

LA UNIDAD A PALOS. CONFLICTO REGIONAL Y LOS ORÍGENES DEL FEDERALISMO ARGENTINO*

por Edward L. Gibson y Tulia G. Falletti**

Las acciones que conducen al establecimiento de constituciones federales deberían hacer evidente la característica principal de toda negociación, esto es, que todas las partes están dispuestas a negociar.

William Riker (1987: 13)

Haremos la unidad a palos.

Asistente del Presidente argentino

Bernardino Rivadavia, 1827 (Rock 1985: 102)

¿De qué manera las rivalidades entre unidades territoriales de una federación configuran la evolución institucional del federalismo? Más específicamente, ¿cómo resuelven los países federales el problema de un *hegemon* regional dentro de la federación? El presente artículo explora estos interrogantes en un estudio de caso: la creación y desarrollo del federalismo en Argentina. Nuestro propósito no se limita simplemente a ofrecer una nueva perspectiva de los orígenes del federalismo en Argentina sino que procura además contribuir teóricamente al estudio histórico-comparado del federalismo.

En primer lugar, los estudios de política comparada sobre el federalismo han tendido a privilegiar los conflictos entre niveles de gobierno (por ejemplo, entre los gobiernos nacionales y subnacionales) para explicar el cambio en los sistemas federales. En este análisis proponemos un marco

* Originalmente publicado en Edward L. Gibson (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2004. Reproducido aquí con la autorización de los autores y de The Johns Hopkins University Press. Los autores agradecen a Nancy Bermeo, Natalio Botana, Teri Caraway, Kent Eaton, Dietrich Rueschemeyer, David Samuels, Richard Snyder, Alfred Stepan y Kathleen Thelen por sus útiles comentarios a versiones previas de este artículo. [Traducción de Carolina Foglia, controlada por los autores].

** Profesor de ciencia política en la Universidad de Northwestern. E-mail: egibson@northwestern.edu. Profesora de ciencia política en la Universidad de Pennsylvania. E-mail: falletti@sas.upenn.edu.

teórico que agrega una dimensión de conflicto *interprovincial* a la tradicional dimensión de conflicto intergubernamental que suele hallarse en las teorías acerca de la centralización y la descentralización en los sistemas federales¹. Esta nueva dimensión aporta una comprensión más acabada de las dinámicas de poder internas a los sistemas federales en comparación con los estudios basados en un análisis unidimensional del conflicto intergubernamental. Tanto los conflictos entre regiones como los conflictos entre niveles de gobierno operan simultáneamente en los sistemas federales e influyen, de manera conjunta, en el desarrollo institucional del federalismo y en su grado de centralización. Por ello, en este artículo, desarrollamos una perspectiva de conflicto regional para analizar los orígenes del federalismo argentino y explicar así las relaciones institucionales de poder que emergieron desde las calderas de las disputas interprovinciales decimonónicas.

Asimismo, el presente trabajo desarrolla nuevas contribuciones teóricas acerca de los orígenes y la formación de los regímenes federales. Entre ellas, distinguimos tres resultados específicos relacionados con la formación del sistema federal que la literatura contemporánea sobre el tema no ha sabido diferenciar: la unificación nacional, la decisión de adoptar un régimen federal y el grado de centralización del mismo. Cada uno de estos resultados representa una etapa particular en el surgimiento y la evolución de los sistemas federales. Del mismo modo, las secuencias entre estas etapas —a pesar del “tipo ideal” norteamericano— han variado empíricamente a través de los casos históricos. Estos tres resultados no sólo se desarrollan de forma secuencial, sino que además poseen un mecanismo causal que les es propio.

Con respecto al caso argentino, nuestro marco teórico da cuenta de la manera en que los conflictos interregionales del siglo XIX determinaron simultáneamente el balance de poder tanto entre los gobiernos nacionales y provinciales como entre las provincias. De este modo, sostenemos que la lucha sobre la centralización política es menos una lucha acerca de cómo el gobierno nacional habría de dominar a los gobiernos locales que una lucha acerca de cómo las provincias habrían de dominarse las unas a las otras. Habiendo primero experimentado la subordinación a la provincia de Buenos Aires, el Goliat regional de un orden federal descentralizado —al cual denominamos *federalismo hegemónico*—, las coaliciones de las provincias más débi-

¹ Con el propósito de simplificar nos referiremos al nivel intermedio de gobierno (entre los niveles central y local) como “provincias”, tanto para referirnos a Argentina (donde este término es utilizado) como para otros países donde términos como “estado”, “cantón”, “república” denotan a este tipo de entidad subnacional.

les bregaron por un gobierno central fuerte y autónomo para controlar a la provincia más poderosa de la unión. Así, al mismo tiempo que le otorgaban a las provincias periféricas una importante representación en las instituciones políticas nacionales, se creó un sistema federal que centralizó un poder considerable en el gobierno nacional. A comienzos de 1880 emergió un *federalismo plural centralizado* en el cual el gobierno nacional, potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias, retuvo sin embargo un importante poder discrecional en sus acciones hacia cada una de las provincias.

Consideraciones teóricas y el caso argentino

William Riker y los orígenes del federalismo

Un punto de partida teórico evidente para investigar los orígenes del federalismo argentino es la obra clásica de William Riker sobre los orígenes y la evolución de los sistemas federales. Al elaborar sus teorías a partir de la experiencia de las colonias norteamericanas de fines del siglo XVIII, Riker identificó que la fuerza que impulsaba la formación de los sistemas federales era el contexto de seguridad internacional. En lo que Alfred Stepan ha caracterizado como una teoría “convergente” del federalismo, Riker sugiere que las entidades políticas con derechos de soberanía reales o presuntos acuerdan reunirse en una federación para hacer frente a una amenaza de seguridad colectiva o para aprovechar una oportunidad militar en el extranjero, objetivos ambos inalcanzables si las provincias actúan por cuenta propia. Las unidades constituyentes de una federación acceden con agrado a intercambiar soberanía por seguridad y poder militar en un “acuerdo federal” (Riker 1964: 11-14).

Cuando describe su “ley de los orígenes del federalismo”, Riker enumera dos condiciones que predisponen a los líderes a entrar en un proceso de “negociación federal”: (1) La “condición de expansión” (la oportunidad de agresión por parte de la federación) y (2) la “condición militar” (el deseo de protección frente a una amenaza militar externa). Asimismo, Riker continúa apuntando que “estas dos predisposiciones están *siempre* presentes en una negociación federal y que cada una es una condición necesaria para la creación del federalismo” (Riker 1987: 13-14).

La teoría “universal” del federalismo de Riker se basa en el caso de los Estados Unidos y presenta algunas deficiencias cuando se la intenta aplicar al estudio del federalismo argentino. La primera falencia es que la condi-

ción de amenaza/oportunidad internacional no se aplica al contexto geopolítico del siglo XIX que dio origen a la federación argentina. Como discutiremos más adelante, las guerras internacionales tuvieron lugar, y las amenazas de seguridad existieron, pero ninguna de ellas se aplica consistentemente a todas, ni siquiera a la mayoría de las eventuales unidades constituyentes de la federación. Más aún, ninguno de estos acontecimientos resultó importante en los dos hitos que marcaron el establecimiento de la federación: el pacto de 1831, que originó la Confederación Argentina; y la asamblea constituyente de 1853, que inauguró la República Federal Argentina.

Sin embargo, una falencia más significativa en la teoría de Riker es la falta de diferenciación entre tres fenómenos analíticamente distinguibles: las causas de la unificación nacional, la adopción de un régimen federal y el grado subsiguiente de centralización de este régimen federal. En el relato de Riker acerca de los orígenes del federalismo en los Estados Unidos, estos tres factores tienden a converger. La unidad nacional y la adopción de un régimen federal son tratadas como eventos simultáneos y analíticamente equivalentes (causados por la misma variable de seguridad internacional). La confusión se agrava aún más cuando Riker desplaza los resultados que analiza desde el *origen* del sistema federal hacia la discusión de la *centralización* de dicho sistema².

Por lo tanto, en el análisis de Riker sobre el federalismo los conceptos y los resultados se confunden restringiendo así su utilidad para el estudio del federalismo argentino. En las páginas que siguen consideraremos los orígenes históricos de ese sistema federal y nos referiremos sistemáticamente a los tres resultados analíticos ya mencionados (las causas de la unificación nacional, la decisión de adoptar un régimen federal y su grado de centralización). Este artículo sugiere que cada resultado es producto de diferentes causas. En primer lugar, la unión de provincias, soberanas o semisoberanas, fue motivada por necesidades económicas mutuas que por sí mismas no determinaron un sistema federal. Segundo, la opción por un régimen federal fue determinada por la incapacidad de

² Este sería presumiblemente el régimen gobernado por los Artículos de la Confederación. Este sistema es descrito por Riker como un régimen federal “descentralizado” —ubicado en un *continuum* entre sistemas federales centralizados a descentralizados— más que como un tipo de régimen completamente diferente. Debe notarse que la causa, tanto de los Artículos de la Confederación como de la Constitución de 1787, según Riker, parece ser la misma, a saber, la disposición de las elites políticas a conformar una federación para hacer frente a una amenaza o para aprovechar una oportunidad militar internacional.

una región poderosa de imponer su dominio sobre las demás a través de un proyecto unitario. El federalismo surgió sólo después de décadas de proyectos constitucionales fallidos, desafíos secesionistas intermitentes y permanentes conflictos militares³. Finalmente, el establecimiento de un “federalismo centralizado”⁴ fue resultado asimismo de conflictos regionales en los cuales las elites vencedoras de las provincias pobres bregaron por un gobierno central, autónomo y centralizado que pudiera prevenir el dominio de una provincia sobre las otras. Un “acuerdo federal” —motivado por necesidades y oportunidades económicas globales— tendría lugar entre entidades gubernamentales soberanas, pero la implementación de sus cláusulas sería potestad de una tercera parte: un Estado federal relativamente autónomo y representante de la unión frente a los abusos de cualquiera de sus miembros.

Centralización gubernamental y conflicto interprovincial: un marco analítico

En la teoría sobre conflicto regional que se desarrollará en las páginas siguientes, el surgimiento del federalismo centralizado es visto como la consecuencia del conflicto entre dos grupos de actores provinciales: los “centralizadores” y los “descentralizadores”. Si bien es difícil aseverar *ex ante* si una provincia va a preferir la centralización o la descentralización, nos arriesgaremos a decir que la primera preferencia de las provincias fuertes va a ser un acuerdo unitario. Si las provincias fuertes no pueden imponer un gobierno unitario sobre las demás provincias de la unión, preferirán un “federalismo

³ En realidad, esta proposición es coherente con un aspecto de la teoría de Riker. El autor señala que los políticos que ofrecen el “acuerdo” federal a sus contrapartes regionales lo hacen porque son incapaces de expandirse por medio de la conquista, “tanto por incapacidad militar o por aversión ideológica” (1964: 12). El presente artículo sugiere que esta afirmación es el elemento central de una teoría de la formación de los sistemas federales basada en el conflicto regional. En otras palabras, sin tener en cuenta los estímulos externos (la seguridad o la economía internacional) la adopción de una forma de gobierno federal es el resultado de una situación de empate militar o político entre las unidades subnacionales de la federación, el cual evita que la región dominante imponga un régimen unitario.

⁴ Este concepto está definido en términos del *continuum* de Riker: federalismo centralizado-federalismo descentralizado. Un sistema federal centralizado es aquél en el cual el gobierno central posee un poder de decisión sobre numerosas cuestiones que es independiente de los gobiernos subnacionales.

hegemónico”, un acuerdo en el cual un *hegemon* regional prevalece en el gobierno de la unión (y por ende sobre las demás provincias). Las provincias débiles, por su parte, prefieren arreglos institucionales que mitiguen esa hegemonía⁵. Sin embargo, estas preferencias pueden cambiar en función de las opciones estratégicas presentadas en la lucha entre las provincias poderosas que procuran dominar la unión y las provincias débiles que buscan evitar esta dominación.

Para entender la discusión teórica que será expuesta a continuación es necesaria una breve cronología. En este artículo dividimos la discusión histórica en cinco etapas. Durante el primer período, 1810-1831, la unión post independencia estuvo asediada por conflictos sobre la forma de régimen —unitario o federal— a ser adoptado. En un segundo período, 1831-1852, una confederación descentralizada fue establecida a partir de la victoria de los federalistas “descentralizadores”, quienes muy pronto sucumbieron al control hegemónico de la provincia de Buenos Aires. En el tercer período, 1853-1862, fue promulgada una constitución federal que le transfería importantes poderes al gobierno central, pero Buenos Aires rehusó sumarse a la unión. Luego de una serie de conflictos militares, Buenos Aires prevaleció y finalmente se unió a la federación en una posición de supremacía. Durante el cuarto período, 1862-1868, un Estado moderno fue construido bajo la presidencia de Bartolomé Mitre —originario de Buenos Aires— y se estableció un federalismo centralizado bajo la dominación de Buenos Aires. En el período final, 1868-1880, las provincias del interior participaron en la construcción de una coalición institucional exitosa que gradualmente incrementó su influencia en la federación. Buenos Aires se rebeló, y el proceso culminó en 1880 con la derrota militar de la provincia y la remoción de los últimos vestigios importantes de su control sobre el gobierno nacional.

A lo largo de estos períodos históricos las provincias contendientes cambiaron sus preferencias acerca de la centralización. Durante los primeros conflictos sobre el tipo de régimen (1810-1831), mientras Buenos Aires avanzaba con sus proyectos de dominación unitaria, las provincias “federalistas” débiles del interior eran las “descentralizadoras” de la unión, erigiendo las banderas de autonomía subregional en una resistencia exitosa a la centralización unitaria. Sin embargo, ésta resultó ser una victoria pírrica; la confederación descentralizada que produjo no protegió a las provincias

⁵ Asumiendo, por supuesto, que no están interesadas en la opción de independizarse, o que ésta es inalcanzable.

pobres de la subordinación económica y política a Buenos Aires —el *hegemon* regional de la unión (1831-1852)—. Habiendo probado los frutos de esta victoria pírrica, las provincias del interior se convirtieron en los centralizados de la unión federal. Estas provincias anhelaban un gobierno central fuerte con autonomía suficiente para protegerlos colectivamente del gigante provincial de la unión. Por su parte, Buenos Aires aceptó la centralización cuando pudo controlar el gobierno central y apoyó la descentralización cuando se enfrentó con la posibilidad de un gobierno central con poderes autónomos.

La teoría del conflicto regional que se expone en las páginas siguientes sostiene que la creación de un sistema federal centralizado o descentralizado es un resultado institucional del conflicto entre las unidades territoriales de la federación (en lugar de entre gobiernos centrales y subnacionales). La literatura de los orígenes y la evolución del federalismo, desde Riker hasta el presente, tiende a señalar como conflicto generador a aquel entre el gobierno central por un lado y las unidades gubernamentales constituyentes por el otro. De este modo, el principal eje del conflicto dentro de una federación es el que tiene lugar entre un gobierno nacional y las provincias en general⁶. Las cuestiones de conflicto y dominación interprovincial no tienen lugar en esta conceptualización, así como tampoco se aprovecha el potencial explicativo de las mismas acerca de los orígenes de un sistema federal determinado. Con miras a corregir esta falencia, añadimos otra dimensión de conflicto a este esquema: el conflicto entre las unidades territoriales constituyentes de la federación. Los sistemas federales son por lo tanto considerados no sólo de acuerdo a la relación entre el gobierno nacional y las provincias, sino también de acuerdo a su relación con la dominación interprovincial.

⁶ Esto puede ser observado en los trabajos de Riker (1964), Stepan (2004) y Weingast (1995). Para Riker, el desplazamiento entre federalismo “centralizado” y “descentralizado” es producto de una continua lucha entre “los gobernantes de la federación y los gobiernos constituyentes”, donde el movimiento hacia cualquiera de los dos extremos del *continuum* supone a una parte “intimidando” a la otra (1964: 6-7). Por otro lado, Stepan categoriza a los sistemas federales de acuerdo al grado en que las unidades constituyentes “limitan” el rango de acción del gobierno central, resultando así en federaciones “demos-restrictivas” o “demos-permisivas”. Desde la teoría de los juegos, Weingast propone el juego de transgresión soberano-electorado (*constituency*) para explicar la supervivencia de los sistemas federales. Este juego se basa en las interacciones entre un soberano (que equivale a un gobierno nacional) y un grupo de ciudadanos (que equivale a un gobierno subnacional) el cual responde en igualdad de condiciones a las acciones llevadas a cabo por el soberano.

De esta manera, al *continuum* “federalismo centralizado-federalismo descentralizado” de Riker, nosotros añadimos otro *continuum*: *federalismo hegemónico-federalismo plural*. En el polo “hegemónico” de este *continuum* una provincia domina el gobierno nacional —lo que significa que el gobierno central tiene escasa o nula independencia respecto del *hegemon* provincial—. En el polo “plural” el gobierno central es autónomo frente a cualquier grupo de provincias o provincia particular; éste actúa en representación de la unión como un todo y no en nombre de cualquier miembro constituyente o grupo de miembros. La Figura 1 intenta capturar las interacciones entre el eje que mide el conflicto entre los niveles de gobierno y el eje que evalúa el conflicto entre las provincias. Los diferentes momentos de la evolución institucional del federalismo argentino son ubicados en los lugares correspondientes del espacio bidimensional resultante. Estos momentos también pueden ser conceptualizados dicotómicamente, como en la Tabla 1, donde los federalismos hegemónicos o plurales son clasificados como subtipos de los federalismos centralizados o descentralizados. Un país puede ser clasificado como un federalismo centralizado y luego ubicado en un subtipo que indique si es hegemónico o plural.

En este punto resulta evidente la utilidad de estas conceptualizaciones en tanto dispositivos heurísticos para el estudio de los orígenes y la evolución de los sistemas federales, así como para presentar formas sistemáticas de integración de las dimensiones de conflicto intergubernamental e interregional. Estas conceptualizaciones ofrecen una mejor comprensión del “federalismo” en sus dos dimensiones históricas clave: como sistema para manejar los conflictos entre los distintos niveles de gobierno y como sistema para manejar el conflicto entre las distintas regiones.

La unidad a palos: la unidad nacional y la creación de un régimen federal

Desde el principio Buenos Aires estuvo en el centro de la controversia entre las “provincias” que en un momento habían formado el Virreinato del Río de la Plata⁷. La entidad jurídico-política que las vinculaba en el

⁷ El término “provincias” se encuentra entre comillas debido al estatus jurídico ambiguo de las unidades constituyentes en aquella época —entre el comienzo de las guerras de la independencia y la república federal de 1853—. El Virreinato del Río de la Plata estaba dividido en gobernaciones o municipalidades las cuales —duran-

período previo a la independencia era una institución de la administración colonial española, la cual unía vastos territorios, extendiéndose desde Tierra del Fuego hasta los actuales límites al norte de Bolivia y Paraguay, bajo un virrey asentado en Buenos Aires. Entre 1810 (el comienzo de las guerras de la independencia) y 1853, esta congregación de unidades políticas territoriales carecía, aunque no por falta de esfuerzo, de una constitución formal y de un gobierno nacional permanente. Entre 1810 y 1831 los líderes políticos organizaron al menos siete gobiernos nacionales y cuatro asambleas constituyentes, e intentaron promulgar dos constituciones (Chiaramonte 1993). Ambas eran constituciones unitarias y fueron inmediatamente rechazadas por los caudillos regionales que desconfiaban de las intenciones hegemónicas de sus rivales en Buenos Aires⁸.

El dominio de Buenos Aires sobre las provincias del ex virreinato era de carácter político, administrativo y económico. Como centro del virreinato español, la ciudad de Buenos Aires desarrolló una infraestructura política y administrativa inigualada por cualquier otra provincia, lo cual la convirtió en el centro “natural” del gobierno para los primeros aspirantes a construir la nación. Localizada en la desembocadura de una gran red de ríos navegables que unen a las provincias, así como con los mercados globales, Buenos Aires fue capaz de controlar los flujos del comercio doméstico e internacional. Su control sobre las aduanas y los puertos le proporcionó el dominio de las rentas comerciales y aduaneras, así como también la capacidad de imponer aranceles a las demás provincias. El predominio de la ciudad durante las primeras décadas posteriores a la independencia se vería incrementado por

te y después de las guerras de la independencia— se fragmentaron en nuevas unidades políticas. Su estatus legal se mantuvo ambiguo hasta la Constitución de 1853. Por momentos estas unidades políticas se asemejaban a entidades soberanas vinculadas a través de alianzas políticas y militares, aunque siempre alguna forma de unión existía o estaba siendo discutida. En otros momentos, estas provincias estaban ligadas por medio de acuerdos confederados que estipulaban la subordinación a una autoridad central presunta, más teórica que real. Para una discusión de las dimensiones teóricas e históricas de esos acuerdos, véase Chiaramonte (1993).

⁸ Como sugiere José Carlos Chiaramonte (1993), el mismo nombre de la unión en aquella época “las Provincias Unidas del Río de la Plata” denotaba a la región contigua al Río de la Plata, principalmente Buenos Aires, y fue claramente visualizada en los escritos y declaraciones de los primeros líderes como una unión más amplia bajo el control de la zona del Río de la Plata. De igual modo, el nombre de “Argentina”, un derivado de la palabra latina que significa plata, connota la supremacía de la región del Río de la Plata.

el explosivo desarrollo de la agricultura de la provincia de Buenos Aires en el siglo XIX. El rol protagónico de la llanura pampeana en un modelo de desarrollo orientado hacia la economía mundial transformó a la provincia en el eje central que hizo de la Argentina uno de los países más ricos del mundo ya avanzado el siglo XIX, a la vez que intensificó las disparidades económicas entre Buenos Aires y sus contrapartes provinciales.

Liberarse de la dominación del coloso provincial se convirtió entonces en el grito de guerra de las provincias “federalistas” en todo el antiguo Virreinato del Río de la Plata. En los primeros años de la república, mientras los rincones periféricos en el norte del antiguo virreinato se independizaban y el conflicto internacional culminaba con la separación del actual Uruguay del territorio argentino, las restantes unidades constituyentes del Virreinato del Río de la Plata se enfrentaron en una lucha sin cuartel por el poder.

Dada la naturaleza sangrienta y encarnizada de estos conflictos, resulta sorprendente la voluntad infatigable de las provincias para formar una unión. Las vastas distancias geográficas y divisiones culturales que las separaban hacían de ellas socias improbables en la construcción de una “nación” argentina⁹. Sin embargo, la desafortunada unión —producto del plan de la administración española— se mantendría vinculada por razones económicas hasta 1880 a pesar de repetidos intentos secesionistas e insurrecciones autonomistas.

Las provincias periféricas que experimentaron la autonomía lo hicieron enfrentando un alto riesgo económico. El precio pagado por la secesión no fue el de ser conquistadas militarmente o anexadas por otra potencia, sino la pobreza y el aislamiento económico. Casi todos los puntos de salida para comerciar con el extranjero pasaban por la provincia de Buenos Aires que controlaba las rentas vitales para el bienestar económico local. Asimismo, las provincias del interior, tanto las provincias pobres del norte como las prósperas lindantes con Buenos Aires, tenían un claro interés en asegurar que las vías navegables de acceso al Río de la Plata se mantuvieran abiertas para ellos en lugar de estar controladas por un poder extranjero hostil y remoto. Por lo tanto, las provincias rebeldes eventualmente reconsideraron la posibilidad de algún tipo de unidad nacional y el tema de la unificación

⁹ Argentina tiene cuatro veces el tamaño de Francia y las diferencias económicas que separan a Buenos Aires de las provincias del “interior” se ven agravadas por importantes disparidades culturales y sociológicas. Para una discusión de estos contrastes véase Gibson (1996) y Scobie (1971).

se mantuvo vivo en la agenda de discusiones y debates interprovinciales. Las provincias necesitaban desesperadamente el dinamismo económico que sólo Buenos Aires podía proveerles, pero temían a la vez, con igual desesperación, el costo político que conllevaba la unión con el *hegemon* regional.

Desde la perspectiva de Buenos Aires, la unidad nacional ofrecía la expansión de los mercados y de las rentas comerciales bajo su control. Los incentivos económicos de la unión se incrementaron drásticamente para Buenos Aires durante el siglo XIX, cuando el auge de la lana y el ganado en la llanura pampeana así como la demanda internacional por los productos agrícolas argentinos impulsaron el desarrollo hacia las provincias lindantes del norte y el oeste en una expansión que procuraba nuevas tierras y asentamientos. La capacidad de Buenos Aires para aprovechar la oportunidad ofrecida por el auge repentino de la demanda global estuvo, de este modo, cada vez más ligada a sus interacciones políticas con las provincias del interior (Burgin 1946, Rock 1985).

Estos factores proporcionan una explicación más convincente y coherente de la persistencia de un proyecto de unidad nacional que la explicación ligada a los riesgos u oportunidades militares internacionales. Es cierto que existieron riesgos de seguridad internacional durante las cuatro décadas entre la independencia y el régimen federal de 1853, pero eran todavía demasiado localizados y efímeros como para haber mantenido la unión por sí mismos. Las guerras de la independencia contra España proporcionaron un importante ímpetu para la unión, pero esto no resultó ni en una unión permanente ni en un régimen federal. Más aún, la amenaza de la reconquista por parte de España, similar a la realizada por Gran Bretaña en contra del recientemente creado Estados Unidos de América, simplemente no existió después de 1820. De acuerdo a la teoría de Riker (1964: 41-42), entonces, la unión federal de Argentina podría haberse desintegrado una vez que la necesidad militar hubiese disminuido¹⁰. No obstante, a pesar de los cruen-

¹⁰ Riker reconoce que la Argentina se mantuvo unida como sistema federal, a diferencia de otros federalismos tempranos de América del Sur, que se fragmentaron en diferentes países unitarios o quedaron incluidos bajo la égida de “dictaduras centralizadas” una vez que la amenaza militar externa que las había mantenido unidas desapareció. Pero falló en explicar la razón por la cual Argentina se mantuvo unida. Las explicaciones que Riker provee para los “federalismos hispano-americanos” son completamente inadecuadas para el caso argentino. En sus propias palabras, “todas estas observaciones demuestran que la segunda condición, es decir, que los destinatarios de la propuesta federal están motivados por un objetivo militar, es pertinente para todos los federalismos hispanoamericanos (...) Cuando la preocupación respecto de la

tos conflictos interregionales, el esfuerzo por lograr la unión se mantuvo y el federalismo, en su variante descentralizada, fue establecido en 1831.

Otros conflictos militares acontecidos después de la independencia también fallaron en explicar esta tendencia. En los últimos años de la década de 1820 las provincias del Río de la Plata entraron en guerra con Brasil en un conflicto que finalmente culminó con la creación de Uruguay como un “Estado tapón” independiente. Sin embargo, esta guerra no involucró a la mayoría de la federación. Los principales combatientes fueron la provincia de Buenos Aires y, en menor medida, las provincias lindantes con Brasil. En 1866 Argentina entró en guerra (esta vez aliada con Brasil) en contra de Paraguay en un sangriento combate que contribuyó a consolidar el Estado argentino y su inexperto ejército federal. Sin embargo, para esa época un gobierno federal había sido formalmente constituido hacía quince años, convirtiendo esta particular “oportunidad militar exterior” en una explicación inadecuada de los *orígenes* del federalismo argentino.

Esto nos lleva, por lo tanto, a volver a exponer nuestra réplica básica a la teoría de Riker. La unidad nacional y el régimen federal fueron dos procesos distintos que tuvieron diferentes causas: las oportunidades y la necesidad económica internacional dan cuenta del proceso de unidad nacional, y el conflicto territorial subnacional da cuenta de la elección del sistema federal. Más aún, en ninguno de los casos fueron las variables de seguridad internacional mencionadas por Riker las fuerzas que llevaron ni a la unidad nacional ni a la creación del federalismo.

¿Leviatán o hegemon? La creación del federalismo descentralizado, 1831-1852

Las primeras décadas de la unión argentina estuvieron signadas por una combinación de necesidad y desconfianza mutuas. A pesar de un am-

reconquista de España disminuyó, el federalismo decreció porque pocos líderes nacionales estaban dispuestos a negociar acuerdos atractivos para los caudillos. En aquellos casos en los que finalmente surgió un líder nacional fuerte (Chile, Colombia), el federalismo se convirtió en un gobierno unitario. Pero cuando no apareció un líder nacional fuerte, la federación simplemente se dividió en sus unidades constituyentes”. En contraste con el argumento de Riker, el primer triunfo del federalismo argentino ocurrió *después* de que la amenaza de la reconquista de España retrocediera. Más aún, el sistema federal se mantuvo a pesar de que los líderes políticos nacionales surgieron luego de la creación de la república federal.

biente de guerras interprovinciales permanentes y conflictos entre “unitarios” y “federales”, los desafortunados líderes políticos de las Provincias “Unidas” intentaban elaborar acuerdos políticos que pudieran conferir un orden institucional a su unión. Las eventuales propuestas que surgieron supieron reflejar balances de poder momentáneos forjados en el campo de batalla. Buenos Aires, el coloso militar y económico, dominó la mayoría de los gobiernos nacionales formados durante el período 1810-1831 y sirvió de semillero de los planes unitarios para la unidad nacional. Por su parte, las provincias débiles del interior, semilleros de las agendas “federalistas”, fueron incapaces de imponer sus proyectos constitucionales de gobierno limitado y autonomía provincial¹¹. Sin embargo, la resistencia de estas provincias probó ser suficiente para socavar los sucesivos proyectos unitarios promovidos desde Buenos Aires. Durante este período el concepto de gobierno central fuerte, que se hallaba encarnado en los proyectos unitarios de la época, era inseparable de la idea de una nación dominada por su provincia más próspera. El “federalismo” de esas épocas, por lo tanto, representaba la resistencia tanto a la noción de un gobierno central como a una unidad nacional dominada por Buenos Aires.

Fue sólo con el triunfo militar final de las fuerzas “federalistas” que el primer acuerdo federal de la incipiente unión fue aceptado por todas las unidades constituyentes. La clave de este desarrollo fue una insurrección federal exitosa en la misma provincia de Buenos Aires. Juan Manuel de Rosas, un prominente ganadero y general en la milicia de Buenos Aires, se plegó al bando federal en contra del liderazgo urbano unitario en su provincia¹². Rosas, en alianza con los caudillos federalistas del interior, derrocó al gobierno de Buenos Aires en 1829 y gobernó la provincia con voluntad férrea hasta su destitución en 1852. Así, su ascenso al gobierno alteró el

¹¹ Los líderes federales celebraron dos convenciones constituyentes pero no consiguieron elaborar una constitución. Al efecto véase Chiamonte (1993).

¹² Más allá de los clivajes regionales, las alineaciones federales-unitarias al interior de las provincias fueron a menudo estructuradas por el clivaje urbano-rural, tanto en Buenos Aires como en las demás provincias. El sentimiento unitario, de raigambre fuertemente urbana, fue naturalmente más poderoso en Buenos Aires, la más urbana de las provincias. Sin embargo, el crecimiento explosivo de las haciendas ganaderas en esa provincia durante el siglo XIX logró erosionar poco a poco el monopolio urbano del poder político. En palabras de Rock, “el ascenso de Rosas expresó en primer lugar el ascenso al poder de los nuevos intereses ganaderos —que estaban en desarrollo desde 1810— y el desplazamiento de las camarillas mercantiles que habían apoyado a Rivadavia” (1985: 105).

balance de poder nacional a favor de los federales. Las fuerzas federales del interior rápidamente sometieron a los últimos bastiones de la resistencia armada unitaria gracias a los refuerzos materiales y políticos del gigante provincial de la unión. En 1831 el Pacto Federal fue aceptado por todas las provincias y se convirtió en el fundamento legal de la Confederación Argentina¹³. Las instituciones unitarias habían sido derrotadas militarmente. De esta manera, Argentina se convirtió formalmente en lo que Riker denominaría un sistema federal “descentralizado”.

El Pacto Federal no era una constitución; sino que fue un pacto provisionalmente vinculante, pendiente del eventual diseño de una constitución en manos de una convención constituyente. La confederación se pareció inicialmente a otro experimento de federalismo descentralizado: la fugaz Confederación de los Estados Unidos de América. Sin embargo, tanto en el diseño como es su práctica real este experimento más duradero probaría ser incluso más descentralizado que su homónimo del norte. Al igual que en la Confederación de los Estados Unidos, los firmantes del Pacto Federal no crearon un poder ejecutivo o judicial nacional. En cambio, delegaron poderes a una “Comisión Representativa” nacional de las provincias, con el único propósito de crear ejércitos para la defensa nacional. Sería una convención constituyente programada para más adelante la que decidiría respecto de los acuerdos más permanentes relacionados con la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, así como también sobre cuestiones más espinosas acerca de la recaudación de impuestos y la repartición de las rentas comerciales entre Buenos Aires y las provincias (Sampay 1975). Sin embargo, la convención constituyente nunca llegó a reunirse. Buenos Aires tenía poco interés en disminuir su control sobre las rentas comerciales y formalizar planes de coparticipación que pudieran reducir su poder discrecional sobre sus aliados en la confederación. Tampoco tenía mucho interés en conceder poderes legales a un gobierno nacional que podría mitigar su influencia sobre la federación.

El Pacto Federal continuaría, así, en un estado de “permanencia provisional” como el marco legal de la Federación Argentina por más de dos décadas (Chiaramonte 1993: 82). Sin embargo, éste se convertiría en la letra muerta de una alianza desarticulada de provincias que pronto sucum-

¹³ El Pacto Federal fue originalmente concebido como el fundamento de la alianza militar entre los gobernadores federales de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos conocida como la “Liga del Litoral”. No obstante, las provincias restantes se sumaron al pacto luego de la derrota final de las fuerzas unitarias. Véase Chiaramonte (1993).

bió al control de facto del *hegemon* provincial. A menos de un año de la firma del pacto, Buenos Aires logró manipular la disolución del único órgano nacional de la confederación, la “Comisión Representativa” de las provincias. Por su parte, Rosas surgió como la figura política dominante de la Confederación Argentina, eclipsando así a los caudillos provinciales federales que habían co-fundado la unión y sofocado rebeliones faccionalistas dentro de la federación. De esta manera, el gobierno de Buenos Aires asumió el control sobre los asuntos militares nacionales y las relaciones exteriores, a la vez que dominó a la unión por medio de la fuerza militar, el control del comercio nacional e internacional y el uso discrecional de subsidios para los aliados provinciales que carecían de recursos (Rock 1985: 104-13)¹⁴.

La Confederación Argentina puso en evidencia que, cualquiera fuera el tipo de régimen adoptado, la dominación política de Buenos Aires sobre las demás provincias no desaparecería. A pesar de que la distinción “federal-unitario” ha sido a menudo considerada como equivalente a la línea divisoria entre pluralismo y hegemonía, esta analogía ha resultado inadecuada para comprender los dilemas del conflicto regional decimonónico. El problema radicaba en que ni los líderes federales ni los unitarios del primer período post-independencia fueron capaces de imaginar un gobierno nacional que no estuviese controlado por Buenos Aires. Los federales, por consiguiente, procuraban la ausencia de un gobierno central. Cuando Rosas convirtió a Buenos Aires en un bastión del federalismo, todas las provincias convergieron, por primera, vez en el arreglo institucional común del federalismo descentralizado/periférico bajo la Confederación Argentina. Sin embargo, este arreglo podía servir para diferentes causas. Los caudillos del interior lo entendieron como una forma de obtener los beneficios de la unión sin la dominación de Buenos Aires. El caudillo supremo de Buenos Aires, por su lado, lo percibió como una forma de maximizar las ventajas estructurales de su provincia sin ser obstaculizado por restricciones institucionales.

Sería Rosas quien mejor comprendiera las implicancias a futuro del federalismo descentralizado. Una unión federal sin un gobierno central no resultaba muy diferente de un gobierno unitario controlado por Buenos Aires. La clave residía, por ende, en la relación de la autoridad central con la provincia

¹⁴ El carácter cruento del conflicto federal-unitario puede ser aprehendido en las declaraciones y los documentos oficiales de la época, los cuales solían comenzar con el lema “mueran los salvajes unitarios”. En una anécdota que roza el absurdo, un gobernador federal cercano a Rosas llegó a promulgar un decreto que declaraba dementes a todos los unitarios de su provincia. Al efecto véase Correas (1999).

más prospera de la unión, no en el tipo de régimen. Paradójicamente, luego de décadas de luchar contra el Leviatán unitario, las provincias comprendieron que bajo la Confederación Argentina se encontraban a merced del *hegemon* federal.

El desarrollo de un federalismo plural centralizado 1853 -1880

La Constitución de 1853 y la lucha contra el federalismo hegemónico

El momento en que el gobierno nacional se separa del gobierno de la provincia más poderosa constituye un hito en la evolución de las uniones federales. Este evento es un paso fundamental en el desarrollo institucional del federalismo que puede darse en los comienzos de la historia de la unión o bien requerir décadas de lucha. Así se crea un gobierno central con “autonomía relativa” que actúa en nombre de la totalidad de las provincias y no en representación de un miembro o de diversos miembros constituyentes¹⁵. De esta manera, el “federalismo hegemónico”, cuyo rasgo principal es un gobierno de la unión dominado por un *primus inter pares* provincial, cede lugar al federalismo plural, en el que —al menos en su forma ideal— el gobierno nacional ejerce soberanía por igual sobre todas las unidades gubernamentales de la federación. Este desplazamiento de un tipo de federalismo a otro debe ser entendido como un producto del conflicto interprovincial. Sin embargo, allí donde este desplazamiento tuvo éxito significó asimismo un movimiento desde el eje de conflicto intra-regional hacia el eje de conflicto intergubernamental. Es decir, el conflicto entre las provincias fue progresivamente desplazado por conflictos de soberanía entre niveles de gobierno.

En Argentina, la lucha por un gobierno central autónomo duró casi setenta años, para culminar espectacularmente (una vez más) en 1880 con la conquista militar de Buenos Aires por parte del ejército federal. Las fuerzas victoriosas subyugaron al gobierno de la provincia y le quitaron la joya principal de su corona, la ciudad de Buenos Aires. La ciudad —junto con su puerto, sus rentas aduaneras, su infraestructura administrativa, su legado cultural y su bienestar económico— fue convertida en un distrito federal controlado por el gobierno nacional y oficialmente declarado patrimonio de la Nación Argentina. El poderoso gobernador de la provincia y su cuerpo administrativo fueron obli-

¹⁵ En el sentido dado al término por Poulantzas, pero aplicado al conflicto interprovincial en vez de al conflicto de clase.

gados a establecerse en una capital provincial en la tranquila ciudad de La Plata, a sesenta kilómetros de distancia del nuevo distrito federal¹⁶.

Sin embargo, el desenlace militar de 1880 marcó el punto final de una lucha que en las dos décadas anteriores se había ido transformando en un enfrentamiento institucional. El poder militar y económico había sido gradualmente desplazado por la construcción de una coalición de las provincias débiles en las instituciones federales creadas recientemente. Este proceso se desarrolló lentamente, comenzando en 1852 cuando una coalición militar de provincias liderada por el caudillo de Entre Ríos Justo José de Urquiza derrocó a “el Calígula del Río de la Plata”, el Gobernador Juan Manuel de Rosas. Las fuerzas victoriosas llevaron a cabo una convención constituyente en la Provincia de Santa Fe y en 1853 promulgaron una constitución federal que estableció un alto grado de representación provincial en las instituciones políticas nacionales y un gobierno central poderoso.

Sin embargo, a pesar de las hostilidades partidarias y regionales, la pujanza económica de la unión nunca había sido tan fuerte. El auge de la demanda internacional por la lana y el ganado argentinos había transformado gran parte del paisaje de la agricultura del país. Las provincias estaban ávidas de obtener parte de los beneficios originados por esta prosperidad repentina y necesitaban de Buenos Aires para acceder a estos recursos. Buenos Aires, por su parte, también precisaba de la tierra y de los mercados del interior. Como apunta Rock, “tanto las provincias del interior como Buenos Aires —unas en procura de salidas para el comercio e inversiones, la otra en busca de nuevas tierras— tenían razones para mantener la paz y la cooperación” (1985: 123). A pesar de esta coincidencia los términos de la unión continuaron siendo problemáticos. Los líderes políticos e intelectuales de ambos lados de la fractura provincial convergieron no sólo en la necesidad de una unidad nacional, sino que además, y principalmente, acordaron sobre la necesidad de un gobierno central que pudiese proveer orden y facilitar la integración económica de la nación en el mundo¹⁷. Sin embargo,

¹⁶ Botana (1980) proporciona un relato conmovedor y fascinante de la batalla por Buenos Aires y la política de esa época.

¹⁷ Esta convergencia puede ser aprehendida no sólo en los escritos de los ilustres miembros provinciales de la elite intelectual de la “Generación de 1837”, sino también en el pensamiento de Bartolomé Mitre (1959), el líder político más destacado de Buenos Aires en aquel tiempo. En su obra *Historia de Belgrano y de la independencia argentina*, publicada en 1859, Mitre expuso la idea de un gobierno federal fuerte que pudiera traer estabilidad y gloria internacional a la nación argentina.

los hacedores del Estado moderno no pudieron zanjar sus diferencias sobre el rol que debería jugar el gobierno en la regulación de la dominación interprovincial.

La Constitución federal de 1853 fue percibida como una solución por la mayoría de la elite política argentina. La constitución expresó cambios fundamentales en el pensamiento federalista argentino que había sido forjado a partir de la experiencia del federalismo hegemónico durante el gobierno de Rosas. Botana (1993) ha caracterizado a la constitución de 1853 como una fusión de los ideales unitarios y federales, encarnando a la vez el ideal unitario de un gobierno central en manos de un presidente poderoso y los principios federales de autonomía provincial y representación en las instituciones políticas nacionales. Lo que esta “fusión” también representó fue una clara revalorización, por parte de los federales, de la utilidad funcional y estratégica de un gobierno central. Funcionalmente, como fuera mencionado con anterioridad, los arquitectos de la constitución observaron la importancia de un Estado central para mantener el orden y proveer las bases de la integración argentina a la economía mundial. Estratégicamente, sin embargo, la creación de un gobierno central autónomo generaría un contrapeso institucional a Buenos Aires. Los federales “descentralizadores” del pasado eran ahora los nuevos “centralizadores” de la federación argentina. Las provincias federales que en algún momento habían percibido a la autoridad central fuerte como un agente del gigante de la unión, ahora la aceptaban como si fuera su salvador.

La nueva constitución estableció un régimen federal, una legislatura bicameral y una justicia independiente. Por un lado, la nueva constitución aseguraba un alto grado de representación a las provincias en las instituciones políticas nacionales. Un senado nacional dotado con una autoridad considerable para elaborar políticas estaría compuesto por dos senadores por provincia electos en sus legislaturas de origen. Este arreglo también garantizaba un importante rol nacional a los gobernadores provinciales quienes podrían jugar un papel central, gracias a su control de las legislaturas locales, en la composición de la delegación provincial al Senado. La constitución creó además la figura de un presidente con seis años de mandato sin reelección inmediata. Su elección estaría en manos de un colegio electoral formado por delegados provinciales.

Por otra parte, la nueva Constitución federal también generó un alto nivel de centralización. El poder de “intervención federal” fue una de las herramientas institucionales más importantes diseñadas por los nuevos cen-

tralizadores del interior¹⁸. Copiando la cláusula constitucional de Estados Unidos por la cual el gobierno federal puede intervenir en los estados miembros para garantizar la forma republicana de gobierno, los “padres fundadores” de la Argentina también otorgaron al gobierno federal un poder similar en el artículo 6 de la Constitución¹⁹. No obstante el tema de la intervención federal generó desde un principio numerosos reparos acerca de su utilización así como de las facultades del gobierno federal antes y durante la intervención. En la convención constituyente de 1853 las preferencias de los centralizadores así como las de los descentralizadores se reflejaron en dos propuestas encontradas con respecto a la intervención federal. Las provincias del interior querían un gobierno central y estuvieron de acuerdo con Juan Bautista Alberdi quien proponía que, en caso de sedición, el gobierno federal podría intervenir las provincias sin su requerimiento para restablecer el orden²⁰. La Provincia de Buenos Aires, en cambio, prefería un gobierno federal con poderes limitados y acordaba con la propuesta de Domingo Faustino Sarmiento de prohibir que el gobierno federal interviniera sin la solicitud explícita de las autoridades locales.

El texto final de la Constitución de 1853 permitió intervenciones con y sin solicitud local a la vez que falló en especificar si el ejecutivo nacional necesitaba de la aprobación del Congreso para declarar una interven-

¹⁸ A pesar de que la intervención federal ha recibido poca atención teórica y empírica, este dispositivo constitucional tiene un impacto profundo tanto en las relaciones intergubernamentales como en el sistema político partidario. Cuando el gobierno federal interviene una provincia, sus agentes tienen el poder de remover a quienes detentan cargos electivos y a los jueces subnacionales, llamar a elecciones y entregar el gobierno a las nuevas autoridades. Las intervenciones federales suprimen la soberanía dual que es intrínseca a la teoría del acuerdo federal. La soberanía del territorio intervenido es traspasada al gobierno federal. Así, las intervenciones federales anulan la autonomía constitucional de las unidades subnacionales al suspender el federalismo por períodos determinados en ciertas partes de la nación. Más aún, en términos de competencia intra e inter partidaria, las facultades del gobierno nacional y/o del ejecutivo nacional para decidir acerca de cuándo y cómo intervenir, seleccionar y nombrar al interventor así como para preparar y programar las nuevas elecciones, pueden generar resultados políticos beneficiosos para el partido que controla la presidencia si son utilizadas estratégicamente.

¹⁹ Al efecto véase la Constitución de los Estados Unidos de América, Artículo IV, Sección V.

²⁰ En *Bases y puntos de partida para la organización política argentina*, Alberdi propone lo siguiente: “[la Confederación] interviene sin que se lo demanden en su territorio con el propósito de restablecer el orden perturbado por la sedición” (tal como fue citado en la Comisión de Estudios Constitucionales 1957: 19).

ción. Por lo tanto, la Constitución de 1853 dejó la puerta abierta para que el ejecutivo nacional hiciera uso de las intervenciones federales de acuerdo a su discreción y conveniencia. Incluso al poco tiempo de que la constitución fuera promulgada, las intervenciones federales en Argentina se convirtieron en un dispositivo ampliamente utilizado y en uno de los mecanismos institucionales más importantes para controlar a los gobiernos y a los actores políticos subnacionales. Entre 1853 y 1860, el gobierno central intervino todas las provincias —algunas de ellas en dos ocasiones— excepto Entre Ríos y San Luis, y todas las intervenciones fueron decididas por decreto presidencial²¹.

La Constitución de 1853 fue firmada por los gobiernos de las provincias del interior que habían derrocado a Juan Manuel de Rosas con la excepción de Buenos Aires que, sospechosa de los planes del interior sobre su ciudad capital y sobre el control de las rentas comerciales, se negó a suscribirla. Por consiguiente, las provincias de la nueva unión establecieron su capital en la ciudad de Paraná, centro metropolitano de la Provincia de Entre Ríos, la segunda potencia de la unión argentina²². Por los próximos seis años la relación entre Buenos Aires y la unión se mantuvo en un limbo legal. Gran parte de ese tiempo, la ciudad de Buenos Aires estuvo sitiada por las fuerzas armadas de la República²³; la provincia y el gobierno federal se negaron a reconocer los reclamos mutuos de soberanía política y se hostigaron con bloqueos económicos y aranceles discriminatorios. La primera fractura de este empate político y legal ocurrió con la derrota militar de Buenos Aires en 1859 en la batalla de Cepeda. Una Buenos Aires renuente aceptó los términos de la Constitución de 1853 (luego de que en 1860 una

²¹ La cantidad de intervenciones federales entre 1853 y 1860 fue la siguiente: Catamarca 1 intervención, Córdoba 1, Corrientes 2, Jujuy 2, La Rioja 2, Mendoza 1, Salta 1, San Juan 2, Santa Fe 2, Santiago del Estero 1, Tucumán 1, Rosario 2. Al efecto véase Comisión de Estudios Constitucionales (1957: 25-26).

²² El término “metropolitano” es utilizado con cautela. En esa época, Paraná tenía una población de 10.000 habitantes, en contraste con los 100.000 de la ciudad de Buenos Aires (Córdoba, la segunda ciudad más grande de la unión, tenía 25.000 habitantes en esa época). Estas cifras ofrecen un indicador adicional de las asimetrías demográficas y económicas entre Buenos Aires y el resto del país. Sin embargo, en ese momento, el auge internacional de la lana, el ganado y la agricultura habían transformado a Entre Ríos en una réplica en miniatura de la Provincia de Buenos Aires y le habían otorgado poder sobre sus aliados federales del interior del país.

²³ En realidad, esas fuerzas pertenecían a la milicia de Justo José de Urquiza, presidente de la República entre 1854 y 1860 y caudillo de la Provincia de Entre Ríos.

convención constituyente incorporara ciertas reformas favorables a la provincia) y se comprometió a enviar importantes subvenciones mensuales a las otras provincias de la unión (Oszlak 1985: 236)²⁴.

Un año más tarde, en otro vertiginoso revés de fortuna de los muchos que caracterizaron a los conflictos regionales de la Argentina en el siglo XIX, una siempre desafiante Buenos Aires sacó ventaja de la situación en la unión. La milicia de Buenos Aires, liderada por Bartolomé Mitre, derrotó a las milicias provinciales en la batalla de Pavón en 1861. En 1862, Mitre fue unánimemente proclamado presidente de la recientemente denominada República Argentina por un colegio electoral de delegados provinciales (Botana 1993: 234). Mitre, que se había convertido en gobernador de Buenos Aires recién en 1860, era un ferviente defensor de los intereses de Buenos Aires. No obstante, fue también un destacado promotor local de la unidad con las provincias argentinas. Junto con la elite intelectual que diseñó la Constitución de 1853, Mitre consideraba que la grandeza futura de la nación se vería asegurada por una unión liderada por un Estado nacional moderno. De este modo, Mitre buscó la unidad pero en términos diferentes de aquellos promovidos por sus contemporáneos en la federación argentina. En palabras de Rock, “mientras que Urquiza buscó reducir el poder de Buenos Aires e imponer un reparto equitativo de los ingresos, la concepción de Mitre de la unidad respaldaba la supremacía de Buenos Aires” (1985: 122).

Así, el triunfo de Mitre allanó el terreno para un nuevo proyecto de federalismo hegemónico liderado por Buenos Aires, ahora bajo un gobierno federal con considerables poderes sobre las provincias. Agotadas por el estancamiento político y ávidas de dejar atrás las privaciones económicas im-

²⁴ Entre las reformas discutidas en 1860 se encontraba el tema de la intervención federal. Como en 1853, la Provincia de Buenos Aires entendió que la intervención federal era un dispositivo que un gobierno central arbitrario podría utilizar para usurpar su autonomía y amenazar los recursos políticos y económicos bajo su control. A pesar de que el texto del artículo 6 fue enmendado para responder a las preocupaciones de la provincia, la interpretación del nuevo artículo presentaba las mismas ambigüedades suscitadas por la versión de 1853. La nueva formulación del artículo 6 dejó un amplio espacio para la interpretación y la manipulación presidencial. No estaba claro quién constituía el “gobierno federal”: ¿era el presidente, el Congreso o ambos quienes tenían el derecho de declarar una intervención en las provincias? Más aún, de acuerdo al texto, el “gobierno federal” podía intervenir sin el requerimiento local para “garantizar la forma republicana de gobierno”. El pedido por parte de una provincia era necesario si las causas de la intervención eran la sedición o la invasión de otra provincia, pero nada se decía respecto de cuál era el poder provincial —el ejecutivo, el legislativo o ambos— que debía solicitar la intervención federal. Véase Sommariva (1929).

puestas por los conflictos interregionales, las demás provincias de la federación aceptaron el nuevo gobierno. De esta manera, una victoria militar había establecido nuevamente los términos de la unidad nacional. En los siguientes seis años de la presidencia de Mitre, los poderes económicos de Buenos Aires y la creciente demanda global por los productos agrícolas argentinos volverían aceptables aquellos términos para las provincias y consolidarían el apoyo para la unión a lo largo del territorio²⁵. Sin embargo, durante este tiempo y por afuera de las incipientes instituciones de la nación, estaba produciéndose un crucial pero imperceptible acontecimiento que en última instancia socavaría el proyecto de federalismo hegemónico de Mitre.

La presidencia de Mitre de 1862-1868 se constituyó en un hito para el país. Por primera vez en la historia, un gobierno central logró consolidarse gobernando efectivamente sobre todas las provincias del territorio. Esto no significa que el gobierno central gobernó sin oposición. Durante los seis años de la presidencia de Mitre hubo un total de 107 levantamientos en el interior en contra del gobierno central (Botana 1980) así como 117 cambios locales de gobierno “no programados”²⁶. El gobierno de Mitre se ocupó de estos desafíos a través de medios variados. El auge económico proporcionó una amplitud de recursos que permitieron el reparto de subsidios a las provincias y la construcción de alianzas con aquellos caudillos cuyas milicias mantenían el orden y lograban aplastar los desafíos militares en contra del gobierno. Eventualmente, el gobierno central logró construir una red de aliados provinciales que lo ayudaron a imponer su autoridad a lo largo del territorio nacional.

El gobierno sacó provecho de los poderes de intervención federal garantizados por la constitución, demostrando así el poder de este disposi-

²⁵ En palabras de Rock, una vez más, “durante sus primeros años, los principales pilares de la frágil unidad nacional fueron los altos ingresos de exportación y el *boom* de las tierras, la inversión extranjera y las dádivas de Buenos Aires hacia las clases terratenientes provinciales” (1985: 126).

²⁶ Varios de estos levantamientos fueron disputas menores acerca de las subvenciones y las tarifas del gobierno central. Sin embargo, algunos de ellos implicaron cuestionamientos secesionistas importantes así como guerras interprovinciales y fueron aplastados únicamente gracias a una sólida fuerza militar. Entre los desafíos más sobresalientes estaban aquellos liderados por los caudillos de las provincias del noroeste, principalmente Vicente Peñaloza y luego Felipe Varela, ambos oriundos de La Rioja. Estos líderes fueron finalmente derrotados por ejércitos liderados por una familia de caudillos de la provincia de Santiago del Estero, los Taboada, quienes estaban aliados con —y fuertemente subsidiados por— el gobierno de Bartolomé Mitre. Para relatos de las interesantes carreras de estos caudillos véase Lafforgue (1999).

tivo constitucional para consolidar la autoridad presidencial centralizada. Tal como Oszlak (1985: 127-128) ha observado, con su uso continuo y prácticamente sin limitaciones constitucionales acerca de cómo o cuándo podrían ser empleadas, la intervención federal se convirtió en una herramienta indispensable para Mitre y sus inmediatos sucesores a fin de imponer la autoridad central sobre la unión.

Debido a que las rebeliones y los levantamientos eran generalmente locales y sólo ocasionalmente se propagaban a las otras provincias, el principio de “divide y reinarás” permitió al gobierno tanto impedir la formación de coaliciones como confrontar a las provincias bilateralmente aprovechando una clara asimetría de poder. En este proceso de continuo aprendizaje, el gobierno nacional fue capaz de desarrollar y afinar un valioso instrumento que eliminaría todos los vestigios federales que se oponían a su búsqueda de concentrar y centralizar el poder político.

Entre 1860 y 1880, mientras el sistema de federalismo centralizado se estaba cristalizando, cuatro presidentes intervinieron un total de veintinueve veces en las provincias. Sólo cinco de estas intervenciones fueron aprobadas por una ley del congreso. Las demás fueron el resultado de decretos presidenciales (Comisión de Estudios Constitucionales 1957: 26-28).

La centralización del poder generó también un logro institucional adicional durante la presidencia de Mitre: la creación de un Estado nacional. Cuando Mitre asumió su cargo, los tres poderes del gobierno nacional fueron establecidos conjuntamente en la capital nacional por primera vez en la historia argentina. El gobierno de Mitre creó asimismo un sistema legal nacional, un sistema fiscal y una burocracia nacional²⁷. Durante sus primeros años el gobierno estableció un tesoro nacional y una oficina de aduanas, seguidos en breve por una justicia nacional. En la mitad de su presidencia, Mitre también emprendió la construcción de un ejército nacional moderno. Hacia el final de su mandato, el ejército federal contaba con una fuerza de quince mil hombres y vendría a eclipsar gradualmente a todas las milicias provinciales que desafiaban la supremacía del gobierno central a través del territorio nacional (Botana 1993: 236).

La imposición de una autoridad central y la construcción de un Estado nacional fueron así avances importantes en la consolidación del régimen federal argentino. Sin embargo, el de Mitre era un federalismo hegemónico centralizado y, como tal, sólo presentaba beneficios unilaterales. Los pode-

²⁷ Para una historia detallada de la construcción del Estado bajo el mandato de Mitre, véase Oszlak (1985).

res del gobierno central crecieron enormemente sobre los gobiernos provinciales del interior pero no así sobre la provincia más fuerte de la unión. Todas las intervenciones federales realizadas durante la presidencia de Mitre fueron dirigidas a las provincias del interior. Por el contrario, tanto la Provincia de Buenos Aires como la de Entre Ríos —el *hegemon* menor de la unión— continuaron disfrutando de una autonomía considerable respecto del gobierno central. En palabras de Botana, “Argentina estuvo gobernada por un régimen político cuyas características más importantes pueden ser resumidas de la siguiente manera: dos poderes regionales —Buenos Aires y Entre Ríos— resguardando celosamente sus autonomías y privilegios frente al gobierno nacional, y una periferia de provincias que habían experimentado los efectos de la intervención federal. Así, el gobierno nacional tuvo dos caras, porque si por un lado padecía una debilidad importante ante las provincias fuertes, por el otro había podido imponer su autoridad al resto de la constelación provincial” (1980: 109).

Al final, el federalismo hegemónico sería socavado no por las insurrecciones de las milicias provinciales o por la guerra civil, sino por su propia debilidad institucional. Mientras Mitre consolidaba la autoridad central, construía el Estado nacional y coordinaba la integración económica local e internacional, las instituciones del federalismo fueron silenciosamente modificando el balance de poder en contra de su provincia natal. La Constitución de 1853 había otorgado fuertes poderes a la presidencia. Sin embargo, también había creado importantes arenas nacionales para la representación de los intereses provinciales cuya influencia no era evidente en los días de gloria del federalismo hegemónico de Mitre. El Senado, el Colegio Electoral que elegía al presidente y las redes informales de alianzas de gobernadores resultaron ser foros que privilegiaron a las mayorías y coaliciones provinciales por sobre el puro uso del poder. Estos órganos también tenían la autoridad institucional para decidir la sucesión presidencial. Durante el mandato de Mitre se convirtieron en los nodos institucionales donde se plasmaron las coaliciones interprovinciales que rechazarían la continuidad de su proyecto hegemónico y expandirían la influencia de las provincias del interior sobre el sistema federal.

Conflictos institucionales y la transición al federalismo plural centralizado

El truco para superar institucionalmente a Buenos Aires yacía en la construcción de una coalición del Colegio Electoral, articulada por senado-

res y gobernadores, entre una mayoría de provincias del interior y una facción disidente anti-Mitre en Buenos Aires²⁸. La negociación entre esos actores regionales incluyó la vicepresidencia para la facción de Buenos Aires a cambio del apoyo en el Colegio Electoral para un presidente del interior. La primera prueba para este acuerdo ocurrió con las luchas por la sucesión de 1868 cuando Domingo Faustino Sarmiento, oriundo de la provincia de San Juan (uno de los federales centralizadores que habían diseñado la Constitución de 1853), derrotó al sucesor elegido por Mitre en el colegio electoral. La fórmula de coalición probó ser persistente: a partir de Sarmiento, las provincias del interior ganarían la presidencia en las cuatro elecciones siguientes.

Gracias a su manipulación de las instituciones federales durante la presidencia de Mitre, las elites provinciales accedieron al premio más importante: la presidencia de la República. Esta conquista institucional les proporcionó los medios necesarios para consolidar su proyecto de federalismo plural centralizado. Entre 1868 y el ataque militar final de 1880, los presidentes argentinos lograron avanzar con el proyecto federal en dos frentes. El primer frente fue el de las relaciones interprovinciales, donde el gobierno central redireccionó los recursos económicos hacia el desarrollo del interior y expandió la influencia de las provincias en las instituciones políticas nacionales. En lo referente al aspecto económico, el gobierno invirtió fuertemente en proyectos de infraestructura para el interior, estableció planes proteccionistas para las industrias claves, y recortó el control del gobierno de la Provincia de Buenos Aires sobre las rentas aduaneras y del comercio internacional (Balán 1978, Oszlak 1985). En lo que concierne al aspecto político, la influencia del interior fue promovida a través de la consolidación de las coaliciones construidas en las instituciones políticas nacionales en la década de 1860. Se agregaron nuevas instituciones al sistema federal que acrecentaron el control del interior en el proceso político. La alianza electoral que llevó a Sarmiento al poder se transformó en un (una suerte de) partido político nacional conocido como Partido Autonomista Nacional (PAN). El PAN funcionó como una red de alianzas entre el presidente, el senado y una informal pero poderosa Liga de Gobernadores. El PAN sirvió como un hábil engraje del proceso de decisiones políticas entre el presidente y las elites políticas gubernamentales, y como un mecanismo decisor de las sucesiones pre-

²⁸ Esta facción minoritaria fue liderada por Adolfo Alsina, el gobernador de Buenos Aires, un antiguo autonomista (por no decir secesionista) y un rival implacable de Mitre.

sidenciales²⁹. En referencia a esto último, el PAN aseguró un control continuado de la coalición dominante de las provincias del interior sobre el proceso de selección presidencial. A pesar de las vehementes protestas de Buenos Aires (y Entre Ríos en 1874), la coalición electoral hizo posible la victoria de Nicolás Avellaneda en el colegio electoral en 1874 y de Julio A. Roca en 1880, ambos oriundos de la Provincia de Tucumán.

El segundo frente era el de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. La coalición dominante de las elites provinciales expandió la centralización del sistema federal e impuso gradualmente la supremacía del gobierno central sobre los gobiernos provinciales. Tal como Mitre lo había hecho antes que ellos, los presidentes del interior aprovecharon generosamente los poderes de la intervención federal para aplastar desafíos al dominio del gobierno nacional. Los presidentes del interior también expandieron el alcance del ejército federal a lo largo del territorio. Como era esperable, esas armas federales fueron continuamente utilizadas sobre los líderes díscolos de las provincias más pobres del interior. Sin embargo, los triunfos decisivos del federalismo centralizado llegaron de la mano de la subordinación de las provincias poderosas y aún desafiantes del poder nacional. De a una a la vez, el gobierno central fue imponiendo su autoridad sobre esas provincias. El primer triunfo fue sobre la Provincia de Entre Ríos, la cual se rebeló en contra del gobierno central poco después de la elección de Nicolás Avellaneda en 1874³⁰. Un ejército federal derrotó y disolvió la milicia provincial de Entre Ríos, depuso al gobierno provincial y terminó con el último bastión de resistencia en el interior. A partir de ese momento, como observó Botana, el último obstáculo que quedaba para la consolidación de la autoridad federal era “la relación indefinida entre los dos centros de poder: el gobierno nacional y la Provincia de Buenos Aires” (1980: 109).

La oportunidad de derrotar a Buenos Aires surgió a partir de una disputa sobre la sucesión presidencial. En 1880 el PAN proclamó a Julio A. Roca como su candidato presidencial, y Roca ganó la elección cómodamente

²⁹ Así como, por supuesto, para la administración del patronazgo, el control de las elecciones y el fraude electoral, y la resolución de conflictos interprovinciales. Al efecto véase Gibson (1996).

³⁰ Los detalles de esta rebelión son un poco más complicados. Justo José de Urquiza, el antiguo caudillo de la provincia, había sido asesinado poco antes, hundiendo a la política interna de la provincia en un espiral de inestabilidad. Su sucesor intentó romper con la política de Urquiza de cooperación con la federación y organizó un desafío autonomista al gobierno central que culminaría en el levantamiento de 1874.

en el colegio electoral. Buenos Aires se rebeló y fue derrotada por el ejército federal en una serie de luchas sangrientas. La decisiva derrota militar de la milicia provincial de Buenos Aires puso fin a todos los desafíos provinciales importantes al federalismo centralizado. El gobierno federal disolvió rápidamente la milicia provincial de Buenos Aires, y a partir de entonces, en una rotunda afirmación de la supremacía del gobierno central, prohibió la existencia de milicias provinciales. Además de este importante acto, tanto simbólica como sustancialmente, el gobierno federal “intervino” oficialmente la provincia y disolvió todos los poderes de gobierno. También abolió varios de sus privilegios económicos, tales como el acceso a las rentas aduaneras y el poder para emitir dinero. Más importante, sin embargo, fue que gracias a la federalización de la ciudad de Buenos Aires la separación entre el gobierno nacional y la Provincia de Buenos Aires se volvió inequívoca. Así, con el baño de sangre final de 1880, se logró imponer un marco institucional para la dominación interprovincial a lo largo de la unión. Argentina ingresó así en la era del federalismo plural centralizado.

Conclusión

La construcción del federalismo en Argentina fue un proceso prolongado y bañado de sangre que se asemeja muy poco al escenario teórico del federalismo como una “negociación” entre actores territoriales que acuerdan metas comunes de política exterior. El presente artículo sugiere que el caso argentino no es único sino que es representativo de un patrón más amplio que puede ser comprendido con mayor claridad a través de las contribuciones teóricas realizadas en este análisis.

En primer lugar, este artículo proporciona un marco analítico para estudiar los orígenes y la evolución de los sistemas federales basado en las interacciones entre dos ejes de conflicto: los conflictos entre regiones o provincias y los conflictos entre gobiernos nacionales y subnacionales. Los conflictos en los “niveles de gobierno” han sido predominantes en los estudios del federalismo. Esto ha ocultado un importante fenómeno, que es relevante para la categorización de los sistemas federales y para nuestra comprensión de las secuencias causales detrás del desarrollo de los sistemas federales. En este trabajo proporcionamos los medios para evaluar y comprender el federalismo en sus dos dimensiones operacionales: como un sistema para administrar los conflictos entre los niveles de gobierno y como un sistema para administrar los conflictos entre regiones. De este modo, a la primera

distinción de William Riker entre “federalismo centralizado” y “federalismo descentralizado”, que estima el balance de poder entre los gobiernos centrales y subnacionales, nosotros añadimos una nueva distinción entre “federalismo hegemónico” y “federalismo plural” que evalúa el balance de poder entre las unidades constituyentes de la unión. Los países federales entonces pueden de esta forma ser comparados a lo largo de dos dimensiones de poder, la intergubernamental y la interregional, proporcionando así una imagen enriquecida de sus dinámicas internas de poder.

Incorporando el conflicto interprovincial como uno de los ejes teóricos de conflicto en los sistemas federales, nos hallamos en una mejor posición para explicar no sólo los resultados regionales claves sino también el grado de centralización institucional en los sistemas federales. Una perspectiva que explica la centralización (o descentralización) en los sistemas federales exclusivamente como un resultado del conflicto entre actores definidos como un “gobierno central” y “los gobiernos subnacionales” tiende a ocultar el enorme impacto que esos resultados tienen en el balance de poder entre las unidades subnacionales de una federación. Donde existen conflictos regionales las luchas acerca de cuánto poder otorgar al gobierno central son esencialmente batallas sobre la dominación interprovincial. Los resultados de estas luchas nos ofrecerán información tanto acerca del balance de poder entre las unidades territoriales de la federación como respecto del estado de las relaciones entre los niveles de gobierno³¹.

Este trabajo también ha demostrado la utilidad de distinguir entre tres resultados que tienden a confundirse en las teorías de la formación federal: la unidad nacional, la elección de un sistema federal y el grado de centralización del mismo. El caso argentino, donde estos desarrollos ocurrieron separada e interactivamente, podría ser más representativo de otros casos que el caso de Estados Unidos analizado por Riker, en el cual el federalismo y el nacimiento del Estado americano fueron eventos casi simultáneos³². En la mayor parte de América Latina, la formación de los Estado-nación tuvo lugar mucho antes de que surgiese la opción entre federalismo versus unitarismo. De hecho, las otras dos grandes repúblicas federales de la región, Brasil y México, comenzaron su existencia como estados soberanos siendo sistemas unitarios, y los conflictos entre “federales y

³¹ Los estudios de Bensel (1984,1990) sobre los Estados Unidos captan perfectamente esta idea.

³² Sobre todo si consideramos que el “federalismo centralizado” analizado por Riker fue adoptado cuatro años más tarde del cese de hostilidades con el poder colonial británico.

unitarios” fueron endémicos a ambos países hasta mucho después de la adopción de un régimen federal.

Las distinciones entre estos tres resultados tienen de este modo una utilidad heurística para organizar el análisis comparado de la formación de los sistemas federales, y para permitir una separación más precisa de las causas del federalismo de aquellas otras fases clave en la formación de los Estados-nación. Nuestro estudio sugiere que, contrariamente a la “ley” de Riker de los orígenes federales, la adopción del federalismo es impulsada más por dinámicas políticas internas que por amenazas u oportunidades militares extranjeras.

La opción del federalismo es fundamentalmente la elección de un régimen, y como tal, está fuertemente expuesta al conflicto, la deliberación, la interacción estratégica, y a menudo, a una batalla entre actores políticos locales³³. El estímulo internacional señalado por la teoría de Riker podría funcionar como una explicación eficaz para la unificación nacional de los países que posteriormente serían federales, pero las causas de estos resultados no son las mismas³⁴.

La creación del Estado-nación argentino por parte de renuentes líderes territoriales fue motivada por factores económicos. Las oportunidades económicas internacionales, y las ventajas que la unidad nacional representaba para alcanzarlas, proporcionaron el ímpetu para la unificación entre los rebeldes miembros del antiguo Virreinato del Río de la Plata. El posterior surgimiento del federalismo centralizado y la eventual victoria del subtipo plural fueron producto del conflicto interprovincial. La lucha fue enmarcada en términos de conflicto entre los gobiernos central y provincial pero hasta que la relación entre Buenos Aires y el gobierno nacional no pudo ser resuelta este conflicto fue fundamentalmente un tema de dominación interprovincial. En una confrontación prolongada que culminó en 1880, los “centralistas” provinciales prevalecieron sobre sus contrapartes “descentralizadores” en una lucha para determinar la relación entre el *hegemon* regional de la unión y la autoridad central. El resultado fue un gobierno

³³ La evolución más reciente de los estados unitarios hacia acuerdos federales o cuasi-federales, en lo que Alfred Stepan denominó modelos federales de casos que “se mantienen juntos” (*hold together*) —España e India, por ejemplo— sirve también para ratificar esta proposición.

³⁴ Más aún, el presente análisis sugiere que el estímulo internacional movilizador de la unificación argentina fue económico más que militar; este descubrimiento agrega un matiz adicional que sugiere la necesidad de una revisión de la teoría de Riker de los orígenes federales.

central relativamente autónomo, monitoreado colectiva e institucionalmente por una mayoría de provincias, y provisto de poderes considerables para actuar en contra de cualquiera de los miembros en representación de la unión.

En medio de una lucha de setenta años que culminó con la conquista de Buenos Aires, se produjo un cambio sorprendente de roles entre las provincias más pobres y las más ricas de la unión con respecto a sus preferencias sobre la centralización. Los federalistas descentralizadores del período 1810-1852 se convirtieron en los federalistas centralizadores de 1853-1880. Así fue como Buenos Aires, otrora el semillero de los designios unitarios y centralistas para la unión, se transformó en el último bastión de la independencia provincial frente a la autoridad central. La razón de estos cambios radica en la transformación de las percepciones de las partes sobre la relación de las instituciones políticas con la dominación interprovincial. La lección más amarga aprendida por las provincias descentralizadoras del período inmediatamente posterior a la independencia fue que una unión sin un gobierno central era una unión dominada política y económicamente por Buenos Aires. Cuando tuvieron una segunda oportunidad de diseñar un régimen para la unión, las provincias consideraron al gobierno central ya no como un problema sino como una solución. El sistema que crearon era así una espada de doble filo. El gobierno central podía actuar en contra de cualquiera de ellos en cualquier momento, y esto sí representaba una amenaza permanente para las débiles provincias del interior. Sin embargo, la subsiguiente victoria del federalismo plural centralizado universalizó esta amenaza, y de este modo rescató a las provincias del interior de la hegemonía política permanente de Buenos Aires. No había nada que el interior pudiera hacer para eliminar las aplastantes ventajas estructurales de las que gozaba Buenos Aires. Sin embargo, el sistema político que las provincias diseñaron y luego implementaron a través del derramamiento de sangre, la construcción de las instituciones y la manipulación política pura, generó, en un grado importante, una separación del poder político nacional respecto del poder económico regional.

El surgimiento del federalismo plural centralizado en Argentina también proporciona una elocuente demostración del poder de las instituciones como herramientas estratégicas en los conflictos entre los actores políticos. Como los debates entre los creadores de la constitución demuestran claramente, los actores políticos tenían certeras nociones teóricas acerca de la manera en que los aspectos institucionales podían afectar las relaciones entre las provincias. No obstante, fue el poder económico y militar entre las provincias el que primero estableció los términos de la unión durante el federalismo hegemónico de la presidencia de Bartolomé Mitre. Sin embar-

go, una vez creadas, estas instituciones proveyeron a las provincias más débiles —a través de varias arenas y mecanismos para la representación provincial y la construcción de coaliciones— los medios para contrarrestar el control político del *hegemon* sobre la unión. Irónicamente, la propia construcción del Estado por parte de Mitre acrecentó el premio de las maniobras institucionales de las provincias. La presidencia que la coalición de las provincias del interior obtuvo y controló luego de 1868 poseía considerables poderes constitucionales, una burocracia nacional cada vez más eficiente y un ejército federal que, en 1880, demostró estar a la altura de la tarea de someter a su más indomable enemigo provincial. Esta ironía fue capturada por el historiador Rock cuando escribió que: “dieciocho años antes la Provincia de Buenos Aires había apoyado un gobierno nacional con la esperanza de que la nación fuera su rehén, pero en 1880 la provincia, sin embargo, se convirtió en la última y más grande presa de su propia creación” (1985: 131).

FIGURA I

Conflicto intergubernamental, conflicto interprovincial y federalismo

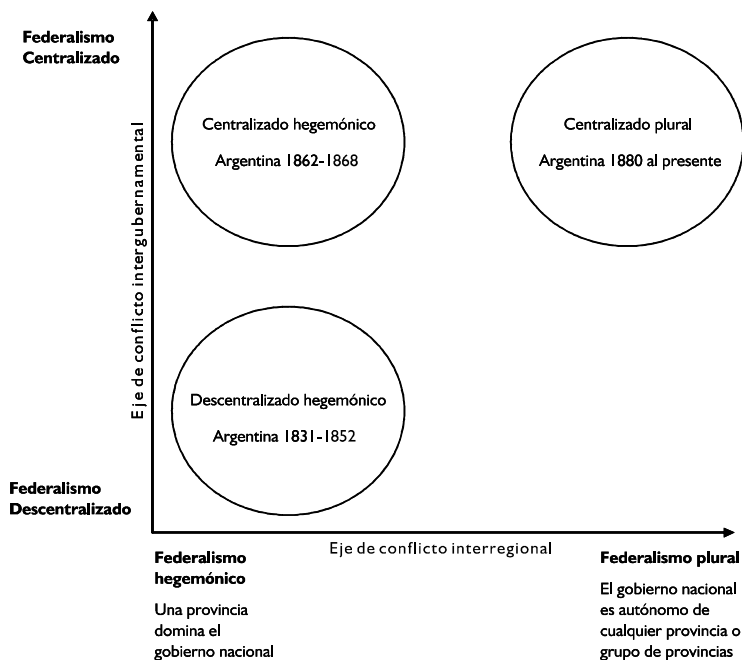


TABLA I
Tipos de federalismo

	Descentralizado	Centralizado
Hegemónico	Argentina 1831 -1852	Argentina 1862-1868
Plural		Argentina 1880 al presente

Bibliografía

- Balán, Jorge (1978) “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 18, N° 69, Buenos Aires, abril-junio.
- Bensel, Richard (1984) *Sectionalism and American Political Development, 1880-1990*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Bensel, Richard (1990) *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Nueva York, Cambridge.
- Botana, Natalio (1980) “La federalización de Buenos Aires”, en Ferrari, Gustavo y Ezequiel Gallo (comps.), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Botana, Natalio (1993) “El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, Marcello (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México D.F., El Colegio de México.
- Burgin, Miron (1946) *The Economic Aspects of Argentine Federalism, 1820-1852*, Cambridge, Harvard University Press.
- Chiaromonte, José Carlos (1993) “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, Marcello (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México D.F., El Colegio de México.
- Comisión de Estudios Constitucionales (1957) *Materiales para la reforma constitucional*, Vol. 6: *Intervención federal*, Buenos Aires.
- Correas, Jaime (1999) “Pasión y luchas del Fraile Aldao”, en Lafforgue, Jorge R. (ed.), *Historias de caudillos argentinos*, Buenos Aires, Alfaguara.
- Gibson, Edward L. (1996) *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lafforgue, Jorge R. (ed.) (1999) *Historias de caudillos argentinos*, Buenos Aires, Alfaguara.
- Mitre, Bartolomé (1859) *Historia de Belgrano*, Buenos Aires, Librería de la Victoria.

- Oszlak, Oscar (1985) *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Riker, William H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Riker, William H. (1987) *The Development of American Federalism*, Boston, Kluwer.
- Rock, David (1985) *Argentina 1516-1982: From Spanish Colonization to the Falklands War*, Berkeley, University of California Press.
- Sampay, Arturo Enrique (1975) *Las Constituciones de la Argentina, 1810-1972*, Buenos Aires, Eudeba.
- Scobie, James (1971) *Argentina: A City and a Nation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sommariva, Luis H. (1929) *Historia de las intervenciones federales en las provincias*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Stepan, Alfred (2004) "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy", en Gibson, Edward L. (comp.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Weingast, Barry R. (1995) "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, N° 1.

Resumen

Este artículo sugiere nuevas contribuciones teóricas para el estudio de los orígenes y la evolución de los sistemas federales. El marco teórico propuesto agrega una dimensión de conflicto interprovincial a la tradicional dimensión de conflicto intergubernamental que suele hallarse en los análisis de los sistemas federales. Los autores utilizan este marco para explorar los orígenes históricos del sistema federal argentino y explicar de qué manera el surgimiento del régimen federal centraliza-

do fue resultado del conflicto interprovincial. Eventualmente, este conflicto determinó el balance de poder entre las provincias y creó a su vez un poderoso gobierno central con la capacidad de enfrentar, en nombre de la unión, a cualquiera de las mismas. Así, el presente artículo esboza un cuestionamiento fundamental a la teoría del origen de los sistemas federales propuesta por William Riker que ha tendido a dominar el análisis del federalismo en la ciencia política.

Palabras clave

federalismo - conflicto regional - desarrollo institucional - Argentina

Abstract

This essay develops a theoretical framework for studying the origins and evolution of federal systems. The theory adds an inter-provincial conflict dimension to the dimension of conflict between levels of government that is traditionally found in the analysis of federal systems. We apply this framework to historical exploration of the origins of Argentina's federal system, and explain

how the centralized federal regime that emerged was an outcome of inter-provincial conflict that eventually determined the balance of power between provinces in the federal system and created a powerful central government capable of acting against any province on behalf of the union. This essay provides a significant challenge to William Riker's theory of federal origins, which has dominated the study of federalism in Political Science.

Key words

federalism - regional conflict - institutional development - Argentina