

Carlos A. FLORIA y César A. GARCÍA BELSUNCE.

Historia de los argentinos.

Buenos Aires, Larrousse, 1998, pp. 461-471.

¿Estado federal o unitario? Hacia la unidad de régimen

Buenos Aires había rehuido todo intento de organización nacional en la hora de su postración, cuando la propuesta emanaba de Córdoba e iba a conducir necesariamente a arrebatarle una hegemonía cuya pérdida era considerada transitoria por la mayoría de los porteños.

Tres años de paz y orden habían convencido a todos de la conveniencia de restablecer el estado nacional, y los hombres de Buenos Aires no eran los menos convencidos. La cuestión se planteaba sobre cual sería la forma de dicho estado. La mayoría de las provincias sostenían el principio de la federación, que mantendría a los gobiernos provinciales al margen de las intromisiones del poder central, permitiría que las provincias gozaran de igualdad de derechos.

El federalismo porteño participaba de esta idea, pero no dejaba de percibir que en la práctica, el peso de mayor poder de Buenos Aires, se haría sentir en la comunidad general. Los partidarios del centralismo no se satisfacían con esta perspectiva, pues temían que, perdido el control sobre las administraciones provinciales, una alianza de gobernadores tendría fuerza suficiente para imponerse a los criterios de Buenos Aires, no sólo en materia política sino también económica.

Y al llegar aquí encontramos el punto de coincidencia entre los dos grandes grupos de la opinión porteña. El hecho es que en Buenos Aires se había producido una alianza, por encima de los colores políticos, para la defensa de los intereses de la clase propietaria: hacendados y comerciantes, vinculados ambos estrechamente al problema aduanero. En consecuencia, el federalismo porteño, conducido por este grupo se iba a limitar a hacer un federalismo político que nunca iba a trascender al campo económico. Por lo tanto, sería contrario al federalismo del interior en muchos de sus intereses y, en definitiva, coincidiría con el unitarismo en imponer la hegemonía porteña a las demás provincias. La diferencia con este otro partido consistió básicamente en el medio elegido para lograr ese resultado.

Para los unitarios, fuertemente imbuidos de la doctrina liberal de la institucionalización, el medio era una estructura legal, una constitución. Para los federales era una cuestión de política práctica, un asunto de alianzas que se ejecutaría según las necesidades concretas del momento y según los obstáculos que se fueran encontrando.

Esta concepción original del federalismo porteño, federalismo a medias, explica no sólo la presencia de los directoriales en las filas federales, sino la similitud que a un cuarto de siglo de distancia tuvieron en este plano las políticas de Rosas y Mitre; también explica la futura división entre los federales rosistas, adscriptos a esta concepción, y los “lomos negros”, que habían hecho del federalismo una teoría más coherente; explica por último que los porteños, fuesen unitarios o federales, estaban más dispuestos a entenderse entre ellos –a causa de su afinidad local– que con sus respectivos partidarios provincianos, como sucedió cuando Lavalle eligió a Rosas y no a La Paz, para depositar en él un poder que se le escapaba de las manos.

La diferencia entre el federalismo porteño en su versión definitiva –rosismo– y el unitarismo, consistió en último término en una división entre prácticos y teóricos o, con el lenguaje de Edmund Burke, entre políticos y geómetras. Debajo de esta diferencia fundamental se movía el antagonismo ideológico: liberales unos, antiliberales otros, pero esta oposición nunca tuvo la fuerza del antagonismo regional, sea porque este tuviese raíces mucho más hondas, sea porque algunos aspectos parciales del liberalismo fuesen aceptados por todos.

También se diferenciaban los partidos en cuanto al núcleo principal de sus integrantes. Los unitarios habían descuidado el ambiente rural y eran, sobretudo después de la ley de capital de Rivadavia, el partido de los hombres ilustrados y la gente culta, el grupo de los doctores y los teóricos. Los federales dominaban el área rural a través de la adhesión de los estancieros, a quienes seguían los peones y demás pobladores del campo, dependientes económicamente de aquellos y sensibles a su prestigio. En el ambiente urbano lograron desde 1826 la adhesión de la mayor parte de los comerciantes y, a través de su prédica democrática por la ampliación del sufragio, obtuvieron la adhesión de gran cantidad de la gente humilde, lo que dio al partido un matiz popular que Rosas acentuó, aunque las clases populares siempre fueron ajenas a la conducción del partido, que permaneció firmemente en las manos en un núcleo aristocrático.

Después del Tratado del Cuadrilátero, Buenos Aires había restablecido su prestigio como provincia y había asumido de hecho la conducción de las relaciones exteriores de las provincias unidas, celebrando tratados, designando y recibiendo representantes consulares y diplomáticos, actuando como gestora de las otras provincias. Rivadavia, promotor oficial de esta materia, consideró, a iniciarse el año 1823, que había llegado el momento de preparar la futura organización nacional. Pero para Rivadavia, organización no era lo mismo que constitución; consideraba prematura la constitución, como ya lo había dicho en ocasión del Congreso de Córdoba, y opinaba que previamente, las provincias debían constituir una base fuerte y estable sobre la cual se organizase el estado y luego, cuando estuviese probado la bondad de la organización, podría dictarse una constitución que de otro modo representaría una traba para aquella, organizar era dotar de las provincias de las instituciones administrativas y culturales necesarias, estructurar las rentas, la educación, la milicia, la economía, etc. En suma, Rivadavia quería ver repetirse en todo el país la

experiencia que venía realizando en Buenos Aires bajo la condescendiente dirección de Martín Rodríguez.

Por otra parte, no es aventurado suponer que Rivadavia comprendía que una constitución dictada en ese momento no podía ser otra que la federal, y que tal cosa sería contraria a lo que él entendía por una buena organización.

Varias provincias, interesadas en la organización nacional, prestaron su conformidad a la propuesta, pero no sucedió lo mismo con Santa Fe, Córdoba, Santiago, La Rioja y Catamarca, que se mostraron suspicaces frente a la idea. En particular Bustos que acababa de ver rechazada su propuesta de un congreso nacional, no podía explicarse este cambio de frente si no suponiendo que se pretendía a través de la nueva sugerencia establecer un régimen unitario.

Pese a lo heterogéneo de las respuestas, Rivadavia que veía avecinarse el fin del gobierno de Rodríguez, no quiso terminar su función ministerial sin concretar su idea de un poder nacional. El 27 de febrero de 1824 se dictó la ley que invitada a todas las provincias a enviar sus diputados a un congreso general. Este no era convocado como constituyente, conforme a la óptica de su creador, pero era obvio que su obra iba a desembocar en una constitución, como lo revela la decisión de la legislatura porteña de *“reservarse el derecho de aceptar o no, la constitución que presente el congreso nacional”*.

Cupo al general Juan Gregorio de Las Heras, elegido gobernador de Buenos Aires al terminar el mandato de Rodríguez finalizar los tramites previos a la reunión del congreso. Las Heras era un hombre sin tacha, entusiastas de la unión nacional, ajeno a los partidos y a la logia provincial.

Como en el caso de Rodríguez, se había elegido a un independiente, pero el nuevo gobernador era un hombre de carácter que no terminaría su gobierno sin indisponerse con los más fervientes rivadavianos. Su punto de apoyo fue Manuel José García, en cuanto a Rivadavia, sin perder de vista que, siendo el candidato de su partido para ocupar el futuro gobierno nacional, parecía útil no complicarse en las incidencias políticas inmediatas, partió hacia Londres para concluir las gestiones económicas iniciadas durante su gobierno.

Los momentos que se avecinaban eran difíciles, no tanto por las complicaciones que podrían emanar del congreso –como porque era evidente que la euforia económica de los años anteriores se esfumaba y la situación internacional se complicaba.

Rivadavia como jefe de partido, prefería orientar a sus segundos desde fuera del gobierno.

El 16 de diciembre se reunió el congreso con hombres capaces: Laprida, Gorriti, Gallo, Gregorio Funes, Carriego, Mansilla, Heredia, Acevedo, etc. Entre los más jóvenes se destacaba Dalmacio Vélez Sársfield; en cuanto a la delegación porteña

la integraban entre otros Castro, Agüero, Gómez, Zavaleta, García y el infaltable Juan José Paso.

Las circunstancias eran auspiciosas. Salvo una provincia, nadie objetó que Buenos Aires fuera sede del congreso. Solo Santa Fe instruyó a su diputado para que la organización sea confederada. Parecía concretarse las aspiraciones de don Bernardino. Apenas La Rioja, alarmada por la reforma eclesiástica, exigía que la religión católica fuese la del estado.

Inmediatamente el congreso se dispuso a constituir el ejecutivo nacional, cada vez más necesario ante la creciente tensión en las relaciones con el Imperio del Brasil, al que se había incorporado la Banda Oriental. Pocos días después de constituido se dictó la ley fundamental. Por ella el congreso se declaraba constituyente, establecía que hasta la sanción de la constitución las provincias se regirían por sus propias instituciones, y hasta que se eligiese el poder ejecutivo nacional, se encargaba de estas funciones provisoriamente al gobierno de Buenos Aires, con facultad de arreglar las relaciones exteriores, hacer propuestas al congreso y ejecutar las decisiones de este.

Al hacerse cargo el general Las Heras del ejecutivo nacional y comunicarlo a las provinciales, procuro recalcar el respeto que le merecían las autoridades provinciales y saliendo al paso de las posibles críticas les decía:

“La insubsistencia de los gobiernos generales que hasta aquí han tenido lugar en los pueblos, ha nacido, a juicio del gobierno, de un error funesto, este es el de comprometer a un gobierno nacional allanar por sí las diversas exigencias de cada pueblo en un vasto territorio, y ejercer su acción directamente sin las modificaciones de las autoridades locales, y sin los conocimientos peculiares y prácticos de cada uno”.

Este párrafo del documento significaba una profesión de fe autonomista que alejaba al gobernador del núcleo más numeroso del partido gobernante en Buenos Aires, que seguía las inspiraciones de Rivadavia, firme partidario de la unidad de régimen. Desde entonces los más fervientes miembros de este círculo (Agüero, Gómez, etc.) miraron con cierto recelo a Las Heras, contra quien oportunamente se lanzaron al ataque.

La ocasión fue la reticencia del gobierno en complicarse en una guerra con el Brasil, y su fracaso de evitar la segregación de las provincias del alto Perú que sucre acababa de constituir en república independiente con el nombre de Bolivia. En realidad dicho fracaso no era responsabilidad de Las Heras, aunque ni él ni su ministro García estuviesen convencidos de la posibilidad práctica de mantener la unión con las provincias altoperuanas. Cuando el congreso se dirigió a ellas, lo hizo tímidamente, invitándolas a enviar sus diputados a él, pero aclarando que se conformaría a la decisión de aquellas. Entre tanto, Sucre proclamó la nueva república y el deseo del gobierno argentino de obtener el apoyo de Bolívar para formar un frente continental contra Brasil, aseguró una política de condescendencia frente a la segregación.

La enérgica reacción de Las Heras renunciando a su cargo contuvo provisoriamente el ataque, y decimos provisoriamente porque evidente que para el grupo rivadaviano la presencia del poder ejecutivo de un hombre tan independiente, afamado como uno de los mejores generales de la guerra de la independencia, en momentos en que otra guerra amenazaba a la república constituía una amenaza a la proyectada candidatura de Rivadavia.

Desde la invasión de Lavalleja al territorio oriental, en abril de 1825, la presión belicista se hizo dominante en Buenos Aires, y creció con los triunfos del jefe uruguayo. Y cuando el gobierno provisional de la Banda Oriental proclamó su incorporación a las Provincias Unidas y el congreso argentino la aceptó el 24 de octubre, la guerra resultó inevitable. En efecto, esa fue la respuesta brasileña del 10 de diciembre de 1825. En ese momento, Las Heras consideró que era necesario, con el país en guerra, constituir un ejecutivo nacional permanente y al mismo tiempo que propuso tal cosa presentó su renuncia como jefe ejecutivo nacional. Tal vez el general pensara, como sugiere Saldías, tomar el mando del ejército que iba a luchar contra el imperio, pero la verdad es que los rivadavianos vieron con alivio tal renuncia y empujaron al congreso a aceptarla.

Simultáneamente, se dictó la ley de presidencia, el 6 de febrero de 1826, y se eligió presidente a Rivadavia que acababa de regresar de Europa. Este se dispuso a gobernar un país convulsionado por la guerra con el mismo esquema teórico que había aplicado durante su ministerio provincial. Su lema nacional fue *“subordinación recíproca y conciliación de intereses”*.

Para gobernar necesitaba contar con una base territorial adecuada y, en consecuencia, propuso tres días después, la famosa ley de capital por la que separaba la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores del resto de la provincia, constituyéndola en capital de la república, libre de toda subordinación a la autoridad provincial.

El esquema era teóricamente correcto, pero producir semejante ley en medio de una guerra internacional, era un acto peligroso y políticamente suicida. Despojar de la provincia de su cabeza y su puerto equivalía a empequeñecerla, a arrebatarle la mayoría de sus rentas y a destruir su tradicional estructura económica, como entonces señalaron Funes y Paso. Pero en ese momento, Rivadavia superaba todo localismo y buscaba la afirmación del poder nacional a costa de los intereses de todas las provincias, incluida Buenos Aires. Pero este era el único punto de apoyo de su política unitarista.

Terreno, Rosas, los Anchorena y Dorrego se lanzaron contra el proyecto sin logarlo detenerlo, porque la ley se dictó el 4 de marzo. A partir de ese momento, la escisión entre los rivadavianos y las fuerzas vivas y grupos de presión de la provincia iba a ser definitiva.

Los resultados fueron tremendos. El grupo presidencial, con Agüero a la cabeza, había procurado ganar la opinión pública poniéndose al frente de la reacción

belicista. Aceptado el riesgo de la guerra contra el Brasil, sacrificaron de un golpe la popularidad tenida, enajenándose el apoyo de Buenos Aires, sin ganar por ello el del interior. Y si había sido relativamente desafecto al partido rivadaviano, el próximo paso de este (la sanción de una constitución) se lo enajenaría totalmente.

A principios del año 25, el partido había querido demorar la sanción de una constitución y logró que el congreso, cuyo control tenía, pese a ser numéricamente minoritario, consultara sobre el tema a las provincias. Al repasar las respuestas al año siguiente, se vio que seis provincias se habían pronunciado por el sistema federal, cuatro por la unidad de régimen y seis se remitían a la decisión del congreso. La respuesta no era concluyente y hacia del congreso el árbitro de la cuestión. Luego, Rivadavia vio posible consagrar el sistema unitario y olvidándose de su anterior exigencia de que la constitución fuese precedida por una sólida organización provincial, dejó que el congreso se aplicase a su estudio, según el deseo de la mayoría de los diputados.

Se pronunciaron por la federación Entre Ríos, Santa Fe, Santiago, San Juan, Mendoza y Córdoba, si bien esta última rectificó un primer dictamen a favor del sistema unitario. Por este último se manifestaron Tucumán, Salta, Jujuy y La Rioja. Quienes dejaron el asunto en manos del congreso fueron Corrientes, Catamarca, San Luis, Misiones, Montevideo y Tarija.

En julio de 1826 se dio a conocer el dictamen de la comisión del congreso que propugnaba la forma republicana «**consolidada en unidad de régimen**».

Se inició el debate dentro y fuera del recinto. Pese al progreso que había hecho en los últimos años la causa federal, la cosa no estaba definida como se vio en los pronunciamientos previos de las provincias. Pesaban a favor de la unidad razones prácticas apoyadas en la falta de conveniente desarrollo de las provincias.

(...) San Martín estuvo de acuerdo con el general Bustos, quien expresó en el año 20:

“un territorio o distrito, sea cual fuese su extensión y población, para considerarse libre e independiente con respecto a otro distrito, debe contar en su seno con todo aquello que haya de necesitar para constituirse civil, eclesiástica, militarmente: de lo contrario, por cualquier de estos tres aspectos tendría que depender de otro país, y por lo mismo, dejaría de ser libre. En lo civil debería contar, cuando no fuese con literatos, al menos con funcionarios que supiesen llenar sus deberes; en lo eclesiástico, cuando no con Mitrado, al menos con abad y párroco de buena doctrina; en lo militar con aquella fuerza dotada, que en toda circunstancia le acarrease una respetabilidad al país que no osasen los otros invadirlo. A más de esto, debería contar con fondos públicos suficientes para la dotación de otras instituciones inevitables, que están en el orden del adelantamiento que, en ciencias y artes, debemos dar a nuestros pueblos. Fuera de estos deberes, que aun no salen del interior del país

independiente, debe así mismo contar con las cargas de la federación, que tal vez excedan en sus erogaciones a los fondos invertidos en aquellas”.

Y tras enumerar los gastos de un congreso general, de los diplomáticos de la nación, de sus fuerzas armadas, a los que deberían concurrir, preguntaba:

“bajo estos supuestos, dígame usted si Catamarca se halla en actitud de ser un país independiente. No me traiga usted por ejemplo La Rioja y Santiago. Yo estoy muy persuadido que estos pueblos en nada menos han calculado que en las cargas que les esperan”.

Terminaba sentenciando:

“En este supuesto, la libertad de los pequeños distritos me parece una farsa”.

Si tales limitaciones y reticencias emanaban de uno de los campeones de la causa federal, era obvio que su triunfo en el congreso fuera dudoso. Los partidarios de la unidad de régimen no solo resultaron mejores teóricos en el debate constitucional, sino que acumularon a su favor estos detalles prácticos. Como un eco actualizado de la opinión del gobernador de Córdoba, dijo lucio mancilla en el congreso al responder a uno de los defensores del federalismo:

“¡Se dice que las provincias están preparadas para la federación! Se quiere crear en ellas autoridades propias; y desafío al señor diputado a que me diga a que en santa fe hay siquiera y un letrado para componer el poder judicial... no lo tiene; ni lo tiene Entre Ríos donde tan solo un fraile franciscano hacia de letrado; ni lo tiene Misiones, ni Corrientes, que no tiene más que al doctor Cossio. ¡Cerca de 150.000 habitantes, señor, donde no hay ni un sólo letrado para componer uno de los poderes públicos! Y lo que sucede con el poder judicial sucedería con el legislativo; el cual no se ha podido implantar hasta ahora sino en tres o cuatro provincias que son precisamente las que se han pronunciado por el régimen de la unidad”.

Frente a esto ¿qué argüían los federales? Los derechos de las provincias a gobernarse así mismos, las desgraciadas experiencias anteriores de centralización, los sentimientos de los pueblos, etc. No debe pues extrañar que cuando se llegó a la votación, se impusiera el principio unitario por 42 votos contra 11.

Pero si los congresistas eran sensibles a la lógica de los argumentos, no lo eran los pueblos interiores que aquellos representaban y que estaban sensibilizados por las pretensiones de absorción del poder nacional. Antes de que se concretara el articulado constitucional, la reacción estaba en marcha y en armas. Cuando la constitución se dictó el 24 de diciembre de 1826, ya había fracasado, no tanto por su contenido como por la situación política en que aparecía (...).

[Nota de Cátedra: La situación a la cual se refiere el autor era la siguiente: se había elegido a Rivadavia presidente permanente antes de dictarse la

constitución, se había anulado a la provincia de Buenos Aires, Rivadavia era además el presidente de la compañía minera inglesa con pretensiones sobre los minerales de La Rioja y Mendoza, el banco nacional manejado por los comerciantes porteños y sus socios ingleses, pretendía imponer su desprestigiada moneda sobre todo el país, entre otras cosas, como la contratación del empréstito Baring y la hipoteca de la tierra publica a nivel nacional].

Si una virtud no tuvo Rivadavia fue el hacerse querer. La frialdad de sus amigos se tornó odio en sus enemigos. Los provincianos le vieron como un presidente espurio, que les era impuesto al margen de la constitución, todavía no dictada.

“Nombramiento nulo” lo llamó Bustos, pero su reserva estaba dirigida antes que a una cuestión legal, a la persona del presidente y a los objetivos que le suponían. Tanto sus aspiraciones, no ignoradas a dominar a las provincias, como su política eclesiástica, creaban resistencias insalvables. La situación de Tucumán empeoró las cosas pues Lamadrid, enviado por Rivadavia para reclutar tropas para la guerra con el Brasil, se apoderó del gobierno provincial y atrajo a su órbita al gobernador de Catamarca. Los federales supusieron que los unitarios (nombre con que se empezaba a designarse a los rivadavianos) procuraban crear un centro de poder en el norte del país para tomar a las provincias federales entre dos fuegos. Bustos trató al presidente de hombre sin vergüenza; Ibarra lo llamó despectivamente el hereje Rivadavia, aludiendo a su política eclesiástica; Castro Barros en La Rioja, proclamaba la guerra contra los enemigos de la religión católica.

En este contexto, una constitución unitaria, aunque atenuada, como la que dictó el congreso, estaba muerta antes de nacer. Sólo un hombre de plena confianza para el interior podría haberla salvado, pero ese hombre no era visible, si es que existía, por entonces.

Tucumán fue el detonante de la reacción. Temiendo ser atacado por Lamadrid, Quiroga armó sus huestes, levantó su insignia de religión o muerte. Se lanzó sobre Catamarca deponiendo a su gobernador, deshizo a Lamadrid en El Tala (27 de octubre de 1826) arrojándolo de la provincia, bajó sobre San Juan desbandando la combinación adversaria e imponiendo un gobernador de sus simpatías. Volvió sobre Tucumán y Santiago en auxilio de su aliado Ibarra y batió a Lamadrid nuevamente en Los Palmitos y Rincón en 1827, obligándolo a refugiarse en Bolivia.

[Nota de Cátedra: esta guerra civil desatada por el grupo rivadaviano debido a la actuación de Lamadrid contra los gobiernos federales, se producía al mismo tiempo que la guerra contra el Brasil, cuando todo el país debía estar unido para recuperar la provincia oriental, las provincias dejaron de prestar apoyo a la guerra internacional, temerosas que las fuerzas militares que se reunieran fueran utilizadas por Rivadavia contra los gobiernos federales, como ya lo había hecho Lamadrid].

Desde ese momento, el jefe riojano se convirtió en el caudillo indiscutido de la zona cordillerana y uno de los árbitros de la política nacional.

Dos observaciones sobre Quiroga. Primero: hasta entonces este personaje no había apoyado al federalismo, y como resulta de las instrucciones de La Rioja a su representación en el congreso y de su posterior correspondencia con Rosas, debe suponersele más bien partidario de un sistema unitario, donde las provincias fueran respetadas. Segundo: sus campañas militares no han tenido hasta ahora el estudio que merecen, por la brillante rapidez de sus movimientos.

En los primeros meses de 1827 varias provincias –Córdoba, La Rioja, Santiago, San Juan– habían desconocido abiertamente a Rivadavia como Presidente de las provincias unidas, y casi todas ellas habían rechazado la flamante constitución haciendo uso de las facultades que se habían reservado. La unidad de régimen se convertía en un mito y ni la guerra internacional podía contener la disolución del magro gobierno nacional iniciado.

Por fin fue la paz, y no la guerra, la que acabo por derribar al Presidente. Jefe de un partido que había proclamado la lucha como una exigencia del patriotismo, su enviado García había firmado una paz extralimitándose de sus instrucciones –es verdad– que traicionaba el sentimiento público en cuya virtud se había entrado en la guerra. La ola de protesta fue alucinante.

La palabra “traición” estuvo en boca de todos. Rivadavia, en gesto heroico, repudió el tratado con duras palabras y presentó su renuncia.

*
* *