

Laura Cucchi

Instituto de Historia Argentina y Americana

Dr Emilio Ravignani, UBA-Conicet

Nuevas miradas sobre la construcción del Estado argentino

La formación o construcción del Estado Nacional implicó organizar el poder y la dominación política del territorio sometido a su jurisdicción, así como asegurar el ejercicio de esa dominación mediante un conjunto de instituciones. En las últimas décadas la historiografía revisó el relato canónico acerca de ese proceso sobre la base de estudios empíricos de casos que muestran su real complejidad. Los trabajos actuales se preguntan cómo se produjo la articulación de múltiples experiencias locales, regionales e internacionales que dieron forma al Estado, y rescatan una diversidad de ideas y acciones de los protagonistas, así como proyectos que no llegaron a los

resultados esperados. Sobre esas bases, los historiadores están brindando nuevas explicaciones acerca de cómo se edificó el sistema político entre 1853, cuando se sancionó la Constitución Nacional, y 1880, para cuando habitualmente se considera que el Estado se había consolidado.

Si bien hubo historiadores que analizaron lo sucedido en la materia en décadas anteriores a 1853 y proporcionaron un punto de partida firme a los que abordaron el lapso que nos ocupa —especialmente, José Carlos Chiaramonte—, los trabajos clásicos sobre dicho lapso se deben, entre otros, a Natalio Botana, Tulio Halperin Donghi y Oscar Oszlak, y datan de las décadas de 1970 y

¿DE QUÉ SE TRATA?

Traducir la Constitución de 1853 en formas concretas de gobierno requirió resolver múltiples cuestiones, entre ellas, el grado de centralización de la república federal, los mecanismos electorales, y el equilibrio entre el poder del gobierno y la libertad de los ciudadanos. En muchas de tales cuestiones se perfilaron dos líneas de pensamiento, de inspiración respectivamente mitrista y sarmientina.



Bartolomé Mitre (1821-1906), presidente de Nación entre 1862 y 1868, cuyas ideas acerca de la manera de construir el Estado en el marco de la Constitución de 1853 diferían en muchos aspectos de las que finalmente se adoptaron, inspiradas en Sarmiento. Reproducción parcial de un daguerrotipo de ca. 1854 tomado por fotógrafo desconocido, Museo Histórico Nacional.



Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888), presidente de Nación entre 1868 y 1874, mentor intelectual y en parte ejecutor del proceso de centralización del poder que alcanzó madurez en 1880. Foto Christiano Junior, 1873, AGN.

1980. Ellos concibieron el proceso formativo del Estado como el producto de avances acumulativos que partieron de una secuencia fundacional dada por el acuerdo constitucional de 1853, la reforma de 1860 impuesta por Buenos Aires para aceptar la Constitución y la unión del Estado de Buenos Aires con la Confederación Argentina en 1861-1862. Luego, en esta visión, vinieron dos décadas de discordia y conflicto civil que se cerraron en 1880 cuando el Estado Nacional impuso su poder sobre todas las provincias, logró dominar los territorios del Chaco y la Patagonia, y estimular un crecimiento económico y demográfico difícil de imaginar en los años previos.

Esta imagen progresiva estuvo fuertemente asociada con dos nociones. En primer lugar, la idea de que la Constitución contenía todos los detalles sobre cómo debía construirse el Estado y que a los dirigentes políticos solo tocaba plasmar en la práctica sus directrices. En segundo lugar, el supuesto de que la Constitución misma era la prueba más contundente de que las fuerzas políticas de todas las provincias estaban de acuerdo sobre el país que querían construir y que, por ello, sus enfrentamientos en-

tre 1853 y 1880 no podían explicarse más que por motivos triviales ligados a las luchas por el poder, conflictos locales de familias, etcétera. Para los autores citados, esas disputas fueron retardando la consolidación estatal hasta 1880, cuando una nueva generación de políticos provinciales impuso los intereses de la Nación por sobre las provincias mediante un Estado fuerte y centralizado capaz de garantizar el orden necesario para impulsar el progreso. En síntesis, aunque existían distintos matices en esas miradas, en su conjunto caracterizaban al proceso formativo del Estado como un camino lineal, sobre el que los protagonistas solo podían avanzar, resistirse a hacerlo o provocar demoras en función de su incapacidad o sus intereses.

Estudios recientes han cambiado sustancialmente la forma de analizar y entender la política y su relación con la sociedad. Los nuevos enfoques pusieron en evidencia lo mucho de azaroso que tienen los procesos históricos e invitaron a dirigir la mirada del historiador a acontecimientos de escalas más locales, aunque sin perder de vista el marco general. Desde esta perspectiva, una nueva generación de historiadores examinó la experiencia



Nicolás Avellaneda (1837-1885), presidente de Nación entre 1874 y 1880 como sucesor de Sarmiento, de quien había sido ministro de Educación y con cuyas ideas comulgaba. Fue el primer presidente civil y el autor de la ley de federalización de Buenos Aires, que, en palabras de Juan Bautista Alberdi, significó la consolidación institucional de la Argentina. Fotografía de 1880 de autor desconocido, AGN.

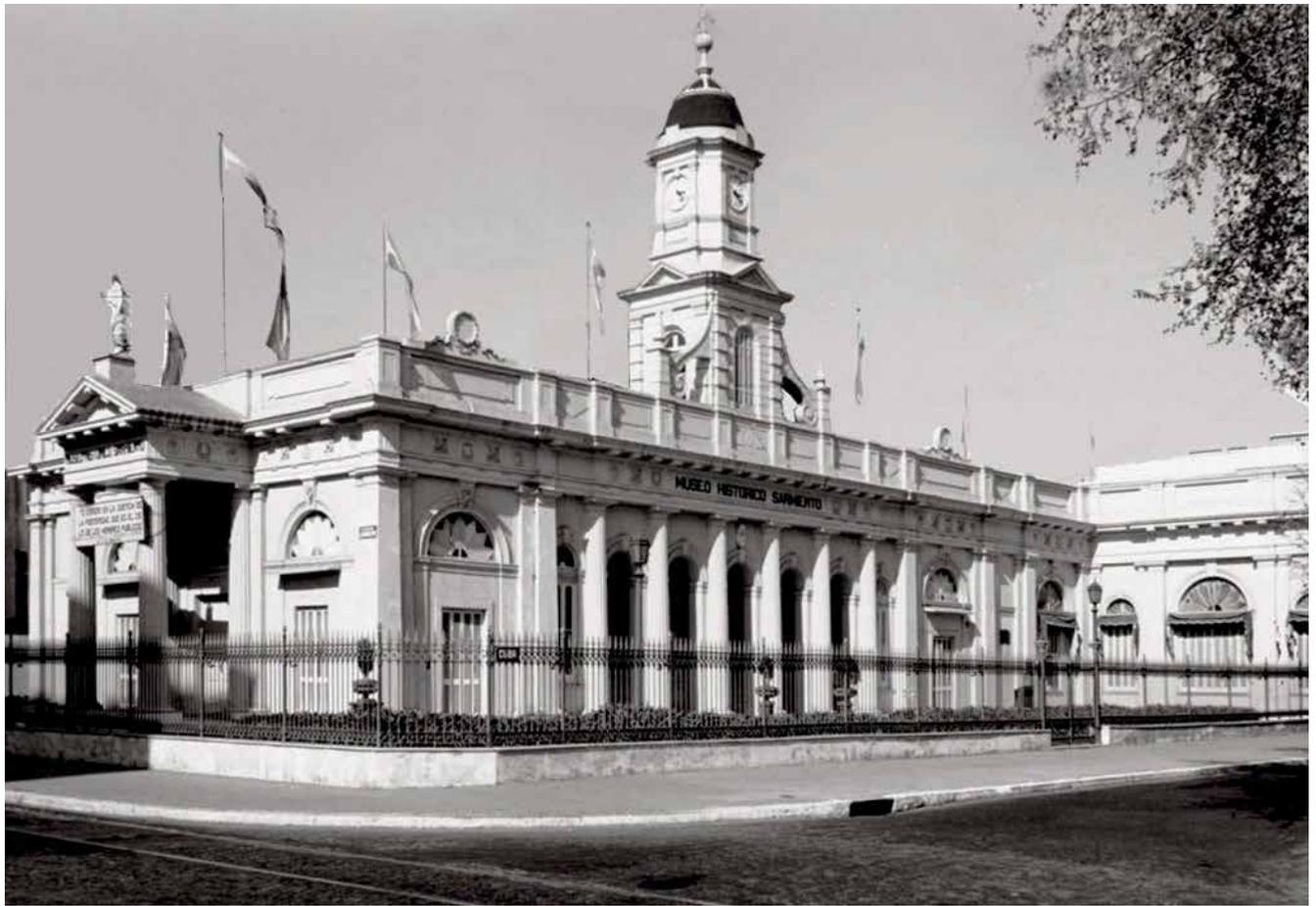


Julio A Roca (1843-1914), presidente de la Nación entre 1880 y 1886 (y entre 1898 y 1904), primer presidente de la Argentina institucionalmente consolidada y figura predominante de la generación del 80. Fotografía de 1878 de autor desconocido, AGN.

de los diferentes estados provinciales durante los años de la Confederación Argentina (1852-1861) —incluido el período en que existió un Estado de Buenos Aires separado de ella— y de las presidencias de Bartolomé Mitre, Domingo F Sarmiento y Nicolás Avellaneda (1862-1880). Ese examen arrojó luz sobre las negociaciones y confrontaciones específicas del proceso de construcción estatal en cada lugar, y mostró que no hubo un progresivo avance del Estado central sobre provincias que disputaban su autoridad, sino más bien un proceso de ida y vuelta en que los líderes provinciales colaboraron en la construcción de la autoridad central, al tiempo que esta afirmaba su control de todo el territorio.

Los nuevos estudios que cuestionan el concepto de demora entre la unificación nacional (1861) y la consolidación estatal (1880) critican, por ejemplo, el tra-

bajo de Oscar Oszlak *La formación del Estado argentino* (Editorial Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 1982 [Ariel, Buenos Aires, 2012]), que analizó ese proceso como un avance del poder central y de consolidación de sus instituciones. Oszlak mostró que el Estado en construcción debió afirmar su soberanía en toda la extensión del territorio que reclamaba estableciendo juzgados federales, construyendo ferrocarriles y caminos, abriendo oficinas de correos y telégrafos, creando colegios nacionales, etcétera. Es decir, concentrando funciones que hasta entonces eran realizadas por los estados provinciales, la Iglesia Católica o entidades de la sociedad civil. Para este autor, en ese proceso de fortalecimiento del control estatal centralizado y de extensión de sus alcances a todo el territorio el sistema político adquirió los rasgos que caracterizan a un Estado moderno.



Municipalidad del pueblo de Belgrano, hoy Museo Histórico Sarmiento, edificio construido en 1873 por el arquitecto Juan Antonio Buschiazzo en el que se reunieron ambas cámaras del Congreso Nacional para tratar la ley de federalización de Buenos Aires, sancionada el 21 de septiembre de 1880.

La reciente historiografía también entiende así a un Estado moderno, pero es consciente de que ello no resultaba tan claro ni tan unívoco para quienes protagonizaron ese proceso en el siglo XIX. Los dirigentes de aquella época tenían algunos acuerdos básicos sobre los contornos generales del orden político que querían construir, entre ellos, que fuera republicano, representativo y federal, que estuviera abierto al mundo y que se integrara al mercado mundial incorporando mano de obra y capitales externos. Pero sabían que no había una única receta para llegar a ese resultado, sino caminos diversos con pros y contras que debían debatirse y sopesarse. Entendían, también, que esos acuerdos básicos no alcanzaban, pues había aspectos más específicos del sistema político que debían definirse y regularse.

Así, por ejemplo, la carta fundamental establecía un sistema federal, pero ¿qué grado de centralización debía tener el federalismo? Esta cuestión fue una de las principales preocupaciones de Sarmiento, especialmente en materia militar. ¿Tenían las provincias el derecho de intervenir en la organización y la administración de las fuerzas militares, o quedaba ello reservado al Estado central? En cuanto al régimen republicano, con el

fin de impedir un aumento desmedido de la autoridad presidencial y, al mismo tiempo, dar al presidente herramientas para afrontar las guerras internas y externas en tiempos convulsionados, ¿qué tipo de frenos y contrapesos debían existir entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial? ¿Podía el presidente por sí mismo movilizar tropas en las provincias, dictar la intervención federal o el estado de sitio, o estaba sujeto a controles por parte de los otros poderes? Y ¿con qué régimen electoral había que llevar a la práctica el sistema representativo? Las respuestas a lo último fueron diversas: tanto la Nación como las provincias cambiaron varias veces las normas electorales. No existían entonces respuestas únicas a estas cuestiones en que la Constitución apenas había fijado pautas muy generales y encargado al Congreso Nacional y a las legislaturas provinciales sancionar leyes que regularan su aplicación. En las décadas que siguieron a 1853, cuando los poderes legislativos debieron elaborar ese corpus de leyes, se hizo evidente que el diseño constitucional podía adoptar figuras institucionales diversas. Por esos motivos, el período formativo del Estado debe concebirse como una etapa de intensa experimentación político-institucional

y de profundos desacuerdos, pero también de consensos cambiantes entre las fuerzas políticas.

Los estudios recientes muestran que las dos cuestiones más importantes en disputa fueron cómo regular la relación entre gobernantes y gobernados, y cómo hacerla para la de la Nación con las provincias. Los dos temas eran fundamentales para controlar el poder del gobierno nacional y remitían al meollo de cómo dar a la Argentina la forma de república federal y liberal, en la que los derechos individuales sirvieran de límite a la autoridad del gobierno, existiera igualdad política y se respetaran las libertades de expresión, de reunión, de prensa, etcétera.

Hubo disensos importantes acerca de las instancias y las formas por las que los ciudadanos podían controlar al gobierno. En las polémicas se destacaron dos posturas, no sistemáticas ni coherentes, pero legítimas en la medida en que ambas eran compatibles con la Constitución. Una basaba el control del gobierno por los ciudadanos en la movilización cívica, y fue defendida principalmente por los seguidores de Mitre; la otra creía que el funcionamiento institucional era el mejor seguro contra un uso arbitrario del poder, y tuvo su expresión más clara



Miguel Juárez Celman (1844-1909), presidente de Nación entre 1886 y 1890. Siendo gobernador electo de Córdoba, fue una pieza clave en obtener que las provincias apoyaran la candidatura de Roca a la presidencia de la Nación. Foto Witcomb, AGN.

en el pensamiento y la acción política de Sarmiento. La primera posición ponía énfasis en la expresión de la opinión pública por la prensa y en la movilización ciudadana en las calles; la segunda confiaba más en el accionar del Congreso y del Poder Judicial.

¿Cómo se tradujeron esas diferencias de ideas en las disputas legislativas y políticas concretas? Quienes privilegiaban la movilización ciudadana abogaron por instituciones específicas, como jurados populares, para asegurar que los delitos contra la libertad de expresión y de prensa fueran juzgados por ciudadanos y no por los poderes del Estado. También defendieron las milicias cívicas que funcionaron durante toda esa etapa, y las consideraron más acordes con una república que un ejército profesional permanente, pues este podía convertirse en el sustento de un poder tiránico. Igualmente, consideraron que la gestión y el control de los actos electorales debían estar en manos de los ciudadanos y no de empleados del gobierno. En cambio, quienes defendieron la segunda postura entendieron que esas formas de ejercicio permanente de la soberanía popular impedían asegurar la estabilidad necesaria para hacer posible el progreso civilizatorio y el crecimiento económico. Como sintetizó Julio A Roca al dar su mensaje al Congreso en 1881, 'no es confiadas en los entusiasmos de la plaza pública ni en los arrebatos del momento que las naciones conservan su independencia e integridad, sino con la paz interior, las virtudes cívicas del ciudadano, el respeto al principio de autoridad y el acatamiento a la Constitución y a las leyes'.

El otro gran tema en disputa, el federalismo, resultó particularmente complejo. Hubo polémicas recurrentes sobre cuáles eran atribuciones exclusivas del Estado nacional, cuáles de las provincias, en qué aspectos había una superposición de facultades y cómo debía procederse en este último caso. Esas preguntas estuvieron presentes en todos los debates parlamentarios sobre asuntos militares, fiscales, educativos o de administración de justicia. Se vincularon con controversias más generales sobre los orígenes del federalismo argentino, entre ellas si la Argentina era continuación del Estado centralizado de la colonia o el resultado de un pacto entre estados provinciales soberanos, pero también con juicios variados sobre la capacidad o la incapacidad de las provincias para sostener sus sistemas institucionales, ya que varias dependían de las subvenciones del Estado central. La resolución de estas contiendas implicó que el Estado Nacional, más que llevar a la práctica la Constitución, debió negociar y renegociar con las provincias en un marco que contenía posibilidades muy diversas.

La historiografía actual está analizando las argumentaciones y las prácticas concretas que dieron forma a la relación entre gobernantes y gobernados, así como entre Nación y provincias, y muestra que, a partir de media-

dos de la década de 1870, triunfaron la tendencia hacia la centralización y la mirada institucionalista desconfiada de la movilización cívica. Estas posturas, que habían circulado de manera difusa en las décadas anteriores, fueron adoptadas por el Partido Autonomista Nacional, que entonces se estaba formando como una coalición de líderes provinciales, y que llevó a Roca a la presidencia en 1880 con el programa sintetizado en el lema 'Paz y administración'. Ello implicó la derrota de otras formas de entender y aplicar la Constitución, como las prevalecientes en el mitrismo.

En síntesis, las nuevas investigaciones no ven la formación del Estado argentino como un camino inexorable, obstaculizado durante treinta años por desavenencias circunstanciales, que solo cristalizó en 1880 cuando finalmente los grupos dirigentes lograron que la 'realidad imitara a la letra'. En cambio, toman en serio la perspectiva de los contemporáneos y señalan la existencia de amplios desacuerdos en la clase política sobre cómo organizar un sistema republicano, representativo y federal. Sostienen que, en todo caso, lo sucedido en 1880 fue el triunfo de una postura sobre otras posibles.

La nueva historiografía permite ver cuánto tuvo de indeterminada la construcción efectiva del Estado. No da por sentado que todos coincidían en los contornos finales a los que se arribaría y que fracasaron por décadas

en concretarlos por falta de capacidad o por prestar más atención a intereses personales, regionales o de su propio círculo. Esa conclusión lleva a descartar también la idea de que el sistema político adquirió sus rasgos modernos definitivos en 1880. Pero esa revisión actual de la historia canónica no tiene como objetivo concluir que el Estado se consolidó en otro momento, por ejemplo 1870 o 1890, sino cuestionar de manera más general la imagen que el roquismo construyó de sí mismo, que igualó la consolidación de su poder a la del Estado, y que luego historia-dores y políticos, tanto roquistas como antirroquistas, tomaron por buena y transmitieron a la opinión pública.

En síntesis, tanto la federalización de la ciudad de Buenos Aires como la centralización en materia administrativa, fiscal y militar producida en 1880 no fueron el resultado de un progresivo e inexorable avance de la autoridad federal sobre las provincias, sino el producto de un fenómeno más contingente, asociado con la conformación y el triunfo del Partido Autonomista Nacional. De ahí que ese desenlace no clausuró los debates sobre el federalismo ni sobre la relación entre gobernantes y gobernados, que siguieron planteando importantes desafíos al gobierno nacional en las décadas siguientes —y no han desaparecido en la actualidad— y continuaron transformando las pautas de funcionamiento del Estado y su relación con la sociedad. **CH**

LECTURAS SUGERIDAS

ALONSO P, 2010, *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fin del siglo XIX*, Edhasa, Buenos Aires.

BRAGONI B y MÍGUEZ E (eds.), 2010, *Un nuevo orden político. Provincias y Estado nacional 1852-1880*, Buenos Aires, Biblos.

CUCCHI L y ROMERO AL, 2017, 'Tensions between Congress and the Executive in 19th Century Argentina: Federal intervention and separation of powers', *Parliaments, Estates and Representation*, 37, 2: 193-205.

DE LA FUENTE A, 2006, *Los hijos de Facundo. Caudillos y montoneras en la provincia de La Rioja durante el proceso de formación del Estado nacional argentino 1853-1870*, Prometeo, Buenos Aires.

GERCHUNOFF P, ROCCHI F y ROSSI G, 2008, *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Edhasa, Buenos Aires.

LANTERI AL, 2013, 'Acera del aprendizaje y la conformación político-institucional nacional. Una relectura de la Confederación argentina (1852-1862)', *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 87: 69-94.

SABATO H, 2012, *Historia de la Argentina 1852-1890, Siglo XXI*, Buenos Aires.



Laura Cucchi

Doctora en historia, UBA.
Investigadora asistente en el
Instituto Ravignani, UBA-Conicet.
Auxiliar docente, FFYL, UBA.
lcucchi@filo.uba.ar