generó un statu quo en el que las provincias del exvirreinato del Río de la Plata operaron sin Constitución alguna; durante este lapso, la especial ubicación geográfica de Buenos Aires, único puerto con conexión con el exterior, le permitió controlar el comercio en el territorio rioplatense. Esta hegemonía económica –que se reflejó en el manejo de la aduana y del único banco existente, ambos propiedad de la provincia de Buenos Aires– constituyó un factor de discordia y de guerra civil, pero también operó como factor de unidad, porque la creación del Estado argentino requería despojar a la provincia de Buenos Aires de las atribuciones de naturaleza nacional indebidamente apropiadas, como el manejo exclusivo del comercio exterior.

En la década de 1850, en el marco del enfrentamiento armado con el flamante gobierno nacional surgido de la sanción de la Constitución de 1853, Buenos Aires protagonizó el ejemplo más extremo de disociación política al autodenominarse “Estado”, designación que alude en la tradición argentina al atributo de soberanía, y al resistir el proceso de unidad política sobre la base de la separación del colectivo nacional. En dicho contexto, figuras como Alberdi o Mitre, aunque militaban en bandos opuestos, adoptaron un discurso que sostenía el principio de una nación o estado preexistente al pacto institucional. La intervención de Mitre en la legislatura de Buenos Aires cuando se decidía la condición “soberana” del Estado de Buenos Aires en la Convención Constituyente de la provincia en 1854 es elocuente en ese sentido:

hay, señores, una nación preexistente, y esa nación es nuestra patria, la patria de los argentinos. El pacto social de esa nación, el derecho, la ley preexistente que debe servirnos de norma, se halla aquí en este mismo recinto. Allí esta: es el acta inmortal de nuestra independencia, firmada en Tucumán

en 1816, por las provincias unidas en Congreso. Ese pacto es anterior y superior a toda ley.

En esa oportunidad, la posición de Mitre fue minoritaria, porque primó la designación estatal, a la que consideró ilegal e improcedente y que en la tradición política argentina equivalía al carácter soberano de un cuerpo político.

Así, el argumento que exaltaba la idea de la nación preexistente devino del campo político y fue posteriormente asumido por la historiografía argentina. En consecuencia, la apelación a una unidad política previa gravitó en la denominación del periodo, de modo que esa concepción contribuyó a la utilización de la caracterización federal para aludir al periodo comprendido entre 1830-1850, aunque su significado no se ajustaba al comportamiento esgrimido por las provincias que actuaron como entidades cuasisoberanas que formalizaban sus relaciones a través de pactos ofensivos-defensivos de distinto tipo. En consecuencia, el artificioso componente de “nacionalidad previa” emanada por la pertenencia a una unidad política anterior operó como vector aglutinador y generador del pacto institucional de 1853.

Con la derrota del gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, en la batalla de Caseros en 1852 tomó consistencia el proyecto que propiciaba la unidad política bajo la organización federal de signo centrípeto. El primer paso consistió en designar una autoridad nacional provisoria, desempeñada por el general Urquiza, dotado en teoría de poder económico y militar para garantizar en la práctica los postulados de unificación. Esta solución fue objetada por la provincia de Buenos Aires que, en nombre del federalismo, se erigió en la principal opositora a la construcción de un poder nacional fuerte.

En 1852, la Legislatura bonaerense discutió el Acuerdo de San Nicolás que convocaba a un Congreso Constituyente y rechazó de plano dicho documento; el efecto inmediato fue la segregación de la provincia de Buenos Aires, que no mandó convencionales, ni juró la Constitución de 1853, y se mantuvo escindida hasta 1860. En ocasión de discutirse el Acuerdo de San Nicolás en la Legislatura de Buenos Aires, cuyos integrantes eran contrarios a asistir al Congreso Constituyente, el ministro de Justicia de la provincia, Vicente Fidel López, defendió el documento que propiciaba la sanción de una Constitución con el siguiente argumento:

los gobernadores no han podido hacer más que empezar por establecer un centro de cohesión [...] quiero que el poder

nacional tenga fuerza material, para que la ley común goce también de esa fuerza contra la disolución del vínculo [...] amo al pueblo de Buenos Aires en donde he nacido. Pero alzo mi voz para decir que mi patria es la República Argentina, no Buenos Aires. Quiero al pueblo de Buenos Aires dentro de la República y en la República.

Para López se trataba de llenar un vacío de poder construyendo una entidad estatal poderosa, capaz de asegurar el orden y dirimir las diferencias entre grupos regionales enfrentados. De manera que los liberales argentinos, antes de considerar negativamente el poder del Estado frente a los ciudadanos, sostenían que este agente, regulado por una Constitución, era el único que podía garantizar la unidad política, el ejercicio de la ley y las libertades civiles.

La sanción de la Constitución de 1853 constituyó el punto de partida de un nuevo proceso –no exento de conflictos armados– signado por el paulatino fortalecimiento del Estado central. Como medida preliminar, el principio de legitimidad institucional se afirmó con la adopción del régimen republicano y federal, fórmula que concitó el consenso de las partes involucradas, porque incluso la segregada dirigencia bonaerense no discutió la forma federal para la organización del nuevo Estado. En consecuencia, el debate político se centró en los significados del federalismo argentino. Para el gobierno nacional, el carácter federativo del régimen se expresaba en un movimiento de reducción a la unidad, que como señaló Natalio Botana, implicaba en la práctica el ordenamiento centralista posible, que evocaba la tradición unitaria reformulada en el marco de una arraigada tradición provincial de autogobierno. Este movimiento requería de un actor, el flamante gobierno nacional, al que se le adjudicaban, en teoría, recursos materiales y considerable poder coactivo. Sin embargo, existía otra forma de entender el federalismo, el sustentado por Buenos Aires, que defendía el poder de la provincia en un esquema de tipo confederal que restaba potestades al gobierno nacional en lo relativo al poder militar y a la conformación de un sistema recaudador centralizado.

No obstante, el federalismo que prevaleció y dio forma al Estado argentino expresaba en lo instrumental una tendencia a la centralización, que exigía la unidad de las partes dispersas para terminar con la práctica confederal en la que habían funcionado las provincias desde la década de 1830. En consecuencia, en el contexto de la organización del Estado se impuso una visión que enfatizaba la idea de un pasado común simbolizado

por la común pertenencia de origen (el colapsado del Virreinato del Río de la Plata) y por la participación de las distintas entidades en las guerras de independencia. Por lo tanto, se partía del supuesto de que las provincias eran entidades autónomas, no soberanas, en tanto habían sido integrantes de un solo Estado. De modo que el concepto de la “nación pre-existente” constituyó un componente necesario para apuntalar la tradición federal centralizadora. Tal visión fue formulada por Alberdi, quien afirmaba que “constituir el país quiere decir consolidar, nacionalizar ciertos objetos, en cuanto a su régimen de gobierno”. Así, la solución institucional de 1850 incorporó dos legados: el unitario y el federal. Alberdi denominó esta síntesis “fórmula mixta”, porque conciliaba “la nacionalidad y el provincialismo, los intereses de todos y los intereses de cada uno, que hace a la vez al país una unidad y una federación”.

De modo que en el periodo posterior a Caseros, determinado por la caída de Rosas y el declive de una forma dominada por una praxis confederal, prevaleció el esquema instituido por la constitución nacional, de tendencia centrípeta, fundada en las amplias atribuciones otorgadas al Ejecutivo, al que se le otorgaba una función centralizadora. Al mismo tiempo, se le asignaba a las provincias una participación igualitaria en el Senado, competencia para elegir sus gobernantes, para organizar su justicia y el régimen municipal. Se le acordaba potestad para elegir a los jefes de las milicias provinciales y la obligación de sostener la educación popular en sus distritos. Ese sistema introducía un recaudo federal, cifrado en el Senado nacional, que acordaba a las provincias del interior una mayoría estable en dicha cámara. En este diseño, destinado a realizar la unidad nacional, se abría una amplia capacidad de decisión a las provincias.

Sin embargo, el federalismo instituido tenía un perfil coercitivo explícito, reflejado en la intervención federal, facultad acordada al Poder Ejecutivo y al Congreso para despojar a las provincias de sus atribuciones federales si en sus distritos se violaba la forma republicana de gobierno. Este instrumento fue utilizado por el gobierno nacional para someter a las élites regionales díscolas a respetar su potestad. Pero el federalismo centrípeta incluía también un componente cooperativo, puesto que acordaba a las provincias subsidios nacionales cuando sus presupuestos no alcanzaran a reunir los gastos ordinarios.

2. La construcción institucional en el marco del federalismo centralizador

La definición de las incumbencias entre la nación y las provincias se fueron definiendo en la práctica porque las ambigüedades de la propia constitución tejieron una compleja y cambiante relación entre el poder central y las provincias que se redefinió al calor de la política. La Constitución estableció que los recursos del Estado estaban compuestos por los derechos de importación y exportación y por los devenidos de las tierras fiscales, de la renta de correos, de los empréstitos u otras operaciones de créditos. Estas prescripciones comenzaron a hacerse efectivas una década posterior, puesto que hasta 1860, el presupuesto de la rebelde provincia de Buenos Aires, sustentado en el manejo de su aduana, que seguía teniendo carácter provincial a pesar de lo dispuesto por la constitución, duplicó al del naciente Estado Federal, que se debatió en un estado de endeudamiento crónico.

Este desequilibrio material se contrarrestaba con un poderío militar equivalente, constituido básicamente por el ejército provincial de Entre Ríos. En 1859, el enfrentamiento armado entre Buenos Aires y el novel Estado Federal en la batalla de Cepeda se resolvió a favor de este último, circunstancia que determinó la integración de la provincia rebelde, previo examen de la Constitución; también se resolvió un punto importante: la provincia sometida aceptaba que la aduana de Buenos Aires tendría un carácter nacional; no obstante, la integración de la provincia al colectivo nacional no resolvió la tensión con el Estado central; algunas modificaciones del texto constitucional dejaban inconclusa la unión institucional. En lo relativo a la fijación de la Capital del país, se modificó el artículo que declaraba que “las Autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la Ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación por una ley especial”, reemplazándolo por “la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”; tal reformulación dilataba la resolución de la cuestión de la Capital, que solo logró resolverse a sangre y fuego en los combates de 1880. La cláusula negociada que tuvo más incidencia para Buenos Aires fue la que estableció el traspaso de su aduana a la nación a cambio de que se le garantizara el presupuesto provincial del año 1858; de esta forma, a pesar de entregar su principal fuente de recursos, la provincia se aseguraba el ejercicio de sus rentas normales; tal negociación, realizada en 1859, dejaba inconclusa la unión, situación que no mitigaba las tensiones existentes entre ambas entidades.

En 1862 afloró nuevamente el conflicto, cuyo desenlace fue la batalla de Pavón, que determinó el colapso del gobierno nacional. El control político fue asumido por el gobernador de Buenos Aires, Bartolomé Mitre, quien asumió interinamente el Poder Ejecutivo Nacional e inició una nueva etapa del proceso de construcción estatal. Mitre, nuevo conductor del proceso, anunció que preservaría la unidad nacional sobre la base de la Constitución reformada y la conducción porteña, que tendría el rol de “intérprete de la voluntad de sus hermanas”. En ese contexto, las provincias retiraron los poderes al caduco gobierno nacional, le encomendaron la presidencia provisional y lo autorizaron para reunir un nuevo Congreso. Mitre envió contingentes militares a las provincias con el objetivo de remover los gobiernos que no guardaban sintonía con el liberalismo porteño; concluida esa tarea procedió a reorganizar el Congreso nacional.

El ejercicio legal del gobierno promovió en Mitre un giro en su percepción del poder, al promover la nacionalización efectiva de la Aduana de Buenos Aires, repartición que operó como principal fuente de sustentación económica del Estado argentino; como contrapartida se reconoció la deuda del colapsado gobierno nacional y el presupuesto de la provincia de Buenos Aires, cuya integridad se había acordado en el pacto de 1859.

Para apreciar el bajo umbral desde el que partía la empresa de construcción del Estado argentino en la década de 1860, se justifica reproducir la opinión del ministro de Hacienda del presidente Mitre:

[...] nada existía. Faltaban los primeros antecedentes indispensables a toda administración. Recién entonces acababa de establecerse la residencia de las Autoridades Nacionales y faltaba hasta el local para los empleados y para el Gobierno mismo. [...] No había Tesoro ni Contaduría Nacional: todo era preciso crearlo, aún para el servicio más urgente. Las rentas nacionales en Buenos Aires debían separarse de las rentas provinciales [...].

De modo que había que crear una administración propia, acordar una sede de gobierno, reformular la relación de la nación con la provincia de Buenos Aires y construir un instrumento coactivo (el ejército nacional) capaz de hacer efectivo el control del gobierno central sobre el conjunto del territorio; esta tarea insumió dos décadas. Sin embargo, el fortalecimiento de las funciones coactivas le permitió al Estado central reducir a las

provincias, comenzando por las más débiles del norte del país y de la región de Cuyo, para culminar con la derrota de la más poderosa, la provincia de Buenos Aires, en 1880.

Entonces, ¿cuáles fueron los derroteros que marcaron el control de Buenos Aires por el gobierno nacional? Hacia la década de 1860, la base política de Mitre se erosionó al intentar solucionar el problema de la Capital con la federalización de la provincia de Buenos Aires; este proyecto naufragó ante la férrea resistencia de la dirigencia política bonaerense, que defendió la integridad de su provincia y formó un partido opositor denominado “autonomismo”, que defendía las potestades de esta entidad. En ese contexto, se arribó a una solución transitoria: las autoridades nacionales residirían por cinco años en la ciudad de Buenos Aires con jurisdicción sobre el municipio, hasta que se resolviera la “cuestión de la Capital” mediante la aprobación de la legislatura provincial del territorio que debía federalizarse.

La dilación e irresolución del problema de la Capital constituyó el combustible de la última gran guerra civil argentina. Expirado el plazo de 5 años, el Poder Ejecutivo y los restantes funcionarios nacionales fueron considerados huéspedes de las autoridades de la provincia de Buenos Aires, las cuales recobraron el control de la ciudad; tal degradación del poder nacional condujo a la creciente tensión entre ambas entidades políticas, puesto que, en 1880, el gobernador Carlos Tejedor movilizó la guardia nacional de Buenos Aires y se preparó para resistir los resultados de la elección presidencial que daban el triunfo al candidato del gobierno nacional, el general Julio Argentino Roca.

Así, coexistían dos formas diferentes de entender el federalismo: una expresada por el gobierno nacional y las provincias, que reivindicaba la hegemonía del estado nacional, y la otra, defendida por Buenos Aires, que recuperaba el sentido del anterior esquema confederal, sustentado en la limitación del creciente poder del Estado central y en la defensa de la autonomía de las provincias. La derrota de Buenos Aires cerró el ciclo del federalismo extremo; la provincia fue intervenida y la Legislatura bonaerense, reorganizada por el gobierno nacional, votó la federalización del municipio. En lo sucesivo, el derecho constitucional argentino ante conflictos de competencias entre la nación y las provincias defendió el principio de supremacía del poder nacional, utilizando el principio de la soberanía como fundamento.

La dinámica política nacional terminó definiendo el sentido de las candidaturas presidenciales de 1879; la de Carlos Tejedor se identificó cada vez más con la “causa de Buenos Aires”, la defensa de la integridad provincial bonaerense y la resistencia a las imposiciones del gobierno nacional, percepciones que desde la perspectiva provinciana tenían un fuerte componente localista; por el contrario, la postulación de Roca representaba la voluntad de las provincias o de sus gobiernos y también la capitalización definitiva del país como única garantía de orden y paz duradera.

En esta fase del conflicto actuó con energía el Congreso nacional, que sancionó la ley de intervención de la provincia e insistió en la disolución de la Legislatura porteña, contrariando la posición del presidente Avellaneda, que se oponía a la disolución del cuerpo; se decidió la normalización del gobierno de Buenos Aires y se convocó a elecciones. Posteriormente, el Congreso nacional votó la ley que declaraba la ciudad de Buenos Aires Capital de la nación, previa cesión de la nueva Legislatura provincial, que aceptó, salvo la solitaria y opositora voz del diputado Leandro Alem, la capitalización de la ciudad de Buenos Aires. A ningún contemporáneo se le escapaba el carácter decisivo de esta victoria que afirmaba de manera definitiva la supremacía del gobierno nacional. Como corolario, se prohibió a las autoridades de las provincias la formación de cuerpos militares. De esta forma, se corregía la ambigüedad de la propia Constitución, que otorgaba a las provincias injerencia en la organización de las milicias, que, en lo sucesivo, quedaron bajo la dependencia directa del poder nacional.

El triunfo federal de 1880 tuvo en su momento gran impacto político, no solo por la capitalización de Buenos Aires, sino porque se trató, además, de una victoria de orden constitucional, en tanto se rectificaron las ambigüedades del texto, al otorgarle al Estado central el monopolio absoluto del poder de coerción, y se despojó a las provincias de un instrumento clave para desafiar el poder nacional.

A partir de 1880, y por el imperio de la Constitución nacional, se modificó la fisonomía espacial del Estado argentino, que cambió con la incorporación de 400.000 km² de territorios, resultados de la llamada “conquista del desierto”. Este dilatado territorio austral se puso bajo la dependencia directa del Estado nacional y actuó como un importante activo para las operaciones financieras y de compraventa. Incluso en los autónomos espacios provinciales, el gobierno nacional impuso su impronta: fundó colegios secundarios, abrió más de 400 oficinas postales, sucursales del Banco nacional y tribunales de justicia federal; gestionó y, en algunos

casos, administró líneas ferroviarias, obras públicas, colonias oficiales, hoteles para alojar a la población inmigrante. Tales transformaciones constituían señales elocuentes del creciente vigor estatal que afirmaba su rol de “agencia de desarrollo” en el conjunto del territorio nacional. De esta forma, la Argentina experimentó un movimiento federal centrípeto, cristalizado en la construcción de un poder central vigoroso, que reservaba el federalismo para las 14 provincias históricas, mientras que la organización unitaria regía en los territorios nacionales que se incorporaron por el avance del Estado central.

El gobierno nacional dispuso de manera plena de los derechos de exportación e importación; de los ingresos derivados de las tierras fiscales, que se incrementaron de manera sustantiva con la ocupación militar de la Patagonia y del Chaco; de los recursos provenientes de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, y de los que se relacionaban con actividades empresariales como la explotación de los ferrocarriles nacionales y la administración del Banco Nacional. Asimismo, su preeminencia sobre las provincias se reflejó a través de los auxilios y subsidios nacionales. Por otra parte, la consolidación del Estado argentino se consumó a costa del debilitamiento político de la provincia más poderosa, Buenos Aires, que como consecuencia de la federalización de su ciudad perdió 18 electores; tal circunstancia diseñó una redistribución del poder que se manifestó en la integración de las Juntas de Electores por provincia, que elegían la fórmula presidencial. La representación instituida aseguró el predominio del interior, que se reflejó especialmente en los distritos considerados medianos, como Córdoba, Entre Ríos, Santiago del Estero, Corrientes, Catamarca, Santa Fe y Tucumán. No obstante, el efecto más relevante del declive político de la provincia de Buenos Aires fue el fortalecimiento del Estado central, que afirmó su supremacía sobre las provincias a través de una práctica que combinaba el consenso institucional y la coerción.

La vigencia de la Constitución determinó el lento despliegue de su normativa económica y social; a su influjo se organizó el servicio de correos, los caminos públicos y el ingreso de contingentes de inmigrantes que transformaron progresivamente la sociedad nativa e incorporaron nuevos componentes al imaginario de la nación. La imagen de sociedad abierta “a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, del preámbulo de la Constitución de 1853, constituyó un postulado previo que gravitó en la posterior transformación étnica de la sociedad argentina. A pesar de las disidencias políticas, el imaginario constitucional marcó a fuego a toda una generación impregnada por una suerte de nacionalismo

constitucionalista, concepto enunciado por Habermas, cuya matriz conceptual concibe a la nación como el espacio para el desarrollo de valores universales, postulado que influyó no solo a la Argentina, sino también a otras naciones latinoamericanas.

La derrota del federalismo extremo, defendido por la provincia de Buenos Aires, se afirmó en la práctica y en la teoría constitucional, con la supremacía del Estado nacional; una de sus consecuencias fue prohibir a las provincias la formación de cuerpos militares, sea cual fuera la denominación que recibieran; incluso se estipuló que los agentes policiales no debían organizarse en batallones. En la Universidad de Buenos Aires, José Manuel Estrada, profesor de la cátedra de derecho constitucional, enseñaba que las milicias eran guardias nacionales pertenecientes a la nación y, por lo tanto, “no podían ser convocadas sin autorización del Congreso, salvo en casos de suma urgencia, con obligación de dar cuenta al gobierno federal sin demora alguna”. Sin embargo, había voces que manifestaron un ideario contrario a esa concepción. Políticos como Leandro Alem, quien posteriormente sería uno de los fundadores de la Unión Cívica Radical (UCR), consideraba que la derrota de Buenos Aires representaba el ocaso de la Argentina federal, cuya suerte quedaba librada “a la voluntad y a las pasiones del jefe del Ejecutivo”.

La desmilitarización de la provincia más poderosa permitió que el Estado argentino se construyera con plenitud a partir de 1880. Como lo expresara Tulio Halperin Donghi, el triunfo de Roca representaba la supremacía del Estado central, que había coronado su triunfo con la conquista de Buenos Aires. En consecuencia, se asistió a un proceso de centralización política en lo relativo a su funcionamiento instrumental, aunque en el plano formal y político se cumplía con las normas estipuladas por la Constitución federal de 1853-1860. La consumación de un sistema político nacional gestó un “régimen de notables” que comenzó a cristalizarse en la práctica a partir de 1880. El movimiento institucional generó las condiciones para que se delineara el nuevo rol del gobernador, que había sido instituido en el artículo 110 de la Constitución nacional, pero no siempre había sido cumplido; la normativa consideraba a los gobernadores “agentes naturales del gobierno federal”, función que reivindicó el presidente Domingo Sarmiento cuando todavía el Estado nacional no tenía suficiente poder para hacer prevalecer su decisión en las provincias poderosas o para disciplinar a los gobernadores díscolos. No obstante, en 1880, con una presidencia robustecida, instituida como el motor central de una constelación de poderes provinciales que debían marchar al unísono, los gobernadores asumieron sin demasiadas resistencias el rol que la Constitución de 1853 les había deparado.

En lo sucesivo, el ámbito clave donde se expresó la relación nación-provincias fue el Senado, que compartía con el Ejecutivo nacional un conjunto de atribuciones sustanciales para el funcionamiento del sistema republicano: nombramiento de los magistrados del poder judicial, de los ministros plenipotenciarios, de los puestos superiores de las fuerzas armadas y de los obispos de las correspondientes diócesis; al tiempo que decidía sobre la declaración del Estado de Sitio. Como señaló Natalio Botana, era en el recinto del Senado donde los notables de las provincias se interiorizaban y decidían sobre los asuntos nacionales en el marco de un mandato más extenso (y reelegible) que los acordados a los ejecutivos provinciales. Como puede observarse, ese ámbito que relacionaba las élites provinciales funcionaba además como una instancia de nacionalización, en tanto participaban de la formación del gobierno federal. Una figura central para el funcionamiento del sistema era el gobernador, en tanto tenía mayores posibilidades de dirimir en la política local, escogía los integrantes de la Junta de Electores para la fórmula presidencial y participaba en la conformación de las legislaturas que decidían los representantes para el Senado de la nación. En ese sentido, el régimen de notables desplegado a partir de 1880 tenía su punto de sustentación en la relación entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobernadores provinciales; estos últimos tenían una función hegemónica en sus provincias en el marco de una relación de fuerzas en donde podía manifestarse también la injerencia del poder nacional. Sin embargo, los presidentes no podían prescindir del concurso de los gobernadores, mediadores obligados para el funcionamiento del sistema político nacional. La dependencia mutua entre el presidente y los gobernadores y la preminencia del gobierno nacional facilitaba la construcción de fórmulas de consensos. Se gestó así un equilibrio político frágil e inestable derivado de un sistema de elección defectuoso que no aceptaba la representación institucional de las minorías opositoras. Este diseño daba lugar a situaciones violentas de tipo revolucionario que producían divisiones insalvables en el interior de la élite política.

El recurso extremo de domesticación utilizado por el gobierno nacional consistió en la intervención federal, que fue utilizado en diez oportunidades entre 1880-1890; mediante este mecanismo se buscaba asegurar la reproducción del régimen político, aunque en algunos casos se trató de preservar el funcionamiento republicano, tal como lo establecía la normativa constitucional. Durante su presidencia, Roca utilizó solo en dos oportunidades este recurso, que se hizo efectivo a través de leyes votadas por el Congreso nacional; su sucesor, Miguel Juárez Celman,

intervino igual número de provincias, pero a través de acciones violentas patrocinadas por el gobierno nacional con el objetivo de promover la intervención y de reemplazar el elenco gobernante por grupos adictos al presidente. El incidente más resonante fue la revolución de 1886, realizada por funcionarios nacionales, en la provincia de Tucumán, cuyos electores habían votado otro candidato para la presidencia de la nación. El gobernador fue obligado a renunciar y el asunto se discutió en el Congreso nacional. En dicha oportunidad, el diputado Lucio Mansilla abogó por reducir las autonomías acordadas a las provincias y afirmó que “la bandera autonomista no es más que una invención [...] la nación es lo primero; las provincias, los Estados como se dice, son poquísima cosa”. Este discurso era representativo del nuevo clima político instaurado a partir de 1880. Por el contrario, el diputado por Tucumán criticó el despacho de intervención; consideraba que se omitía la consideración de un factor crucial, la revolución había sido, sino ordenada, por lo menos consentida por el presidente, y agregó: “Tucumán era la única nota discordante [...] queda un coro armonioso y uniforme [...] que sirve también para entonar un réquiem sobre el túmulo en el que reposan las más sagradas libertades políticas de la república”. Este tipo de episodios revelaba que la relación nación- provincia podía transitar por andariveles conflictivos. En este caso, se desalojaba a un grupo político que no tenía sintonía con el gobierno nacional, y la intervención del poder central era considerada –por la élite desplazada– un avasallamiento de la autonomía de las provincias generada por un uso inconstitucional del poder federal.

La práctica política se adecuó a las características de la élite gobernante conformada en la década de 1880. Se interactuaba en “partidos” o “ligas” de naturaleza local o nacional; se trataba de agrupaciones laxas, congregadas en torno a la figura de un notable, por lo general el gobernador, cuya voluntad era decisiva en el ámbito local. La figura política que articulaba este vasto espectro de fuerzas oficialistas era el Partido Autonomista Nacional (PAN), que no tenía estructura alguna ni reglas establecidas para decidir sobre las candidaturas. La base del PAN era la “liga de gobernadores”, integrada por casi todas las provincias, salvo Buenos Aires y Corrientes, que actuaban en la órbita del mitrismo; este sistema de alianzas había llevado a Roca a la presidencia. La supremacía ostentada por el PAN se manifestó en la ausencia de elecciones verdaderamente competitivas para la campaña presidencial de 1886; esta circunstancia no implicaba necesariamente una situación ordenada en el interior de la élite; por el contrario, las disputas por las candidaturas afluaron necesariamente en el interior de la fuerza hegemónica oficialista. En función de estas pretensiones, los

notables iniciaban sus trabajos electorales tejiendo en sigilo negociaciones personales con el objetivo de forzar la decisión del presidente, constituido en el “gran elector”. Mientras tanto, los candidatos trataban de asegurar su influencia en la mayoría de las provincias, y el presidente procuraba garantizar la sucesión del poder a los amigos considerados más leales. Tales propósitos requerían de un laborioso sistema de pactos, aunque en ocasiones se apelaba a recursos extremos, como las intervenciones federales, para controlar la situación política en las provincias menos proclives a aceptar las decisiones nacionales. Así, la lucha presidencial se trasladó al interior del partido gobernante a través de las ligas organizadas en torno a los distintos candidatos; ellas aportaron al PAN una dosis de dinamismo político que se expresó en la concertación de alianzas, pero también introdujeron un ingrediente de conflictividad e inestabilidad que fue preciso controlar a través de negociaciones entabladas en el más alto nivel de decisión, con el objetivo de preservar, en lo posible, la integridad de esta fuerza política.

El sistema representativo exigía la práctica sistemática del voto. El régimen de elecciones no establecía restricciones para ejercer el sufragio, solo se exigía la edad de 17 años y la condición de nativo; tal amplitud normativa no debe inducirnos a pensar que imperaba la “soberanía del número” en un contexto de una comunidad de iguales; por el contrario, regía la noción de la “soberanía de la razón”, preconizada por Alberdi, que implicaba la férrea tutela de las élites ilustradas sobre un electorado incapacitado para ejercer su derecho, en tanto era considerado rústico y analfabeto. Este panorama se complementaba con las transformaciones sociales operadas por la inmigración, que había modificado la fisonomía de la Argentina, principalmente del área pampeana. En 1895, de los 216.000 habitantes varones de la ciudad de Buenos Aires, solo 42.000 eran argentinos nativos. Los inmigrantes no se naturalizaban, ni tampoco –salvo excepciones– se involucraban en la política local como sucedía en Estados Unidos. De modo que la participación electoral en la Argentina era baja, votaban entre el 10 y el 15% de la población habilitada, aunque este índice era notablemente superior a otros países como Brasil. La mayoría de los testimonios de la época destacaban la apatía y la indiferencia como el estado de ánimo dominante en la ciudadanía. En consecuencia, el dinamismo electoral se fundaba en la acción de los caudillos de barrio o rurales que ocupaban los puestos inferiores de una intrincada red integrada también por conspicuos notables situados en la cima, de donde surgía el nombre del presidente de la república.

Los efectos del funcionamiento del federalismo centralizador se manifestaron en el crecimiento institucional del Estado nacional. Durante el periodo comprendido entre 1862 y 1880, la distribución del presupuesto nacional entre los cinco Ministerios revelaba el sentido y el carácter que asumió esta primera etapa de organización estatal. Durante dicho lapso, el Ministerio de Guerra consumió la porción más significativa del presupuesto, llegando a superar la mitad de los gastos totales del gobierno. La guerra del Paraguay consolidó este esquema presupuestario, al priorizar la organización del ejército, que llegó a contar con 25.000 efectivos; esta fuerza se reforzó con contingentes de guardias nacionales –reclutados por las provincias– ocupadas en el cuidado de las fronteras interiores y en la lucha contra los indígenas.

El Ministerio de Hacienda ocupó el segundo lugar en los gastos debido a los intereses y a la amortización de la deuda pública, en tanto el Ministerio del Interior, encargado del correo y el telégrafo nacional, de las obras públicas, la inmigración y la colonización, adquirió una importancia paulatina; estas obras eran para Sarmiento una señal del fortalecimiento del gobierno nacional y una expresión acabada del federalismo centralizador, como explicara en su mensaje elevado al Congreso en 1869: “las vías de comunicación entre nosotros también forman parte del sistema político. Nuestro partido puede tomar por símbolo una escuela, un telégrafo y un ferrocarril, agentes de pacificación y orden más seguros que cañones y penitenciarías”.

Sin embargo, a partir de 1880 se observa un crecimiento en las partidas presupuestarias dedicadas al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública; en efecto, en dicho año sus recursos representaban un 4,9% del presupuesto nacional, mientras que en 1883, luego de la sanción de la ley 1420, que aseguraba el servicio educativo público y gratuito en las provincias y en los territorios nacionales a través de subvenciones del Estado central, se incrementó hasta alcanzar el 8,6 % de los gastos totales. De modo que el Estado que emergió durante la década de 1860 estaba compuesto básicamente por el aparato militar. Paulatinamente, a medida que se incrementaron los recursos ordinarios sobre la base del crédito y por el desarrollo de los negocios y las actividades productivas, los gastos militares tendieron a reducirse del 56,7% en 1865 (inicio de la guerra del Paraguay) al 8,8 % en 1889.

3. Conclusión

El vocablo federalismo ha experimentado diversas resignificaciones al calor de la política y de los postulados impuestos por la Constitución nacional de 1853. La carta orgánica implicaba el armado y despliegue de un esquema institucional, aunque también involucraba un proyecto político de gobierno. La clave de tal resolución se fundaba en la reorganización de la relación nación-provincia, que transitó diferentes avatares durante el periodo comprendido entre 1830 y 1880. La primera forma de gobierno se manifestó en el funcionamiento de una confederal virtual, que permitió a las provincias concebirse como entidades cuasisoberanas (suscribían entre sí pactos defensivos que involucraban a veces lábiles normas de articulación política). El embate sufrido por la provincia de Buenos Aires con el colapso del rosismo inició un lento, trabajoso y conflictivo proceso de unificación política bajo la impronta federal.

El primer triunfo en la construcción de la unidad nacional de signo federal consistió en la aprobación de la Constitución de 1853; este instrumento puso en movimiento una lógica de centralización que se desarrolló a través de la guerra civil y también de la política. En esta etapa, el principal vector de tensión política y militar radicaba en la conflictiva relación entablada entre el Estado central (debilitado y carente de recursos) y la provincia de Buenos Aires, que ejerció una vigorosa resistencia derivada de su renuencia a entregar instrumentos vitales de carácter nacional, que la entidad provincial había adoptado como propios desde el colapso del Virreinato del Río de la Plata.

Cada instrumento arrebatado por el poder central mediante el enfrentamiento armado y las negociaciones posteriores (la Aduana, la definición de la cuestión de la Capital y la prohibición de mantener fuerzas militares provinciales) significaron avances cruciales en el fortalecimiento del Estado nacional. También incidió en la compulsión a la unidad el rutinario funcionamiento institucional, sintetizado en la distribución territorial del poder (composición del Senado nacional y Junta de Electores que elegían al presidente de la República) y en la voluntad centralizadora del Poder Ejecutivo; tales ingredientes terminarán definiendo un esquema federal de carácter centrípeto, que dará un tono particular al federalismo argentino. No debe desecharse, durante el primer tramo del proceso, la incidencia del componente “nacional”, que aludía a un imaginario político cifrado en la noción de la “nación preexistente”, que remitía situaciones de “unidad previa”, dada por la existencia del Virreinato y por los

sufrimientos comunes generados por las guerras de la independencia. Esta construcción generada por el discurso político aportó su cuota de eficacia en las coyunturas más sombrías de la unificación política, expresadas por la secesión de la provincia de Buenos Aires, durante el periodo 1853-1860.

Tales elementos contribuyeron a cimentar un federalismo centralizador, identificado con el Estado nacional que las provincias de menor porte contribuyeron a erigir. Como contrapartida, se configuró otro sentido del término federal, que ponía el acento en el otro término de la ecuación: las provincias, al aludir a la defensa de las autonomías provinciales, sometidas a la injerencia a veces arbitraria del Poder Ejecutivo, en circunstancias de intervención federal. Tal significación se fundaba en una noción que advertía sobre la alteración del lazo federativo entre las provincias y la nación debido a los desbordes del Estado nacional.

Por último, el análisis de los presupuestos del Estado central entre 1860 y 1880 refleja los cambios operados en la fisonomía institucional del poder nacional. Durante la primera etapa, ubicada en 1860, los gastos militares consumían la mayor parte de los ingresos del Tesoro; tal situación revelaba una administración concentrada en el carácter coactivo y militar que generaba la construcción de la unidad política. Paulatinamente, a medida que se consuma la organización institucional, los gastos militares disminuyen y se elevan los derivados de la infraestructura básica de gobierno (ferrocarriles, telégrafos, edificios, etc.). En esa dirección, durante la etapa abierta en 1880 las inversiones en educación pública, junto a las subvenciones a las provincias y a los territorios nacionales, conformaron montos significativos. Tales transformaciones en el perfil del Estado nacional otorgaron tonalidades y sentidos al federalismo centralizador argentino.