

- Hodgson, Geoffrey M., *Economía y Evolución*, Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones, Madrid, 1995 (1993).
- Hume, David, *Tratado de la Naturaleza Humana*, Ediciones Orbis S.A, Buenos Aires, 1981 (1739-40).
- Kronman, Anthony T., "Wealth Maximization as a Normative Principle", *Journal of Legal Studies* vol. 9, 1980
- Locke, John, *The Second Treatise on Civil Government*, Prometheus Books, New York, 1986, (1690).
- Maynard Smith J. y Price G.R, "The Logic of Animal Conflict", *Nature* vol. 146, 1973
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Mass., 1965.
- Schmidt, David, "The Institution of Property", en *Social Philosophy and Policy* 11, 1994.
- Skyrn, Brian, *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
- Soto, Hernando (colaboración de Enrique Ghersi y Mario Ghibellini), *El Otro Sendero*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992 (1987).
- Stordeur, Eduardo (h), "Derechos Iniciales de Propiedad y el criterio de Kaldor Hicks: problemas para el Análisis Económico del Derecho", *Opinión Jurídica* nº 7, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín. Colombia. 2005.
- Vanberg, Viktor, *Racionalidad y Reglas, Ensayos sobre una Teoría Económica de la Constitución*, Gedisa, Barcelona, 1999.
- Waldron, Jeremy, "The Advantages and Difficulties of the Humean Theory of Property", en Ellen Frankel Paul, Fred. D. Miller Jr., y Jeffrey Paul (eds.), *Property Rights, Social Philosophy and Policy* Foundation, Cambridge University Press, 1994.

MITRE Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO 1861-1862

ADRIÁN LUCARDI

" [...] una lucha por cargos entre cuarenta caballeros que ocupan o desean ocupar puestos públicos..."
Harrison Gastrill, embajador británico en Argentina, 8 de junio de 1880; citado en Rock [2002]: 159

" [...] La organización de un Gobierno Nacional por Buenos Aires es un grosero contrasentido. [...] Como el tesoro público debe ser la base de la existencia de todo Gobierno Nacional, y ese tesoro se halla en manos de Buenos Aires usurpado, pedir a esta Provincia que se encargue de formar un Gobierno Nacional es pedirle que se encargue de arrancarse ella misma el tesoro que retiene, es decir, que se destruya a sí propia"
Carta de Alberdi a Urquiza, citada en Ruiz Moreno 2005: 333-4

ABSTRACT

The purpose of this paper is to explain a puzzling aspect of the national organization process that took part in Argentina between 1852 and 1880: the reasons why, after their military victory at Pavón (1861), Bartolomé Mitre and his allies at the *Partido de la Libertad de Buenos Aires* decided to establish a federal government instead of a confederal one.

According to the literature, however, the confederal option should have been preferred because it preserved the autonomy of the province of Buenos Aires and therefore it was in the province's

best interests. This paper argues that this inconsistency has methodological roots: to treat the province of Buenos Aires as a collective (and hence unitary) actor. If, instead, one adopts a perspective that takes into account the factional disputes inside the province, Mitre's behavior can be explained as an attempt to strengthen the nationalist faction he leaded *vis-à-vis* his internal adversaries.

Keywords: Argentina – National organization process (1852-1862) – Mitre – federation – confederation – methodological individualism

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza un aspecto poco estudiado del proceso de organización nacional ocurrido en Argentina entre 1852 y 1880: los motivos por los que Bartolomé Mitre y el sector nacionalista del Partido de la Libertad porteño siguieron adelante con el establecimiento de un estado federal, en lugar de aprovechar la victoria de Pavón (1861) para adoptar un sistema confederal que hubiera preservado la autonomía de Buenos Aires.

Entre la revolución de mayo de 1810 y la federalización de Buenos Aires, ocurrida en 1880, la actual República Argentina pasó por un largo período de guerras civiles e intentos fallidos de organización nacional. En esas siete décadas llegaron a reunirse 7 asambleas constituyentes (1813; 1816/19; 1821; 1824/26; 1828; 1852/53 y 1860) y se sancionaron cuatro constituciones distintas (1819; 1826; 1853 y 1860) (Saguir 2007: 130-51; 184-207), de las que solamente la última permaneció en vigencia por más de diez años. Durante la mayor parte del período, las catorce provincias que finalmente constituyeron el país actuaron, de jure o de facto, como unidades políticas independientes (Chiaramonte 1993; Saguir 2007), e importantes territorios que habían formado parte del Virreinato del Río de la Plata terminaron conformando nuevos estados independientes (Bolivia, Paraguay, Uruguay).

La literatura sobre el período (o parte de él) es abundante, y ha permitido avanzar considerablemente en la comprensión de por qué, pese a que la mayoría de los líderes provinciales coincidía respecto a la necesidad de elaborar un acuerdo constitucional estable, éste resultó tan difícil de alcanzar (Álvarez [1912/36]; Bosch 2000; Botana 1980 y 1993; Chiaramonte 1993; Cortés Conde 2008; Gibson y Falleti [2004]; Goldman ([1998]; Gorostegui de Torres [1972]; Halperín Donghi [1972]a y [1972]b; Lettieri [2001] y 2003; Negretto 2000; Oszlak [1981]; Rock [2002]; Saguir 2007; Scobie 1964; Ternavasio 2007). Sin embargo, hay un episodio que no se ha explicado de modo satisfactorio. Existe consenso en que la organización definitiva del país fue posible cuando el gobernador de Buenos Aires, Bartolomé Mitre, lanzó una ofensiva política destinada a colocar a sus aliados en los gobiernos provinciales, para luego reunir al Congreso nacional y convocar a un Colegio Electoral que le daría la presidencia de la nación (Gorostegui de Torres [1972]: 65-70; Lettieri [2001]: 295-330 y 2003; Oszlak [1981]: 78-84; Saguir 2007: 246-9; Scobie 1964: 356-83). Pero los motivos por los que Mitre tomó esta decisión, que significaba colocar a la aduana de Buenos Aires bajo la autoridad de un gobierno nacional que podría estar controlado por las provincias, no están del todo claros. Más aún, algunos trabajos incluso parecen sugerir que la decisión de Mitre era contraria a los intereses de Buenos Aires.

El argumento de este trabajo es que, para explicar satisfactoriamente el accionar de Mitre, es necesario adoptar un enfoque metodológico distinto al que se ha venido usando hasta ahora. En lugar de considerar que los principales actores del período eran colectivos (provincias, clases, etc), aquí se sugiere adoptar una perspectiva individualista metodológica que permita abrir la “caja negra” de la política provincial, analizando el modo en que las disputas facciosas al interior de la provincia de Buenos Aires repercutieron en la política nacional. Más específicamente, en este trabajo se sostiene que el proyecto de unificación promovido por Mitre y su grupo fue un

intento, exitoso en el corto plazo, de imponerse a sus rivales políticos en el interior de la provincia de Buenos Aires.

El resto de este trabajo está organizado como sigue. La segunda sección presenta el estado de la literatura, analizando los principales trabajos que estudian el período 1861-1862. La tercera sección desarrolla una explicación alternativa, que permite entender más satisfactoriamente los acontecimientos del período. La cuarta sección concluye.

2. EL ESTADO DE LA LITERATURA Y EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Aunque existen varios trabajos que narran los acontecimientos del período 1861-1862 (Bosch 2000; Gorostegui de Torres [1972]: 65-70; Lettieri [2001]: 295-330 y 2003; Scobie 1964: 195-390; Ruiz Moreno 2005), en esta sección me voy a concentrar en aquellos textos (Saguir 2007; Oszlak [2001]; Gibson y Falletti [2004]) que ofrecen no tanto una narración como un análisis sistemático del período, es decir que presentan las preferencias y alternativas de los principales actores políticos con el fin de explicar sus conductas¹. En

¹ El trabajo de Negretto (2000) también podría ser incluido en este grupo, ya que presenta un muy buen análisis de las preferencias y estrategias de los principales actores políticos durante el período 1852-1862. Sin embargo, aquí no desarrollaré su argumento por tres motivos. Primero, en este trabajo se pretende explicar la adopción de un marco institucional amplio (federación, confederación, unitarismo o secesión), en tanto que Negretto procura dar cuenta de los motivos por los que en la constitución de 1853-60 se introdujeron algunos mecanismos institucionales específicos, tales como los poderes del presidente, el estado de sitio, la intervención federal, etc. Segundo, aunque Negretto menciona la existencia de divisiones internas en la política de Buenos Aires, el énfasis de su trabajo está puesto en explicar el comportamiento de Urquiza. Y tercero, el análisis de Negretto sólo llega hasta septiembre de 1860, en tanto que este trabajo pretende explicar lo que sucedió después de la batalla de Pavón (septiembre de 1861), cuando Buenos Aires tuvo la posibilidad de rechazar o aplazar la adopción de la constitución de 1853-60.

ese sentido, el trabajo más importante es el de Saguir (2007), ya que constituye un excelente intento por explicar sistemáticamente cómo la combinación de recursos, intereses, preferencias institucionales y alternativas estratégicas de los principales actores políticos impidieron la adopción de un texto constitucional estable en Argentina entre 1810 y 1862 (2007: 9-15). Sin embargo, como Saguir parte del supuesto de que los actores a tener en cuenta son colectivos (clases o, en su caso, las provincias) (2007: 11), su explicación de por qué Mitre decidió llevar adelante la organización nacional luego de Pavón resulta insatisfactoria. De ahí que una exposición del argumento de Saguir sirva tanto para presentar el estado de la literatura como para plantear el problema que se intenta responder en este trabajo.

2.1. Saguir

El punto de partida del trabajo de Saguir (2007) son los intereses de las provincias, que en 1852 se dividían en tres grupos:

1. Buenos Aires. El Partido de la Libertad, principal actor político de la provincia, estaba dividido en dos sectores, el de los autonomistas y el de los nacionalistas. Los primeros querían aislar a Buenos Aires de las demás provincias, en tanto que los segundos, liderados por Bartolomé Mitre, se inclinaban por jugar una estrategia nacional que implicaba destruir el poder de Urquiza, acabar con los antiguos rosistas, y obtener la presidencia de la nación (2007: 214-5). Sin embargo, en los hechos estas diferencias importaban poco, ya que ambas facciones estaban fuertemente limitadas por los intereses económicos del sector ganadero de Buenos Aires. Éste, que era decisivo para la provincia, pretendía un arreglo institucional que cumpliera con dos condiciones: a) Que la provincia retuviera el control político de la situación, lo que le permitiría mantener el control de su aduana, gastando los recursos de ésta en Buenos Aires y sosteniendo una política librecambista; y b) Que garantizara la paz y el orden, fundamentales para

el desarrollo económico. Los principales obstáculos a esto eran las incursiones de los indios y la pobreza de la mayoría de las provincias, que las impulsaba a usar la fuerza en contra de Buenos Aires (2007: 215-6).

2. El Litoral (Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe). Dado el desarrollo agropecuario que habían experimentado durante el rosismo, estas provincias querían establecer un sistema que en general favoreciera el libre comercio (lo que incluía la libre navegación de los ríos interiores), pero protegiendo ciertos productos. Además, como la posición geográfica privilegiada del puerto de Buenos Aires hacía que incluso las mercancías destinadas al interior desembarcaran allí, estas provincias pretendían que las rentas de la aduana porteña fueran nacionalizadas (2007: 217-8).

3. El Interior (Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán). Dado que constituyan la zona más pobre del país, con elevados costos de transporte y una economía que se había dislocado luego de la revolución de mayo, estas provincias estaban interesadas en que las rentas de la aduana se nacionalizaran, y en que la producción local fuese fuertemente protegida (2007: 218-9).

Una segunda cuestión a considerar son las cuatro alternativas institucionales básicas de acuerdo con las cuales los actores podían organizarse:

1. Secesión. Para una provincia (o grupo de provincias), la secesión implicaba separarse de las demás, actuando en los hechos como un estado independiente, con autonomía política y completo control de sus recursos militares y económicos.

2. Confederación. Este arreglo implicaba la creación de una autoridad nacional débil, que representaría a todas las provincias en cuestiones tales como las relaciones exteriores, pero que no podría funcionar sin los recursos económicos o militares que las provincias acordaran concederle. En otras palabras, la au-

toridad nacional no sería más que un poder delegado de una provincia o un grupo de provincias.

3. Federación. Bajo esta alternativa, las provincias conservarían un sustancial grado de autonomía política, pero coexistirían con un gobierno nacional que contaría con un ejército propio y estaría a cargo de la recaudación de los ingresos aduaneros. Las provincias estarían representadas en las instituciones nacionales (Congreso, Colegio Electoral), de acuerdo con una fórmula que podría variar (representación de acuerdo a la población, o igualitaria por provincia, o una combinación de ambas), pero que bajo cualquier alternativa razonable dejaría a Buenos Aires en minoría frente a los demás distritos juntos.

4. Unitarismo. Implicaba la eliminación de las autonomías provinciales y la creación de un gobierno central que monopolizaría los recursos militares e impositivos. En tanto unidades administrativas, las provincias podrían estar representadas en los organismos nacionales (Congreso, Colegio Electoral), pero los efectos de dicha representación eran mucho más inciertos que en un sistema federal, dado que el gobierno central tendría mucha influencia en las elecciones locales (Saguir 2007: 107-18).

Como sus intereses eran diferentes, las provincias tenían distintas preferencias institucionales. Para 1852 había acuerdo en que tanto el unitarismo como la secesión de jure de Buenos Aires eran alternativas inviables², pero las diferencias entre la federación y la confederación eran muy marcadas:

² Algunos sectores políticos de la provincia favorecían dicha posibilidad, pero la alternativa nunca fue seriamente considerada porque hubiera generado una inmediata reacción militar por parte de las demás provincias, que unidas eran más fuertes que Buenos Aires; de ahí que las autoridades porteñas prefiriesen un sistema confederal donde pudieran usar sus recursos e influencia política para enfrentar a unas provincias con otras (Saguir 2007: 160-1; 216; 220-1; 245; 255-6). De todas maneras, entre 1854 y 1859 Buenos Aires actuó como un estado inde-

1. Buenos Aires prefería un sistema confederal, lo que le permitiría conservar el control de su aduana y evitar la formación de un gobierno nacional controlado por las demás provincias.
2. Las provincias del Litoral y el Interior preferían un sistema federal que les permitiera mantener cierto grado de autonomía local a la vez que aprovechar su número para controlar el gobierno nacional y por ende la aduana porteña; de esta manera, podrían fijar la política comercial y decidir sobre la distribución de las rentas (2007: 221-6). Es cierto que la alternativa confederal permitía mantener la autonomía de las provincias, pero la experiencia del Pacto Federal (1831-1852) había mostrado que bajo ese sistema la principal beneficiada era la provincia de Buenos Aires, que podía contar con los recursos de su aduana, ampliamente superiores a los de las demás provincias.

Esta estructura de intereses y preferencias institucionales hizo que entre 1852 y 1859 fuera imposible llegar a un acuerdo entre Buenos Aires y las provincias. Liderados por Urquiza, el Interior y el Litoral establecieron un sistema federal (llamado, confusamente, "Confederación Argentina"), en tanto que Buenos Aires optó por manejarse como un estado independiente de facto. Incapaz de sostenerse financieramente sin los recursos de la aduana porteña, en 1859 la Confederación acudió al recurso de la fuerza, derrotando a las tropas bonaerenses en la batalla de Cepeda. Buenos Aires se vio obligada a firmar el Pacto de San José de Flores, que le permitía proponer reformas a la constitución de 1853 y garantizar su presupuesto por cinco años, pero a cambio la comprometía a integrarse a la Confederación, cediendo el control de su aduana al gobierno nacional (2007: 240-5). En otras palabras, Buenos Aires se incorporó a un sistema federal sobre el cual no ejercería el control político.

pendiente de facto, con constitución, aduana, ejército, moneda y representación diplomática propios (Scobie 1964: 124-33).

Lo hizo debido a la derrota militar, al deseo de paz y a las elevadas expectativas sobre el desarrollo económico que depararía el futuro (2007: 245-6). En palabras de Saguier:

Buenos Aires [...] perdió en 1859 lo que había conseguido inteligentemente en 1832 con Rosas: la propiedad de su principal fuente de ingresos; el control y la distribución discrecional de sus beneficios y la hegemonía consecuente sobre las provincias del Interior y del Litoral. Pero no tenía alternativa. Si no aceptaba la unión debía enfrentar la guerra contra el resto de las provincias. [...] Y a Buenos Aires se le permitió proponer mecanismos que la protegían del fuerte esquema federal [...]. [Éstos], el control inmediato de la situación política de todo el país por parte de uno de sus líderes, y su significativa prosperidad (respecto de cuyo futuro las expectativas eran altas) equilibraron las pérdidas originales de Buenos Aires en gran medida e hicieron la unión posible (2007: 248-9)

Como explicación de por qué Buenos Aires firmó el pacto de San José de Flores en noviembre de 1859, esto resulta convincente (véase también Negretto 2000: 144-53). Ahora bien, la integración definitiva de Buenos Aires a la Confederación recién se debía producir en abril de 1861, cuando los legisladores porteños fueran incorporados al Congreso nacional. Sin embargo, las rivalidades entre Derqui (el nuevo presidente de la Confederación), Urquiza (el hombre fuerte de la Confederación) y Mitre (el gobernador de Buenos Aires) por prevalecer en la escena nacional hizo que los aliados de Urquiza rechazaran los diplomas de los diputados nacionales porteños, que no habían sido elegidos de acuerdo con las normas nacionales. Ello condujo a la batalla de Pavón (septiembre de 1861), en la que Mitre derrotó a Urquiza (Scobie 1960 y 1964: 261-355; Lettieri [2001]: 216-48).

Esto daba a las autoridades porteñas la posibilidad de retroceder respecto a lo acordado en San José de Flores, rehusando integrarse a la Confederación Argentina y estableciendo en cambio un sistema

confederal. De acuerdo con el marco teórico de Saguir, esto es lo que Mitre debería haber hecho, ya que la confederación era el sistema más conveniente para Buenos Aires, y la victoria de Pavón la convertía en una alternativa viable. ¿Por qué, entonces, Mitre no jugó la carta confederal en septiembre de 1861?

Una primera explicación podría ser que, como la facción nacionalista porteña pretendía acceder a la presidencia de la nación, Mitre no hizo más que promover los intereses suyos y de su grupo. Alternativamente, se podría pensar que los hacendados de Buenos Aires se inclinaron por la alternativa federal porque era la única que garantizaba la paz en el largo plazo: si se adoptaba un sistema confederal, las provincias volverían a unirse para hacer la guerra contra Buenos Aires.

Consideradas en sí mismas, estas explicaciones son bastante razonables; sin embargo, ambas resultan inconsistentes con el marco teórico propuesto por Saguir. En primer lugar, aceptar que los nacionalistas actuaron por cuenta propia al decidir el establecimiento de un sistema federal implica rechazar un supuesto clave de su trabajo: que las provincias deben ser consideradas como actores unitarios. De hecho, aunque en un momento Saguir menciona la división existente en Buenos Aires entre los autonomistas y los nacionalistas, destacando que estos últimos tenían como objetivo el acceso a la presidencia de la nación, inmediatamente después aduce que el margen de acción de esos grupos era muy reducido, porque ambos estaban sujetos a las preferencias de los hacendados porteños (2007: 214-6; también 163, n.3). De hecho, cuando explica el accionar de Buenos Aires, Saguir lo hace depender enteramente de las preferencias de este último grupo; en su interpretación, las disputas entre autonomistas y nacionalistas no desempeñaron ningún papel relevante en el proceso de la organización nacional.

Pero, si aceptamos la preeminencia que Saguir les asigna a los hacendados, encontramos dos problemas más. Uno es que éstos no parecen haber ejercido ninguna influencia directa en la política

provincial durante esos años (Rock [2002]: 22-3)³. El otro es que Saguir les atribuye a los hacendados dos intereses que pueden resultar contradictorios: la adopción de un sistema institucional que garantizara la paz y el orden, por un lado, y que Buenos Aires retuviese el control político, por otro (2007: 215-6). Saguir no aclara cuál de estas dos condiciones era más importante para los hacendados porteños, pero cualquiera de las dos posibilidades plantea problemas para su argumento:

1. Si los hacendados consideraban la paz como preferible a la garantía de que el control del proceso político estaría en manos de Buenos Aires, entonces la segunda explicación propuesta arriba (ie, que en 1861 Buenos Aires aceptó el federalismo en tanto garantía de paz) sería cierta; sin embargo, en ese caso no se explica por qué en 1852 Buenos Aires se negó a participar del proyecto de organización nacional promovido por Urquiza, optando por una estrategia que significaría prolongar las guerras civiles por casi diez años.
2. Si en cambio se considera que el control político por parte de la provincia era visto como prioritario, entonces se pueden hacer dos observaciones. Primero, cuando da cuenta de por qué Buenos Aires terminó aceptando una alternativa federal, Saguir pone mucho más énfasis en la importancia de lograr la paz que en la pretensión de establecer mecanismos institucionales que garantizaran el control político por parte de la provincia. Y segundo, luego de la batalla de Pavón, Buenos Aires optó por la paz que garantizaba el sistema federal antes que por las garantías políticas que presentaba la alternativa confederal.

³ Por supuesto, ello no necesariamente implica que sus intereses no fueran tenidos en cuenta por los actores políticos provinciales: seguramente éstos no adoptarían una política que fuese fuertemente resistida por dichos sectores. Pero sí deja abierta la posibilidad de que existiera un amplio margen de acción para que las facciones políticas pudieran escoger entre distintas alternativas institucionales.

En suma, de una manera u otra el argumento de Saguir resulta problemático. El objetivo de este trabajo consiste en solucionar las inconsistencias que el mismo plantea, para lo que alcanza con introducir algunas pequeñas modificaciones al marco teórico propuesto por Saguir. Antes de eso, sin embargo, es necesario discutir las interpretaciones que Oszlak ([1981]) y Gibson y Falleti ([2004]) presentan sobre la conformación del estado federal argentino.

2.2. Oszlak

El análisis de Oszlak ([1981]) sobre la formación de un estado federal en Argentina está basado en una concepción marxiana que plantea dos inconvenientes. En primer lugar, carece de microfundamentos: para Oszlak, lo que actúa son las clases y no los individuos. Y en segundo lugar, no queda del todo claro el tipo de explicación al que se acude. A veces Oszlak parece decir que el estado argentino fue construido por aquellos sectores sociales que esperaban beneficiarse con el mismo –lo que implicaría una explicación causal–, mientras que en otras ocasiones sugiere que el estado argentino surgió porque resultaba necesario para el desarrollo del capitalismo en el país –con lo que la explicación pasa a ser funcional. De hecho, por momentos el argumento de Oszlak resulta excesivamente determinista: el estado argentino se formó porque las cosas no podrían haber ocurrido de otra manera. Es cierto que Oszlak rechaza enfáticamente esta interpretación ([1981]: 11, 260-1), pero como nunca sugiere cursos de acción alternativos a los que efectivamente se dieron, implícitamente termina por avalarla.

De todas maneras, su contribución es muy importante, tanto por constituir uno de los primeros trabajos sistemáticos sobre el origen del estado argentino como por proponer varias ideas que resultan valiosas una vez traducidas a un lenguaje individualista metodológico y causal. Su punto de partida son los intereses económicos de las tres regiones geográficas en que se dividía el país en 1852: Buenos Aires, el Litoral y el Interior mediterráneo. Las provincias del

Litoral estaban interesadas en promover una economía agroexportadora basada en el libre comercio, para lo cual pretendían un sistema que asegurase tanto el orden político como la libre navegación de los ríos ([1981]: 51-2). El Interior mediterráneo, por lejos la región más pobre del país, pretendía que las rentas de la aduana de Buenos Aires se distribuyeran entre todas las provincias y, de ser posible, que se estableciesen mecanismos proteccionistas favorables a la producción local ([1981]: 50-1). Finalmente, Buenos Aires estaba dividida en dos sectores, el terrateniente y el mercantil, que compartían la preocupación por proteger las instituciones de la provincia, pero diferían respecto a qué hacer con los recursos de la aduana. El primero no quería que éstos fuesen distribuidos entre las demás provincias, mientras que el segundo estaba dispuesto a usarlos para crear un estado federal que ampliase el mercado interno mediante el mantenimiento del orden y la eliminación de las aduanas interiores ([1981]: 49-52). Los terratenientes estaban ligados al sector autonomista del Partido de la Libertad, en tanto que los intereses mercantiles se ubicaban más cerca de la facción nacionalista de dicho partido, dirigida por Bartolomé Mitre ([1981]: 72-9).

De acuerdo con este argumento, entre 1852 y 1859, la relación entre Buenos Aires y la Confederación Argentina, que agrupaba a las provincias del Litoral y el Interior, fue un “equilibrio inestable”: aunque enfrentaba serios problemas financieros y no había podido obligar a Buenos Aires a integrarse al país, la Confederación seguía siendo capaz de levantar un poderoso ejército con el que derrotar a Buenos Aires o, cuanto menos, mantener un constante estado de guerra que perjudicaba los intereses económicos de ésta ([1981]: 79). Ello repercutía en la política interna de Buenos Aires: en tiempos de paz predominaban los autonomistas, más inclinados a una solución independentista de hecho, en tanto que en caso de guerra los mitristas adquirían influencia porque estaban mejor posicionados para llevar adelante las negociaciones ([1981]: 72-79). La batalla de Cepeda, que forzó a Buenos Aires a integrarse a la Confederación, representó una victoria interna para el sector mercantil porteño, ya

que permitió que el mitrismo lanzara una ofensiva política destinada a lograr la unidad del país bajo la hegemonía de Buenos Aires. Esta ofensiva resultó exitosa porque logró combinar el discurso de unidad nacional, atractivo para las provincias, con una sólida defensa de la autonomía provincial, lo que le permitió contar con el apoyo de los sectores localistas de Buenos Aires ([1981]: 79-85).

A primera vista esto parecería sugerir que las divisiones internas de Buenos Aires jugaron un papel importante en el proceso de organización nacional: Mitre actuaba en representación de una clase y los autonomistas de otra, y de ahí sus rivalidades. Pero Oszlak enseguida descarta una interpretación semejante: a su modo de ver, el conflicto entre estos dos sectores económicos no era demasiado intenso, ya que los puntos de acuerdo (o sea, el consenso sobre la importancia de resguardar los intereses de Buenos Aires) eran más importantes que los desacuerdos. En otras palabras, los dos grupos estaban fundamentalmente comprometidos con “el interés de Buenos Aires”, sólo que examinados desde distintas perspectivas. Pero entonces, ¿por qué tendrían perspectivas tan distintas como la secesión o la unidad? El argumento de Oszlak no ofrece respuestas para esta pregunta.

Más aún, la perspectiva marxiana adoptada por Oszlak le hace ver a los actores políticos como meros representantes de “intereses” económicos subyacentes, impidiéndole plantearse numerosas preguntas que surgen si se adopta un punto de vista centrado en las interacciones entre actores individuales. Por ejemplo, de acuerdo con el argumento de Oszlak, los autonomistas gobernaban en tiempos de calma, y los mitristas aumentaban su influencia en épocas de conflicto ([1981]: 74-9): ¿acaso esto no estimulaba al sector mitrista a modificar una situación que garantizaba la permanencia de los autonomistas en el poder?⁴ ¿Y no será que, en contra de lo que

⁴ Por supuesto, lo inverso también es cierto: los autonomistas hubieran querido eliminar toda amenaza de guerra para estabilizar su situación en Buenos Aires, pero eran incapaces de derrotar completamente a los ejércitos provinciales. No deja de ser significativo, sin embargo, que luego de Pavón los sectores autonomistas incitaran a

argumenta Oszlak, Mitre no usó a las fuerzas locales de Buenos Aires para fortalecerse ante el Interior, sino que buscó aliados en el Interior para fortalecerse frente a sus adversarios porteños? De hecho, como el propio Oszlak reconoce luego, cuando comenzó el proceso de organización nacional, Mitre encontró más críticas que apoyos entre sus rivales internos de Buenos Aires (Oszlak [1981]: 86; también Scobie 1964: 382-90 y Lettieri [2001]: 301-19 y 2003: 473-81). Sólo le falta dar un paso más y señalar que Mitre tenía fuertes incentivos para fortalecer al recién creado gobierno nacional *vis-à-vis* la provincia de Buenos Aires, que estaba controlada por sus rivales internos. Pero aunque en un momento Oszlak observa que entre los principales partidarios del fortalecimiento del nuevo estado nacional estuvo la “clase política” de intelectuales y guerreros bonaerenses que ocupaban posiciones burocráticas en el mismo ([1981]: 96-7), no desarrolla demasiado el asunto, ni considera que el principal motivo detrás de la creación del estado argentino podría haber sido el establecimiento de nuevas instituciones que permitieran fortalecer a un sector político *vis-à-vis* sus adversarios internos.

2.3. Gibson y Falleti

Gibson y Falleti ([2004]) presentan a la historia política argentina entre 1810 y 1880 como un conflicto entre Buenos Aires y las provincias por obtener la supremacía sobre el territorio del antiguo Virreinato del Río de la Plata. De acuerdo con el argumento, entre 1810 y 1831 Buenos Aires intentó conservar su antigua supremacía mediante la imposición de un modelo unitario que fue rechazado por las autoridades de las provincias, las cuales pretendían un sistema federal que garantizase la autonomía local. Ello condujo a una guerra civil en la cual los ejércitos provinciales derrotaron a las tropas unitarias, a la vez que el ascenso de Rosas a la gobernación de Buenos

Mitre a acabar definitivamente con los caudillos, antes que a pactar con ellos; véase Scobie (1964: 382-90) y Lettieri ([2001]: 301-19 y 2003: 473-81).

Aires pareció signar el triunfo del “federalismo descentralizado” (ie, de un sistema confederal). Sin embargo, el rosismo se terminó revelando como una alternativa equivalente al unitarismo, ya que el poder económico, político y militar de la provincia de Buenos Aires le permitieron a Rosas ejercer un control casi total sobre el resto de las provincias ([2004]: 178-86).

Habiendo aprendido de esta experiencia, las autoridades provinciales pasaron a preferir un “federalismo centralizado” (ie, un sistema federal), o sea un gobierno central que respetase las autonomías provinciales a la vez que sirviera de contrapeso al poder de Buenos Aires. Pero como esta opción hacía peligrar la hegemonía porteña, la provincia rechazó la constitución federal de 1853. Un acuerdo constitucional recién sería posible en 1861, cuando la victoria de Pavón abrió la posibilidad de que la organización nacional fuera liderada por Buenos Aires, la cual aprovechó sus amplios recursos militares y económicos para sujetar a las demás provincias a un sistema federal dominado por ella ([2004]: 186-93).

Sin embargo, en el largo plazo esta alternativa resultó perjudicial para los intereses porteños, ya que a partir de 1862 el estado y el ejército nacionales que Mitre había creado y fortalecido fueron independizándose de la provincia de Buenos Aires, y cayendo bajo el control de las élites del Litoral y el Interior. En efecto, dado su peso en el Senado y en el Colegio Electoral, las provincias pudieron formar una coalición capaz de controlar el gobierno nacional y emplear los recursos de éste en contra de Buenos Aires. Cuando en 1880 la provincia advirtió esta tendencia e intentó separarse, fue derrotada militarmente por las fuerzas nacionales y dividida en dos partes, una de las cuales (la ciudad) fue colocada directamente bajo la jurisdicción del gobierno central ([2004]: 193-201).

Gibson y Falleti parten del supuesto de que la principal motivación de las unidades grandes de una federación consiste en dominar a las pequeñas ([2004]: 175-6). Por eso les resulta fácil explicar por qué entre 1861 y 1862 Mitre siguió adelante con la unidad nacional:

en ese momento, la creación de un estado nacional significaba el dominio de Buenos Aires sobre el resto del país. Pero como las autoridades porteñas no habían previsto que en un sistema federal las provincias tendrían mayoría en los organismos del gobierno central, en el largo plazo el accionar de Mitre resultaría contraproducente para Buenos Aires.

Ahora bien, este argumento presenta dos grandes inconvenientes. En primer lugar, otros autores han señalado que los actores de la época eran conscientes de que, de formarse un gobierno central, Buenos Aires quedaría en minoría en las principales instituciones de éste, en virtud de la mayor población de las provincias (Álvarez [1912]: 48; Saguir 2007: 111-5). Y en segundo lugar, Gibson y Falleti reducen todo el conflicto entre Buenos Aires y las provincias a un intento de la primera de dominar a las segundas. Aunque dicho conflicto existió y fue importante, no hay que dejar de lado que se superpuso con otro, el relativo al control de las rentas de la aduana porteña. En esto, las posiciones se invertían: las autoridades provinciales querían un sistema centralizado en el cual dichas rentas fueran distribuidas entre las provincias, en tanto que algunos sectores internos de Buenos Aires preferían un sistema más descentralizado, cuando no directamente la independencia (de jure o de facto), precisamente para no tener que compartir los ingresos de la aduana (Saguir 2007: 220-4; Negretto 2000: 92-7; Oszlak [1981]: 46-71; Paz 2007: 37-9; Rock [2002]: 48-57). El problema de fondo del argumento de Gibson y Falleti es suponer demasiado rápidamente que la principal preferencia de las unidades grandes de una federación es controlar a las más chicas, cuando no tiene por qué ser así: si además de grandes son ricas, ¿acaso no preferirán la independencia en lugar de tener que usar sus recursos para dominar a las otras? Pese a la importancia que el tema tuvo en el caso argentino, Gibson y Falleti ni siquiera se plantean esta posibilidad.

3. UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA

Como espero haber mostrado, ninguno de estos textos proporciona una explicación completamente satisfactoria del accionar de Mitre después de Pavón. El argumento de este trabajo es que en los tres casos el problema de fondo es el mismo, a saber, el supuesto de que los actores relevantes del período eran colectivos: provincias, clases, etc. En contraste, aquí se sugiere adoptar un punto de vista individualista metodológico, que explique los resultados sociales a partir de interacciones individuales. Cuando por motivos de simplicidad sea necesario agrupar a múltiples individuos en grupos, organizaciones o facciones, no se debe confundir a quienes actúan en nombre de un grupo o una organización, con los intereses que dicho grupo u organización tuviera si fuese un actor individual⁵.

La explicación propuesta en este trabajo se centra en el concepto de "facción", entendiendo por tal a un conjunto de individuos ligados entre sí por lazos personales y/o de patronazgo, que actúa en política con vistas a la obtención de cargos públicos⁶. Por motivos de simplicidad, es posible suponer que las facciones son dirigidas por un líder (o grupo de líderes) que define la estrategia a adoptar en cada situación, y generalmente podrá esperar acatamiento de sus seguidores. Dado que las facciones *no son* actores colectivos, no debe considerarse que los líderes actúan siguiendo los intereses de la facción, sino los suyos propios. Sin embargo, a los fines de este

⁵ Por ejemplo, si una provincia está controlada de manera férrea por un gobernador, resulta válido, en aras de la simplificación, considerarla como un actor unitario; pero aún así, los intereses del gobernador y los de la provincia son dos cosas distintas.

⁶ Ello no quita que los motivos por los que los miembros de una facción pretendan obtener cargos sean variados: algunos querrán realizar sus ideales, otros gozarán con el solo ejercicio del poder, otros buscarán enriquecerse, etc. El punto es que, cualesquiera sean sus objetivos finales, para cumplirlos necesitarán tener acceso a cargos públicos, y el valor de éstos variará en función a su prominencia: los cargos más altos tenderán a ser los más codiciados.

análisis resulta razonable suponer que en la mayoría de los casos las preferencias del líder y las de sus seguidores estarán alineadas, en el sentido de que el primero necesitará de éstos para poder jugar un papel relevante en la arena política, en tanto que los seguidores desearán que su líder obtenga un cargo político de importancia que le permita recompensarlos⁷. Por ello resulta válido hablar de "el mitrismo", "los mitristas", "el alsinismo" o "los alsinistas" para referirse a las principales facciones porteñas de la época aquí analizada.

Metodológicamente, el concepto de facción resulta útil porque permite explicar de manera satisfactoria el comportamiento de Mitre luego de la batalla de Pavón, lo que, como se ha señalado, constituye el principal problema del argumento de Saguir. En efecto, es razonable pensar que la derrota militar de Cepeda convenció a las autoridades de Buenos Aires de integrarse a la Confederación, ya que se les daba la posibilidad de proponer cambios a la constitución de 1853, y de todos modos no podían adoptar estrategias alternativas. Pero luego de Pavón las condiciones habían cambiado, y a Mitre se le presentaba la posibilidad de dilatar *sine die* la organización de un estado federal, evitando que la provincia de Buenos Aires tuviera que compartir los recursos de su aduana. Después de la batalla la élite porteña se encontró fuertemente dividida, con varios sectores resistiéndose a integrarse a la Confederación Argentina (Rock [2002]: 46-9)⁸, y un

⁷ Por supuesto, siempre será posible que algunos seguidores dejen de serlo, que un líder menor convenga a algunos seguidores para que formen una nueva facción, etc. Por razones de espacio y tiempo, aquí debo detener la desagregación al nivel de las facciones, ya que es razonable considerar que entre 1859 y 1862 las mismas eran relativamente estables. Ello no disminuye la importancia de llevar a cabo un trabajo más detallado en el futuro, sobre todo teniendo en cuenta que la dinámica interna de las facciones políticas constituye un mundo aún poco explorado por la ciencia política.

⁸ Lettieri también enfatiza las divisiones de la élite porteña respecto a qué hacer después de Pavón, pero presenta dicha división no en términos de preferencias institucionales, sino de la mayor o menor moderación de cada sector. Por un lado estaban aquellos que, como Mitre, pretendían usar combinación de fuerza y diplomacia para armar una alianza que sostuviera al nuevo estado federal, en

perspicaz observador de la época como Juan Bautista Alberdi estaba convencido de que Mitre no haría absolutamente nada para crear un nuevo estado federal:

[...] La organización de un Gobierno Nacional por Buenos Aires es un grosero contrasentido. [...] Como el tesoro público debe ser la base de la existencia de todo Gobierno Nacional, y ese tesoro se halla en manos de Buenos Aires usurpado, pedir a esta Provincia que se encargue de formar un Gobierno Nacional es pedirle que se encargue de arrancarse ella misma el tesoro que retiene, es decir, que se destruya a sí propia.

Mitre se limitará a prometer la organización para después que se establezca la paz; y como la paz no se puede establecer por sí misma, dirá que es necesaria la presencia de un Ejército pacificador en las Provincias, y dejará en ellas al de Buenos Aires, aprovechando de su influjo para cambiar en su sentido los gobernadores, y hacerse dar por la mayoría de ellos el encargo de representar a las provincias en su política exterior. En recompensa de eso, les dará a esos gobernadores su apoyo, para conservarse en su Provincia respectiva, y tendremos de ese modo restablecido el estado de cosas anterior a 1851 [...].

Ese estado calamitoso de cosas volverá a quedar por años y por años, si las Provincias caen en el error de encomendar de nuevo su política exterior al Gobernador de Buenos Aires, cuyo interés local consiste en mantener desunidos y dispersos a los pueblos de la República para tomarles sus aduanas, su tesoro, su crédito público, y todos sus elementos materiales de progreso. [...] (Carta de Alberdi a Urquiza, en Ruiz Moreno 2005: 333-4)

Ciertamente, si aceptáramos que es válido considerar a las provincias como actores unitarios, entonces es evidente que a Buenos

tanto que los más extremistas pretendían que Buenos Aires reemplazase a todos los "caudillos" del Interior, aunque ello significara tener que llevar la guerra a las trece provincias (Lettieri [2001]: 295-330 y 2003).

Aires le convenía más un sistema confederal que uno federal. Esta última alternativa implicaba que los recursos de la aduana quedarían en manos del gobierno nacional, y que en dicho gobierno las provincias jugarían un papel decisivo, dado su peso en el Congreso y en el Colegio Electoral. Es cierto que en un primer momento dicho gobierno federal estaría controlado por Buenos Aires, ya que Mitre había logrado imponer a sus aliados en la mayoría de las gobernaciones; pero dada la debilidad de dichos aliados en sus propias provincias, el gobierno central debería mantenerlos con tropas y recursos que serían costeados principalmente con fondos provenientes de la aduana porteña.

Se podría argumentar, quizás, que luego de décadas de guerras civiles muchos actores estaban interesados en institucionalizar definitivamente el país, y de este modo seguir adelante con el progreso económico (Saguir 2007: 212-6; también Oszlak [1981]: 58-61); y como una de las principales causas de las guerras civiles residía en la pretensión de las provincias de tener acceso a las rentas de la aduana de Buenos Aires, la instalación de un sistema federal eliminaría este problema de raíz. Sin embargo, el establecimiento de un gobierno nacional estaba lejos de significar la pacificación inmediata: los alzamientos armados en el Interior se prolongarían hasta bien entrada la presidencia de Mitre (Rock [2002]: 79-87; Paz 2007: 42-50). Además, la alternativa confederal proporcionaba similares expectativas de paz, al menos en el corto plazo: al retirarse Urquiza y su ejército a Entre Ríos, la alianza de todas las provincias contra Buenos Aires se había disuelto, no quedando fuerzas militares capaces de enfrentarse a las porteñas. En suma, un sistema confederal no era más conflictivo que uno federal, pero tenía la ventaja de permitir que Buenos Aires mantuviese el control de su aduana. Y si bien una parte de los recursos generados por ésta deberían destinarse a subvencionar a algunos aliados provinciales, un sistema federal resultaría mucho más oneroso, porque implicaba la creación y manutención de una estructura burocrática en todas las provincias, con responsabilidades directas de gasto en éstas, etc. Finalmente, la opción federal implicaba

ba arriesgarse a que una coalición de líderes provinciales desplazara a los porteños del poder, como efectivamente sucedió en 1880.

De hecho, Saguir reconoce que a Buenos Aires la alternativa confederal le resultaba más conveniente que la federal (2007: 220-7). Sin embargo, Mitre se abocó a la creación de un estado y un gobierno nacionales. ¿Por qué lo hizo? Básicamente, el argumento de este trabajo es que un estado federal daba a los mitristas mejores posibilidades de acceso a cargos políticos que la alternativa confederal.

1. Como en un sistema confederal la autoridad nacional carecería de autonomía propia, el centro de gravedad de poder político estaría en la provincia de Buenos Aires. A diferencia de lo que podía esperarse del nuevo estado nacional, que sería creado por los mitristas y por ende estaría dominado por ellos, el estado de Buenos Aires ya existía, y se gobernaba de acuerdo con una lógica de construcción de consensos y ejercicio colegiado del poder (Lettieri [2001]); más aún, Mitre debía dejar el cargo de gobernador en 1863, ya que la constitución de la provincia no permitía la reelección consecutiva⁹.

2. Dado que el estado nacional aún estaba por crearse, y la victoria de Pavón había abierto la posibilidad de colocar a aliados en la mayoría de las provincias (Scobie 1964: 377-82; Lettieri [2001]: 295-330 y 2003), el establecimiento de un nuevo estado permitiría a los mitristas acceder a las principales posiciones de poder del mismo –incluyendo la presidencia– y quitarse de encima la incómoda competencia de sus rivales internos en el Partido de la Libertad, que carecían de aliados en el Interior. Más aún, el control de la aduana y el ejército de Buenos Aires (base del futuro ejército nacional) estarían en manos del presidente, y no del gobernador de Buenos Aires: los rivales de Mitre podrían acceder a la gobernación provin-

⁹ El art. 87 de la *Constitución del Estado de Buenos Aires* (1854) establecía que “*El gobernador durará en el cargo por el término de tres años, y no podrá ser reelecto sino después de tres de haber cesado*”.

cial, pero encontrarían que los poderes de ésta se hallaban disminuidos.

Varios episodios confirman que ya desde 1860, cuando accedieron al poder, los mitristas eligieron jugar una estrategia nacional para fortalecerse frente a sus rivales internos. En primer lugar está el marcado cambio que introdujeron en su discurso político. Desde 1852, los liberales habían establecido en Buenos Aires un régimen colegiado, que apelaba a la discusión y el consenso, legitimándose con un discurso provincialista y una constante apelación a la opinión pública (Lettieri [2001]). Pero ya desde que su llegada al poder en mayo de 1860, Mitre y sus seguidores comenzaron a hablar de la necesidad de aumentar la influencia del poder ejecutivo, llamado a consolidar la unidad del país, así como de comenzar a mirar las cosas desde una perspectiva “nacional”. El 16 de octubre de 1860, el ministro Sarmiento manifestó a los legisladores porteños que “*El gobierno [ie, el poder ejecutivo], está encargado de deberes muy altos, que no pueden someterse á las Cámaras porque á las Cámaras no pertenecen*” (Lettieri [2001]: 238). Y luego de Pavón, los discursos y las prácticas de esta “República de la Opinión”, como la denominó Lettieri, quedarían sepultados bajo el peso de los nuevos imperativos nacionales (Lettieri [2001]: 295-330 y 2003); por ejemplo, el 15 de febrero de 1862, Rufino de Elizalde, estrecho colaborador de Mitre y su futuro ministro de Relaciones Exteriores, declaraba que:

[En el futuro] el pueblo elegirá los diputados y senadores que representen la opinión de la provincia de Buenos Aires en el Congreso; y si esos hombres miran por los intereses generales de la república, han de tener que ver las cosas desde un punto de vista muy diferente: allí mirarán esta cuestión *según el interés argentino*, mientras ahora nosotros la miramos bajo el punto de vista del interés local.” (Lettieri [2001]: 329; las cursivas son mías).

En segundo lugar, una de las primeras medidas de Mitre después de Pavón consistió en procurar la federalización de la provincia o la ciudad de Buenos Aires. La misma significaba que el gobierno central

se encargaría de la administración del distrito, nombrando un delegado; los habitantes no elegirían a las autoridades locales. En otras palabras, la federalización de la provincia o de la ciudad de Buenos Aires implicaba que los adversarios de Mitre no podrían competir en el principal distrito político del país, justamente allí donde eran más fuertes. Además, como señala Rock, si Buenos Aires no era federalizada el gobierno de la provincia sería un importante actor político a nivel nacional, dado el peso de ésta tanto en el Congreso como en el Colegio Electoral. Así, la posición de Adolfo Alsina, el principal rival de Mitre en el debate sobre la capital, “*demostró ser táctica. Su influencia produjo un gobierno nacional débil que dependía de la buena voluntad de la provincia de Buenos Aires*” ([2002]: 35)¹⁰. Mitre era perfectamente consciente de esto, tal como lo señala su mensaje a la legislatura porteña del 26 de agosto de 1862:

[...] Buenos Aires es el asiento natural de las Autoridades Nacionales, y que, para que ellos puedan responder a las esperanzas y a las necesidades del pueblo, *es necesario que ellos cuenten con medios propios y eficaces* [...].

[...] sólo dos ideas serias y dignas de la Nación [...] han quedado en pie [...] y son ó la federalización de la Provincia de Buenos Aires [...] o la federalización del municipio de Buenos Aires [...]: por cuanto la idea de dejar a los poderes nacionales, que tienen que responder de una situación difícil, sin asiento legal, sin jurisdicción propia, sin completa libertad de acción en la órbita de sus facultades, *y dependiente hasta cierto punto de una Provincia*, ni satisface las exigencias de la actualidad, ni es conciliable con el decoro de la que debe representar y ejercer en nombre del pueblo argentino, la soberanía nacional. (Scobie 1964: 388; las cursivas son mías)

¹⁰ Es interesante notar que Alsina, líder de la facción autonomista del partido liberal y principal adversario de Mitre en la provincia, aprovecharía su influencia en ésta para ser elegido vicepresidente en 1868, colocando a un aliado suyo para reemplazarlo en 1874 (Botana 1980: 110-2; Rock [2002]: 90-5 y 134-45).

No es extraño, entonces, que la principal oposición a la federalización residiera, no en el Congreso nacional, sino en la Legislatura porteña, controlada por los adversarios internos de Mitre: mientras éste manifestaba que el gobierno nacional no podría llevar a cabo su tarea si Buenos Aires no era federalizada, Alsina declaraba que la federalización crearía “*un poder monstruoso*” (Lettieri [2001]: 325). Como los alsinistas lograron movilizar a la opinión pública porteña y eran mayoría en la legislatura provincial, las leyes nacionales disponiendo la federalización de la provincia de Buenos Aires, primero, y de la ciudad, después, fueron rechazadas allí (Scobie 1964: 386-90; Botana 1980: 108-9; Lettieri [2001]: 321-8 y 2003: 486-90; Rock [2002]: 48-53).

4. CONCLUSIÓN

Este trabajo ha intentado mostrar que para entender el proceso de formación del estado argentino es necesario considerar a las provincias no como actores unitarios, sino como ámbitos en los cuales distintas facciones políticas compiten por el acceso al poder y los cargos públicos. Es cierto que si un sector controla férreamente las instituciones de una provincia resulta válido, por cuestiones de simplicidad, considerar a ésta como un actor unitario. Pero cuando ello no es el caso, como claramente no lo era en Buenos Aires entre 1861 y 1862, no se debe considerar a la provincia como un todo indivisible con intereses propios, sino que corresponde analizar los intereses y preferencias de las distintas facciones en pugna. De lo contrario se corre el riesgo de interpretar los hechos de forma incompleta y/o inconsistente.

Esto debe entenderse como una invitación a extender en dos direcciones el análisis aquí propuesto. En primer lugar, elaborando un marco teórico más completo y preciso que el aquí esbozado, lo que permitiría analizar la historia argentina entre 1810-1880 como un conflicto no entre provincias, sino entre facciones. Seguramente,

ello contribuirá a proporcionar una mejor comprensión de muchos puntos oscuros de dicho período¹¹.

Y en segundo lugar, este trabajo sugiere un nuevo marco teórico a partir del cual analizar la formación de los sistemas federales en general. La literatura sobre el tema disiente respecto a si los federalismos se forman por la imposición o el acuerdo entre las partes (Riker 1964, citado por Gibson y Falleti [2004] y 1975 citado por Stepan 2001; Stepan 2001: 320-3; Gibson y Falleti [2004]), pero siempre dando por sentado que dichas partes son provincias o estados. Bien podría suceder, sin embargo, que los acuerdos y los conflictos se den no entre estados, sino entre sectores internos de los mismos: por ejemplo, las facciones de varios estados podrían formar un gobierno federal porque pueden esperar controlar sus instituciones, y emplearlas en contra de sus adversarios locales. El federalismo estadounidense, habitualmente considerado un caso paradigmático de acuerdo entre estados, bien podría ser el producto de un acuerdo entre facciones como el aquí sugerido.

¹¹ Un buen ejemplo de esto lo constituyen las reacciones a la constitución de 1826. Sancionada bajo la inspiración de los unitarios porteños, ésta había dispuesto la nacionalización de la aduana, y por eso mismo fue rechazada no sólo por las provincias (cuyos líderes querían conservar su autonomía), sino también por importantes sectores políticos de la provincia de Buenos Aires que no querían compartir estos recursos (Álvarez [1912/36]: 48). Como está basada en la lucha facciosa entre los distintos sectores del Partido del Orden, la explicación que Halperín Donghi ofrece de los hechos ([1972]b: 218-25), resulta mucho más convincente que la de Saguir, quien centra el análisis en los intereses de Buenos Aires como actor unitario (2007: 163, n.3; 174-5; 187-200).

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Juan ([1912/36] 1984): *Las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bosch, Beatriz (2000): “La organización constitucional de la Confederación Argentina y el estado de Buenos Aires (1852-1861)”, en Academia Nacional de la Historia (ed): *Nueva Historia de la Nación Argentina (1810-c.1914)*, Buenos Aires, Planeta, t. 4, pp. 427-452.
- Botana, Natalio (1980): “La federalización de Buenos Aires”, en Ferrari, Gustavo; Gallo, Ezequiel (comps): *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 107-122.
- Botana, Natalio (1993): “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, Marcello (coord): *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 224-259.
- Chiaramonte, José Carlos (1993): “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, Marcello (ed): *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, pp. 81-132.
- *Constitución de la Confederación Argentina (1853)*, en Wikisource: [http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Naci%C3%B3n_Argentina_\(1853\)](http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Naci%C3%B3n_Argentina_(1853))
- *Constitución de la Nación Argentina (1853-60)*, en Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/p212/01371529455614825210035/p0000001.htm#I_1
- *Constitución del Estado de Buenos Aires (1854)*, en la web de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires: http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/menu_const.htm
- Cortés Conde, Roberto (2008): “Legados institucionales, recursos y crecimiento económico”, *Revista de Análisis Institucional*, 2, pp. 3-25.

- García Belsunce, César (1991/92): “Mitre y la política de paz en torno a Pavón”, *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, LXIV-LXV, pp. 247-252.
- Gibson, Edward; Falleti, Tulia ([2004] 2007): “La unidad a pasos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino”, *PostDATA*, 12, pp. 171-204.
- Goldman, Noemí (dir) ([1998] 2005): *Nueva Historia Argentina. Revolución, República, Confederación (1806-1852)*, Buenos Aires, Sudamericana, Tomo III.
- Gorostegui de Torres, Haydée ([1972] 2000): *La Organización Nacional*, Buenos Aires, Paidós.
- Halperín Donghi, Tulio ([1972]a 2005): *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires, Siglo XX Editores Argentina.
- Halperín Donghi, Tulio ([1972]b 2007): *De la revolución de Independencia a la Confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós.
- Lettieri, Alberto ([2001] 2006): *La República de la opinión. Buenos Aires frente al Interior en la década de 1850*, Buenos Aires, Prometeo.
- Lettieri, Alberto (2003): “¿Qué hacer con la victoria? La dirigencia porteña frente al desafío de organización nacional (1861-1862)”, *Desarrollo Económico*, 171, p. 469-493.
- Negretto, Gabriel (2000): “The creation of a presidential republic”, en su *Constitution-making and institutional design. Distributing power between government and opposition in three Argentine constitutions (1853-60, 1949, 1994)*, Ph.D. Thesis, Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University, ch. II, pp. 82-166.
- Oszlak, Oscar ([1981] 2004): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel.
- Paz, Gustavo (2007): *Las guerras civiles (1820-1870)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Riker, William H. (1964): *Federalism: origins, operations and significance*, Boston, Little Brown.
- Riker, William H. (1975): “Federalism”, en Greenstein, Fred; Polsby, Nelson (eds): *Handbook of Political Science*, Reading (Mass), Addison-Wesley, vol. 5, pp. 93-172.

- Rock, David ([2002] 2006): *La construcción del Estado y los movimientos políticos en la Argentina, 1860-1916*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ruiz Moreno, Isidoro (2005): *El misterio de Pavón. Las operaciones militares y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires, Claridad.
- Saguier, Julio (2007): *¿Unión o secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)*, Buenos Aires, Prometeo.
- Scobie, James (1960): *La disolución de un triunvirato: Urquiza – Mitre – Derqui (Octubre de 1860 – Abril de 1861)*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, Seminario de Estudios de Historia Argentina.
- Scobie, James ([1964]): *La lucha por la consolidación de la nación argentina. 1852-62*, Buenos Aires, Hachette.
- Stepan, Alfred (2001): “Toward a new comparative politics of federalism, (multi)nationalism, and democracy: beyond Rikerian federalism”, en su *Arguing comparative politics*, Oxford, Oxford University Press, ch. 15, pp. 315-361.
- Ternavasio, Marcela (2007): *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.