

PAULA ALONSO Y BEATRIZ BRAGONI
(EDITORAS)

EL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO

Debates y coyunturas (1860-1910)



Alonso, Paula

El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910) / Paula Alonso y Beatriz Bragoni. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2015.

304 p.; 22,5x15,5 cm.

ISBN 978-987-628-357-1

1. Historia Argentina. 2. Estudio Histórico. I. Bragoni, Beatriz II. Título
CDD 982.05

Diseño de tapa: Juan Balaguer y Cristina Cermeño

Primera edición: agosto de 2015

© Paula Alonso y Beatriz Bragoni (Editoras), 2015

© de la presente edición Edhasa, 2015

Córdoba 744 2º C, Buenos Aires

info@edhasa.com.ar

<http://www.edhasa.com.ar>

Avda. Diagonal, 519-521. 08029 Barcelona

E-mail: info@edhasa.es

<http://www.edhasa.es>

ISBN: 978-987-628-357-1

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Impreso por Arcangel Magio - División libros

Impreso en Argentina

Esta edición de 2.000 ejemplares de *El sistema federal argentino*, de Paula Alonso y Beatriz Bragoni se terminó de imprimir en Arcángel Maggio - División Libros, Lafayette 1695, el 31 de julio de 2015.

Índice

Introducción	9
<i>Paula Alonso y Beatriz Bragoni</i>	
Capítulo 1. Orígenes fiscales en el conflicto federalismo-centralismo en la Argentina	27
<i>Roberto Cortés Conde</i>	
Capítulo 2. La cuestión federal en los debates de la Convención Constituyente de 1860 en la Provincia de Buenos Aires.....	41
<i>Mariela Leo y Ezequiel Gallo</i>	
Capítulo 3. Mitrismo y federalismo. Los alineamientos provinciales en las elecciones de 1868.....	59
<i>Eduardo José Míguez</i>	
Capítulo 4. Trayectos provincianos del federalismo liberal: Mendoza, 1870-1890.....	95
<i>Beatriz Bragoni</i>	
Capítulo 5. Tucumán y el gobierno nacional: los significados del federalismo, 1870-1890.....	127
<i>María Celia Bravo</i>	
Capítulo 6. El federalismo “solidario”. Jujuy y la Nación hacia 1880.....	159
<i>Gustavo L. Paz</i>	
Capítulo 7. El Estado nacional en las provincias: el Juzgado Federal de Córdoba en la antesala de 1880	177
<i>Laura Cucchi</i>	
Capítulo 8. Dinámicas federales en las dos últimas décadas del siglo XIX	199
<i>Paula Alonso</i>	

Capítulo 9. El debate sobre el federalismo y las opacidades de la política argentina en el Centenario	223
<i>Darío Roldán</i>	
Epílogo.....	251
<i>Natalio R. Botana</i>	
Apéndice documental.....	261
Sobre los autores.....	297
Agradecimientos.....	303

Introducción

Paula Alonso y Beatriz Bragoni

El federalismo es una forma específica de dividir el poder que crea una dualidad institucional. En su clásico trabajo sobre federalismo, William Riker lo define como “una organización política en la que las actividades del gobierno se encuentran divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, en forma tal que cada gobierno tiene la decisión final sobre ciertas actividades”.¹ Dicha dualidad, por lo tanto, tensa la relación entre soberanías excluyentes y compartidas, y exige una negociación constante entre las partes dentro de un definido marco constitucional. Esta forma específica de dividir el poder, su ejercicio y sus consecuencias, ha ejercido una atracción constante, siendo objeto de polémicos debates y de análisis académicos de diversa índole.²

Tanto en sus concepciones teóricas como en el análisis de sus prácticas, el federalismo, si bien nunca abandonado, ha renacido como objeto de análisis tanto desde la historia como desde las ciencias sociales. Para el caso Argentino, los historiadores se han abocado principalmente al siglo XIX, cuando el principio de la división de poderes, entendido en forma diversa, vertebró ese denso, creativo y violento proceso de construcción institucional a través del cual se intentó gestionar la rivalidad territorial en pos de la construcción de un Estado nacional. Un concepto controvertido y polisémico desde el inicio de la etapa independiente, el sistema federal no sólo fue objeto de encendidos cuestionamientos por parte de contemporáneos sino que también nutrió sin denuedo imágenes muchas veces escépticas sobre los efectos inesperados del proceso de unificación y modernización institucional por el que bregaron los padres fundadores del pacto constitucional de 1853.

En las últimas décadas, las disputas sobre el federalismo en la primera mitad del siglo XIX, desde el inicio del desprendimiento del Río de la Plata del Imperio Español hasta la caída de Juan Manuel de Rosas en 1852, ha sido objeto de particular atención. Tanto si se piensa en la dimensión representativa del sistema federal como en su dimensión territorial, los renovados estudios nos ofrecen una rica mirada sobre las vicisitudes del concepto de división del poder.³ Análisis que ilustran los equívocos y las diferentes formas de interpretar el sistema federal (así como de la Confederación y de los sistemas unitarios), que evidencian las apropiaciones, mediaciones y reinterpretaciones de pensamientos en boga dentro y fuera de la variada geografía argentina, y que denotan incluso los vaciamientos conceptuales según los objetivos políticos inmediatos, han iluminado aspectos significativos de dicho tramo de la vida política.⁴

Así mismo, el período de organización nacional también ha recibido recientemente mayor atención. Una serie de encuentros y publicaciones han aportado nuevas miradas en torno a las dinámicas políticas que animaron los “treinta años de discordia”, período al que aludió Halperín, haciendo foco en las situaciones provinciales. Entre varios asuntos de interés, los nuevos estudios han puesto de relieve aspectos cruciales sobre la tensión entre el gobierno central y las provincias, ofreciendo evidencias firmes sobre el protagonismo de los poderes locales en el proceso de afirmación de la autoridad nacional, y de los elencos políticos-administrativos intermedios en el diseño, funcionamiento y estabilidad de los gobiernos provinciales.⁵ Dicho énfasis ha permitido apreciar la complejidad social y política relativa de los subsistemas provinciales, escindiéndolos en más de un caso de los abordajes que los habían descrito en claves constitucionales o legales, o que fijaban única o mayor atención en sus cúspides. Ambos aspectos constituyen vectores interpretativos eficaces para problematizar algunas convenciones historiográficas que hacían de la coerción estatal y la cooptación de las dirigencias locales el acicate primordial de la construcción del orden liberal en las provincias del interior, como también de otras no menos influyentes que erigían a las “oligarquías” o “gobiernos de familia” en actores excluyentes de los regímenes de notables provincianos. En su lugar, las imágenes hoy disponibles sobre la fisonomía política, social y territorial de los subsistemas provinciales en el curso del proceso de unificación política ponen igualmente en suspenso las fórmulas prescriptivas que prima-

ban sobre su desempeño, y las influyentes versiones legadas por las elites letradas y políticas que, desveladas por dotar al régimen político de mayor legitimidad, acusaban latidos persistentes de las tensiones prevaletientes de las formas de pensar e imaginar el vínculo entre nación y provincias.⁶

El desempeño independiente o soberano de las provincias que jalaron los años de “aislamiento” en las décadas precedentes, y la ampliación de la brecha entre las provincias prósperas y las cada vez más empobrecidas del interior, plantearon dilemas de difícil resolución. Dichos conflictos se agudizaron en las últimas décadas del siglo XIX cuando las desigualdades regionales lejos de disminuir, aumentaron como resultado del crecimiento de la economía agroexportadora. Allí residió una de las claves interpretativas más fecundas sobre el análisis de la conformación histórica del federalismo de ayer, y de sus proyecciones contemporáneas. Y es allí donde los trabajos aquí compilados nos ofrecen una renovada mirada sobre esa compleja relación de soberanías compartidas y excluyentes a la vez. La presente compilación abre con una genealogía que coloca el foco sobre la problemática económica de la organización federal, para luego concentrarse en diversos aspectos políticos e institucionales que pivotaron sobre los sensibles vectores que vinculaban los gobiernos sub-nacionales con el gobierno nacional. La colección de trabajos aquí recogida tiene por objeto engrosar nuestros conocimientos sobre un período en el que el tema del federalismo, aunque lejos de ser ignorado, no ha experimentado el mismo brío de los dedicados al examen de la primera mitad del siglo XIX. El arco temporal aquí escogido, por lo tanto, arroja luz sobre dinámicas poco exploradas de finales de siglo, complejizando el tramo de relaciones entre el gobierno nacional y las provincias, para culminar con evaluaciones inspiradas al momento del centenario. Dicha temporalidad resulta sumamente relevante para descompactar tres procesos que, como argumenta Edward Gibson, los análisis sobre el desempeño del sistema federal tienden a superponer: el proceso de unificación nacional, la adopción del sistema federal, y la centralización. Esta colección reafirma que se trata de tres procesos separados, con significativas variaciones entre ellos y, por lo tanto, con distintas exigencias en cuanto al foco de análisis.⁷

Como anunciamos, también desde las ciencias sociales el tema del federalismo ha sido y continúa siendo objeto de reflexiones. Como parte de los análisis de los procesos de democratización y de descentralización de las últimas décadas del siglo XX y lo que va del presente, el federalismo ha

ganado significativa tracción como un concepto crucial para entender y aquilatar los cambios de régimen en Europa y América Latina.⁸ Como resultado, podemos contar con múltiples estudios desde diferentes perspectivas y distintas metodologías, tanto sobre países individuales como con análisis comparativos. La Argentina ha ocupado un lugar central en dichos estudios gracias a la proliferación de distintas contribuciones sobre aspectos políticos, institucionales y económicos de la interacción entre los niveles nacionales y subnacionales de gobierno que ha contribuido a poner en agenda aspectos cruciales sobre la naturaleza y el desempeño del sistema federal.⁹ Aunque los diagnósticos que prevalecen sobre su actual funcionamiento no suelen coincidir, hay sin duda algunos nudos sobresalientes que ponen de relieve las implicancias de las transformaciones que arbitran las relaciones entre el gobierno federal y los subsistemas provinciales.

Una variante importante de dichos estudios pone el acento en las materias pendientes del federalismo fiscal, la cual reconoce una genealogía de más largo plazo como recuerda Cortés Conde en el capítulo que abre esta compilación. Las implicancias políticas del régimen de reparto vigente no son menos dramáticas en cuanto a su impacto sobre la autonomía financiera de las provincias y la tendencia a propiciar la construcción de liderazgos políticos hegemónicos y gobernaciones perpetuas que obstruyen o ponen en suspenso el desempeño democrático plural.¹⁰ Esto último representa la segunda variante significativa de análisis sobre la Argentina contemporánea, la cual se focaliza en los aspectos político-institucionales. A título de ser sintéticos, algunos análisis enfatizan los mecanismos de debilitamiento del sistema federal como contralor del poder central, esto es, acentúan el acuciante sobredimensionamiento del poder presidencial —el “decisionismo democrático”, según la expresión acuñada por Hugo Quiroga— que se traduce no sólo en un estilo o forma de gestión del poder político, sino que avanza decididamente en los mecanismos institucionales e informales de asignación de bienes públicos.¹¹ Otros, en cambio, ponen el acento en la descentralización política, o des-nacionalización del sistema partidario, acentuando el poder de líderes provinciales vis-à-vis al Estado nacional.¹² Y también ha sido resaltado el impacto de los procesos de descentralización política y administrativa derivados de la reforma del Estado de los años noventa, que incidieron decididamente en el funcionamiento federal en cuanto dotaron a los municipios y a sus intendentes de un protagonismo

inédito, erigiéndolos en actores primordiales de asignación y/o distribución de bienes públicos, en detrimento muchas veces de los gobernadores, dando lugar a algunos a postular la conformación de una verdadera “confederación de municipios”.¹³

Aún considerando las diferencias de enfoques, ángulos de análisis y conclusiones esgrimidas tanto en la historiografía reciente como en los análisis de la Argentina contemporánea ofrecido desde las ciencias sociales, resulta importante reparar en algunos aspectos, tanto de las coincidencias como de los contrastes entre los mismos.

Los estudios sobre la segunda mitad del siglo XIX ponen el acento en el proceso de unificación nacional, cuando el federalismo se convirtió en la única solución posible de unir a las catorce provincias, aún con divergencias teóricas y controversias resultantes de la implementación del nuevo sistema institucional. No es de extrañar, por lo tanto, que los análisis sobre el federalismo sobre esta época se centraran en el proceso de centralización política y administrativa resultante de la construcción del Estado-nación. Los estudios sobre la Argentina contemporánea, en cambio, se focalizan en la descentralización ya que, al tener por objetivo último aquilatar la calidad de la renovada democracia, las políticas de descentralización política y económica generalmente se presentan como las formas más efectivas de ejercer el poder contralor del gobierno nacional. En ambos casos, las antinomias centralización-descentralización convergen como el foco principal de análisis.

En segundo lugar, las nuevas investigaciones sobre el siglo XIX (incluyendo los aquí compilados), así como aquellas focalizados en la Argentina actual, ponen el acento en las prácticas políticas. Los trabajos de Mariela Leo y Ezequiel Gallo, y el de Darío Roldán conforman excelentes ejemplos de que los análisis sobre debates continúan siendo una fecunda línea de investigación. A ella se le une la arena de las “prácticas”, es decir, los análisis empíricos de “relación” entre los distintos niveles de gobierno que contribuyen al entendimiento de las dinámicas políticas, institucionales y económicas de un sistema federal. Ambos enfoques enfatizan uno de los aspectos más significativos del renovado interés sobre el federalismo: la necesidad de ir más allá de los estudios de diseño institucional, los cuales muchas veces, explícita o implícitamente, hacían girar el análisis de sus desempeños en torno al grado de proximidad y/o desviación con el influyente experimento norteamericano.¹⁴ En otras palabras, la renovada producción académica supone un tácito aban-

dono de análisis normativos para favorecer en cambio estudios que exploran el funcionamiento federal en momentos y lugares específicos.

En tercer lugar, las diferentes líneas de análisis, tanto históricas como actuales, confluyen en complementar el tradicional foco unidireccional que recorría el trayecto desde el gobierno nacional a las provincias, para resaltar, en cambio, el rol de los gobiernos subnacionales dentro del sistema federal. Así, líderes provinciales, partidos políticos locales, prácticas políticas, y estructuras sociales y económicas de cada unidad provincial, se convierten en piezas ineludibles para analizar la dinámica federal. Dicho enfoque no sólo supone un mejor conocimiento de cada provincia sino también el de su rol y posicionamiento en el conjunto de provincias que conforman el sistema federal. Así, como ya adelantamos, la vieja problemática de la asimetría entre las provincias ricas y pobres y sus diferentes formas de relación con el gobierno nacional, se consolida como tema insoslayable del federalismo de ayer y de hoy.¹⁵

Hay dos aspectos, sin embargo, en que los estudios aquí recogidos sobre la segunda mitad del siglo XIX contrastan con los análisis contemporáneos. Primero, y relacionado con lo anterior, mientras que en estos últimos el acento se coloca en los *conflictos* o áreas de tensión entre gobiernos nacionales y subnacionales, dicha noción aquí se complementa con el estudio de formas de un federalismo “colaborativo”. En tal sentido, los trayectos federales aquí explorados enfatizan el peso de las herencias institucionales en la confección del esquema político y fiscal, restituyen la gravitación de las rivalidades y solidaridades interprovinciales que acompasó su edificación, avanzan en la caracterización de las concepciones, expectativas y solidaridades políticas establecidas entre las dirigencias locales en pos de acelerar la integración de sus provincias al sistema político nacional, y ofrecen evidencias firmes para reinterpretar las razones que motivaron la emergencia de un nuevo diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema federal decimonónico. En suma, las interpretaciones y evidencias reunidas ponen de relieve aristas más complejas sobre la naturaleza y desempeño del sistema político argentino de los generalmente admitidos por toda una saga de estudios históricos, políticos, geográficos y literarios que inspirados (o no) en las vertientes regeneracionistas que afloraron en el cambio de siglo del XIX al XX, imprimieron versiones perdurables en la cultura histórica y política nacional acerca de los decepcionantes resultados del proceso de centralización política, e incidieron decidi-

damente en las valoraciones que hicieron del federalismo un argumento/componente central de la rivalidad entre Buenos Aires y el Interior.¹⁶

Asimismo, como ya aludimos, los trabajos aquí reunidos se enmarcan dentro de una problemática histórica particular como fue la construcción del Estado nacional. Cada uno de ellos confirma el renovado entendimiento de que los estados nacionales en América Latina de fines del siglo XIX podrían haber sido Leviatanes en papel, pero distaban de serlo en la práctica. Por el contrario, la construcción estatal, en el caso argentino aún luego de la consolidación nacional, fue un contorsionado proceso en el que el gobierno nacional compartió el protagonismo con los gobiernos provinciales. De esta forma, periodizaciones tradicionales –como la de 1880 como momento de “empate institucional”– o mecanismos institucionales de control del centro a las partes, han sido complejizados y polemizados.¹⁷

Si el federalismo se encuentra hoy en boga, tanto en los debates académicos como dentro de un público más amplio, es porque se trata de un tema relevante. Los marcos institucionales, las prácticas políticas, las políticas fiscales, las ideologías que lo definen y sostienen, así como la situación económica y social en el que entra en juego y se desempeña, marcan las dinámicas nacionales, las sub-nacionales y las relaciones entre ambas arenas. El federalismo ofrece el encuadre analítico necesario para comprender dichos procesos desde diversos ángulos.

En 1854 Justo José de Urquiza confiaba en hacer de “las provincias átomos sin cohesión ni gran valor social sobre un inmenso espacio” una organización política común, descansando sobre la base del “federalismo unitario” promovido por Juan Bautista Alberdi, y por quienes recogieron sus preceptos en el congreso constituyente de Santa Fe.¹⁸ Sin embargo, dicha fórmula transaccional demostró ser insuficiente para consolidar la unión nacional en el corto plazo. El desempeño independiente o soberano de las provincias que jalonaaron los años de “aislamiento” en las décadas precedentes, y la ampliación de la brecha entre las provincias prósperas y las cada vez más empobrecidas del interior, plantearon dilemas de difícil resolución.¹⁹ El rechazo de la Legislatura porteña al acuerdo de gobernadores con el que Urquiza había apostado a constituir la unión nacional, dio lugar a la formación de dos entidades con estatus soberanos a pesar de las convicciones que animaban a una buena

porción de sus dirigencias por afirmar un gobierno general. Y si bien la literatura ha destacado la trama de solidaridades y conflictos que animaron los años del “país disuelto”, también ha subrayado el peso de los conflictos regionales en la vertiente federal que liquidó el litigio, dotando de bases económicas y fiscales al poder central. La presente colección abre con la genealogía reconstruida por Roberto Cortés Conde de los contextos y factores que confluieron en ese resultado institucional: las variaciones impuestas por la geografía, las herencias centralistas y descentralizadoras procedentes del pasado colonial como de la etapa independiente, y la ampliación de la brecha entre las exitosas economías agrarias volcadas al mercado atlántico y las menos prósperas del interior, pusieron al descubierto las inconsistencias del “federalismo de ciudades” que había distinguido la etapa anterior. Los enormes contrastes entre unas y otras, y la manifiesta precariedad de las economías y estructuras fiscales del interior, ayudan a entender la presión ejercida por las provincias para integrar a la “hermana mayor” a la confederación, a los efectos de nacionalizar las rentas de su aduana y convertirlas en fuente de recursos federales.

Pero si bien las condiciones de integración de la provincia rebelde a raíz de la derrota militar de las convenciones pactadas en 1859 dilataron la implementación del nuevo esquema distributivo, la revisión del texto constitucional de 1853 le otorgaría a Buenos Aires la oportunidad para alzar su voz. La reforma de 1860 ha sido interpretada, generalmente, como expresión de la defensa de los intereses provinciales en detrimento de las atribuciones del Gobierno federal. Sin embargo, Mariela Leo y Ezequiel Gallo sugieren un camino oblicuo de tales convenciones luego de analizar los debates de la Convención provincial en lo relativo al cobro de derechos de exportación, y al candente tema sobre la “cuestión capital”. Ambos exámenes les permiten postular que si bien los cambios introducidos buscaron cercenar las notas centralistas en beneficio de las provincias, los mismos se vieron limitados ante las exigencias de la coyuntura política y militar que dotó de mayores atribuciones al gobierno nacional. En consecuencia, la reforma constitucional de 1860 estuvo bastante lejos de poner límites al centralismo, anticipando tendencias que se desplegarían abiertamente durante las presidencias fundadoras de la república en vías de unificación.

Las razones o argumentos de dicho anticipo no tuvieron nada de sorprendente, sobre todo cuando se constata el predominio del grupo mitris-

ta en las sesiones de la convención quienes, vale recordar, ya habían hecho suyo el supuesto de la preexistencia de la nación al de las provincias. Las implicancias de ese cambio político y conceptual no resultarían menores en cuanto se tradujeron en el nuevo status de las provincias que reemplazó la noción de “soberanías independientes”, distintiva incluso del lenguaje alberdiano, por la de “autonomía”. Asimismo, no ha de resultar extraño que la denominación “autonomista” fuera adoptada, en el ciclo abierto con Pavón, por la dirigencia y el partido rival al sector mitrista que se aprestaba a conducir el proceso de organización nacional bajo el liderazgo exclusivo de la provincia hegemónica.²⁰

Como se sabe, aquella metamorfosis daría lugar a la reconfiguración del sistema político que adquirió visibilidad en el variopinto escenario nacional, y en la misma Buenos Aires. Si en ésta última el tono estaría dado por la convivencia conflictiva entre las autoridades nacionales y las de la provincia, ambas pusieron al descubierto que ninguna de las maquinarias políticas y/o electorales con sede en Buenos Aires podía gestionar a su favor las situaciones provinciales. Justamente, los comicios presidenciales que erigieron a Domingo F. Sarmiento a la presidencia en 1868, le permiten a Eduardo Miguez descomponer el prisma multifacético de tales restricciones. La compulsión realizada en cada retazo del mosaico argentino permite apreciar, entre otros asuntos relevantes, la gravitación de las rivalidades interprovinciales y la inestabilidad misma de cada subsistema provincial a raíz de la división de sus dirigencias, permitiendo con ello despejar el peso omnipresente de la dirigencia porteña y del ejército de línea en las dinámicas políticas locales. Esos reparos estarían dados no sólo en la precariedad de los lazos políticos establecidos entre las dirigencias provinciales sino muy especialmente por la fisonomía descentralizada del poder coactivo del Gobierno federal (como de los gobiernos locales aliados) en cuanto comprometía a personal militar (y/o administrativo) radicado en las provincias de acuerdo a la normativa vigente desde la era de Urquiza. Esa advertencia no resulta menor en el estado actual del conocimiento por varias razones,²¹ aunque el aspecto de mayor relieve reside en que contextualiza mejor el papel de aquella estructura militar todavía descentralizada en los ciclos de movilización electoral que hacía de las guardias nacionales o milicias provinciales, una pieza clave de la estabilidad y/o derrumbe de los gobiernos legales con sede urbana. Al respecto, no estaría demás recordar que la ma-

yoría de las rebeliones federales que sepultaron la “política de pacificación” dirigida por Mitre en los años sesenta, como las revoluciones o insurrecciones que jalonaron la creciente fuerza militar a favor de la autoridad nacional en la década siguiente, harían de las guardias nacionales y de las jefaturas del ejército de línea un dispositivo básico de la acción política colectiva en áreas con desarrollos económicos y sociales tan disímiles como el centro oeste andino y el litoral argentino.

Con todo, el recorrido de la conflictividad interprovincial no rinde plena justicia del tejido de solidaridades políticas que animaron a las elites provinciales para ajustar los términos de la integración de sus provincias al esquema del poder nacional. Jujuy, Mendoza y Tucumán constituyen ejemplos clásicos de las estrategias desplegadas por sus dirigencias para unirse al tren de la modernización económica demandando políticas proteccionistas que beneficiaran la especialización de sus economías y dinamizando un fluido mercado de influencias que incluyó ferrocarriles, créditos, aranceles favorables para el desarrollo industrial y la integración de sus elencos políticos en el gobierno o la administración central. Sobre ese suelo de transformaciones tributarias de iniciativas públicas y privadas, los trabajos aquí reunidos ofrecen miradas introspectivas, es decir, avanzan en la caracterización del zócalo de convicciones que vigorizó el vínculo entre las elites locales y el gobierno nacional, no sin dejar de observar que dicha vinculación implicara la ausencia de competencias y/o rivalidades entre los más decididos a dirigir las riendas del estado provincial o entre quienes elevaron voces críticas sobre el lugar de las provincias en el proceso de modernización.

Alrededor de ese dilema navega el nudo argumental de la narrativa del jujeño Joaquín Carrillo, que recoge Gustavo Paz, y que puso en agenda la necesidad de atender a las formas solidarias que el federalismo debía asumir en una de las provincias más pobres de la república. Con esa apelación que hacía suyo el recurso alberdiano del *Derecho Público Provincial* (1853) y reactualizando el supuesto de la preexistencia de la nación a las provincias, el letrado jujeño intercedía decididamente a favor de los intereses locales anteponiendo a la ausencia de prosperidad material en su provincia, las glorias y hazañas del pasado revolucionario.

El capítulo dedicado a Mendoza, en cambio, pone de manifiesto la firme convicción de sus dirigencias sobre los beneficios que la integración

política volcaría en la provincia la cual les exigiría enmarcar sus diferencias primordialmente en el plano de la competencia electoral; en tal sentido, el trayecto político visitado por Beatriz Bragoni refiere no sólo al conflictivo proceso de redefinición de las tradiciones partidarias que vigorizó el ciclo de estabilidad institucional entre 1874 y 1889; también ilustra el extendido y flexible sistema de alianzas políticas que vitalizó las relaciones entre la dirigencia provincial y la nacional, contribuyendo a develar, entre otras cosas, los contextos, estímulos y motivaciones que hicieron de los políticos prácticos, la política del círculo y la movilización territorial resortes claves del régimen representativo, y de las formas en que la “autonomía provincial” sólo consiguió erigirse en slogan de propaganda en el curso de los años ochenta por parte de los enrolados en las filas del juarismo de cara a la ostensible restricción del partido o círculo oficial afín a Roca.

Las relaciones entre el gobierno federal y las provincias no fueron solamente cambiantes según las coyunturas políticas, sino que también fueron transformadas de acuerdo a los cambios económicos. La conversión de Tucumán en un moderno centro azucarero, ofrece un claro ejemplo del impacto de dichos cambios. Así, beneficios demandados por los nuevos ingenios azucareros (como exenciones impositivas y protección arancelaria), requirieron de la dirigencia provincial una aceptada relación con el gobierno nacional. Sin embargo, la “cooperación” entre ambos poderes, el nacional y el subnacional, tensionó el principio de autonomía política tradicionalmente defendido por la elite provincial. Como analiza María Celia Bravo, las distintas opciones y las transformaciones que las sustentaron, lejos de cohesionar a la fragmentada elite tucumana, la faccionalizó aún más, provocando incluso violentas revoluciones con varios muertos. A un federalismo “cooperativo” en cuestiones económicas en su relación con el gobierno nacional, se contrapuso un federalismo “defensivo” de la provincia en materia política, complejizando las relaciones entre ambos ámbitos.

Laura Cucchi, por su parte, explora la problemática relación entre el gobierno nacional y las provincias a través del prisma de la justicia federal, a partir de una investigación centrada en la provincia de Córdoba en vísperas a 1880. A través de una investigación centrada en la provincia de Córdoba a fines de la década de 1870. La jurisdicción provincial de la justicia federal representaba la mayor autoridad nacional en el ámbito provincial y, por lo tanto, representa una ventana privilegiada para pensar la vinculación

entre ambos poderes. Dos estudios de caso le permiten a Cucchi analizar la forma en que el Estado nacional expandió su autoridad. La resolución de un conflicto electoral y las tensiones originadas por la disputa sobre la soberanía de las fuerzas militares locales ofrecen ejemplos prácticos sobre la forma en que el Estado nacional avanzó sobre el provincial. Más aún, la cercanía con la elección presidencial de 1880 le permite a la autora problematizar la relación entre la resolución de dichos conflictos y la campaña electoral en curso. Más que una politización de los conflictos, dichas resoluciones se encontraron mayormente vinculadas a la formación del Estado nacional y al concomitante proceso de centralización del sistema federal.

Mientras que los sistemas federales tienden hacia la centralización del poder, dicha tendencia no es lineal ni mono-causal. Los análisis de los diversos factores que tensaron y definieron las relaciones provincia-nación en las dos últimas décadas del siglo, es el tema central del capítulo de Paula Alonso. La naturaleza del Partido Autonomista Nacional (PAN) y sus implicancias sobre la elección presidencial; los estilos de liderazgo de los presidentes de turno; los diferentes estadios de desarrollo económico, político y social de las provincias; las coyunturas económicas; y los debates sobre el sistema federal son los ángulos de análisis escogidos para desarticular un sistema complejo de relaciones que se ha cobijado bajo esquemas simplificadores de centralización política bajo la égida del PAN, y del acelerado proceso de consolidación del Estado que tuvo lugar en el cambio de siglo.

Darío Roldán nos ofrece un análisis de las reflexiones de Rodolfo Rivarola al momento del centenario. Rivarola empleó incansablemente su pluma para denunciar lo que consideraba los resultados funestos de un sistema federal con el que se había empeñado los destinos de la República. No solamente su concepción había sido equívoca, malentendida y “opaca” sino que, según él, las consecuencias de su puesta en práctica habían teñido negativamente a la república entera en diversas fases. En el agudo análisis de Roldán, la crítica de Rivarola se expande, por lo tanto, más allá de los efectos nocivos de la centralización. Una serie de tesis erróneas según Rivarola, había generado un sistema de gobierno virtual que poco tenía que ver con la historia de la república y con su presente, y que ponía en riesgo su futuro de continuarse con el falso camino trazado por el sistema federal.

Natalio Botana ha enmarcado estos estudios individuales dentro del contexto histórico del siglo XIX. De este modo nos recuerda que el proyec-

to federal que finalmente comenzó su recorrido institucional en los años sesenta, emergió a comienzos del siglo en un contexto de dos fuerzas divergentes: la que aspiraba a la unión en la etapa independiente y la que aspiraba a la dispersión de las partes. A su vez, dichos antecedentes de concentración y descentralización inspiraron una serie muy variada de análisis hoy clásicos sobre la génesis institucional del período que ocupa estas páginas. En su aguda mirada sobre los estudios cobijados en esta edición, Botana nos brinda una guía de análisis que los enhebra, subrayando en cada caso sus sutilezas, sus innovaciones y los interrogantes que inspiran no sólo al federalismo del siglo XIX, sino también sobre sus proyecciones en la Argentina política más reciente.

Finalmente, el libro ofrece un apéndice documental cuyo propósito primordial es ofrecer al lector un variado repertorio de voces que hicieron de las situaciones provinciales, y el sistema federal el centro del debate público. Una compilación sobre el federalismo argentino decimonónico invitaba a llevar a cabo una discreta selección que ejemplificara la variedad de argumentos y formatos que dinamizaron aquel fragmento del pasado político nacional. En su mayoría se trata de piezas documentales fecundas que si bien han servido a los historiadores, no siempre han ganado mayor circulación que en los reducidos cenáculos locales o provinciales.

Notas

¹ William H. Riker, "Federalism", en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. V, *Government, Institutions and Processes*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1975, p. 101.

² Daniel J. Elazar, *Federalism: An Overview*, Pretoria, HSRC Publishers, 1987.

³ Esta colección se enfoca principalmente en la dimensión territorial de la división del poder. La dimensión representativa ha sido principalmente analizada en diversos trabajos insertos en las vertientes renovadoras de la nueva historia política. Entre los ensayos historiográficos que revisan la agenda de investigación, figuran Paula Alonso, "La reciente historia política Argentina del ochenta al Centenario", en *Anuario*; Hilda Sabato, "La política argentina en el siglo XIX: notas sobre una historia renovada", en Guillermo Palacios (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina*, IEHS, 13, 1998, pp. 393-418; Siglo XIX, México, DF, El Colegio de México, 2007; y el reciente artículo "Los desafíos de la república. Notas sobre la política en la Argentina pos Caseros", en *Estudios Sociales*, UNL, Santa Fe, vol. XXIV, 2013.