

Capítulo IV. El Experimento Unitario

¡La muerte de la provincia! Si, sellares, la muerte de la provincia, cuya resurrección será la entrada triunfal de su territorio en la marcha nacional, y que ocupará un lugar en la historia grabado con caracteres de luz inmortal. Vásquez, Asambleas Constituyentes, sesión del 24 de febrero de 1826.

1

AUNQUE ya habían pasado diez años desde el momento en que la colonia había desafiado la autoridad de España, seguía aún en la angustia de una profunda inquietud política y económica. El Congreso de Tucumán proclamó la independencia del país, pero no resolvió el problema vitalmente importante de la organización nacional. Lejos de facilitar el proceso de la reorganización política, la Constitución de 1819 impuso al país un sistema político que, aunque republicano en la forma, se parecía mucho al régimen colonial. La Constitución reafirmaba la supremacía de Buenos Aires, cercenaba la autonomía política y fiscal de las provincias, excluía al pueblo de la vida política de la nación y aseguraba el dominio político a un grupo de hombres cuyas convicciones e inclinaciones monárquicas eran ampliamente conocidas.

Las provincias del litoral, que tenían tendencias autonomistas más fuertes y una desconfianza a Buenos Aires más profundamente arraigada, fueron las primeras en desafiar la autoridad del Congreso de Tucumán y la dirección de Buenos Aires. No dudaban los jefes de la oposición (Estanislao López, de Santa Fe, y Francisco Ramírez, de Entre Ríos), que mientras los autores de la Constitución de 1819 retuvieran el dominio político de Buenos Aires, la democratización de la revolución y la satisfacción de las demandas políticas y económicas de las provincias sería imposible. Mientras el gobierno no renunciara a sus pretensiones de autoridad fuera de los límites de la provincia no se podría dar ningún paso más hacia la organización nacional. La igualdad absoluta de los gobiernos provinciales era un requisito previo fundamental para cualquier arreglo interprovincial relativo al porvenir político del país. Y no era menos fundamental esa medida para garantizar la integridad de las instituciones políticas provinciales. Precisamente por no haber reconocido la Constitución de 1819 el derecho de las provincias a la autonomía desafió Ramírez la autoridad del Congreso y del gobierno central.

En Buenos Aires, la derrota de Cepeda señaló el comienzo de un período de confusión política. Durante los ocho meses que siguieron a la batalla de Cepeda se instalaron y fueron derribados no menos de trece gobiernos. Por lo menos en tres oportunidades el gobierno volvió al cabildo, y en una ocasión dos gobernadores reclamaron el derecho de presidir los destinos de la provincia.¹ Lo único que contenía las actividades desenfundadas de los facciosos era la permanente amenaza de invasión de las victoriosas tropas de Ramírez y López. La situación política de Buenos Aires comenzó a mostrar signos de estabilidad sólo después de la elección de Martín Rodríguez,² quien logró asegurarse el apoyo de los terratenientes y la benévola neutralidad de Estanislao López.³

La crisis de 1820 no solucionó los apremiantes problemas del país debido a varias razones. Para empezar, todavía no se había definido claramente ni el problema de la organización nacional ni el

de la adaptación económica al nuevo ambiente político. Por este motivo era imposible determinar la nueva norma de las relaciones económicas y sociales y anticipar una apropiada estructura política. Además, el proceso de transformación de la sociedad colonial con el tiempo se agrandó; las capas más bajas de la población, que en las primeras etapas de la revolución habían sido poco menos que simples espectadores, reclamaban ahora una participación mayor en la formación del nuevo orden político y económico. Este movimiento inyectó un nuevo elemento en el desarrollo del proceso revolucionario. Impidió que la revolución degenerara en una mera reforma política y económica, y sacó a la superficie fuerzas que trastornaron los cálculos de los protagonistas de 1810. En ese sentido la crisis de 1820, lejos de resolver el problema de la organización nacional, lo hizo más complejo. En cierto aspecto aclaró, sin embargo, la situación. Puso fin a las inútiles y costosas tentativas de conformar la estructura social del régimen colonial con el nuevo ambiente político y económico. Se veía ahora claramente que la cuestión de la organización nacional no podría ser ni siquiera formulada, cuanto menos resuelta, hasta que la economía hubiese alcanzado cierto grado de estabilidad; que cualquiera que fuese la solución que se lograra, debería tener en cuenta los intereses de las clases que hasta entonces habían sido excluidas de la vida política del país. En este aspecto la crisis inició una nueva fase en la historia de la joven república. Por primera vez entraban en la arena política la población rural, los gauchos y los chacareros, así como las clases media y baja de las ciudades. Más por instinto que por evaluación consciente de las doctrinas políticas, recelosas sobre todo de la nueva aristocracia intelectual y comercial, esas clases dieron decidido apoyo a los jefes como Ramírez, López, Quiroga y otros cuyos ideales políticos y programas económicos estaban más cerca del suelo.

Pasada la crisis, la situación política del país presentó un aspecto más ordenado. Aunque considerablemente simplificado, siguió, desde luego, siendo el mismo el problema que había sido la base de las luchas políticas desarrolladas durante la década anterior. La discusión ya no giraba en torno de principios fundamentales. Todas las provincias reconocían que había que establecer un gobierno nacional en la primera oportunidad.⁴ Se coincidía, en general, en que el país debía seguir siendo una república.⁵ Pero todavía quedaba por definir más detalladamente la forma específica que tendría el gobierno nacional. Era evidente que la cuestión tenía una importancia más que académica, que estaban en juego los más vitales intereses de la nación, y que, cualquiera que fuese la solución final, afectaría profundamente los intereses económicos y la situación política de los distintos grupos sociales y de regiones enteras. No disminuía la complejidad y complicación del problema el hecho de que los intereses económicos de los grupos sociales no siempre concordaban con los de la provincia. La alineación política sobre el problema de la organización nacional a veces coincidía con los límites interprovinciales y otras veces los cruzaba.⁶ Esta circunstancia, no obstante, no mitigaba la intensidad de la lucha. Si algún efecto tenía era el de agravar los conflictos internos de los partidos, destruyendo la posibilidad de arreglos entre estos últimos. Y cuando los partidos se volvieron más intransigentes la discusión se hizo menos que inútil. La nación cayó una vez más en una serie de guerras civiles.

2

Cuando Bernardino Rivadavia invitó a las provincias a que enviaran representantes para integrar una asamblea constituyente, los aspectos políticos del problema de la organización nacional

habían cristalizado lo suficiente como para permitir el surgimiento de partidos políticos basados más bien en doctrinas que en influencias personales. La cuestión era en sus lineamientos generales relativamente simple, porque dentro del marco republicano el problema de la organización se reducía a una opción entre sólo dos formas: establecimiento de un sistema estatal centralizado (doctrina unitaria), o unión de provincias encabezadas por un gobierno federal (doctrina federal).

Los unitarios sostenían que para dar al país estabilidad política, incluyendo los diversos grupos regionales en un solo organismo político, era fundamental establecer un gobierno nacional investido de amplios poderes políticos y económicos. Con este punto de vista la organización estatal centralizada era el único sistema capaz de asegurar una distribución equitativa de los beneficios obtenidos con la consolidación política del país. Los territorios económicamente atrasados, especialmente los que carecían de experiencia para gobernarse por sí mismos, y que reclamaban educación y capacidad políticas, ganarían mucho con el sistema centralizado, aunque dicho sistema implicara la abolición total o una considerable mutilación de la autonomía provincial. Las provincias quedarían reducidas a la posición de distritos administrativos cuya autonomía, si se la permitían, sería estrechamente vigilada y fiscalizada por el gobierno central. La teoría unitaria justificaba el sacrificio de la autonomía provincial no solamente por la economía de esfuerzos y recursos sino también con el argumento de que la centralización eliminaba eficazmente la fricción política interna. El regionalismo, económico o político, era peligroso, porque incluía intereses opuestos a los de la nación y porque perjudicaba la eficiencia y el pacífico funcionamiento de la administración nacional.⁷

Aunque la doctrina federalista no negaba la necesidad ni la utilidad de una autoridad política central, defendía la más amplia autonomía económica, fiscal y política para cada provincia. El gobierno autónomo, sostenían los federales, estaba arraigado en la tradición del pueblo argentino. Era, por lo tanto, un error creer que se podría mantener la integridad política de la nación sin dejar intacto el principio de la independencia política dentro de las provincias. Si bien era cierto que la autonomía provincial establecía límites definidos a los poderes y la autoridad del gobierno central, no debía inferirse que dentro de su órbita señalada el gobierno nacional sería forzosamente ineficaz. Lejos de engendrar la anarquía el sistema federal de la organización del Estado consolidaría políticamente a la nación, porque el federalismo, a diferencia del unitarismo, reflejaba los ideales democráticos del movimiento revolucionario. Los federalistas rechazaban el argumento, frecuentemente esgrimido por los unitarios, de que la nación no tenía ni los recursos necesarios ni la experiencia para instaurar un complicado sistema de autoridades superpuestas. Sin negar la mayor complejidad del sistema federal, insistían no obstante en que era adaptable a las condiciones argentinas, dada la vastedad del territorio nacional y su consiguiente regionalismo económico y político. Además las provincias ya habían demostrado su capacidad para establecer y mantener gobiernos locales, no pudiendo aducirse, por lo tanto, su inexperiencia política.

Ni el unitarismo ni el federalismo contenían un cuerpo de doctrina económica claramente definido y sólido. Pero esa falta no era un defecto grave, porque las más importantes derivaciones económicas de ambos sistemas políticos eran bastante claras. Las preferencias por uno de los sistemas contra el otro eran determinadas menos por los principios abstractos de las teorías económicas que por las necesidades y aspiraciones inmediatas de los que optaban. Lo cual era

natural porque las condiciones fundamentales del desarrollo económico del país habían sido firmemente establecidas por la revolución misma. Dada la dirección general del desarrollo económico el problema era principalmente el de establecer hasta qué punto tal o cual política económica reflejaba las necesidades específicas y la potencialidad económica del país. Por consiguiente la aptitud de uno u otro sistema político de organización estatal dependía, en última instancia, de la naturaleza de la estructura económica argentina. Las contradicciones económicas determinaron y nutrieron los conflictos políticos, y al intensificarse las contradicciones tendió a hacerse más violenta la lucha por el manejo del Estado.

El cambio del estado político del virreinato trajo consigo serios trastornos económicos y, aunque la revolución de 1810 estimuló grandemente el desarrollo económico del país en general, el progreso fue desigual y contradictorio. La parte oriental del territorio, especialmente Buenos Aires y en menor grado las provincias del litoral, fueron las que más se beneficiaron con el cambio. Allí el derrocamiento del dominio español fue el comienzo de una era de expansión económica. Pero en el interior las ventajas del comercio exterior directo quedaron muy disminuidas por la pérdida de los mercados locales y extranjeros de los que dependía en gran parte el bienestar de las provincias. En esa zona, donde la emancipación nacional se obtuvo al precio de la declinación económica, el proceso de adaptación al nuevo ambiente geográfico político fue difícil y costoso. El desarrollo económico de la Argentina postrevolucionaria se caracterizó, por lo tanto, por un desplazamiento del centro económico de gravedad del interior a la costa, producido por la rápida expansión de la segunda y el simultáneo retroceso del primero.

El carácter desigual del desarrollo económico desembocó en lo que fue hasta cierto grado una desigualdad que se perpetuaba a sí misma. El país se dividió en provincias pobres y provincias ricas. Las provincias del interior estaban obligadas a ceder porciones cada vez mayores de las rentas nacionales a Buenos Aires y otras provincias del Este, que se apresuraban a aprovechar las ventajas de su posición geográfica y de sus mayores posibilidades monetarias. Y al esforzarse por detener el flujo de riquezas hacia el litoral y conservar los recursos que todavía les quedaban, las provincias entraron en una corriente de aislamiento económico. Al mismo tiempo reclamaron una distribución más equitativa de la parte de las rentas nacionales que Buenos Aires monopolizaba bajo la forma de derechos de aduana.

Las provincias contemplaron; pues, el problema de la organización política a la luz de las referidas circunstancias. Con respecto a la propuesta del unitarismo de nacionalizar los ingresos derivados del comercio interior y exterior, la actitud de las provincias era uniformemente unitaria.⁸ Las provincias sostenían que desde el momento que ellas contribuían a formar el volumen total del comercio que pasaba por Buenos Aires, tenían derecho a participar de los ingresos obtenidos por esa fuente, sobre todo porque no se podía emplear ningún otro puerto para el comercio de ultramar. Pero aunque apoyaban la nacionalización de los derechos de aduana se oponían no obstante a toda acción destinada a cercenar la autonomía fiscal de las provincias. Y eso era precisamente lo que el partido unitario se proponía hacer. La Constitución de 1826 negaba a las provincias el derecho de obtener réditos de contribuciones indirectas.⁹

Las provincias miraban con bastante recelo la tendencia de los capitales extranjeros y porteños a respaldar la explotación de cualquier recurso natural que ellas poseyeran. A las provincias les

disgustaba ceder a los extraños ingresos provenientes de esas fuentes o concederles privilegios de monopolio. Si esta tendencia a defender los intereses económicos locales de la intrusión del exterior se hubiese limitado a la gran industria, como la minera de La Rioja, Catamarca o Córdoba, la gestión podría haber sido resuelta relativamente con pocos rozamientos. Pero lo cierto es que el regionalismo económico y la rivalidad interprovincial eran demasiado intensos para permitir una solución fácil. Las provincias se empeñaron en tratar de proteger su industria y comercio exterior y quedó virtualmente suspendido el intercambio comercial con Perú. Y desde el punto de vista de cada provincia la competencia foránea estaba representada no solamente por el capital y el comercio extranjeros, sino también por el capital y el comercio de las demás provincias. Cada provincia se esforzaba por alcanzar el mayor grado posible de independencia económica, para independizarse de ese modo política y financieramente de las otras provincias y especialmente del gobierno de Buenos Aires. Es verdad que esta política de aislamiento económico nunca fue llevada hasta el fin, aunque más no fuera que por la razón de que las provincias carecían de los medios necesarios para sostenerse solas económicamente. No obstante, esa política logró formar intereses creados que se nutrían con el aislamiento. Los chacareros, los artesanos y los comerciantes locales estaban todos fundamentalmente interesados en que continuara con buen éxito las políticas de exclusivismo económico. Estos grupos, cuando tuvieron que elegir entre unitarismo y federalismo, optaron por este último, porque les ofrecía mayor seguridad económica y era más probable que eliminara los peligros de la competencia extranjera y extraprovincial. Para estos grupos el unitarismo significaba la abolición de las tarifas protectoras, una mayor expansión del comercio exterior a expensas de las industrias locales, el descuido de la agricultura y cargas financieras más pesadas sobre la industria ganadera.

Aunque en sus líneas generales la lucha entre unitarismo y federalismo tenía el mismo carácter era todo el país, los términos precisos del conflicto variaban de una provincia a otra, y de región en región. Por consiguiente, las formas de organización y los movimientos tácticos de los partidos unitario y federal diferían en inocuos puntos fundamentales. El partido unitario, que destacaba los problemas nacionales a expensas de las cuestiones locales, alcanzó un alto grado de homogeneidad, tanto en la organización como en la doctrina. Era numéricamente reducido, pero lo que le faltaba en ese sentido lo compensaba con exceso con la calidad de sus dirigentes. Muchos de ellos eran excelentes oradores y hábiles parlamentarios, y casi todos estaban profundamente convencidos de que el partido unitario era el único que podía conducir al país a un porvenir económico y político mejor. Los unitarios estaban minoría, pero era una minoría compacta y homogénea, muy unida, consciente de sus objetivos y colocada en una posición estratégica en la sociedad y la economía. El partido federal no tenía ninguna de esas características. El particularismo político y económico impedía decididamente la formación de un organismo permanente en escala nacional. El partido era apenas una federación imprecisa de organizaciones seccionales, unidas en la oposición a los unitarios, pero al mismo tiempo libres de perseguir sus propios objetivos dentro de las provincias. Con una gran parte de la población reunida bajo sus banderas, el partido representaba un conglomerado de intereses sociales y regionales divergentes, sumamente inestable desde el punto de vista político y de organización. La doctrina política y económica del partido se concretaba a los aspectos más generales del problema de la organización nacional, porque dentro de cada provincia o grupo de provincias el federalismo tenía objetivos propios dictados por las características locales. No obstante, ni la heterogeneidad de la composición social ni la divergencia de los objetivos económicos impidió el triunfo del partido en la

lucha por el poder. Por el contrario, la misma ausencia de una doctrina especificada dio al partido federalista una flexibilidad y una libertad de acción, que resultaron inapreciables en el periodo crítico del Congreso Constituyente y los primeros tiempos que lo siguieron. Apto de ese modo para adaptarse a las condiciones locales y para ampliar su base social, el partido federalista fue el vocero de las fuerzas más importantes de la sociedad argentina.

3

En Buenos Aires los efectos de la batalla de Cepeda y la consiguiente serie de violentos cambios políticos que culminaron con la elección de Martín Rodríguez, no fueron totalmente adversos al prestigio y al bienestar de la provincia. El gobierno no quedó privado de su carácter nacional, pero el cercenamiento de sus poderes políticos y administrativos quedó más compensado con la estabilización política del país y de la provincia. La provincia no perdió, ni económica ni financieramente, ninguna de las ventajas que poseía antes del pacto interprovincial. Porque, por la amplitud con que el Tratado de Pilar dejaba al gobierno de Buenos Aires el manejo del puerto más grande del país, o sea de la fuente más importante de ingresos de la nación, la provincia, lejos de sacrificar ninguno de sus vitales intereses económicos, obtenía en realidad la mejor tajada del arreglo. La derrota política y militar se convirtió en una victoria económica y financiera, que a su turno animó al gobierno provincial a pujar una vez más por la dirección política de la nación.

La disposición del Tratado de Pilar que ordenaba la convocatoria de una convención nacional dentro de los sesenta días de la ratificación, se dejó caducar, por la razón de que para fecha tan próxima, a muchas de las provincias, y especialmente a Buenos Aires, les faltaba totalmente la preparación necesaria para afrontar el serio y complicado problema de la organización nacional. Se admitía generalmente que mientras las condiciones políticas siguieran siendo inseguras no se podría organizar ninguna asamblea nacional auténticamente representativa, y que era preferible postergar la consideración del problema de la organización nacional antes que arriesgarse a un fracaso casi seguro. Buenos Aires no alcanzó la estabilidad política hasta después de la elección de Martín Rodríguez en septiembre de 1820, en otras provincias el proceso de la organización autonómica fue más lento aún. Santiago del Estero se separó de Tucumán a principios de 1820, pero Catamarca siguió bajo la jurisdicción de la segunda hasta agosto de 1821. Las provincias de Salta y Jujuy declararon su independencia del gobierno central en agosto de 1821. San Juan cortó sus lazos con Mendoza en marzo de 1820, pero sólo en enero del año siguiente se estableció un gobierno constitucional encabezado por [José María Pérez de Urduinea]. En el litoral la República de Entre Ríos se disolvió en sus partes componentes después de la muerte de Francisco Ramírez, jefe Supremo de la república. Entre Ríos se transformó en una provincia autónoma en diciembre de 1821*; Corrientes hizo lo mismo cuando el 11 de diciembre de 1821 adoptó su primera constitución provisional.

Más importante que la inestabilidad política de las distintas provincias fue la actitud de Buenos Aires, primero tibia y luego completamente hostil a la inmediata convocatoria de un Congreso Constituyente. Bustos, gobernador de Córdoba, hizo un serio esfuerzo para organizar un Congreso Nacional, invitando a las provincias en noviembre de 1820 a que enviaran representantes a la capital de la provincia. El Congreso propuesto debía iniciar las sesiones el 24 de marzo de 1821,

pero para esa fecha las provincias de Tucumán, Salta, Santiago del Estero y Catamarca ni siquiera habían nombrado representantes. Los diputados reunidos decidieron postergar la inauguración del Congreso hasta que llegaran las delegaciones que faltaban, pero entretanto Buenos Aires, que nunca había apoyado con mucho entusiasmo el Congreso, prohibió a sus representantes que discutieran o se comprometieran en cualquier cuestión constitucional. Poco después (24 de septiembre de 1821), y contra la enérgica oposición de la provincia de Córdoba, el gobierno de Buenos Aires ordenó el regreso de su delegación. El retiro de la diputación de Buenos Aires quebró la columna vertebral del Congreso de Córdoba antes de que comenzara a funcionar. Fueron inútiles los frenéticos esfuerzos de Córdoba para evitar el fracaso del Congreso, el que recibió el golpe final a principios de 1822, con la firma del Tratado del Cuadrilátero, cuyo artículo 13 impedía a las provincias signatarias participar del "diminuto Congreso reunido en Córdoba".¹⁰

Por varias razones había observado la provincia de Buenos Aires su política obstruccionista hacia el Congreso de Córdoba. Por lo pronto Buenos Aires comprendía que ese Congreso estaría dominado totalmente por Córdoba. Advertía, asimismo, que el gobierno de Córdoba haría todo lo que estuviera en sus manos para asegurar una solución federalista al problema constitucional, y que en vista de la desconfianza que inspiraban las intenciones de Buenos Aires, a Córdoba no le sería difícil lograr ese resultado. Además, si el Congreso se proponía adoptar el programa político federal probablemente lo haría sin tener en cuenta la posición peculiar de Buenos Aires en la economía nacional. La política económica y financiera que sin duda seguiría un Congreso federalista debilitaría inevitablemente a Buenos Aires en el orden político, lo que a su vez amenazaría la misma existencia del partido unitario. Porque era evidente que después de constituido el país sobre bases federales, el partido unitario ya no podría recuperar el dominio político como no fuera por la rebelión. Precisamente para evitar esa eventualidad se opuso activamente el gobierno de Buenos Aires a la convocatoria del Congreso de Córdoba.

La oposición de Buenos Aires al Congreso de Córdoba fue más una cuestión de oportunidad que de principio. Los unitarios, que dirigían y fiscalizaban el gobierno provincial, consideraron prematura la convocatoria de Bustos, no tanto porque creyeran que el país se hallaba incapacitado para encarar el problema de la organización política como porque el partido no estaba todavía en condiciones de asegurar la victoria de su programa económico y político. Lo que el gobierno de Buenos Aires quería era no solamente la postergación, sino que el Congreso Nacional se reuniese en la ciudad de Buenos Aires. Los dirigentes del gobierno de Buenos Aires creían, no sin razón, que con uno o dos años de trabajos preparatorios podrían mejorar grandemente sus posibilidades de obtener una considerable mayoría unitaria en el futuro Congreso. Ansiaban mantener el statu quo creado por el Tratado de Pilar, con la esperanza de reforzar entretanto su dominio en Buenos Aires y poner una vez más a la provincia en una posición política y económica rectora. Confiaban en su capacidad para realizar la reorganización económica y financiera de Buenos Aires, y esperaban demostrar con ella la practicabilidad y las ventajas de la política unitaria y su programa económico. Razonaban que si tenía buen éxito el gobierno de Martín Rodríguez y sus ministros Rivadavia y García, otras provincias de la Confederación estarían mejor dispuestas a aceptar la dirección de Buenos Aires, y que de este modo un Congreso Nacional reunido en Buenos Aires podría ser inducido a aprobar una constitución unitaria. El Tratado del Cuadrilátero era, por consiguiente, desde el punto de vista unitario y dado que tendía a invalidar el Congreso de Córdoba; una señalada victoria política.

El gobierno de Martín Rodríguez suele señalarse como el más notable de la historia nacional. Nunca hasta entonces, y pocas veces después, fue Buenos Aires escenario de una actividad legislativa y administrativa tan variada y de tan vastos alcances. Casi no hubo un solo sector de la economía provincial que no haya sido reformado. En algunos sectores las reformas se limitaron a confirmar y sancionar cambios efectuados por la revolución; en otros campos se realizaron serios esfuerzos para reemplazar instituciones antiguas por otras nuevas; y en otras se anticiparon futuros perfeccionamientos. Estas reformas e innovaciones no se hicieron al azar; estaban todas íntimamente relacionadas; cada una de ellas formaba parte de un sistema económico social trazado sobre el modelo de la Europa Occidental. Sus creadores eran hijos espirituales de los filósofos sociales y económicos de Inglaterra y Francia. Aceptaban los principios fundamentales de la economía política clásica como universales, convencidos de que solamente una política económica basada en esos principios sería capaz de asegurar el progreso continuo y la prosperidad. Desde el punto de vista unitario el atraso económico y social de la Argentina se debía no tanto a su falta de recursos materiales como a la política económica y fiscal del régimen español. Las restricciones impuestas a la producción y la distribución, la minuciosa regulación de las actividades económicas, los impuestos abrumadores, todo lo cual caracterizaba la política económica de España, eran contrarios a los mejores intereses no solamente de la colonia sino también de la madre patria. La política de restricciones se basaba en el concepto de que los intereses del Estado (la Tesorería) eran opuestos a los del individuo. Era un concepto erróneo y perjudicial, porque en realidad ese antagonismo no existía. El bienestar del Estado dependía del bienestar del individuo, que lo determinaba. La prosperidad individual era la base de la fuerza económica y política del Estado. De ahí que este último debía interferir lo menos posible en las actividades económicas del individuo. Y debía, en cambio, dar rienda libre a las leyes naturales cuya actuación no estorbada resultaría en un armonioso desarrollo de la economía nacional como un todo. De este modo la libertad económica significó en la Argentina no sólo la emancipación nacional, sino también una nueva orientación radical de la política económica interna. El mercantilismo daba paso al *laissez faire*.

Con estas premisas generales construyó el gobierno de Martín Rodríguez su política y programa económicos. Tomando el programa revolucionario de 1810 como punto de partida el gobierno lo extendió a un programa de reconstrucción general de la economía provincial. El plan de la reconstrucción requería el trasplante al suelo argentino de las instituciones y las normas económicas de la Europa Occidental, al mismo tiempo que exigía la abolición de la estructura económica colonial. Era el programa de la europeización en el menor plazo posible de una economía atrasada y semifeudal. Para apresurar el proceso de la reconstrucción el gobierno intervino activamente en la determinación del grado y la dirección del desarrollo económico. En muchos casos los cambios en la estructura económica de la provincia fueron introducidos por fiat del gobierno. Pensando en el porvenir, el gobierno impuso a la economía reformas de las que no había inmediata necesidad y que ocasionaron, forzosamente, no poco desconcierto en el mecanismo existente de las relaciones económicas y sociales.

Precisamente esta actitud paternal del gobierno hacia el problema de la reconstrucción económica fue la que hizo contradictoria la posición del partido unitario. Teóricamente el unitarismo era liberal y democrático, pero en la práctica se volvió autoritario y aristocrático; autoritario porque el partido

unitario impuso su programa económico a pesar de la creciente resistencia popular que le ofrecían en Buenos Aires y otras provincias; aristocrático, porqué, el unitarismo se dirigía principalmente a las capas más altas de la sociedad argentina, sobre todo a los comerciantes y los intelectuales, y no trataba de crear una amplia masa partidaria popular. No obstante, la conciencia liberal de los unitarios era clara. Confiados en que su sistema era el único que podía asegurar una economía nacional integrada, y convencidos asimismo de que cualquier sacrificio que hubiera que pedir a la población estaría justificado por la ventaja final que traería al país, los unitarios atribulan a la ignorancia la reprobación popular de su doctrina y su política. Los unitarios aducían que si la nación rechazaba su filosofía económica y política no era porque la doctrina o la política fueran perjudiciales o impracticables, sino porque los gauchos, los chacareros y los artesanos eran simplemente incapaces de pensar en función del bienestar nacional. Los unitarios creían, por lo tanto, que era incumbencia de ellos ilustrar al país, por la fuerza, si fuera necesario, como lo era de los padres obligar a los niños remolones a concurrir a la escuela. A la acusación de que esa actitud engendraba una aristocracia pecuniaria los unitarios respondían que esa clase de aristocracia era inevitable y útil.¹¹

Aunque los unitarios confiaban en que el país poseía todos los recaudos necesarios para el desarrollo final de una bien equilibrada economía, tenían una clara noción de las dificultades inmediatas que debían afrontar. Comprendían que no sería posible avanzar verdaderamente hacia la integración económica mientras el país no tuviera capital abundante, mano de obra y la necesaria capacidad técnica. El programa de la reconstrucción económica podría ser cumplido únicamente removiendo "los obstáculos que retardaban la realización de los destinos del país, estimulando un crecimiento mucho más rápido de la población, aumentando el consumo y la producción, y acrecentando las ganancias que intensificarían el intercambio y acelerarían la circulación de la riqueza".¹² Y como no se podían obtener ni capitales ni capacidad técnica de origen nacional en cantidad suficiente, había que buscarlos en el exterior. Se argüía, por lo tanto, que había que abrir ampliamente el país al comercio exterior y a las inversiones extranjeras, y alentar por todos los medios de que dispusiera el gobierno la colonización y la inmigración. Y si por distintas razones esas medidas resultaran inadecuadas o de efecto demasiado lento, el gobierno debería emprender por sí mismo las actividades económicas y financieras que no estuvieran al alcance de la comunidad.

Esas eran las premisas principales de la doctrina económica unitaria. El razonamiento era sin duda sólido y estaba en concordancia con los postulados más adelantados de las teorías económicas contemporánea, pero era también demasiado abstracto y la política económica a la que daba fundamento se achicó al primer contacto con la realidad argentina. Incluso con respecto al comercio exterior los unitarios se vieron obligados a transigir casi desde el principio. El problema del comercio exterior fue la chispa que puso en marcha el movimiento de la emancipación económica y política; parecía que la cuestión de la política comercial sería de fácil solución, pero en realidad el trazado de una apropiada orientación comercial presentó serios inconvenientes. Porque si bien en 1810 era unánime la opinión de que el país debía tener libertad para comerciar con otros países además de España, la unanimidad era menor cuando se trataba de determinar el grado de libertad que habría que acordar al comercio exterior. De acuerdo con la teoría unitaria esa libertad debía ser la más amplia posible. ¿Acaso la libertad de comercio no era, en el sentido clásico de la expresión, la política ideal? El comercio libre acrecentaría el consumo, aceleraría la

circulación de la riqueza y atraería a los comerciantes capitalistas extranjeros a las orillas del Plata. Sin embargo, el comercio libre no era realizable inmediatamente. El nuevo Estado tenía constantes dificultades financieras y no podía por lo tanto prescindir de las rentas que producían los derechos aduaneros. Hasta que se pudieran crear otras fuentes de ingresos los impuestos a la importación y la exportación eran inevitables. Pero esos impuestos no debían tener otros fines que los de producir rentas, y sobre todo no debían estorbar la entrada y salida de mercaderías del país. A pesar de todo ni siquiera un comercio libre modificado era totalmente practicable. Había que tener en cuenta los intereses de la industria nacional, y en ese sentido fue la protección más que los réditos el principio fundamental que guiaba la formación de los aranceles. La primera lista general de aranceles ya presentaba características proteccionistas, no porque el gobierno de Martín Rodríguez considerara deseable el proteccionismo, sino más bien porque prefería evitar complicaciones políticas en sus tratos con las demás provincias. Pero si bien los unitarios se vieron obligados a abandonar su posición teórica por razones políticas, no ocultaron en cambio su impaciencia reclamando un proteccionismo total. Y fue precisamente la negativa de los unitarios a admitir las limitaciones de la economía nacional la que tornó el problema de los aranceles en una cuestión política. En la etapa en que se hallaba de su desarrollo económico, el país como tal no estaba preparado para aceptar el comercio libre. Ni estaban dispuestas las provincias a abolir los aranceles interprovinciales, al menos hasta que hubiese sido resuelto satisfactoriamente el problema de la distribución de las rentas producidas por el comercio de ultramar.

La impracticabilidad del programa económico unitario se hizo especialmente evidente en su política de industrialización y colonización. A pesar del optimismo oficial el país ofrecía pocas oportunidades para la inversión de capital en empresas industriales, porque carecía de los elementos esenciales para la industrialización, como ser carbón, mena de hierro y materiales de construcción. Además el mercado interno era demasiado pequeño para asegurar al desembolso del capital una producción en gran escala. Las industrias de extracción eran en cierto modo más promisoras, y fue este campo el que atrajo primeramente al capital extranjero. Con el estímulo del gobierno de Buenos Aires se formó en Londres una compañía para explotar minas en La Rioja y las provincias vecinas. La aventura no pasó de los cateos preliminares, mayormente por la oposición de los capitalistas nacionales tanto del interior como de Buenos Aires.¹³ La empresa no era segura, ni económica ni políticamente. Concediendo importantes privilegios económicos en territorios que no estaban dentro de su jurisdicción, el gobierno de Buenos Aires provocó resentimiento en las provincias. El argumento de los unitarios de que esa acción había sido dictada por razones puramente económicas, no tenía consistencia, ya que a juicio de las provincias los aspectos políticos y económicos del problema constitucional eran inseparables.

La política colonizadora de los unitarios no tuvo mucho mejor éxito. Tampoco aquí supieron los unitarios llenar la brecha existente entre la teoría y la práctica. No era lo mismo nombrar una comisión de colonización y estimular la formación de compañías colonizadoras, que costear el traslado de los futuros colonos y darles tierra para establecerse.¹⁴ El hecho es que el gobierno no podía afrontar los gastos de transportar y establecer inmigrantes, y el país no estaba tampoco preparado para absorberlos ni económica ni socialmente. La política de la colonización costada por el gobierno, lejos de reforzar la economía nacional, inmovilizó un capital que estaba haciendo mucha falta y del que no podían esperarse utilidades inmediatas. Además es dudoso que en las condiciones imperantes se justificara económicamente una colonización en gran escala. Porque si

bien la expansión de la agricultura tendría a elevar el precio de la tierra, también tendría al mismo tiempo a aumentar el costo de producción de las industrias ganaderas. No es extraño, por lo tanto, que la mayoría de los hacendados mostrase tan poco entusiasmo por los planes colonizadores; del gobierno de Rodríguez y del gobierno nacional de Rivadavia.

La propensión de los jefes unitarios de exagerar la capacidad económica de la economía argentina se manifestó una vez más en su política financiera, especialmente en el establecimiento de un Banco central provincial y luego nacional. Las consideraciones teóricas que impulsaron a los unitarios a fomentar la organización de un Banco de emisión eran bastante claras. En una economía de rápida expansión, en la que el comercio y la industria debían desempeñar un papel cada vez más importante, el mecanismo financiero del régimen colonial ya no era adecuado. En el comercio, más que en ningún otro campo de la actividad económica, el crédito era esencial. Si bien las operaciones de crédito eran indudablemente comunes en Buenos Aires en el periodo prerrevolucionario, se basaban generalmente en la relación personal de deudor y acreedor, faltándoles por consiguiente la estabilidad y continuidad que sólo puede dar una institución pública como el Banco. El Banco no sólo pondría el mecanismo del crédito del país sobre una base más firme, sino que crearía además nuevas facilidades de crédito para el comercio y la industria. Movilizaría fondos disponibles para préstamos que hasta entonces estaban desparramados en la provincia y el país, aliviaría la escasez crónica de capital e impondría una baja en la tasa de intereses, habitualmente alto. El buen éxito del programa de reorganización fiscal y de consolidación de la deuda pública de la provincia dependió en gran parte del grado de liquidez del mercado de capitales de Buenos Aires. Aunque sólo hubiese permitido al gobierno completar la reforma fiscal, la creación del Banco ya habría tenido su más amplia justificación. Durante la guerra con Brasil, cuando el bloqueo de Buenos Aires privó a la Tesorería de gran parte de sus ingresos normales, fue cuando más falta hacían los servicios de una institución central de crédito. El ministro de gobierno urgió la aprobación del estatuto del Banco Nacional, diciendo:

Es imposible desembarazarse en tales circunstancias, si no se comienza por apoyar en primer lugar la industria del país, para fomentar la fuerza productiva, y de este modo lograr medios, no sólo de obtener las contribuciones necesarias, sino también de obtener todo aquel crédito, sin el cual no se pueden levantar las sumas precisas para acudir a las necesidades de la guerra y a los gastos de la administración; sin este medio sería preciso levantar impuestos insoportables y bien presto imposibles de pagar.¹⁵

Luego para el ministro de gobierno la alternativa era aumentar los impuestos o aumentar la producción mediante la expansión del crédito, siendo característico del enfoque unitario el que no fuera considerada para nada la tercera y más evidente posibilidad: la extensión al gobierno de créditos basados en la emisión de billetes de Banco. Había otra consideración que desde el punto de vista unitario favorecía categóricamente el establecimiento de un Banco Central, y era que ese Banco, con sucursales en todas las provincias, sería un factor poderoso para la unificación política del país. La comunidad de intereses económicos desbrozada el camino al entendimiento político entre las provincias, y ningún instrumento cumpliría esa tarea con más facilidad y más completamente que el Banco Nacional. El Banco, según un prominente unitario, sería el más fuerte lazo de unión de las provincias y sus habitantes; consolidará los intereses individuales y neutralizará todos los reclamos. Desde el momento en que esas ventajas comiencen a ser

apreciadas, poco o nada le quedará por hacer al Congreso para llevar a cabo la nacionalización de las provincias.¹⁶

El Banco fue concebido, por lo tanto, no sólo como un instrumento de estabilización económica y financiera sino también como un medio de fiscalización política. Por esta razón los unitarios no vacilaron en propiciar la más estrecha vigilancia gubernativa de las actividades del Banco.¹⁷

Adviértase que los unitarios que defendían el Banco Nacional no planteaban la cuestión de si el estado de la economía provincial o nacional no haría superflua o prematura la creación de un Banco semejante desde el punto de vista unitario estaba de más este planteo. Porque la utilidad del Banco la determinaban no solamente las necesidades actuales sino sobre todo la contribución que el Banco podría prestar en lo futuro al desarrollo económico del país. Dudar de la utilidad de un Banco Central de emisión equivalía por lo tanto a poner en duda la posibilidad de expansión de la economía nacional. Porque de acuerdo con la concepción unitaria del desarrollo económico, el Banco se convertiría en la fuerza motriz del crecimiento industrial de la nación. Si esta afirmación de los unitarios era acertada, y hasta qué punto, es una cuestión que no puede ser contestada fácilmente. Ni el Banco de Buenos Aires ni el Banco Nacional tuvieron oportunidad de probar o refutar la tesis unitaria. Pero es importante hacer notar que la mayor parte de las esperanzas y predicciones unitarias acerca de los Bancos fueron desmentidas por la realidad. Ninguno de los dos Bancos logró movilizar grandes porciones de los recursos capitalistas del país. El dinero efectivo del Banco de Buenos Aires nunca pasó del 28 1/2 % del capital,¹⁸ y el Banco Nacional tuvo menos éxito aún que su predecesor. De los \$ 5.600.000 que se ofrecieron a la suscripción pública, sólo se tomaron \$ 704.800. Las tentativas del Banco de aumentar sus reservas de oro mediante compras realizadas en el interior y en Chile, fracasaron, con el resultado de que el Banco Nacional se vio obligado a suspender la conversión casi inmediatamente después de abrir las puertas.¹⁹ En ningún momento fue el Banco Nacional un factor importante en la vida económica de la provincia, salvo quizás al suministrar un mecanismo conveniente para la realización de la política monetaria del gobierno. Desde que nació el Banco estuvo "sujeto a las exacciones del gobierno y del país".²⁰

El dominio del Banco Nacional por el gobierno fue inevitable e indudablemente justificado por las exigencias de la guerra con Brasil. No obstante, el hecho de que no hubiese cumplido otra finalidad que la de proveer fondos a la Tesorería convirtió en insignificante su utilidad como factor del desarrollo económico. El grado a que había llegado el monopolio por parte del gobierno de las facilidades de crédito del Banco Nacional se ve claramente a la luz de las sumas que entregó durante sus dos primeros años de operaciones, los más activos de su historia. La cartera de descuentos que el Banco recibió de su predecesor sumaba más de \$ 3.250.000. El 1° de enero de 1827 los adelantos del Banco a la Tesorería y al comercio pasaban de los \$ 12.000.000, de los cuales \$ 3.270.000 eran préstamos comerciales. Seis meses después los descuentos particulares bajaron a \$ 3.156.000, mientras que las entregas al gobierno subieron a \$ 10.300.000. El 1° de enero de 1828 los préstamos comerciales del Banco se redujeron a \$ 2.540.000, y en agosto de este año bajaron a poco menos de \$ 2.200.000.²¹ No todos los adelantos del Banco eran préstamos comerciales de buena fe. En muchos casos los fondos retirados en préstamo del Banco se emplearon para especular. Por otra parte las operaciones de crédito del Banco estaban limitadas por la ley a noventa días con pagaré. No podía ofrecer créditos a las industrias cuyo período de producción excediera de tres meses, como la industria ganadera y la agricultura. De

ahí que las actividades del Banco se limitaran a un sector relativamente pequeño pero sumamente concentrado de la economía provincial.²² Era, por lo tanto, natural que los agricultores y los hacendados consideraran el Banco Nacional no solamente superfluo sino también políticamente peligroso; superfluo porque no había mejorado de manera destacada las condiciones de crédito de la provincia; y peligroso, porque se había convertido, en manos del gobierno nacional, en un instrumento de opresión política. Era el símbolo y la fuente de poder de la aristocracia del dinero y del partido unitario.

El hecho de que al definir las funciones del Banco no se hubiesen reconocido las necesidades y los intereses de la agricultura y la ganadería, no se debió a descuido alguno. Clara y minuciosa en los problemas del comercio, la industria y las finanzas, la doctrina económica unitaria era singularmente fragmentaria e insegura en las cuestiones relativas a la agricultura, la ganadería y la distribución de la tierra. En este campo, más que en ningún otro, los unitarios dejaban de apreciar correctamente la situación y de formular una política consecuente con las tendencias imperantes en el desarrollo económico de la Argentina. Esta falta de comprensión del sector agrícola de la economía provincial, aunque extraña, no es inexplicable. Según la concepción unitaria del desarrollo económico el papel preponderante lo desempeñaba el comercio, y no la agricultura. La importancia de la industria ganadera era indiscutible, mientras que el cultivo de cereales, por ser demasiado insignificante, sólo merecía una atención momentánea. La grandeza económica de la Argentina no residía en la agricultura sino en el desarrollo de la industria y, sobre todo, en el comercio.

En el programa unitario relativo a la agricultura y la ganadería no había medidas de vasto alcance que llegaran hasta la introducción del sistema de la enfiteusis.²³ Este sistema reposaba en el principio de la posesión pública de toda la tierra que no fuera de propiedad privada; no permitiéndose, por lo tanto, la venta de tierras públicas, salvo con autorización especial de la legislatura. Esas tierras podían ser arrendadas a personas o corporaciones por un número determinado de años y por un arrendamiento fijo. El alquiler de los campos usados para pastoreo se fijó en el 8 % de su valor, y el de la tierra agrícola en solamente el 4 %. Se designaron comisiones especiales (jurados) encargadas de determinar el valor corriente de la tierra en cada distrito. El período de arrendamiento era de veinte años, pero el gobierno se reservaba el derecho de cambiar los alquileres después de diez años. Los arrendatarios no podían ser desalojados salvo por falta de pago del alquiler, y tenían derecho de prioridad si la tierra era ofrecida en venta. Les estaba permitido, además, vender los derechos a terceros, y fraccionar el lote para tomar subarrendatarios.²⁴

Muchos historiadores argentinos sostienen que el sistema de la enfiteusis, que en su mayor parte se debió a Bernardino Rivadavia, tenía por objeto suministrar un método permanente para el desarrollo de la economía nacional. Se supone que el propósito de Rivadavia y los unitarios era el de instituir un sistema de impuesto único de las finanzas públicas basado en los arrendamientos y el incremento del valor de la tierra. Algunos autores afirman incluso que por medio de la enfiteusis Rivadavia y sus colaboradores esperaban impedir el crecimiento de los latifundios.

Es muy dudoso que Rivadavia y el partido unitario se hubiesen propuesto hacer de la enfiteusis la base de un sistema de impuesto único de las finanzas públicas. Si fuese así no hubieran defendido la adopción de la contribución directa. En realidad lo que esperaban los sostenedores de la enfiteusis era que el arrendamiento de la tierra creara con el tiempo una importante fuente de

ingresos. En otras palabras, creían que el alquiler de la tierra junto con la contribución directa haría que la Tesorería no dependiera tanto de los derechos de aduana, asegurando de ese modo una mayor estabilidad financiera. Estas esperanzas no se materializaron. Hasta el año 1827 los ingresos provenientes de esa fuente apenas si pasaron de los cinco mil pesos!²⁵ Este lastimoso resultado no se debió meramente a la negligencia en la cobranza de los arrendamientos; medió también la circunstancia de que los arrendamientos fueron fijados sobre las valuaciones de las comisiones de terratenientes, y no de los funcionarios del gobierno. Por otra parte, no hay razón para creer que los unitarios adjudicaran a la enfiteusis un significado social tan profundo como el que suele asociarse con la ideología del impuesto único. Ni una sola vez durante los cinco días que duró la discusión de la ley del 18 de mayo de 1826,²⁶ se refirieron sus defensores a la enfiteusis como a una medida destinada a lograr una distribución más equitativa de los dividendos nacionales. Los argumentos de la Comisión de Negocios Constitucionales, lo mismo que los razonamientos de los jefes unitarios más prominentes que defendieron el proyecto, giraron sobre todo en torno de los aspectos económicos y jurídico-financieros de la ley. La ley de la enfiteusis la explican más bien las necesidades económicas que la justicia social. Al gobierno le estaba prohibido por ley vender las tierras públicas, que eran mantenidas como garantía de los empréstitos externos e internos, lo que dio como resultado que se acumularan en las manos del gobierno grandes extensiones de tierras improductivas. Precisamente para resolver ese problema de la acumulación de tierras improductivas se proyectó la ley de la enfiteusis. El gobierno retenía la propiedad de la tierra, cumpliendo de ese modo con la letra de la ley, y entregaba al mismo tiempo a la explotación económica grandes superficies de campo. De ahí que encontrar en la ley de enfiteusis una ideología social del tipo y de la complejidad que informa el movimiento del impuesto único es atribuir un carácter romántico no solamente a los dirigentes del partido unitario sino también a la realidad económica de la Argentina de los comienzos del siglo XIX. Si la intención de los autores de la enfiteusis era la de impedir o reducir el crecimiento de los latifundios, la medida resultó singularmente ineficaz. Ni como fue presentada por el ministro de gobierno, Julián Segundo de Agüero, ni en su forma final, contenía la ley disposiciones que limitaran la extensión de las tierras mantenidas en enfiteusis. Tampoco prohibía la ley la venta a terceras personas de los derechos de arrendamiento. El gobierno no desconocía la posibilidad de que la ley de enfiteusis estimulara el desarrollo de los latifundios, pero no tenía ninguna objeción que hacerles mientras las tierras fuesen explotadas. El propósito del gobierno era el de impedir que las grandes acumulaciones de tierras se convirtieran en objeto de especulación, y estaba convencido de que el requisito del pago de un arrendamiento refrenaría eficazmente cualquier tendencia que pudiera surgir hacia el monopolio de la tierra.²⁷ Esa fue quizá la razón más importante de que el gobierno, al aplicar la ley, mostrara tan poca preocupación por el peligro del monopolio de la tierra. Durante los dos años y medio que transcurrieron desde 1824 hasta mayo de 1827 no fueron nada raras las concesiones individuales de terrenos superiores a las 10 leguas cuadradas (66.710 acres).²⁸ En el preámbulo del decreto del 16 de mayo de 1827, el gobierno se preocupaba por la forma de actuar de la ley de enfiteusis.

La ninguna limitación -decía el gobierno- con que hasta ahora se han concedido en enfiteusis las tierras de propiedad pública en toda la extensión que se ha solicitado, ha dado lugar a un abuso, cuyas consecuencias empiezan ya a sentirse. Se denuncian campañas inmensas, sin intención y sin posibilidad de poblarlas, pero con la seguridad de vender muy luego a buen precio el derecho que se ha adquirido a tan poca costa. Así es que toda la extensión de tierras, comprendida dentro

la nueva línea de frontera, aunque en su mayor parte despoblada, está ya casi enteramente repartida. La acumulación de tan vastas campañas en pocas manos va a retardar forzosamente su población y cultivo. No es justo, por otra parte, que unos pocos se aprovechen exclusivamente de un beneficio que la ley proporciona por favorecer la industria de todos. El gobierno ha deseado establecer reglas que, facilitando la distribución de las tierras en la proporción que era de desear, evitase aquellos inconvenientes; ha pedido al departamento topográfico los conocimientos prácticos que le da el desempeño de sus funciones; más hasta ahora no ha podido arribarse a una resolución que llene aquel objeto. Mientras esto se consigue, es de la obligación del gobierno proceder en reparto de las tierras con alguna más economía, y no permitir que los campos de propiedad pública vengan a ser el patrimonio de unos pocos, con grave perjuicio de la prosperidad pública y de la industria particular de la clase más numerosa.²⁹

Esta decisión estaba bien justificada pero era en cierto modo tardía, porque ya se había adjudicado la mayor parte de las tierras públicas. Casi mil leguas cuadradas, o sea más de 6.500.000 acres habían sido entregadas en enfiteusis; no quedaba mucho, por lo tanto, para proteger de la codicia de los monopolistas y especuladores de tierras.³⁰

El programa económico unitario tenía objetivos nacionales. Aunque los unitarios se limitaron al principio a Buenos Aires, nunca abandonaron la idea de extender su política a las demás provincias. La unificación política, tal como la formulaba la Constitución de 1826, significaba el establecimiento de un gobierno central y simultáneamente el cercenamiento de la autonomía provincial, política y financiera. Se esperaba que por estos medios el sistema económico instituido en Buenos Aires se extendería a todo el país. Antes de que el Congreso de 1826 resolviese el problema constitucional el partido unitario ya había iniciado el proceso de la unificación económica y financiera del país. El Banco de Buenos Aires, provincial, se vio obligado a dar paso al Banco Nacional, que con sus sucursales instaladas en todas las provincias de la república sería el factor unificador central de la economía nacional. Del mismo modo la ley provincial de enfiteusis se extendió a las tierras públicas de otras provincias. La nacionalización de los derechos de aduana de la provincia de Buenos Aires presagiaba una acción similar con respecto a Mendoza, Tucumán, Catamarca y otros sitios. Y, finalmente, con la aprobación de la ley que federalizaba la ciudad y el puerto de Buenos Aires, el proceso de unificación quedó prácticamente completado.

4

La oposición federalista al programa unitario cristalizó rápidamente cuando este último asumió las proporciones de un sistema económico y político nacional. Por primera vez se vieron claramente los aspectos económicos del problema de la organización nacional. El gobierno promulgó una serie de medidas concretas que revelaban en toda su amplitud el programa económico y la política del partido unitario. Ya no se podía hacer oposición al unitarismo sólo con fundamentos generales, como la democracia y la autonomía provincial. Ahora los federales estaban obligados a examinar los postulados principales del programa unitario y a formular objeciones específicas, tanto en el Congreso Constituyente como en las provincias.

El enfoque federal de los problemas económicos y políticos del momento difería fundamentalmente del unitario. En primer lugar el partido federal era un partido opositor. Se mantenía firme en su demanda de autonomía provincial, pero estaba de acuerdo en dejar la solución de los problemas económicos al Congreso Constituyente. La cuestión constitucional dominaba a todas las demás, y era por lo tanto inútil, aducían los federales, definir más detalladamente el método de las relaciones económicas interprovinciales antes de haber resuelto los problemas políticos fundamentales. Establecida la Constitución, el principio de la autonomía provincial determinaría ipso facto la estructura económica del país. Este razonamiento habría sido correcto si el Congreso se hubiese dedicado exclusivamente a redactar la Constitución. Pero lo cierto es que el Congreso postergó el problema constitucional casi dos años. Estableció en cambio un gobierno nacional que procedió a desarrollar un programa claramente unitario. De ahí que la minoría federal se viera obligada a definir su posición con respecto a los temas específicos antes de que se formulara la cuestión más general de la organización nacional. En segundo lugar, el federalismo, a diferencia del unitarismo, contemplaba el problema de la organización nacional desde, el punto de vista de los intereses provinciales y regionales. La autonomía provincial implicaba la no intervención en la política económica de los gobiernos provinciales. Por consiguiente, el partido federal se negó a considerar problemas que no fueran de importancia nacional. El partido reconocía la existencia de intereses económicos divergentes en las distintas provincias y grupos de provincias, y se abstuvo de defender cualquier política económica que supusiera uniformidad de desarrollo económico en todo el país. En puridad de verdad no había uno sino varios partidos federalistas en la Argentina, todos ellos unidos por su oposición al sistema unitario de organización económica, pero contrarios entre sí con respecto a diversos aspectos de la política económica. Los distintos grupos federales representaban diferentes intereses económicos, lo cual no estorbó su concordancia en el problema de la organización política. Por el contrario, en vista del desarrollo desperejo de la economía nacional, la política federalista parecía la única capaz de suministrar una base adecuada para la solución de las diferencias interregionales. Más allá de este postulado muy general la doctrina federal no se aventuraba. No había dudas, por lo tanto, sobre las causas y los objetivos de todos los que en nombre del federalismo se oponían a la solución unitaria.

En Buenos Aires la oposición al programa económico y financiero de los unitarios era especialmente fuerte en los distritos rurales, entre los ganaderos y los agricultores tanto como entre los gauchos. Los ganaderos tenían buenas razones para sentirse recelosos de la política unitaria. Les disgustaba sobre todo el impuesto, relativamente alto, a la sal importada. Este impuesto era tanto más gravoso cuanto que la industria ya estaba sujeta a otras cargas internas y de exportación. Pero el descontento reinaba también en la ciudad, entre las clases baja y media. La política comercial de los gobiernos de Martín Rodríguez y Rivadavia no tomaba en consideración los intereses económicos de una parte considerable de la población de la provincia. El arancel de 1821, lo mismo que las tarifas de los años posteriores, hicieron muy poco para proteger adecuadamente la agricultura local. Además los impuestos a la importación de mercaderías, como muebles, calzado, velas, ropa, etcétera, eran insuficientes para excluir la competencia extranjera. Por otra parte, la imposición de derechos de aduana que iban del 20 al 30% sobre vino y diversos comestibles tendía a elevar el costo de la vida en la ciudad de Buenos Aires. El argumento de que los impuestos al vino y los comestibles importados eran necesarios para proteger importantes industrias del interior era de dudosa validez desde el punto de vista del consumidor. No había nada más claro que la divergencia de intereses económicos entre Buenos

Aires y las provincias del interior; ni era menos evidente que el partido unitario estaba dispuesto a sacrificar los intereses inmediatos de la provincia en aras de los objetivos políticos. Pero el programa político de los unitarios no era como para despertar entusiasmo ni en el interior ni en Buenos Aires. Para Buenos Aires significaba la renuncia a las ventajas económicas y financieras logradas después de la revolución; y para las provincias equivalía a abandonar toda esperanza de mejorar la situación económica. La brecha que existía entre el programa económico unitario y las verdaderas posibilidades de la economía nacional obligó al partido a recurrir a las componendas, política que no satisfizo a nadie y enemistó a la mayoría de la población.

Tampoco era popular entre los hacendados porteños la política financiera y bancaria de los unitarios. Apoyaron voluntariamente al Banco de Buenos Aires cuando creyeron que el Banco podría mejorar el crédito del mercado monetario de Buenos Aires. Pero cuando el Banco de Buenos Aires fue reemplazado por el Banco Nacional, la actitud de los ganaderos cambió radicalmente. Se hizo evidente que el nuevo Banco daría poca o ninguna ayuda a la industria ganadera, y que lejos de servir los intereses de la provincia de Buenos Aires haría peligrar la autonomía económica de esa y otras provincias. Además los jefes federales sabían que el Banco Nacional suministraba fondos a la administración unitaria, y que después de la caída de Rivadavia en julio de 1827 prestó apoyo a la causa unitaria. Los federales acusaron al Banco de hacer emisiones clandestinas e ilegales de billetes, de especular con la caída del peso, y de haber causado las dificultades económicas del período postpresidencial. Al mismo tiempo que inculpaban al Banco (injustamente, podría agregarse) de todos los males de la inflación, los federales se oponían a la política de deflación propiciada por el Banco y por los poseedores de títulos del gobierno y otras obligaciones financieras de la tesorería. Para los federales, y en general para los grandes núcleos populares, el Banco Nacional simbolizaba la aristocracia del dinero, grupo de "quebrados y cambistas" que abusaba de la confianza del pueblo y conspiraba continuamente contra las autoridades constituidas.³¹ De ahí la demanda de una amplia investigación de las actividades realizadas por el Banco durante el período de la "presidencia"; de ahí también la sugestión de que en adelante el Banco estuviese sujeto a una estricta fiscalización gubernamental. No es, por lo tanto, de extrañar la forma arbitraria con que la legislatura provincial ordenó al Banco que extendiera nuevos créditos a la administración de Dorrego.³² La clase media, o sea los comerciantes, los artesanos y los agricultores, lo mismo que los empleados del gobierno, soportaron el ataque llevado por los federales contra el Banco. Sobre estas capas de la población cargó el Banco la responsabilidad de una inflación cuyas consecuencias fueron los primeros en sufrir.

La política unitaria de colonización y distribución de la tierra, derrochadora a fuerza de ser liberal, provocó bastante descontento entre los terratenientes y los hacendados. Estos últimos reclamaron más prudencia y circunspección en la administración de la ley de enfiteusis. Insistían en que se exigiera a los beneficiarios de las concesiones de enfiteusis la introducción en sus tierras de un número determinado de cabezas de ganado. Algunos ganaderos llegaron hasta a pedir que se denegara a los extranjeros el derecho a recibir tierras en enfiteusis directamente del Estado. Esta demanda se hizo con la forma de una enmienda en un nuevo proyecto de ley de enfiteusis presentado en la legislatura provincial por Manuel Dorrego. Lo defendió Tomás Anchorena, calurosamente apoyado por prominentes federales, como Felipe Arana, Juan José Viamonte y Grela. El gobierno tuvo que emplear todo el peso de su autoridad para derrotar una moción tan poco de acuerdo con la tradición democrática de la Argentina.³³

En general, los hacendados y los chacareros estaban convencidos de que con los gobiernos de Rodríguez y Rivadavia los distritos rurales no habían recibido la atención que les correspondía. Creían que la carga de los impuestos no había sido distribuida por igual entre la ciudad y el campo, y que los unitarios tendían a favorecer a la ciudad, y especialmente al comercio exterior. El diputado Obligado protestó en la legislatura provincial:

Así es que la campaña tiene un recargo grande, sobre lo cual parece que hay una decisión a que ella pague todo, cuando debía tenerse consideración no sólo a los gravámenes que ella sufre, sino a que esto recae sobre gente miserable que toda la vida ha vivido en miseria, y que hoy recién llegan a verse en estado de ponerse una camisa; y no es justo que apenas empiezan a adquirir algo se les estreche de esta suerte, y que el beneficio que hoy puede reportar la campaña haya de disfrutarlo el capitalista de Buenos Aires.³⁴

No es fácil determinar si las injusticias proclamadas por el diputado Obligado eran reales o imaginarias. El cargo de que los gobiernos provincial y nacional estaban predispuestos en favor de la ciudad y contra el campo en materia de impuestos quizá haya sido fundado, pero es dudoso que la carga de los impuestos haya sido realmente abrumadora. Los grandes terratenientes, los que más se quejaban de todas las clases rurales, eran probablemente los que menos derecho tenían a pedir alivio. No obstante el hecho de que ese grupo hubiese creído conveniente abogar por la causa de la población campesina indica que había en los distritos rurales bastante resentimiento contra la política del régimen unitario.

Tampoco los hacendados estaban de acuerdo con los objetivos más amplios del partido unitario. La solución unitaria del problema constitucional era claramente desventajosa para los intereses de la industria ganadera y de la carne. Porque la centralización política significaba la nacionalización de los derechos de aduana, lo cual, a su vez, significaba que el gobierno provincial privado, de su fuente más importante de ingresos, se vería obligado a imponer nuevas contribuciones y aumentar las anteriores. La nacionalización del puerto de Buenos Aires y la apertura de otros puertos para la navegación marítima en el río Paraná anularían casi seguramente las ventajas que los productores porteños de cueros y carne poseían sobre sus competidores de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. Además era probable que en un régimen unitario el gobierno central dedicaría la totalidad de su tiempo y todos sus recursos al desarrollo del interior, en lugar de continuar el programa de expansión territorial hacia el sur. Este temor de los federales no era infundado. Como voceros de los intereses comerciales de la capital, los unitarios veían poca ventaja en la adquisición de tierras despobladas, y por ende comercialmente sin valor situadas más allá de la frontera india. El interés principal de los unitarios consistía más bien en extender los mercados internos y conectarlos con Buenos Aires y otros puertos. El gobierno de Rivadavia, demasiado ocupado para tomar en cuenta las recomendaciones de Juan Manuel de Rosas sobre la necesidad de proteger las fronteras de Buenos Aires de los ataques indios, dedicó mayor atención al proyecto de abrir un canal que uniera los ríos Bermejo y Paraná.³⁵ Era claro para los hacendados y para la población en general que la provincia de Buenos Aires, lejos de salir ganando con la consolidación política hecha sobre una base unitaria, se vería obligada a renunciar a la posición privilegiada que ocupaba hasta entonces dentro de la Confederación. Y si alguna duda quedaba sobre lo que podía esperar la provincia del régimen unitario, fue disipada poco después de la elección de Bernardino Rivadavia para la presidencia, cuando el gobierno sometió a la consideración del Congreso el proyecto de ley

que federalizaba la capital de la provincia. Cualesquiera que hayan sido las razones que condujeron al gobierno nacional pedir la federalización de la ciudad de Buenos Aires, y las aducidas en el Congreso Constituyente, fueron poco convincentes³⁶; la medida sonó como el toque de difuntos de la provincia. "Este proyecto que trata ahora el Congreso, declaró Gregorio Funes, diputado por Córdoba, decapita de un solo golpe a la provincia de Buenos Aires, dejándola en una posición imposible, despojada de las instituciones que forman la base de su fuerza y su integridad."³⁷ Gregorio Funes no exageraba, porque como expresara Juan José Paso, diputado por Buenos Aires, desmembrada de ese modo la provincia, perdería más de las tres cuartas partes de sus riquezas.³⁸ En realidad, la federalización de la ciudad de Buenos Aires significaba para la provincia la pérdida, primero, de una parte considerable de su territorio (comercialmente la más importante), segundo, de un cincuenta por ciento de la población y una proporción mucho mayor de sus riquezas, y tercero, de casi todos sus ingresos. Ese era el precio que se le quería hacer pagar a la provincia por la solución unitaria del problema de la organización nacional. En aquel entonces el precio parecía particularmente exorbitante, porque de todas las provincias de la Confederación Buenos Aires era tanto económica como financieramente la más fuerte, y también la mejor equipada para mantener su posición económica del período anterior a la reunión del Congreso. Era, por lo tanto, natural que hasta los diputados unitarios de Buenos Aires se resistieran a aprobar la ley.³⁹ No es de extrañar que a los ojos del pueblo el partido federal, que se opuso enérgicamente al proyecto, fuera el campeón por excelencia de la integridad económica y política de la provincia. Además, como la ley de federalización se aprobó en evidente contravención de la ley del 23 de enero de 1825, que garantizaba la integridad política e institucional de las provincias hasta que se adoptara la Constitución, la responsabilidad del procedimiento ilegal fue echada con justicia sobre los hombros del partido unitario.

5

La división de la provincia de Buenos Aires tuvo realmente poca vida. Dieciséis meses después de promulgada la ley de federalización el Congreso Constituyente se encontró frente a un país hostil. La mayor parte de las provincias se negó a aceptar la Constitución redactada por el Congreso. Ante una situación política imposible Bernardino Rivadavia renunció a la presidencia, y el Congreso, después de poner la autoridad presidencial en las manos de Vicente López, declaró su disolución. Vicente López ocupó el cargo durante cuatro días, y luego, convencido del derrumbe del régimen unitario, pidió a Manuel Dorrego, el jefe parlamentario del partido federal, que asumiera las funciones de gobernador de la reconstituida provincia de Buenos Aires.* Fue la primera gran victoria del federalismo porteño.

El aislamiento político del gobierno nacional de Rivadavia fue causado tanto, por sus propios errores como por la acertada apreciación por parte del partido federal de las tendencias económicas y sociales imperantes en la provincia. En su puja por el poder público los federales apelaron principalmente a los intereses inmediatos del pueblo. Libres de doctrinas abstractas, sumamente prácticos en sus métodos y objetivos, se mantenían en estrecho contacto con la realidad económica y social del momento. El partido tenía pocos prejuicios ideológicos y no se suscribía, por lo tanto, a ningún sistema establecido de dogmas. No contemplaba ninguna transformación radical de la estructura económico-social de la provincia o del país; no abogaba por ningún cambio revolucionario

del sistema que existía para las relaciones económicas; no ofrecía planes trascendentes de reconstrucción institucional inspirados en modelos europeos. Dentro de la provincia de Buenos Aires el partido federal no pensaba en el statu quo económico, buscaba solamente la continua expansión de la industria ganadera. El programa federal de desarrollo económico, aunque mucho menos espectacular que el formulado por el partido unitario, no dejaba de ser suficientemente serio como para atraer los recursos y la atención del gobierno y del pueblo de la provincia. Tenía también la ventaja de que sus beneficios podían ser obtenidos inmediatamente. Era un programa que todos entendían y en el que todos estaban fundamentalmente interesados. Postulaba la expansión territorial hacia el sur, la incorporación de nuevas tierras a la economía de la provincia, la defensa contra los ataques indios mediante la colonización interna en las cercanías de los fuertes construidos en la frontera. Además, prometía la expansión del comercio exterior, y de que sus beneficios quedaran en la provincia en lugar de engrosar la economía nacional. Tampoco se desinteresaba el partido de las condiciones en que se hallaban la agricultura y la industria locales. Aunque el programa federal relativo a este sector de la economía provincial era en cierto modo vago e incierto, el partido se hallaba empeñado en realizar serios estudios sobre el problema de la protección de los mercados locales. Luego, en el campo de los valores económicos, la lucha federal contra el unitarismo de Buenos Aires aparecía a los ojos del pueblo como una lucha en defensa de la primogenitura económica de la provincia. Los habitantes de la provincia tenían que optar entre la probabilidad de una economía provincial fuerte y próspera, con o sin la nación, o una serie de sacrificios económicos y financieros en beneficio de una posible prosperidad nacional en un tiempo futuro más o menos lejano. Pocas dudas caben sobre cuáles fueron las preferencias de la mayoría, porque el porteño medio, al mismo tiempo que encontraba los ideales económicos y sociales de los unitarios visionarios y hasta anárquicos, veía el programa de los federales como algo concreto, práctico y arraigado en las tradiciones de la época.

La actitud del partido frente al problema de la organización nacional estaba determinada principalmente por los intereses inmediatos de la economía provincial. Con respecto a esto es importante recordar que Buenos Aires no quería introducir ningún cambio en la posición económica que había alcanzado en la era postrevolucionaria. Por el contrario, lo que la provincia deseaba era la estabilización de la estructura política generada después de la crisis de 1820. Con el dominio exclusivo de la política relativa al comercio exterior del país, la provincia era al mismo tiempo la receptora de todos los ingresos provenientes del tráfico exterior. Es decir, que Buenos Aires era económica y financieramente independiente del resto del país. Por consiguiente, cualquier cambio que involucrara la nacionalización de los derechos de aduana o del puerto, redundaba en desventaja de la economía provincial. Y la solución unitaria del problema constitucional implicaba precisamente ese cambio; aunque debiera añadirse que ni aun con un sistema federalista de organización estatal podía Buenos Aires tener la seguridad de que no se vería obligada a renunciar a su posición de privilegio. Los federales porteños no se hacían ilusiones acerca de la actitud que asumirían las provincias del interior y del litoral sobre el problema de las finanzas nacionales. Ni desconocían que cualquier concesión que hicieran en este punto mutilaría el programa de la expansión territorial de la provincia. De ahí la negativa de Buenos Aires a sancionar la nacionalización de los derechos de aduana; de ahí también su demanda de que se prohibiera al gobierno nacional tomar empréstitos garantizados con las rentas provinciales.⁴⁰ Aquí residía la peculiaridad del federalismo porteño; Buenos Aires quería gozar de su autonomía política y económica, y estaba el condiciones de practicarla. En ese aspecto estaba a mucha distancia de sus provincias hermanas.

Aunque eran principalmente representantes de los intereses y aspiraciones de la industria ganadera, los federales se dirigían al mismo tiempo a las clases inferiores, tanto en el campo como en la ciudad. En los distritos rurales los estancieros eran los que repartían los empleos y garantizaban la seguridad económica. Hablaban el lenguaje de los gauchos y los peones, conocían íntimamente sus costumbres y preferencias y compartían su tradicional desconfianza a la ciudad. Económicamente dependiente de los terratenientes, la población rural aceptaba su dirección política, tanto más fácilmente cuanto que el partido unitario no hacía esfuerzos serios para obtener el apoyo rural. En la capital el partido federal levantó la bandera de la democracia, y con su demanda de gobierno popular elegido por el sufragio universal masculino logró reclutar numerosos partidarios entre las clases bajas, que hasta entonces habían estado excluidas casi completamente de la vida política. Los federales capitalizaron asimismo la impopularidad de las tentativas unitarias para imponer la europeización, y el temor popular a la creciente influencia que iba adquiriendo el capital extranjero.

Durante los años del Congreso Constituyente las tendencias democráticas del federalismo porteño eran bastante genuinas. Manuel Dorrego y Manuel Moreno, dos jefes destacados del ala federal del Congreso, concebían la divergencia entre federalismo y unitarismo como una disparidad entre una democracia como la que había adoptado Estados Unidos, y una república constitucional centralizada, gobernada y fiscalizada por los representantes de la llamada "aristocracia del dinero". En opinión de Dorrego la organización federal del Estado era la única que podía asegurar el pleno desarrollo de las posibilidades económicas del país con la más amplia democracia política. Ningún otro sistema obtendría buen éxito, por bien intencionado que fuera, por la razón suficiente de que el federalismo era el único aceptable para la mayoría del pueblo. "El sistema federal, declaró Dorrego en el Congreso, puede hacernos felices porque expresa con más fidelidad los sentimientos del pueblo, porque está más cerca de su corazón."⁴¹ Dorrego y otros dirigentes federales rechazaron indignados el argumento unitario de que las provincias eran incapaces de gobernarse solas, ya sea por falta de educación y experiencia políticas, o por falta de recursos. En sus discursos pronunciados en el Congreso como en sus numerosos artículos publicados en *El Tribuno*, Dorrego no se cansó de insistir que las provincias, y entre ellas la de Buenos Aires, estaban perfectamente preparadas para ejercer la autonomía económica y política y que el pueblo estaba en abrumadora mayoría en favor del sistema federal de organización nacional.⁴² Luego, a menos que fuera satisfecho el pedido de democracia y autonomía provincial, era inevitable que se produjera otro período de sangrientas guerras civiles.

Dorrego ocupó el cargo sólo durante diecisiete meses, lapso en el que los problemas económicos y financieros y la guerra con Brasil hicieron pasar a segundo término la cuestión de la organización nacional. La paz con Brasil no se estableció hasta agosto de 1828, y ante una situación financiera desesperada, agravada por el desarrollo de una crisis económica, era muy poco lo que el gobierno podía hacer en beneficio de la pacificación política. La legislatura provincial, aunque favorable al gobierno de Dorrego, era mucho más conservadora y estaba mucho menos inclinada, hacia la reconciliación con el partido unitario. La posición del ala derecha del partido federal se hizo evidente en el transcurso de las deliberaciones sobre una serie de proyectos de ley, enviada por Dorrego, acerca del Banco Nacional y la enfiteusis. Nicolás Anchorena acusó al Banco Nacional de lanzar emisiones clandestinas de billetes, y apoyó el pedido de Grela de que las actividades del Banco fueran sometidas a una estricta vigilancia gubernativa; y con su violenta denuncia de los capitalistas

y terratenientes extranjeros, injertó en la ideología federal una nota nacionalista destinada a transformarse con Rosas en xenofobia. Dorrego logró perfeccionar la ley de enfiteusis de las tierras pastoriles y poner las tierras agrícolas bajo un sistema similar. Logró también superar algunas de las dificultades financieras que afrontaba la Tesorería, aunque no sin la enérgica oposición de ambos sectores de la legislatura. Pero no tuvo ni la oportunidad ni los medios para poner a prueba en la práctica política sus planes de reconstrucción política y económica. La triunfante revuelta de los unitarios encabezados por Juan Lavalle, a la que siguió el 13 de diciembre de 1828 la ejecución de Dorrego, hizo imposible la reconciliación y la cooperación de los dos partidos.

La rebelión del 1º de diciembre fue una clara demostración del aislamiento político y social del partido unitario. Además socavó la posición del ala dorreguista moderada del partido federal. Dentro del partido, después de la ejecución de Dorrego la dirección pasó a las manos de Juan Manuel de Rosas, quien, como jefe de las milicias rurales, dirigió las operaciones militares y políticas contra los unitarios. La guerra civil terminó con el acuerdo celebrado entre Lavalle y Rosas (24 de junio y 24 de agosto de 1829), según el cual ambos jefes convenían en mantener un gobierno provisional hasta que se pudieran realizar elecciones. En realidad el pacto Lavalle-Rosas fue claramente una victoria federal, porque el gobierno provisional era evidentemente antiunitario. No hizo más que preparar el camino para una administración federal dirigida por Juan Manuel de Rosas. El partido federal obtuvo de ese modo su segunda gran victoria. Pero esta vez el poder político pasó a manos extremistas que veían ahora vindicada su política de intransigencia hacia los unitarios. En consecuencia, la solución del problema de la organización nacional se hizo más difícil, porque cuando el federalismo porteño aumentó su poder se sintió menos inclinado que antes a entenderse con las demás provincias de la Confederación.

Notas

1 ANTONIO ZINNY, Historia de los gobernadores de las provincias argentinas, Bs. As., 1920-21. Edición reordenada, con un prólogo de Pedro Bonastre, t. II, págs. 21-40.

2 26 de Septiembre de 1820.

3 Para un estudio detallado de los acontecimientos de 1820 véase V. F. LÓPEZ, Historia de la República Argentina, Bs. As., 1883, vol. II; ADOLFO SALDÍAS, Historia de la Confederación Argentina, Bs. As., 1911, t. I, págs. 33-127; RICARDO LEVENE, Lecciones de historia argentina, Bs. As., 1920, 5ª edición, vol. II, Cap. XIII.

4 El Tratado del Pilar (febrero 23 de 1820), celebrado entre Francisco Ramírez, jefe del ejército de las provincias del Litoral, y M. Sarratea, gobernador de Buenos Aires, estipulaba, entre otras cosas, que en el término de sesenta días después de ratificado el pacto, se reunirán en San Lorenzo, Santa Fe, los representantes de las provincias, para convocar una convención constituyente en una fecha futura. Este tratado era el primer convenio interprovincial que se ocupaba de problemas constitucionales. El artículo 7 garantizaba, aunque indirectamente, la forma republicana de gobierno. Para un análisis detallado de éste y otros pactos posteriores relativos a la organización nacional, véase EMILIO RAVIGNANI, Historia constitucional de la República Argentina, Bs. As., 1926, 3 vols., vol. I, Cpts. 15, 16 et seq.

5 Puede advertirse aquí que las tendencias monárquicas, tan evidentes en la época del Congreso de Tucumán, no habían

desaparecido del todo después de 1820. Adolfo Saldías parece creer que con motivo de la llegada a Buenos Aires, el 4 de diciembre de 1820, de los comisionados reales de España, algunos miembros de la legislatura provincial planeaban restaurar, con ciertas condiciones, la autoridad del trono español. Cf. ADOLFO SALDÍAS, *La evolución republicana durante la revolución argentina*, Madrid, 1919, Cap. XII. Saldías sugiere también que había tendencias monárquicas latentes en el Congreso Constituyente. Ibi. Cap. XIII, págs. 178-9.

6 Así, por ejemplo, no era raro que en el Congreso Constituyente representantes de provincias cuya legislatura apoyaba una constitución federal, adoptaran una fuerte posición unitaria. En muchos casos la actitud de los constituyentes hacia determinados proyectos la decidían únicamente los intereses de la provincia que representaba, y no el hecho de que esos proyectos fueran de contenido federal o unitario.

7 Estos puntos de vista estaban contenidos en el capítulo 7 del proyecto final de la constitución de 1826, rechazado por las provincias. El texto completo de la constitución puede verse en el Registro Nacional, vol. II, N° 2104. Para un estudio detallado, véase E. RAVIGNANI, *ob. cit.*; vol. 3, *passim*. Puede verse un informe completo de los debates sostenidos en el congreso constituyente en E. RAVIGNANI, *Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la nación*, Bs. As., 1937-38, 6 vols.; vol. 3.

8 La ley de nacionalización de las rentas aduaneras (Registro Nacional 1912, marzo 13 de 1326) fue aprobada por el Congreso Constituyente por treinta votos contra uno. Cf. *Asambleas Constituyentes*, t. II, págs. 901, 911.

9 Texto de la Constitución (Registro Nacional), Cap. 7. La posición de las provincias en cuestión de las finanzas nacionales no fue manifestada en el Congreso Constituyente, sin duda porque los diputados eran en su mayoría unitarios. Pero es razonable creer que la solución apropiada del problema era dividir los ingresos entre las provincias a prorrata. Este punto de vista fue expresado claramente cinco años más tarde durante la discusión del congreso interprovincial de 1831, reunido en Santa Fe. Cf. *Relaciones interprovinciales. La liga litoral*. Esta fase de la lucha unitaria federal será analizada en los capítulos siguientes.

* [El movimiento subversivo de Lucio Mancilla contra la situación entrerriana se produjo el 23 de septiembre de 1821. N. del E.]

10 El tratado fue firmado el 25 de enero de 1822. Las provincias signatarias fueron: Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos. Para un análisis detallado del tratado véase E. RAVIGNANI, *Historia constitucional de la República Argentina*, Bs. As., 1927, t. II, págs. 200 y siguientes.

11 Esta posición fue inequívocamente expresada por [Manuel] Antonio [de] Castro, miembro influyente de la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente. "Se dice -declaró Castro- que de este modo se introduce insensiblemente una aristocracia, la más perjudicial, que es la aristocracia del dinero. Antes he dicho, y ahora repito, y siempre repetiré una verdad, que no puede dejar de ser mientras haya hombres y gobiernos, y mientras haya leyes, y es de que, si no se inmuta la naturaleza de las cosas, nunca puede dejar de haber esa aristocracia, que se quiere aparecer como un monstruo tan perjudicial a la sociedad, que es la que hace conservar la sociedad y el orden según ella esté establecida. Hay ciertas aristocracias, que son de las que debemos huir; pero hay otras a las que debemos dar valor y dejarlas correr como un torrente, y el atajarlas sería perjudicial. La aristocracia de sangre, hereditaria, monárquica, esas si son peligrosas, porque se oponen a las leyes y a un sistema libre; pero aquellas aristocracias que nacen de la naturaleza de las cosas, no hay poder en la tierra que pueda vencerlas. ¿Quién podrá hacer que el ignorante sea igual al que tiene talento, o al hombre sabio? Dios no lo puede hacer, porque Dios ha puesto esa misma desigualdad en las cosas, y no puede obrar con implicancia." *Asambleas Constituyentes*, t. III, págs. 738-739 (Sesión del 25 de septiembre de 1826.)

12 Cf. Preámbulo al decreto del 24 de noviembre de 1823, que anunció la formación de una compañía minera para la explotación de los yacimientos de oro de La Rioja. Registro Nacional, II, 46.

13 La Compañía de Minas de las Provincias Unidas del Río de la Plata se organizó en Inglaterra el 24 de diciembre de 1824. Abandonado el proyecto, los promotores de la compañía reclamaron al gobierno de Buenos Aires la suma de £ 52.520, presumiblemente gastados en los cateos preliminares de las minas. C. Decreto del 24 de noviembre de 1823 (Registro Nacional, 1704, 11, 46-47); Mensaje del gobernador Manuel Dorrego a la Junta de Representantes, 14 de septiembre de 1827 (MABRAGAÑA, t. I, pág. 231); y también JOSEPH ANDREWS, Journey from Buenos Ayres through the provinces of Cordova, Tucuman and Salta to Potosi, thence by the deserts of Coronja to Arica, and subsequently, to Santiago de Chili and Coquimbo, undertaken on behalf of the Chilean and Peruvian Mining Association in the years 1825-1826, Londres, 1827.

14 Los aspectos financieros de la colonización ya han sido señalados, no siendo necesario repetirlos (véanse págs. 79 y sigs.)

15 Asambleas Constituyentes, II, 407 (Sesión del 7 de enero de 1826).

16 JULIÁN S. DE AGÜERO, sesión del 19 de enero de 1826 (Asambleas Constituyentes, II, 431).

17 En apoyo del art. 7 del estatuto del Banco, que daba al gobierno la autoridad decisiva en lo que concernía al pago de dividendos, dijo Julián S. de Agüero: "Se dice que es un asunto puramente económico. ¿Y quién ha dicho que en un establecimiento de esta naturaleza, de la primera entidad, no debe tener intervención la primera autoridad? Si, señor, debe tenerla; porque un establecimiento de esta clase tiene una trascendencia tal que sólo de él depende la prosperidad de todo el país, su quietud, su sosiego y la estabilidad del gobierno mismo. Él (el Banco) tiene la clave, y es el resorte por donde se mueven todas las ruedas de la sociedad; todo está a su disposición." (Asambleas Constituyentes, II, 449; sesión del 20 de enero de 1826.)

18 Para un análisis más detallado de la estructura del capital del Banco de Buenos Aires y el Banco Nacional, véase supra, Cap. III.

19 Carta del directorio (marzo 30 de 1828) al ministro de hacienda (Archivo General, Ant. C. 20, A9, N° 2, Legajo 2.)

20 ANDRÉS LAMAS, Estudio histórico y científico del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Bs. As., 1886, pág. 17.

21 Véase supra, - Cap. III, Cuadro N° 12; también Archivo General, Ant. C. 21, A6, N° 3.

22 En su informe del 28 de enero de 1828 el directorio del Banco Nacional declaró que había 371 préstamos acordados a particulares y empresas, por un total de \$ 2.229.815. El préstamo más grande era de \$ 32.221. Gran parte de estos préstamos estaban garantizados por acciones del Banco. En 1830 se empleó más de la tercera parte de las acciones del Banco como garantía de préstamos. Las acciones representaban un valor nominal de \$ 625.000. Cf. Declaración del Banco Nacional del 4 de febrero de 1830. Archivo General (Ant. C. 22, A2, N° 5).

23 El sistema de la enfiteusis fue introducido en la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Martín Rodríguez. En 1826 el Congreso Constituyente extendió el sistema a otras provincias.

24 Ley del 18 de mayo de 1826, Recopilación de las leyes y decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo hasta fin de diciembre de 1833, con un índice general de materias, Bs. As., 1886, 2ª parte, pág. 797; véase también el

decreto del 27 de junio de 1826, *Ibid.*, págs. 798-801.

25 EMILIO A. CONI, *La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia*, Bs. As., 1927, pág. 36. Se deduce de un informe preparado por la contaduría general (septiembre 19 de 1827) que hasta fines de agosto de este año la mayoría de los arrendatarios no había pagado el arrendamiento de enfiteusis desde 1825, uno de ellos lo debía desde 1823 y otro desde 1822. Cf. *Archivo General*, Ant. C. 21, A6, N° 3 un informe sometido al gobernador de Buenos Aires (14 de febrero de 1828) el recaudador general manifiesta que a once de cuarenta y cinco cesionarios no se les podía reclamar el pago del arrendamiento, porque era imposible determinar con exactitud la ubicación y el área de las tierras que retenían en enfiteusis. Los treinta y cuatro restantes debían abonar \$ 4.076 por año, pero casi el doble de esa suma permanecía impaga (\$ 7.602 con 5 1/4 reales). Cf. *Archivo General*, Ant. C. 21, A9, N° 2.

26 *Asambleas Constituyentes*, t. II, págs. 1196-1268, sesiones del 10, 11, 12, 16, 17 y 18 de mayo de 1826.

27 "Si el canon que se les imponga -adujo Agüero en defensa del 8% de alquiler propuesto- es regular, ellos tendrán que dejar una parte que no pueden poblar, y sólo retendrán aquella que esté en proporción con su fortuna para poderla poblar. Si el canon es muy módico, ellos la conservarán porque es poco lo que les cuesta, y con la esperanza de que mañana aumentándose la demanda en proporción que la población se aumente, y según que suba el valor de las tierras podrán enajenar su derecho con grandes ventajas, o subarrendar a un canon y a una renta enorme." "...si se adopta el 4%... el canon viene a quedar reducido a cero, y de aquí resultará el monopolio y la ocupación de las tierras en grandes porciones." Cf. *Asambleas Constituyentes*, II, 1231-1232; sesión del 12 de mayo de 1826.

28 El cuadro siguiente, extraído de la *Relación de los terrenos concedidos en enfiteusis desde el 27 de septiembre de 1824 hasta el 1 de mayo de 1827*, muestra la distribución de las tierras de enfiteusis durante el período indicado. La *Relación* es transcripta por E. A. CONY, *ob. cit.*, páginas 171-175.

Superficie de las concesiones	Núm. de conces.	Superficie total
1,5000 — 2,9999 leg. cuad	42	83,5022 leg. cuad.
3,0000 — 5,9999 “ “	22	90,2853 “ “
6,0000 — 9,9999 “ “	22	159,2918 “ “
10,0000 — 19,9999 “ “	16	213,9959 “ “
20,0000 y más “ “	10	368,7833 “ “
	112	915,8585 leg. cuad.

Adviértase que las concesiones de menos de 1,5 leguas cuadradas no están incluidas en el cuadro. Se supone que esas concesiones eran otorgadas más bien a los granjeros que a los ganaderos. Coni calcula que en el período analizado había 86 concesiones de esta índole, con una superficie total de unas 85 leguas cuadradas. Debe destacarse asimismo que el número de concesiones era mayor que el de beneficiarios, porque a quien lo deseaba se le daban dos o más concesiones. Según Coni fueron 85 las personas que recibieron tierras en enfiteusis durante ese período. Cf. CONI, *Ibid.*

29 *Recopilación, etc.*, parte II, págs. 859-860.

30 La nueva política de restricciones se inició con dos decretos. El primero (5 de mayo de 1827, *Registro Nacional*, 2154, II, 187), se refería a las zonas fronterizas. Limitaba las concesiones a los colonos. Tenía derecho a recibir concesiones de 2.500 varas y una quinta, si se dedicaría a la agricultura, o 0,75 de legua cuadrada de tierra pastoral, si se proponía instalar un establecimiento ganadero. Los colonos no pagarían alquiler durante un período de ocho años, pero estaban obligados a

construir una casa y cultivar la tierra, o conseguir por lo menos 200 cabezas de ganado. No podían vender sus derechos de enfiteusis ni subarrendar la tierra durante los primeros ocho años. El segundo decreto (10 de mayo de 1827) sometía las concesiones de derechos de posesión en cualquier parte del país a la investigación previa del departamento topográfico, reservándose el gobierno el derecho de rechazar cualquier petición.

31 Véase la carta de Rosas a Estanislao López, fechada el 12 de diciembre de 1828. *British Packet and Argentine News*, 17 de enero de 1829; también MANUEL BILBAO, *Historia de Rosas*, Bs. As., 1868.

32 La posición del partido federal con respecto al Banco Nacional quedó inequívocamente expresada durante la discusión de un proyecto de ley presentado por el diputado Grela. Véase *Diario de Sesiones*, vol. 4, Nos. 62, 79-85 (Sesiones del 14 de enero de 1828, 25, 26, 27, 28 y 29 de febrero y 1º y 5 de marzo de 1828).

33 Cf. *Diario de Sesiones*, vol. IV, Nos. 74-76 (Sesiones del 14, 15 y 16 de febrero de 1828). La moción presentada proponía agregar un artículo, el 8, al proyecto remitido por el gobierno.

34 Cf. *Diario de Sesiones*, vol. IV, N° 69 (Sesión del 30 de enero de 1828). Discusión del art. 6 del proyecto de ley de enfiteusis que, presentado por Borrego, rechazado por la legislatura, imponía un gravamen a la tierra del 15 al 20 % por legua cuadrada.

35 El memorándum de Rosas fue publicado por ADOLFO SALDÍAS en un apéndice de su libro *Rosas y su época*, t. I. Rosas señalaba que sería conveniente nombrar un comisionado especial para la frontera india. El gobierno ni siquiera acusó recibo del memorándum. Cf. CARLOS IBARGUREN, *Juan Manuel de Rosas*, Bs. As., 1930, págs. 134-136. Sobre el plan para la construcción del canal Bermejo véase AURELIO PRADO Y ROJAS, *Leyes y decretos promulgados en la provincia de Buenos Aires desde 1810 hasta 1876*, Bs. As., 1877, t. 3, págs. 192-193.

36 Entre las razones aducidas por el ministro de gobierno las siguientes eran las más importantes: primera, el presidente carecía de autoridad en la provincia; segunda, las autoridades provinciales estaban inclinadas a obstaculizar las actividades del gobierno nacional; tercera, la provincia se negaba a ceder su ejército veterano al gobierno nacional; y cuarta, el gobierno nacional no tenía ingresos. Cf. *Asambleas Constituyentes*, t. II, págs. 697 y sigts. (Sesión del 22 de febrero de 1826.) [Valentín] Gómez, prominente miembro del partido unitario y uno de los principales sostenedores del proyecto de ley, reconoció que el argumento de los unitarios no era convincente. "Yo no me extenderé a decir —manifestó—, que las demostraciones que se han aducido en favor del proyecto hayan sido completamente victoriosas, pero lo que sí es verdad, es que la materia esta agotada, y que a este respecto al congreso ya no le queda mas que pronunciarse." *Ibid.*, II, 772 (Sesión del 27 de febrero de 1826).

37 *Ibid.*, II, 769 (Sesión del 27 de febrero de 1826).

38 *Ibid.*, 778 (Sesión del 27 de febrero de 1826).

39 Así, por ejemplo, Mariano Sarraatea, Juan José Paso, Vicente López, Félix Castro, todos unitarios o simpatizantes, votaron en contra. Véase *Asambleas Constituyentes*, II, 815 y sigts. (Sesión del 1º de marzo de 1826).

* [No fue ése el procedimiento seguido. Dorrego fue designado gobernador por la Junta de Representantes. N. del E.]

40 Al preparar las instrucciones para sus delegados a la próxima convención nacional, la junta provincial tuvo cuidado de

destacar que consideraba que los derechos de aduana eran propiedad de la provincia. Cuando el diputado Aguirre arguyó que las reclamaciones de las provincias sobre los ingresos provenientes de las rentas aduaneras, no eran del todo infundadas, fue inmediatamente reprochado por Felipe Arana y la mayoría de la legislatura. Cf. Diario de Sesiones (reunión del 2 de noviembre de 1827).

41 Cf. Asambleas Constituyentes, III (Sesión del 2 de octubre de 1826).

42 Dorrego y el federalismo argentino, documentos históricos. Con introducción del doctor ANTONIO DELLEPIANE, Bs. As., s/f., págs. 113-181.