

# La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal

PEDRO PÍREZ\*

*Resumen: Comprender una ciudad es entenderla en sus dimensiones materiales y sociales, como el resultado de relaciones, oposiciones y contradicciones entre actores económicos, sociales y políticos. La disputa en torno a la capitalidad de la ciudad de Buenos Aires, centro de la cuestión federal durante el siglo XIX, contribuyó a su configuración institucional y urbana. Resultó del enfrentamiento entre la provincia de Buenos Aires y el resto de las provincias, en la construcción del estado federal, y se definió con la federalización de la ciudad en 1880. En esos años, la ciudad se convertía en una de las metrópolis internacionales. En ese proceso, los conflictos entre el gobierno federal y el de la provincia de Buenos Aires, contribuyeron al diseño de un gobierno local subordinado al central.*

*Abstract: Understanding a city involves grasping its material and social aspects, as the result of the relations, oppositions and contradictions between its economic, social and political actors. The dispute over the fact of Buenos Aires being the capital, the center of the federal issue during the 19th century, contributed to its institutional and urban configuration. Opposition between the province of Buenos Aires and the rest of the provinces led to the construction of the federal state, defined through the federalization of the city in 1880. In the course of this period, the city became an international metropolis. During this process, the conflicts between the federal government and that of the province of Buenos Aires contributed to the design of a local government subordinated to the central one.*

## INTRODUCCIÓN

**L**AS CIUDADES SON PRODUCTOS HISTÓRICOS. Productos materiales (en su configuración territorial) y sociales (conjunto de actores, relaciones e instituciones). Son el resultado de relaciones, oposiciones y contradicciones entre actores económicos, sociales y políticos.

Comprender una ciudad, en consecuencia, es entenderla en todas esas dimensiones y en los procesos que dieron lugar a las formas que hoy tiene cada una de ellas.

La ciudad de Buenos Aires no está exenta, por cierto, de contradicciones y disputas en su configuración. Una de ellas se dio en torno a su capitalidad y se configuró como una cuestión federal dentro del enfrentamiento entre los grupos dirigentes de la provincia de Buenos Aires, por un lado, y del resto de las provincias, por el otro; en la construcción del estado federal, que se definió en la segunda mitad del siglo XIX con la federalización de la ciudad. Esa definición fue parte de la organización de un sistema de relaciones políticas entre los grupos dominantes a nivel regional y de su resolución en la constitución del estado nacional.<sup>1</sup> Ello significó un punto crucial para la conformación de la actual ciudad,

\* Dirigir correspondencia a: Av. Roque Saenz Peña 1142, 5° piso, 1035, Buenos Aires, Argentina, E-mail:ppirez@wamani.apc.org.

<sup>1</sup> La federalización de Buenos Aires fue una de las "modificaciones institucionales necesarias para el desarrollo económico" del país emprendidas por la "generación del 80" junto con la creación del

junto con la construcción del puerto y de los ferrocarriles que la vincularon al territorio nacional y al mundo (Scobie, 1986:91).

Esos procesos significaron, también, que al definir esa controversia, la ciudad terminara —paradójicamente— perdiendo el derecho a gobernarse por sí misma.

Este trabajo pretende analizar la federalización de la ciudad para entender su configuración social e institucional de hoy.

## II. LA FORMACIÓN DE LA CIUDAD

La ciudad de Buenos Aires comenzó su existencia de manera problemática. Su primera fundación, el 2 de febrero de 1536, fracasó por el sitio de los nativos y debió ser abandonada cinco años después, luego de un cerco que hambreó y enfermó a los fundadores. Pasaron casi cuarenta años antes de que Juan de Garay, llegando desde Asunción, fundara la ciudad por segunda vez el 11 de junio de 1580.

Ciudad de funcionarios, comerciantes y contrabandistas, fue puerto y nexo de las economías interiores y centro de la ocupación territorial.

Desde un principio, la ciudad fue el lugar central de las productivas praderas de la pampa húmeda que proveerían los principales recursos (ganaderos en un comienzo y luego también agrícolas) de su economía.

Fue también el centro político: “asiento de las autoridades coloniales desde 1617, cuando aquel primer gobernador criollo Hernando Arias de Saavedra pidió al rey se dividiese la gobernación del Paraguay para hacer de esa ciudad el centro principal de la nueva provincia, del mismo modo que lo fuera desde 1776 del virreynato de su nombre o del Río de la Plata; y luego sede del primer gobierno patrio y de los siguientes poderes ejecutivos; de la Asamblea del 1813 a 1815; del congreso de 1817 a 1820, del de 1824 a 1827 y del de 1862 en adelante” (Carranza, 1926, t. 1:13).

CUADRO 1

POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 1580-1826

<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Año</i>	<i>Población</i>
1580	300	1753	15 000
1617	1 000	1786	30 000
1638	2 000	1810	45 000
1667	4 000	1826	60 000
1712	8 000		

FUENTE: Charles Sargent, 1974:3.

Registro Civil, la Organización de la Municipalidad y los Tribunales de la Capital, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley de la moneda, la organización de los territorios nacionales y la ley de educación común, así como la Campaña del Desierto (Cortés Conde y Gallo, 1967: 87).

Si bien le llevó más de cien años superar los diez mil habitantes, desde mediados del siglo XVIII comenzó a crecer de manera evidente. Cuando se inicia el proceso independentista (1810) ha logrado ya cierto peso urbano (véase cuadro 1).

Luego de la revolución de 1810, la ciudad de Buenos Aires fue el centro del territorio de la provincia de ese nombre, al tiempo que se convertía en el centro político-militar del país y, progresivamente, en su ámbito económico más importante y en su principal sociedad urbana.

Su crecimiento fue continuo; para mediados del siglo XIX, cuando el país tenía un millón de habitantes, la ciudad superó los 92 000, casi el 10% de la población total. En sus alrededores inmediatos, que con el tiempo integrarían a la ciudad, habitaban otras 30 000 personas. En esa área del país se encontraba el 12% de la población total (cuadro 2).

Esta ciudad se transformó en el objeto de un debate a propósito del lugar donde debería residir el gobierno nacional (por crearse). Comenzó, entonces, un largo proceso que culminó en 1880.

CUADRO 2

POBLACIÓN DE ARGENTINA, CIUDAD DE BUENOS AIRES Y  
ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>  
(en miles de habitantes)

<i>Año</i>	<i>1</i>		<i>2</i>		<i>3</i>		<i>2 + 3</i>	
	<i>Argentina</i>		<i>Cap. Fed.</i>		<i>Alreded.*</i>		<i>AMBA</i>	
1855	1 000	100%	92	9.2%	30	3.0%	122	12.2%
1869	1 830	100%	171	9.4%	52	2.8%	223	12.2%
1881	2 565	100%	305	12.0%	76	2.5%	381	14.5%
1895	4 045	100%	656	16.2%	118	2.9%	774	19.1%

<sup>1</sup> La CF y 18 partidos de 1960.

\*1855 a 1881: Veinte partidos (incluye Flores y Belgrano) 1895: 18 partidos.

FUENTE: Charles Sargent, 1974:146.

### III. LA CUESTIÓN CAPITAL

La cuestión capital de Buenos Aires es, en realidad, anterior a la organización federal del estado, pero desde un principio supuso oposición y conflicto entre la organización de poderes y los poderes provinciales.

Ya en 1813, en las instrucciones que llevaban los diputados de la Banda Oriental (luego República de Uruguay) que concurrían a la Asamblea General Constituyente podía leerse: "que precisa e indispensablemente sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio de Gobierno de las Provincias Unidas" (Ruiz Moreno, 1986:9).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Utilizamos repetidamente el libro de Ruiz Moreno, ya que en su anexo recopila los principales documentos que sustentan nuestro análisis.

Es decir, desde su mismo origen el país federal disputa, no ya en torno a dónde debería estar su capital, sino particularmente, a si la ciudad de Buenos Aires debe serlo o no.

En 1824 se reúne otra vez una representación de diputados de todas las provincias que, antes aun de decidir una constitución, organiza la autoridad nacional. En 1826 toma posesión Rivadavia como primer presidente y envía al Congreso General Constituyente un proyecto de ley que propone que: “la ciudad de Buenos Aires sea la Capital del Estado” y que “con el territorio que [...] se señalará, queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacional y del Presidente de la República”. Por otro lado, en el resto del territorio provincial “se organizará por ley especial una Provincia” (Ruiz Moreno, 1986:67-68).

La aprobación de esa ley (4 de marzo de 1826) eliminó a las autoridades locales (gobernador y legislatura provinciales). El rechazo, sin embargo, de las provincias, dejó sin efecto la organización unitaria y el carácter de capital de Buenos Aires.

Con la asunción de Juan Manuel de Rosas a la gobernación de Buenos Aires y su encargo por parte de las provincias de las relaciones exteriores, se consolidó por muchos años una forma centralizada de hecho en nombre del federalismo.

Para entonces, la Argentina era una realidad de catorce provincias que no estaban unidas por un poder político suficiente. Por el contrario, “existían, sin duda, espacios (una ciudad, una provincia, quizás una región) dentro de cuyos límites se formaban núcleos de poder militar o económico, pero ninguno sobresalía con la altura suficiente para obrar en nombre de todos” (Botana, 1983:314).

Esos espacios eran los ámbitos de existencia de grupos de propietarios regionales a quienes la autonomía provincial les permitía lograr la adhesión e integración de la población local y, así, operar como instrumento en la negociación política para la organización nacional (Oszlak, 1990:47).

En ese contexto, la cuestión capital se configura como cuestión federal: se define en un sistema de relaciones entre fracciones sociales-regionales en su intento de construir una unidad nacional. Para ello debían resolver la contradicción entre dos modelos que implicaban hegemonías sociales distintas: entre un sistema económico orientado al exterior como exportador primario e importador de manufacturas —el de los grupos mercantil-terratenedores de la provincia de Buenos Aires—, y otro orientado al crecimiento interno, que se cerraba respecto del creciente mercado internacional y respondía a los propietarios terratenientes del interior —que operaban por medio de los gobiernos provinciales.

Era una disputa entre burguesías regionales en torno a la distribución del poder y la riqueza, y a la organización de un estado que la garantizase. Ese debate, centrado en una contradicción nacional, definiría la cuestión de la capital como resultado de un “arreglo” entre fracciones sociales regionales en un escenario nacional.

Los dirigentes del “interior” enfrentaron a Rosas con base en ciertos acuerdos que les permitieron iniciar la formación del estado nacional. Pero su distancia con los propietarios bonaerenses se ampliaba por las grandes diferencias económicas y sociales que existían entre ellos.

Esas diferencias se basaban en la riqueza de la provincia de Buenos Aires y en el papel de la ciudad: lugar de concentración de la producción rural y del único

puerto por el que se comerciaba con el mundo, asentamiento de la aduana que —por muchos años—<sup>3</sup> será la base fundamental de los recursos públicos argentinos.

Las diferencias objetivas dieron lugar a contradicciones “subjetivas”: “los porteños despreciaban a los provincianos y se negaban a compartir con ellos un destino común; los del interior acusaban de egoístas y antipatriotas a los habitantes de la provincia primogénita” (Luna, 1994:133).<sup>4</sup>

En la ciudad de Buenos Aires, entre tanto, se formaron dos fuerzas: quienes optaban por la separación del resto de las provincias<sup>5</sup> y quienes preferían integrarse a ellas en la conformación del estado nacional. Para los últimos, “la ciudad debía reducirse a ser capital del sistema federal, en posición dependiente de las demás provincias, o bien debía consagrarse a la tarea de conducir un orden estatal desde la situación dominante sustentada en su poder, su población y su economía” (*ibid.*). Para los primeros, que asumían “la defensa de Buenos Aires ante quienes querían nacionalizarla, su ciudad debía preservar la autonomía provincial, aun a riesgo de postergar la organización del Estado nacional, o bien debía acotar la constitución política de ese estado con todos los resguardos provenientes de la experiencia federalista en el mundo occidental” (*ibid.*).

Para las provincias, el logro de la unidad nacional parecía tener que superar un obstáculo fundamental: era preciso “doblegar a la ciudad más poderosa” (Botana, 1983:314), a Buenos Aires.

Se enfrentaban dos conglomerados de intereses: las provincias que, como dice Ruiz Moreno, pretendían “aprovechar las condiciones de la ciudad porteña” y “la voluntad local (de Buenos Aires) tendiente a seguir aprovechando con exclusividad de su recinto, singularmente favorecido por su ubicación a las puertas de la Confederación” (Ruiz Moreno:16).

#### IV. EL INTENTO DE 1853

El primer intento de resolver esa cuestión federal se dio luego de la derrota de la provincia de Buenos Aires gobernada por Rosas en Caseros (1852) y la subsecuente Asamblea Constituyente (1853).

La dificultad para resolver la oposición entre los intereses del interior y los de la provincia de Buenos Aires, que la decisión de capitalidad habría de consolidar y simbolizar, provocó la autoexclusión del miembro más fuerte (la provincia de Buenos Aires), que se retiró del esfuerzo por la unidad y no participó en la Asamblea Constituyente.

<sup>3</sup> En realidad, prácticamente hasta la década de los años treinta del siglo XX.

<sup>4</sup> Hasta bien avanzada la historia argentina, no se discrimina entre “porteño” (habitante de la ciudad puerto, Buenos Aires) y “bonaerense”, habitante de la provincia de la cual esa ciudad era la capital. Esto se debía a la subordinación de la provincia en su conjunto a su ciudad capital que, de esa forma, la representaba sustituyéndola en lo político, mas no, sin duda, en las bases económicas.

<sup>5</sup> En ese momento solamente la provincia de Buenos Aires, manteniendo en su seno a la ciudad, tenía viabilidad como estado independiente, por lo menos desde un punto de vista económico.

Para entonces, la disputa sobre la capital tenía ya cierto desarrollo. Vale la pena mencionar las posiciones de Juan Bautista Alberdi y Domingo F. Sarmiento.

Alberdi expone dos opiniones diferentes en las distintas ediciones de su obra *Bases y puntos de partida para la organización nacional*. En primer lugar, apoya la capitalidad de Buenos Aires con tres argumentos principales: lugar de contacto con Europa, es decir con la civilización y la prosperidad; “capital secular del país bajo todos los sistemas de gobierno, no estaba en la mano del Congreso el cambiarla de situación”; y ciudad más culta y populosa del país (Alberdi, 1881:98-99).

Luego, ante la actitud de Buenos Aires después de 1853, cambia de opinión: el establecimiento de la libertad de navegación fluvial desde 1852, dice, permite a todos los puertos naturales conectarse con Europa y a todas las provincias litorales sustituir a Buenos Aires. Además, agrega, “Buenos Aires no podrá ser la capital o residencia de un gobierno nacional, cuya simple existencia le impone el abandono de los privilegios de provincia-nación, que ejerció mientras las provincias vivieron constituidas en colonia de su capital de otro tiempo” (*ibid.*:101).

Retomando un argumento anterior dice Alberdi: “No se decretan las capitales de las naciones, se ha dicho con razón. Ellas son la obra espontánea de las cosas. Pues bien: las cosas del orden colonial hicieron la capital en Buenos Aires, a pesar de la voluntad del Rey de España; y las cosas de la libertad han sacado de allí la capital, a pesar de la voluntad del Congreso Argentino”.

Sarmiento, por su lado, había propuesto en 1850 que la capital se instalase en una ciudad a crearse en la isla Martín García, en medio del Río de la Plata, que se llamaría “Argirópolis”.<sup>6</sup> Ello garantizaría la independencia del organismo representativo de la unión nacional respecto de la provincia de Buenos Aires, porque de otra forma esa provincia tendría “bajo su pie a los pueblos del interior por la aduana del puerto único” (Sarmiento, 1961:17).

Argirópolis garantizaría que “ocupándola el congreso, la ocuparán al mismo tiempo todas las provincias, todas las ciudades interesadas, todos los Estados Confederados [...] quedaría garantida la libertad comercial de todos los Estados contratantes” (*idem.*, 1961:49). De esa forma se contribuiría a superar las dos grandes limitaciones que tenía la unión nacional: la desigualdad económica, basada en el aprovechamiento que la provincia de Buenos Aires realiza del puerto y la aduana, y la subordinación política del interior al gobierno de esa provincia.

Los textos de Alberdi y Sarmiento desarrollan a su manera la oposición entre las fracciones sociales regionales en disputa, concentrándola en dos posiciones que se repetirán al plantearse el tema de la capitalidad: ciudad de Buenos Aires *versus* otra ciudad; ciudad existente *versus* ciudad por crearse.

La Asamblea de 1853 recibió un proyecto de constitución cuya minuta de declaración decía: “La residencia de las autoridades nacionales debe ser aquella en donde con mayor decoro y respetabilidad se presenten ante el extranjero; allí donde estén más en contacto con las potencias amigas; en donde sea más fácil compulsar los archivos y antecedentes diplomáticos, ilustrar la opinión gubernativa, y disponer de los elementos que la calidad de Capital de hecho de la Repú-

<sup>6</sup> Del griego, ciudad del plata.

blica ha dado a Buenos Aires desde la época más remota del régimen colonial. En esta parte la Comisión cede a una necesidad imperiosa de nuestra manera de ser. No crea ni inventa: salva una dificultad de nuestra organización, del mismo modo y por los mismos medios que lo fue muchos años ha” (Ruiz Moreno:17).

Ese texto sigue la primera opinión de Alberdi y reconoce lo que él llamó la “obra de las cosas”, optando por la ciudad de Buenos Aires.

La Constitución resultante dispuso en su artículo 3: “las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación por una ley especial” (Ruiz Moreno:20). Al desarrollar esa idea, el artículo 86 indica en su inciso 3 que el presidente “es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”, y en el artículo 67 que el Congreso ejerce “una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación”.

De acuerdo a esas normas, se sancionó el 4 de mayo de 1853 una ley disponiendo que “la Ciudad de Buenos Aires es la Capital de la Confederación”, que su territorio<sup>7</sup> queda federalizado y “bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura y Presidente de la Confederación”.<sup>8</sup> Dispuso también invitar a la provincia de Buenos Aires “a instalarse y constituirse con arreglo a la Constitución, en el territorio restante de la misma provincia” y “a examinar y aceptar la Constitución... y la presente ley orgánica” (Ruiz Moreno:73-74).

Detrás de esa decisión estaba, sin duda, la intención de los dirigentes del interior de obligar a la vieja capital virreinal a “ceder su monopolio de recursos económicos y ponerlos al servicio del interés general del Estado” (Botana, 1983:315). Intentaba, particularmente, subordinar a la provincia de Buenos Aires, colocándola en igualdad frente al resto del país, en tanto que le retiraba su ciudad capital, el puerto con la aduana y un territorio considerable. Sin embargo, la Confederación no podía sustentar esa decisión ya que Buenos Aires era lo suficientemente fuerte (económica y militarmente) como para impedirlo.

El conflicto no quedó resuelto y la provincia de Buenos Aires se negó a examinar el texto constitucional y las leyes orgánicas. Ante ese hecho, el director provisorio de la Confederación (Urquiza) dispuso establecer su residencia en la ciudad de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos. Esa decisión fue convalidada por el Congreso Constituyente: “la Capital provisoria de la Confederación será la ciudad Capital de Provincia donde fijare su residencia el Gobierno Federal por todo el tiempo que en ella residiere”. Agregó que “la provincia cuya Capital se encuentre en el caso del artículo anterior, será federalizada por medios constitucionales” (Ruiz Moreno:74).

Sin embargo, al no lograr las rentas aduaneras, la Confederación intentó, sin éxito, generar un sistema financiero que pudiese competir con la provincia de Buenos Aires.

<sup>7</sup> “Entre el Río de la Plata y el de las Conchas, hasta el Puente de Márquez, y desde aquí tirando una línea al SE hasta encontrar su perpendicular desde el río de Santiago encerrando la ensenada de Barragán, las dos radas, Martín García y los canales que domina” (Ruiz Moreno, 1986:73).

<sup>8</sup> Para interpretar correctamente la subordinación de la ciudad al gobierno federal, debe tenerse en cuenta que luego de la clausura del Cabildo de Buenos Aires, en 1821, el gobierno local de esa ciudad dependía del gobierno provincial.

En marzo de 1854, la Confederación decidió que Paraná continuara como sede del gobierno federal, disponiendo la federalización de toda la provincia de Entre Ríos (*idem.*:21). Esa drástica medida se morigeró en 1858 cuando el Congreso demarcó la ciudad de Paraná con un ejido circundante y restableció la soberanía provincial en el resto del territorio (*idem.*:23).

La separación entre la confederación y la provincia de Buenos Aires se volvió insostenible, provocando el enfrentamiento militar de Cepeda y su salida institucional con el Pacto de San José de Flores (10-XI-1859) que dispuso la integración de esa provincia con ciertas garantías. Éstas fueron, en particular, el mantenimiento del presupuesto provincial por cinco años y la posibilidad de revisar la Constitución de 1853. De esa revisión surgió una reforma (en 1860) que incluyó el artículo tercero que, desde entonces, quedó así: "Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declara Capital de la Confederación (luego se cambió por República) por una ley especial del Congreso, previa cesión de una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse".

La capital podía instalarse en cualquier ciudad de cualquier provincia con el consenso de sus instituciones representativas. Sería, así, el resultado de una negociación federal. Esto cambió considerablemente, por lo menos en el discurso institucional, el procedimiento de "capitalización": se declara la igualdad de todo el territorio (es decir de todas las provincias) como posibles ámbitos para la instalación de las autoridades nacionales.

Se abandonaba, al parecer, la justificación del carácter histórico de Buenos Aires como capital, igualando a las demás ciudades del país. Esa declaración, sin duda, no igualaba a esos territorios. La preeminencia que habían logrado la provincia de Buenos Aires y su capital no disminuía. Tal vez esa fórmula indicaba que se había modificado la relación entre los grupos dirigentes del "interior" y los de la provincia de Buenos Aires. Ese cambio parecía reconocer el predominio real de las fracciones sociales bonaerenses que lograban detener el intento del interior de quitarles los recursos necesarios para un estado nacional fuerte. Así puede entenderse la paradoja de que la provincia vencida en Cepeda condicione su unión al esfuerzo por consolidar a la Confederación.

Durante los años sesenta se alteraría aún más la correlación de fuerzas a nivel nacional, con el fortalecimiento de los propietarios bonaerenses y la progresiva desaparición de los tradicionales caudillos provinciales hasta entonces poderosos. Esa homogeneización sociopolítica del territorio nacional parecía conformarse con el predominio, cada vez menos impugnado, de Buenos Aires (provincia y ciudad).

La cuestión capital, sin embargo, no había sido resuelta.

## V. UN GOBIERNO HUÉSPED

En esos años, las diferencias que existían entre la provincia de Buenos Aires y el resto de las provincias se acentuaron. La población de la ciudad de Buenos Aires

creció de manera extraordinaria. En los cuarenta años posteriores a 1855 su población se septuplicó, mientras que en el país se incrementó cuatro veces (cuadro 2).

Detrás de ese aumento demográfico estaba el creciente peso económico vinculado, fundamentalmente, con su papel de puerto. Éste, como dice Gorostegui, era “El Puerto, con mayúscula, la casi única salida que la naturaleza dejaba al territorio efectivamente ocupado hasta las postrimerías del siglo XIX”. Puerto de Buenos Aires, “de su campaña, de la pampa húmeda, del país entero, pero sin dejar de constituir un todo con su ciudad, que tuvo en él su instrumento más seguro de dominio” (Gorostegui de Torres, 1983:325).

El puerto dio lugar a la Aduana, es decir, a la posibilidad de recaudar tributos sobre las relaciones comerciales con el exterior. En 1853 se había construido ya el primer edificio para el funcionamiento de la aduana, sobre el viejo Fuerte; dos años más tarde se construyó un muelle de pasajeros. Sin embargo, y pese a que hasta la inauguración de la dársena sur en 1889 el puerto operó con instalaciones inadecuadas e incómodas, “orientó en gran medida los destinos del país” (*ibid.*:325-326).

A la vez que la Argentina se transformaba en proveedora de productos rurales para la industrialización europea, y fundamentalmente británica, el puerto de Buenos Aires se consolidaba como el lugar económico más importante del país. Concentró las exportaciones y las importaciones. La información muestra que las primeras lo hicieron un poco menos que las segundas, ya que los granos podían salir por otros puertos, más cercanos a los lugares de producción. Pese a ello, aún a fines de siglo, más de la mitad de las exportaciones y casi la totalidad de las importaciones pasaban por Buenos Aires (cuadro 3).

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES EN LOS PUERTOS  
ARGENTINOS, 1880 Y 1899 (EN PORCENTAJES)

<i>Puerto</i>	<i>Exp. 1880</i>	<i>Exp. 1899</i>	<i>Imp. 1880</i>	<i>Imp. 1899</i>
Buenos Aires	68.3	54.5	81.4	87.1
Rosario	10.5	18.4	12.4	8.8
Bahía Blanca	0.4	7.0	s.d.	s.d.
Santa Fe	0.0	2.6	s.d.	s.d.
San Nicolás	5.3	4.2	s.d.	s.d.
La Plata	0.0	2.3	0.0	1.2

FUENTE: Ricardo M. Ortiz, 1955:268-269.

El papel económico de la ciudad se fue diferenciando con la aparición de actividades manufactureras que complementaban a las comerciales y administrativas, distanciándose también del resto del país (Cortés Conde, 1965:73.).

La ciudad, como centro de ocupación del territorio, se convirtió en el centro de la infraestructura de transportes. La construcción de los ferrocarriles es muy

ilustrativa: en 1857 se construyeron 10 km hacia el oeste, llegando a Flores; en 1864, 32 km hacia el norte que, con el tiempo, llegarían a unir Buenos Aires con Rosario. En 1866 el ferrocarril llegó a Chacomús, 120 km al sur de Buenos Aires (Scobie, 1986:26).

Además de esas desigualdades, se puede observar un fuerte proceso de concentración de la riqueza y del poder. En términos económicos, la provincia de Buenos Aires se diferencia claramente: en 1884 tendrá el 61% del capital y el 50% de los ingresos nacionales. Concentrará el 27% de la riqueza ganadera nacional,<sup>9</sup> el 12% de los ingresos comerciales, bancarios, de transportes y comunicaciones, y el 5% de las manufacturas (Cornblit, Gallo y O'Connell, 1965:31). Más aún, la provincia que le seguía en importancia, Entre Ríos, poseía solamente un 10% comprado con la riqueza bonaerense (*ibid.*:32).

Dentro de la provincia se diferenciaba claramente la ciudad, sede no solamente de las actividades económicas urbanas (comercio, banca, etc.) sino crecientemente, lugar de residencia de la burguesía terrateniente. En 1884, la ciudad participaba con el 23% de la riqueza y el 15% de los ingresos nacionales<sup>10</sup> (*idem.*:31).

En la provincia, la riqueza estaba, a su vez, fuertemente concentrada. En particular, porque las tierras "ganadas" a sus ocupantes indígenas fueron entregadas en grandes superficies a pocos propietarios. No fue lo mismo en las otras provincias, como en Santa Fe, en donde se realizaron políticas de distribución de tierras (*ibid.*:19-20).

En los 30 años que siguieron a Caseros (1852) se pasó de una relativa dispersión socio-regional del poder, que se concretaba en la oposición entre la Confederación (con un peso importante de los caudillos provinciales) y la provincia de Buenos Aires, a una fuerte concentración. Esta concentración estaba asociada con la imposición de la provincia de Buenos Aires (de sus grupos dominantes).

La mencionada concentración provincial se actualizaba en la ciudad capital y, particularmente, en el poder de algunos de sus habitantes. El régimen político de la constitución se caracterizaba por una fuerte concentración social del poder. Los sectores dominantes tenían garantizado "el monopolio del ejercicio del gobierno, el control político del nuevo Estado para el conjunto del grupo fundador que ellos integraban" (Sábato, 1988:164). Como agrega ese autor, "¿Qué sentido real hubiese tenido dentro de ese esquema un sistema político abierto en una sociedad como la argentina de entonces? Para los gauchos y los indios, para los reducidos grupos populares urbanos de Buenos Aires y del interior, la Constitución que se había concebido y el estado nacional que se pretendía fundar en 1853 no podían ser más que una fantasía doctrinaria sin asidero" (*ibid.*:164, n. 5).

En esa sociedad, las decisiones eran tomadas por grupos reducidos. La vida política local-provincial y también la nacional estaba integrada por un pequeño número de personas. Según Sarmiento, para esos años, en Buenos Aires "sobre 187 000 habitantes, con 12 000 votantes, hubo en la ciudad 2 400 registrados, de los

<sup>9</sup> Ya en 1875, la provincia concentraba el 38.35% del ganado vacuno y el 79.14% del ovino, entonces de mayor importancia económica (Ortiz, 1955:160).

<sup>10</sup> Es decir que la provincia, sin ella, presentaba el 38% de la riqueza y el 35% de los ingresos.

que sólo votaron 700" (citado en Cornblit, Gallo y O'Connell, 1965:39). Esa limitada participación política dejaba en manos de los miembros de la clase dominante, y en particular de algunas de sus personalidades, las decisiones fundamentales de la provincia y del país (Rock, 1989:179).

Buenos Aires dejaba de ser una gran aldea para pasar a ser una gran ciudad. Ya en 1857 se había levantado el Teatro Colón en la Plaza de Mayo, mientras que para la nueva burguesía se estableció en 1863 el Colegio Nacional y los jesuitas fundaron en 1868 el colegio de El Salvador, al tiempo que la Universidad progresaba. En 1865 la ciudad tenía edificadas 683 manzanas y en el centro empezaban a aparecer edificios de categoría: casonas privadas, palacios de ricos estancieros, hospitales y el nuevo Congreso Nacional inaugurado en 1864. La fiebre amarilla de 1871 lanzó a las familias pudientes a ocupar las tierras inmediatas al norte de la Plaza de Mayo, iniciando un movimiento de diferenciación territorial que caracterizaría, en adelante, a la ciudad. En esa zona, el presidente Avellaneda inauguró en 1875 el Parque 3 de Febrero (Palermo) (Romero, 1983:310).

A partir de 1860 se modificó la correlación política en la provincia de Buenos Aires. Mitre, elegido gobernador, anunció su propósito de incorporar la provincia a la Confederación. Esa incorporación no significaría el debilitamiento de Buenos Aires, como lo venían pretendiendo los dirigentes del interior, sino su supremacía (Rock, 1989:171). Sin embargo, el gobierno de Buenos Aires alargó los plazos mientras fortalecía su posición en el resto de las provincias. La Confederación, por su parte, llegaba al límite de su situación financiera. Estalló la guerra que culminó con la retirada de las tropas de la Confederación y el triunfo de Mitre, gobernador de Buenos Aires, en Pavón en 1861. Los gobiernos provinciales retiraron su apoyo al gobierno nacional y delegaron en Mitre el ejercicio provisorio del ejecutivo nacional y la facultad para convocar a un nuevo congreso. Durante los primeros meses de 1862 se estableció en la ciudad de Buenos Aires un gobierno nacional provisorio estrechamente ligado a las instituciones provinciales (Oszlak, 1990:79).

Mitre convocó al Congreso Nacional para el 25 de mayo de 1862. Allí propuso, y el Congreso aprobó, que "durante el término de tres años contados desde la publicación de esta ley, las autoridades nacionales continuarán residiendo en la ciudad de Buenos Aires, la cual como la Provincia queda federalizada en toda su extensión". Dispuso también que continuaran en manos provinciales sus propiedades y establecimientos públicos, garantizando el presupuesto de 1859 en la parte provincial. La ley debía presentarse a la Legislatura provincial para su aceptación (Ruiz Moreno, 1986:81-83).

La Legislatura provincial rechazó la ley y el Poder Ejecutivo la invitó a que realizase una oferta para el establecimiento del gobierno federal.

La respuesta provincial aceptaba declarar "a la ciudad de Buenos Aires residencia de las Autoridades Nacionales, con jurisdicción en todo su municipio, hasta tanto el Congreso dicte la ley de Capital Permanente". Para ello establecía seis condiciones: las autoridades provinciales debían seguir residiendo en la capital si no creían conveniente trasladarse; la ciudad de Buenos Aires tendría su representación en la Legislatura provincial en la misma proporción que en ese momento; el banco y demás establecimientos públicos radicados en el municipio de la ciu-

dad y que por su naturaleza pertenecieran a la provincia, continuarían regidos y legislados por sus autoridades; los juzgados y tribunales provinciales continuarían con su jurisdicción en la ciudad; se garantizaría el régimen municipal de la ciudad en su actual organización; la ley se revisaría en cinco años por el Congreso Nacional y la Legislatura provincial (*ibid.*: 86-87).

La provincia de Buenos Aires se mantenía en una posición de fuerza en que conservaba buena parte de su poder económico. Si bien aceptaba la presencia de las autoridades nacionales en su capital, compartía con ellas su realidad política, pues la ciudad continuaba integrando la representación legislativa provincial, es decir, seguía siendo parte institucional de la provincia pese a la jurisdicción nacional en el gobierno local.

El presidente consideró "que una ley fundada sobre esas bases daría desde luego asiento legal a las Autoridades Nacionales; les daría los medios suficientes para ejercer su acción con dignidad y eficacia, a la vez que para desenvolver su crédito exterior, siendo además una garantía positiva de estabilidad y de paz... conciliando al mismo tiempo los intereses generales de la Nación y los particulares de la Provincia que hace el ofrecimiento" (*ibid.*, 1986:86 y 87).

Como resultado, el Congreso estableció que "las Autoridades Nacionales residirán en el Municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo los términos y condiciones ofrecidas por la Legislatura de dicha Provincia...; y hasta que se establezca la Capital permanente de la Nación".

Ante ese hecho, Alberdi declaró: "Dueña de su poder, Buenos Aires no quiso federalizarse ni desprenderse de su capital, mas tampoco se avino a permitir que los negocios nacionales fueran manejados desde otro sitio; y salvaba el difícil problema trayendo hacia sí la silla del presidente y colocándola frente a la del gobernador, para poner a ambos funcionarios en conversación tendida" (citado en Botana, 1983:320).

El arreglo de 1862, que se prolongará por 18 años, significó la institucionalización de los cambios que estaban ocurriendo en la sociedad argentina. En términos socioeconómicos se asiste a la formación de una "clase dominante" nacional (Sábato, 1988:109) que integró a la burguesía bonaerense con las burguesías provinciales.<sup>11</sup> Políticamente, la construcción de la unidad nacional pasa a ser dirigida por las fuerzas bonaerenses que, si bien se basan en un predominio social-regional, logran "tomar la bandera nacional e invocar en su favor la unidad de la nación". Se legitiman en nombre de una unidad nacional que intentan imponer con base en los recursos de la provincia de Buenos Aires (Oszlak, 1990:83). Comienza a configurarse un "orden" de legitimidad. A partir de entonces, las oposiciones ya no serán diferencias entre fracciones sociales, entre poderes provinciales, o entre unidades políticas, sino cuestionamientos a ese orden (*ibid.*:86).

Los cinco años indicados para establecer un régimen permanente de ciudad capital, que era una de las condiciones de la provincia de Buenos Aires, transcurrieron sin que se lograra. En 1867 el ejecutivo federal comunicó a los gobiernos provinciales

<sup>11</sup> Por lo menos se trata de las burguesías de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, Mendoza y Tucumán.

que “ha resuelto continuar ejerciendo su autoridad desde el mismo municipio de Buenos Aires sin el ejercicio de la jurisdicción local” (Botana, 1983:321).

A partir de ese momento, el gobierno nacional quedaba en la ciudad de Buenos Aires como huésped, ejerciendo únicamente sus atribuciones nacionales.

Esa situación se prolongó hasta 1880. Durante esos años el Congreso dictó varias leyes que pretendían establecer la capital en Rosario (1868, 1869 y 1873) y en Villa María (1871) (Ruiz Moreno, 1986:89-101), y que fueron vetadas por el ejecutivo.

## VI. LA FEDERALIZACIÓN DE 1880

La Confederación no podía consolidarse sin integrar plenamente a Buenos Aires, sin incluir la potencia económica del puerto y la aduana, y la fuerza de sus ejércitos. La provincia de Buenos Aires difícilmente podría permanecer fuera de la organización, aunque en ello perdiera su ciudad capital.

Durante los años de arreglo provisorio, las relaciones federales con la provincia de Buenos Aires volvieron a tensarse. Por un lado, el crecimiento económico—basado en la exportación de bienes primarios, en especial de alimentos— tenía cada vez más al territorio de la provincia de Buenos Aires como productor y a su ciudad como el lugar de las actividades terciarias asociadas. Por otro lado, buena parte del resto de las provincias languidecía económica y socialmente, y veía su producción desplazada por las importaciones europeas.

Las transformaciones económicas ampliaron la diferenciación entre Buenos Aires (provincia y ciudad) y el resto del país (el “interior”). Buenos Aires aparecía como una unidad parcial (una provincia y su capital) y como un modelo de organización nacional (con la concentración de los beneficios del modelo económico que se estaba consolidando).

Uno de los últimos caudillos provinciales, Felipe Varela, lo expresó así:

La Nación Argentina goza de una renta de unos 10 millones de duros, que producen las provincias con el sudor de su frente. Y sin embargo, desde la época en que el Gobierno libre se organizó en el país, Buenos Aires, a título de su Capital, es la provincia única que ha gozado del enorme producto del país entero, mientras en los demás pueblos, pobres y arruinados, se hacía imposible el buen juicio de las administraciones provinciales por la falta de recursos y por la pequeñez de sus entradas para subvenir los gastos indispensables del gobierno local. A la vez que los pueblos gemían en esta miseria sin poder dar un paso por la vía del progreso a causa de su propia escasez, la orgullosa Buenos Aires votaba ingentes sumas en embellecer sus paseos públicos, en construir teatros, en erigir estatuas y en elementos de puro lujo (citado en Luna, 1994:149-150).

La disputa federal se había conformado como contradicción entre un modelo que insertaba internacionalmente a la producción de la pampa húmeda, incluyendo a ciertas burguesías regionales (Litoral, Córdoba, Mendoza, Tucumán) en

la conformación de una alianza nacional, y un desarrollo del mercado interno basado en los propietarios provinciales excluidos del mercado externo.

Para entonces, el Estado nacional había avanzado en la construcción de un ejército. La llamada conquista del desierto demostró la existencia de una fuerza político-militar nacional.

Llegó el año de 1880, en que debía renovarse el Ejecutivo Nacional. La derrota del candidato porteño (el gobernador provincial Tejedor) frente al candidato de las provincias (Roca)<sup>12</sup> en abril revivió el autonomismo porteño y la situación se hizo más difícil.

Roca representaba lo que puede llamarse el proyecto del interior asociado con el modelo económico predominante. Según Botana, Roca desarrolló en su carrera militar relaciones con las “clases gobernantes emergentes” en las provincias, que sustituían a los gobernadores del “pasado régimen”. De esa forma pudo representar “un interés común para el ‘interior’ capaz de ser asumido como valor propio por los gobernantes”: las provincias “advirtieron que el camino para adquirir mayor peso político consistía en acelerar el proceso de nacionalización de Buenos Aires” (Botana, 1985:33-34).

Junto a la alianza provincial detrás de Roca, en Buenos Aires el poder se fragmentaba entre los partidarios de la candidatura de Tejedor (“autonomistas”) y los “nacionalistas” que, como dice Botana, “se incorporan al movimiento que llevaba la fuerza de la periferia al centro político nacional” (*ibid.*:34).

La disputa no era por la cuestión de la capital, sino por la presidencia. Roca era partidario de declarar capital a Rosario: “Yo no creo que haya el peligro de la separación de Buenos Aires si se saca de ahí la Capital. El poder militar de la República está en el Interior. Tráigase todos los materiales de guerra y armamentos que tiene la Nación a Rosario, y declare a ésta Capital permanente, y yo le garantizo que Buenos Aires no se alzarán” (Ruiz Moreno, *op. cit.*:46). Pero lo que estaba en juego era un modelo nacional, que dependía de la relación de la provincia de Buenos Aires con el resto.

En su oposición al candidato de las provincias, el gobernador Tejedor decidió resistir, armando a la Guardia Nacional bonaerense. Para fines de 1879 la provincia estaba en pie de guerra. La ciudad vivía un particular estado de inseguridad, en especial para las autoridades nacionales, que no tenían ningún control local.

La fuerza estaba entronizada en Buenos Aires. Una semana después de la elección de Electores para la fórmula presidencial, la residencia particular del propio (presidente) doctor Avellaneda fue tiroteada —18 de abril— por los “rifleiros” amparados por el Gobierno Provincial. No fue el único caso de violencia: Diputados nacionales eran agraviados impunemente en la vía pública, y se dio el caso que el Diputado santiagueño Luis G. Pinto fuera agredido de hecho y luego se lo detuviera en el Departamento de Policía, sin respetarse sus inmunidades parlamentarias. El presidente Avellaneda declaraba carecer de jurisdicción para imponer a la policía de la ciudad, que dependía del Gobierno de la Provincia; y dominado por su ánimo

<sup>12</sup> El general Julio A. Roca acababa de comandar exitosamente la llamada “conquista del desierto” que expulsó a los indígenas de las tierras productivas hasta el límite norte de la Patagonia.

pacifista, no se resolvía a llamar en sostén de las autoridades nacionales al Ejército de línea, que era mantenido en la periferia urbana (*idem*:49).

Ante lo difícil de la situación, el gobierno nacional se retiró a la localidad cercana de Chacarita en junio y decretó que “no pudiendo los Poderes de la Nación funcionar con seguridad y libertad en el recinto de la ciudad de Buenos Aires, mientras dure el estado de insurrección armada en que se ha colocado el Gobernador de esta Provincia... Desígnase el pueblo de Belgrano<sup>13</sup> para la residencia de las autoridades de la Nación”<sup>14</sup> (*idem*:111).

El levantamiento de Tejedor se resolvió con una sangrienta represión militar, a la que siguió la intervención federal que subordinó la provincia al poder nacional.<sup>15</sup>

La ciudad de Buenos Aires quedó en el centro de la controversia: su subordinación al estado implicaba, por un lado, debilitar la oposición bonaerense a la consolidación de la organización nacional y, por el otro, acceder a los recursos. La capital, en consecuencia, debía estar en esa ciudad excluyendo al gobierno provincial de su control.<sup>16</sup>

En agosto de 1880, Avellaneda promueve el dictado de la ley de capitalización de Buenos Aires declarando que busca:

una solución a la última de nuestras cuestiones orgánicas, a fin de que la Nación tome plena posesión de su existencia y de sus destinos. Los últimos acontecimientos han dado, además, a la necesidad sentida el carácter de un apremio evidente. El Gobierno Nacional no puede quedar por siempre, o por mucho tiempo, residiendo en Belgrado, porque sería convertir el episodio casual en una solución, sin dejar satisfecho ningún interés. No podía igualmente volver a la ciudad de Buenos Aires sin que se cambiaran las antiguas formas de su residencia, porque éstas han desaparecido bajo la experiencia más dolorosa: y sería volver a poner de pie las mismas causas de los males conocidos, sabiendo que producen discordias o contiendas que no se detienen delante de la sangre... La Capital en Buenos Aires es el voto nacional, porque es la voz misma de la tradición y la realización bajo formas legales del rasgo más característico de nuestra historia... La capital en Buenos Aires nada innova ni trastorna, sino que radica lo existente, dando seguridades mayores para lo futuro... Erigiendo los argentinos la ciudad de Buenos Aires en Capital definitiva de la República, daremos influencia permanente para el Gobierno y sobre el Gobierno al gru-

<sup>13</sup> Pocos años después, Belgrano será integrado, junto con el pueblo de Flores, al territorio de la Capital Federal.

<sup>14</sup> Ese decreto se dio, según Carranza, “sin atribución legal alguna, por un acuerdo de ministros... Por algo los miembros de la Corte Suprema de Justicia no salieron de esta ciudad, lo mismo que el vicepresidente de la Nación”. Dicho acto se legalizó luego por medio de una ley (Arturo Carranza, Tomo 5, p. XXXIII). La controversia institucional, no solamente con la Corte y el vicepresidente, sino con muchos diputados, reflejaba la oposición que existía dentro de las fracciones dominantes a nivel nacional y que se concretaba en los perfiles de autonomistas y nacionales.

<sup>15</sup> La subordinación se concretó con la federalización de la ciudad y la prohibición a las provincias de formar cuerpos militares (Botana, 1985, p. 35).

<sup>16</sup> Tal vez haya sido esa “necesidad institucional” lo que hizo cambiar de opinión a Roca que, luego de esos hechos, escribiría: “La Capital en Buenos Aires podía ser discutida en otras circunstancias. Después de los acontecimientos de junio era un hecho ineludible, de esos que suelen presentarse en la Historia con todos los caracteres de la fatalidad” (Ruiz Moreno, *op. cit.*:56).

po de hombres que vive en la esfera más culta, más espaciosa y más elevada; pero se la daremos con la autoridad de la Nación en su nombre y con su sello, evitando así competencias y antagonismos locales que han dejado tantos surcos oscuros o sangrientos en nuestra Historia (*idem.*:154-155).

El 21 de septiembre la ley declaró “Capital de la República el municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales”. Veinte días después, el gobierno federal solicitó a la Legislatura provincial la cesión de la ciudad. En ese mensaje Avellaneda desarrolló la interpretación del sentido histórico de la ciudad de Buenos Aires como capital:

La cuestión de la capital en la República Argentina no es una cuestión geográfica. Podría revestir solamente este carácter en un país nuevo o recientemente unido. Es para nosotros la cuestión de una tradición casi invencible y de hechos preexistentes, que se necesita tomar en cuenta para que el poder sea efectivo, la autoridad real, para que el progreso no se interrumpa por el disturbio y la paz se mantenga duradera. [Por ello, agrega:] Buenos Aires no debe continuar siendo la mansión común de dos Gobiernos, que pueden fácilmente descender a las discordias sangrientas por la fuerza fatal de los hechos mal arreglados y sin que la voluntad individual acierte a impedirlo (*idem.*:150-160).

En el mensaje por el cual el gobernador comunicó la cesión legislativa de la ciudad de Buenos Aires, puede leerse el reconocimiento de esa necesidad histórica y, a la vez, el acuerdo en que

la coexistencia de los Poderes Nacionales y Provinciales<sup>17</sup> en una misma ciudad, residiendo el poder real en éste, agente natural de aquél, en quien sólo existía un poder nominal, fue un errado sistema que dio en todas las épocas de nuestra historia funestos resultados, y acaba de cubrir de luto a esta sociedad en días de terror que no volverán nunca más (*ibid.*:163).

La federalización de 1880 puso fin a las disputas. Buenos Aires provincia, a partir de entonces, comenzó a desempeñar un papel diferente. No estaría ya asociada a lo “porteño” (Luna, 1994:162). Se despega de la principal manifestación que había tenido su contradicción con el resto de las provincias y, al mismo tiempo, queda limitada a sus propias fuerzas para mantener su desarrollo. Ha perdido la Aduana, la que era su ciudad principal y su fuerza militar. Ha sido destruida la fuerza política (ciudad-provincia) que podía oponerse al poder nacional, y que así lo había hecho.

De ahora en adelante el poder provincial quedaba excluido del gobierno de la ciudad y ésta pasaba a depender del gobierno federal.

Se cerraba el proceso iniciado 30 años antes. Una clase dominante nacional, resultado de una alianza entre la burguesía bonaerense y las burguesías del interior, definía un pacto de dominación de carácter oligárquico, consolidando un aparato estatal que, bajo forma federal, concretó una fuerte concentración de po-

<sup>17</sup> No se mencionan poderes locales pues, como se dijo, el gobierno local dependía del provincial.

der en el ejecutivo nacional. La ciudad de Buenos Aires se convirtió en la sede de ese pacto quedando, por medio de su federalización, en manos de la nueva clase dominante, entonces sin ninguna contradicción.

## VII. CONCLUSIÓN: UNA CUESTIÓN QUE SE PROLONGA

Lo que comenzó como una reivindicación en contra de los intereses de los propietarios de la provincia de Buenos Aires, terminó siendo una alianza con ellos que, aunque encarnada políticamente por hombres de las provincias (Avellaneda, Roca), imponía el modelo modernizador que castigaba a los sectores provinciales tradicionales. La disputa de la capital, que se definía en esa relación, fue resuelta en esa nueva correlación de fuerzas. Federalizar a Buenos Aires fue una manera de consolidar el estado que se estaba creando, subordinar la ciudad como parte de ese fortalecimiento institucional.

Pero a la vez, significó consolidar políticamente la desigualdad fundamental del nuevo país: la gran concentración en una única ciudad. Proceso paralelo a la consolidación de lo que resultó un federalismo concentrador (Pérez, 1986).

Esa federalización supuso la subordinación de la ciudad al gobierno federal en las autoridades del Ejecutivo y el Legislativo nacionales, tal como lo había establecido la Constitución de 1853. La ciudad de Buenos Aires aparece, así, como dependiente del acuerdo nacional que se logra (lo que Oszlak llama el “pacto de dominación”) entre fracciones sociales regionales en un escenario nacional. A partir de entonces aparecerá la instancia local sobre la base de ese acuerdo nacional que ha dejado a la ciudad —ámbito social y político local— en manos de la burguesía nacional. Todo ello en una sociedad local poco diferenciada en lo social y políticamente excluyente.

Las condiciones político-institucionales logradas permitieron un proceso socioeconómico que rápidamente diferenció socialmente a la ciudad. Poco después, ésta perdería su pasividad política. Pero ése es el inicio de otro debate, en el ámbito de la sociedad local.

Sin embargo, la cuestión federal se mantuvo, transformada en una suerte de cuestión clásica, cercana al mito, para definir las relaciones desiguales entre la región más rica del país y su centro urbano (la región pampeana y la ciudad de Buenos Aires) y el “interior”. La historia regional de la Argentina se construyó en relación a esa oposición que adoptó diversas formulaciones (interior/puerto, provincias/capital, etcétera).

El desarrollo de la sociedad transformó a la ciudad de Buenos Aires en un centro metropolitano que llegó a concentrar a más de una tercera parte de la población nacional y aproximadamente la mitad de sus actividades económicas (Pérez:1994). Ese fenómeno urbano superó los límites del territorio federal y se introdujo en el de la provincia de Buenos Aires. Como área central de la ciudad metropolitana, la capital federal comenzó a depender para su funcionamiento, cada vez más, del territorio metropolitano bonaerense.

El peso económico y político de la ciudad a nivel nacional (y crecientemente a nivel internacional) pasó a ser considerado un condicionante del gobierno federal, ya que su concentración fue paralela a la centralización de poder en ese nivel estatal. Ambos procesos fueron asociados de tal manera que, a mediados de los años ochenta de este siglo, el presidente Alfonsín, haciendo revivir la cuestión federal de la ciudad de Buenos Aires, propuso convertir ambos procesos en un solo movimiento: sacar de esa ciudad a la Capital Federal y llevarla "al mar, al sur y al frío", trasladándola a la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro en la Patagonia. La derrota del radicalismo en las elecciones de diputados de 1987 paralizó el proyecto de traslado. El cambio de gobierno federal en 1989 congeló totalmente la propuesta y, en consecuencia, los cambios en la situación de la ciudad de Buenos Aires.<sup>18</sup>

En suma, la cuestión federal de la ciudad de Buenos Aires fue parte de la constitución del estado nacional. Comenzó como una reivindicación de los grupos dominantes del interior en contra de los porteños para igualar situaciones entre las provincias y transferir a la unidad nacional las bases del poder (económicas y militares). Allí, la ciudad de Buenos Aires significaba los recursos del puerto y la aduana, y el control de los recursos políticos que la unidad nacional y el desarrollo económico nacional debían traer. La resolución de la cuestión se dio, paradójicamente, con el predominio de una alianza hegemónizada por el proyecto de sociedad que habían comenzado combatiendo los grupos dominantes del interior y que había estado personificado en los propietarios de Buenos Aires.

Por esa razón, la cuestión federal dio lugar a la del gobierno local de la ciudad capital, derivada de la necesidad de su subordinación. A propósito de ello, Félix Luna dice que hasta la federalización de la ciudad,

el Estado Nacional virtualmente no había existido; era huésped de la ciudad de Buenos Aires. El presidente Avellaneda, durante las turbulentas jornadas que precedieron a la Revolución de 1880, frente a las quejas de los diputados provincianos que le pedían garantías, les mostraba el vigilante que estaba en la esquina de su casa y les decía: "¿qué garantías les voy a dar yo, si ni siquiera tengo poder sobre ese vigilante que está ahí?" (Luna, 1994a:195).

Debemos sin embargo recordar que el gobierno federal, al estar en la ciudad de Buenos Aires, era huésped del gobierno provincial.

La subordinación de la ciudad por parte del gobierno federal se hizo necesaria para excluir al gobierno provincial que podía instrumentar el orden local en su relación de oposición con el gobierno nacional. He ahí la razón de la subordinación del gobierno local de la ciudad capital. He ahí, al parecer, el origen de la falta de autonomía de gobierno en la ciudad de Buenos Aires que se mantuvo, sin cambio, hasta la reforma constitucional de 1994.

<sup>18</sup> La cuestión federal sigue latente. Al discutirse la reforma constitucional de 1994 para el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, uno de los argumentos utilizados se basó en que esa ciudad es considerada patrimonio federal y no local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan B., 1881, *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital*, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires.
- Botana, Natalio R., 1983, "La lucha por la capital", en Romero, J. L. y L. A. Romero (comps.), 1983, *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Ed. Abril, Buenos Aires.
- Botana, Natalio R., 1985, *El orden conservador*, Hyspamérica, Buenos Aires.
- Carranza, Arturo B., 1926, *La cuestión Capital de la República*, Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso, Buenos Aires, 5 tomos.
- Cornblit, Óscar, E. Gallo y A. O'Connell, 1965, "La generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias", en Di Tella, T., G. Germani y J. Graciarena, *Argentina, sociedad de masas*, Ed. Eudeba, Buenos Aires.
- Cortés Conde, Roberto, 1965, "Problemas del crecimiento industrial (1870-1914)", en Di Tella, T., G. Germani y J. Graciarena, *Argentina, sociedad de masas*, Ed. Eudeba, Buenos Aires.
- Cortés Conde, Roberto y E. Gallo, 1967, *La formación de la Argentina moderna*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Gorostegui de Torres, Haydée, 1983, "El puerto de la pampa húmeda", en Romero, J. L. y L. A. Romero (comps.), 1983, *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Ed. Abril, Buenos Aires.
- Luna, F., 1994, *Buenos Aires y el país*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- Luna, Félix, 1994a, *Historia de los argentinos*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo M., 1955, *Historia económica de la Argentina*, Ed. Raigal, Buenos Aires.
- Oszlak, Óscar, 1990, *La formación del Estado Argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Pírez, P., 1986, *Coparticipación federal y descentralización del estado*, CEAL, Buenos Aires
- Pírez, P., 1994, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina-Centro, Buenos Aires.
- Rock, David, 1989, *Argentina, 1516-1987*, Ed. Alianza, Buenos Aires.
- Romero, José Luis, 1983, "La ciudad patricia", en Romero, José Luis y Luis A. Romero, *Buenos Aires: historia de cuatro siglos*, Ed. Abril, Buenos Aires.
- Ruiz Moreno, Isidoro J., 1986, *La federalización de Buenos Aires*, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires.
- Sábato, Jorge F., 1988, *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Sargent, Charles, 1974, *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930*, Arizona State University, Tempe.

Sarmiento, Domingo F., 1961, *Argirópolis o la capital de los Estados Confederados del Río de la Plata*, H. Concejo Deliberante, Buenos Aires (primera edición: Santiago de Chile, 1850).

Scobie, James R., 1986, *Buenos Aires: del centro a los barrios. 1870-1810*, Ed. Solar, Buenos Aires.