

Nicolás Avellaneda, estadista

Por Alfonso Santiago¹

Tabla de contenido

A)	El Territorio: la conquista del Desierto y la creación de la gobernación de la Patagonia	3
B)	La federalización de Buenos Aires y la supremacía definitiva de las autoridades federales sobre las provinciales.....	8
C)	El fomento de la inmigración y la colonización de tierras	11
D)	Los aportes en materia educativa	12
E)	La conducción política del Estado.....	13
F)	La política exterior.....	15
G)	Conclusiones	16
	Bibliografía	17

¹ Abogado y Doctor en Derecho (UBA). Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Austral. Miembro Titular de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires y Miembro Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

Entre las múltiples facetas que podemos destacar de la deslumbrante figura de Nicolás Avellaneda, en este capítulo de la obra colectiva nos vamos a detener en su consideración como uno de los mayores estadistas que han existido a lo largo de la historia de nuestro país.

Estadista es quien maneja con destreza la ciencia y el arte del gobierno de un Estado, comprende cabalmente su funcionamiento y realiza aportes significativos a su desarrollo y grandeza. Un estadista lleva al Estado en su cabeza y en su corazón, concibe su tarea de gobernante no sólo como una profesión, sino como una auténtica vocación a la que consagra todas sus mejores energías. Hay muchos gobernantes, presidentes, ministros y gobernadores, pero pocos de ellos merecen el calificativo de estadistas y entre ese selecto grupo podemos incluir a Nicolás Avellaneda.

Avellaneda fue el quinto presidente constitucional de nuestro país, luego de Urquiza, Derqui, Mitre y Sarmiento. Gobernó entre el 12 de octubre de 1874 y la misma fecha de 1880. La suya integra el grupo de lo que se ha dado en conocer como presidencias históricas. Le tocó ejercer la primera magistratura entre la revolución mitrista de 1874 y el alzamiento de Carlos Tejedor, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, de 1880.

En medio de crisis políticas y económicas, durante su Presidencia se realizaron muy significativos aportes a la consolidación definitiva del Estado Argentino, que había comenzado su derrotero organizacional casi siete décadas atrás en 1810. Durante los años de su Presidencia se duplicó el territorio nacional por la campaña al Desierto de 1879, se estableció la Capital Federal en 1880, se aseguró de modo definitivo la supremacía de las autoridades federales frente a los gobiernos federales que intentaban desafiarlas, se intentó pacificar el país, se creó fuerza política que gobernaría la Argentina por más de tres décadas, se solucionó una gravísima crisis económica, se neutralizaron posibles conflictos con países vecinos, se atrajo la inmigración y se distribuyó la tierra para su explotación, se siguió extendiendo el ferrocarril como medio de integración y progreso económico, se concretaron las primeras exportaciones agrícola-ganadera aprovechando las nuevas tecnologías disponibles, como las cámaras frigoríficas en los barcos. Si a estos aportes obtenidos para el engrandecimiento de nuestro país durante sus años como Presidente, le sumamos los que realizó en materia educativa siendo Ministro del Presidente Sarmiento y el rol que como legislador le correspondió en la sanción de la primera ley de Universidades, que lleva precisamente su nombre, estamos en condiciones de confirmar y fundamentar el merecido reconocimiento como estadista que hemos formulado con respecto a nuestro biografiado.

Sus aportes fueron decisivos en todos y cada uno de los elementos fundamentales que conforman todo Estado: el gobierno, el territorio y la población. Y aquellos otros que son relevantes en su vida y desarrollo históricos: convivencia política, educación de su gente, crecimiento económico, relaciones amistosas con otros países, etc.

Sintetizando los logros y proyecciones de la Presidencia de Avellaneda, afirma Félix Luna:

“Los seis años del período de la presidencia de Avellaneda, de 1874 a 1880, fueron los que definieron el perfil que tendría la Argentina del siglo XX. Sin Avellaneda no hubiera sido posible el proceso de modernización e incorporación en el orden mundial iniciado por Roca. Sin la enorme tarea de transformación llevada a cabo en aquellos años, no

hubiera sido posible iniciar en 1880 una nueva época nacional, expresión de los deseos de la Generación del 80”².

Podemos decir que antes de Avellaneda, la Argentina era un protoestado, un Estado que no había logrado su consolidación definitiva ni en el plano territorial, ni en el ámbito de la autoridad plena de su gobierno federal. Así como en 1871 se había producido la unificación alemana y la italiana, con el surgimiento de estos nuevos Estado, a fines de la década de 1870, se produce la consolidación definitiva del Estado Argentino.

Nicolás Avellaneda fue el más joven de los Presidentes argentinos, el primero que no había sido militar³, el primer tucumano en llegar a la más alta magistratura, tal vez el más profundamente católico⁴, padre de doce hijos, el único que, al igual de Jefferson y luego Eisenhower en Estados Unidos, fue Rector de una Universidad luego de haber sido Presidente de la Nación. Tal vez, el Presidente con carácter más equilibrado y ecuánime de su época⁵.

El propósito y la estructura de este Capítulo es ir repasando detenidamente los valiosísimos aportes que realizara Avellaneda a la configuración definitiva del Estado Argentino y al encausamiento de su vida política en las tres décadas finales del siglo XXI.

A) El Territorio: la conquista del Desierto y la creación de la gobernación de la Patagonia

Nicolás Avellaneda tuvo tres Ministros de Guerra: ellos fueron, nada más y nada menos que Adolfo Alsina, Julio Argentino Roca y Carlos Pellegrini. El primero ya había sido gobernador de la Provincia de Buenos Aires y los dos últimos llegarían a ser Presidentes de nuestro país.

² Luna, Felix, *Nicolás Avellaneda*, Ed. Planeta, 2001, pág. 126.

³ En el acto de asunción presidencial, su antecesor, Domingo Faustino Sarmiento, señaló: “Sois el primer presidente que no disparar una pistola, y entonces habéis debido incurrir en el desprecio soberano de los que han manejado armas para elevarse con ellas y hacerse los árbitros del destino de su patria. Sois presidente que no trae un partido organizado en el poder.... Sois el primer presidente, como Lincoln, que no tiene una biografía acentuada con hechos anteriores marcados; el primer presidente, como Thiers, de estatura diminuta, que deja el estudio del gabinete para mandar pueblos triados en todos sentidos por el desorden de la idea que antecesores los dejaron... Este bastón y esta banda os inspirarán luego lo que debéis hacer. Es la autoridad y el mando. Mandad y seréis obedecido”, Sarmiento, Domingo Faustino, *Discursos Populares*, Primer Volumen, pág. 391 y ss., Bs. As, 1899.

⁴ Cuando el 22 de febrero de 1878 asiste al funeral con motivo de la muerte del Papa Pio IX, quien mucho tuvo que ver con la reorganización de la Iglesia en la Argentina de esos años, declaró: “Soy católico y desde el fondo de mi corazón repito la plegaria que millones de hombres esparcidos por el haz de la tierra tienen hoy en sus labios.

⁵ Así, al inaugurar un momento a Mariano Moreno en 1877, expresó: “nadie estuvo en la verdad o el error de modo absoluto, y que no pertenece ésta en patrimonio indivisible a ningún hombre o a ningún partido”. Al abrir las sesiones del Congreso en mayo de 1877 y proponer su política de conciliación, afirmó: “No podemos decir al adversario: entre nosotros y vosotros nada en común fuera de la tierra que nos sustenta. La caridad es humana, la fraternidad patriótica, y la conciliación es un deber cívico cuando se trata de vivir bajo el imperio de la misma ley, puesto que caben sobreabundantes dentro de ella todos los disentimientos legítimos”. Tampoco se dejó llevar en ningún momento por el odio o la venganza por la muerte tan trágica de su padre, tema sobre la que siempre guardó un discreto silencio

El territorio bajo la autoridad efectiva del gobierno federal en 1874 comprendía el territorio de las catorce provincias históricas, bastante menos de la mitad de los casi tres millones que hoy componen el territorio nacional.

La amenaza de los ataques de los malones indígenas constituía un problema histórico con el que se había convivido en estas tierras desde que Pedro de Mendoza fundara la ciudad de Buenos Aires en 1536⁶.

Se hacía imperiosa hacer efectiva la manda constitucional de asegurar la paz interior y asegurar las fronteras (cfr. Preámbulo y art. 67 inc. 15 de la CN de 1853).

Fueron bien distintas las estrategias seguidas por sus dos primeros Ministros de Guerra en relación con la seguridad de la frontera del indio. Mientras que Alsina tenía una de carácter defensivo mediante la construcción de una zanja que atravesaba el territorio de la Provincia de Buenos Aires, Roca propuso y llevó adelante, luego del fallecimiento de Alsina, una ofensiva denominada conquista del Desierto, que consolidó definitivamente el dominio del gobierno argentino inicialmente en las tierras al Norte del Río Negro y luego de modo definitivo las que integran las actuales provincias patagónicas de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Para apreciar la gravedad del problema cabe recordar que, en diciembre de 1875, luego de que Avellaneda llevaba más de un año en la presidencia, un malón había arrasado Tandil, que en agosto de 1876 los caciques Namuncurá y Catriel asolaron Azul y Olavarría, en octubre de ese año el cacique Coliqueo había atacado Bragado y Pincen lo había hecho lo mismo en Junín. Los ataques de los malones y la inseguridad eran moneda corriente en el espacio pampeano.

La ley 215, sancionada durante la presidencia de Sarmiento, ya había establecido la necesidad de extender la frontera hasta los ríos Negro y Neuquén, pero ese objetivo no se había aún logrado. Una nueva ley, la 947, sancionada en 1879, dispuso de los recursos para hacer efectivo ese dominio. Para su sanción fue decisiva la aparición de la obra de Estanislao Zeballos, *La conquista de quince mil leguas*, que mostraban los enormes beneficios para el país que se derivarían de esa conquista territorial. Zeballos llegaba a comparar esta empresa con otras que también tenían lugar en esos años, como la construcción del Canal de Suez, la perforación de los Alpes para unir Francia con Italia o la construcción del ferrocarril que uniría las costas este y oeste de Estados Unidos.

En una larga exposición de motivos, el presidente Avellaneda y su ministro Roca exponían las razones por las que se proponía la ley 947. Allí se decía:

Al Honorable Congreso de la Nación:

El Poder Ejecutivo cree llegado el momento de presentar a la sanción del Honorable Congreso el proyecto adjunto, en ejecución de la Ley de 23 de agosto de 1867, que resuelve de una manera positiva el problema de la defensa de nuestras fronteras por el Oeste y por el Sur, adoptando resueltamente el sistema que desde el siglo pasado vienen aconsejando la experiencia y el estudio, como el único que, a una gran economía, trae aparejada una completa seguridad: la

⁶ Se puede consultar al respecto el excelente estudio de Miguel Angel De Marco, *La guerra de la Frontera. Lucha entre indios y blancos 1536-1917*, Emecé, Bs. As., 2013.

ocupación del Río Negro, como frontera de la República sobre los indios de la Pampa.

El viejo sistema de las ocupaciones sucesivas, legado por la conquista, obligándonos a diseminar las fuerzas nacionales en una extensión dilatadísima y abierta a todas las incursiones del salvaje, ha demostrado ser impotente para garantizar la vida y la fortuna de los habitantes de los pueblos fronterizos, constantemente amenazados. Es necesario abandonarlo de una vez e ir directamente a buscar al indio en su guarida, para someterlo o expulsarlo, oponiéndole enseguida, no una zanja abierta en la tierra por la mano del hombre, sino la grande e insuperable barrera del Río Negro, profundo y navegable en toda su extensión, del Océano hasta los Andes.

Hemos perdido mucho tiempo y puede afirmarse que cualquiera de los esfuerzos hechos en los avances sucesivos que se han realizado, a medida que la población crecía y se sentía estrecha en sus límites anteriores hubiera bastado para verificar la ocupación del Río Negro.

A mediados del siglo pasado ya los reyes de España aceptaban como un principio de defensa militar lo que hoy día ha llegado a convertirse en una verdad evidente y comprobada por la dolorosa experiencia que en sesenta y ocho años de vida nacional hemos cosechado con la destrucción constante de la primera fuente de nuestra riqueza rural, y la pérdida de numerosas vidas, cuantiosos tesoros, “que es imposible la defensa de una línea militar que se extiende por cientos de leguas, si no se cuenta, como auxiliar y base de defensa, con una barrera natural que pueda ser opuesta a las incursiones del salvaje”.

A consecuencia de las revelaciones del libro de Falkner, la España, temerosa de que fuesen a despertar la codicia de otras naciones a la Patagonia, cuya posesión hubiera sido un peligro para sus colonias del Río de la Plata y del Pacífico, ordenó a don Francisco Biedma y al piloto don Basilio Villarino, la exploración del Río Negro y de las costas patagónicas.

El éxito feliz obtenido por Villarino, determinó la presentación hecha por don Francisco de Biedma, en marzo de 1774, al virrey Marqués de Loreto, en la que hacía una exposición clara y evidente de la importancia estratégica del Río Negro como línea militar de defensa, y de las inmensas ventajas que su adopción reportaría al Reino por los extensos y fértiles territorios que, una vez ocupado este punto, serían adquiridos “para la cría y fomento del ganado”.

Otros proyectos y escritos semejantes se dieron a luz por aquel mismo tiempo. Es uno de los más notables el de don Sebastián Undiano y Gastelu, capitán de las tropas que guarnecían la frontera de Mendoza, que habían recorrido y estudiado los territorios del Sud, y conocido todos los escritos del afamado geógrafo don Félix de Azara, que en 1796 manifestaba la necesidad de ocupar el Río Negro, aconsejando esta solución como “el único medio de asegurar la tranquilidad y posesión de las Pampas, con mayor brevedad, ventaja y extensión”.

Así, el pensamiento de situar la frontera en el Río Negro, como la línea más corta, más económica y segura, data del siglo pasado. No es una idea nueva que se trate como solución improvisada a la más vital de las cuestiones que puedan preocuparnos, sino que por el contrario, cuenta con la sanción de un largo transcurso de tiempo, que ha madurado y hecho evidentes sus ventajas y con el asentimiento de todos los hombres notables que le han dedicado sus estudios.

En la elaboración de este sistema y en las diversas tentativas llevadas a cabo para realizarlo, se han hecho notar desde los primeros días de la Independencia hasta la fecha, militares distinguidos y hombres de Estado eminentes, que después de la caída de la tiranía, han consagrado esfuerzos laudables a la consecución de este gran desiderátum hasta que, al fin, el Congreso de 1867 convirtió en ley lo que, puede decirse con verdad, era una aspiración nacional.

El Poder Ejecutivo viene hoy simplemente a pedirnos los recursos necesarios para el cumplimiento de esta ley, votada en medio de la guerra que sostenía la Nación contra el Gobierno del Paraguay, y de las dificultades consiguientes a esta situación, porque el Congreso comprendía ya, que ese era el único medio de cortar de raíz los graves males de la inseguridad de la frontera.

Cuando surgió este pensamiento, en el siglo pasado, el desierto empezaba en el Fortín Areco, Mercedes y el Salado; los medios de acción eran deficientes y una serie incalculable de dificultades se oponía a su realización. Y, sin embargo, los informes elevados al Gobierno, estaban contestes en afirmar que la solución mejor y única definitiva, serían la ocupación militar del Río Negro.

Hoy la Nación dispone de medios poderosos, comparados con los que poseía el Virreinato y aun con los mismos con que contaba el Congreso de 1867 al dictar la Ley; el ejército se encuentra en Carhué y Guaminí, el corazón del desierto, a media jornada del Río Negro; la población civilizada se extiende por millares de leguas más allá de la línea de fronteras que nos legó el Virreinato, y la riqueza pública y privada que la Nación se halla en deber de garantizar, se ha centuplicado.

¿Podría vacilarse, con estos elementos y facilidades, en realizar hoy una operación que estuvieron dispuestos a llevar a cabo los virreyes, varios gobiernos patrios y el Congreso de 1867?

Hasta nuestro propio decoro, como pueblo viril, nos obliga a someter cuanto antes, por la razón o por la fuerza, a un puñado de salvajes que destruyen nuestra principal riqueza y nos impiden ocupar definitivamente, en nombre de la ley del progreso y de nuestra propia seguridad, los territorios más ricos y fértiles de la República.

Las ventajas de esta operación son evidentes, y, sin necesidad de acudir a los autores que han tratado de ella, ni participar del sentimiento y de la opinión pública que nos impulsan a poner manos a la obra, bastaría abrir una carta cualquiera de la Pampa, para ver que el Río Negro es por sí mismo una barrera

natural; que sería la línea más corta, segura y económica, y que, una vez ocupada, haría perder en poco tiempo hasta el significado de la palabra frontera, cuando no se trata de naciones extrañas, puesto que para la República Argentina no hay otra frontera por el Oeste y por el Sur, que las cumbres de los Andes y el Océano.

La primera línea actual, desde Patagones al Fuerte General San Martín, extrema derecha de la frontera de Mendoza, abraza una extensión de trescientas leguas geográficas, y la segunda línea de Buenos Aires y la de Córdoba, mide ciento sesenta leguas, formando entre ambas un total de cuatrocientas sesenta y nueve leguas, guarnecidas por sesenta jefes, trescientos setenta y dos oficiales, y seis mil ciento setenta y cuatro soldados que cuestan a la Nación en vestuarios, armas, alimentos, sueldos, caballos, etc. \$ fuertes 2.361.199 al año, sin contar el valor de las construcciones, alojamientos y zanjas que son necesarias en estos avances periódicos por líneas paralelas, siguiendo el sistema conocido desde la conquista.

Tampoco se halla comprendido en este gasto lo que se invierte en las movilizaciones extraordinarias a que hay que recurrir siempre para cubrir los puntos amenazados y que se encuentran desguarnecidos, pues es imposible, con 6.174 soldados, guardar completamente todos y cada uno de los puntos que pueden ser atacados por los salvajes.

Podríamos duplicar este ejército, siguiendo la vieja rutina, y el resultado sería el mismo, porque este sistema es contrario a la naturaleza de las cosas y a todo principio militar.

Entre tanto, la frontera en el Río Negro estará bien guardada por dos mil hombres, y aun por mil quinientos. Bastará ocupar a Choele-Choel, Chichinal, la confluencia de los ríos Limay y Neuquén y la parte superior de éste hasta los Andes, para hacer desaparecer todo peligro futuro.

La naturaleza del terreno árido y seco que caracteriza la zona comprendida entre el Colorado y el Negro, hasta la proximidad de las cordilleras, y lo profundo de las aguas de este último río, navegables en toda su extensión, facilitan admirablemente la defensa, con sólo ocupar ciertos pasos precisos. El resto estará defendido por él mismo.

Del Carmen de Patagones a Choele-Choel, o isla de Pacheco, situada a los 39° 29' de lat. Y 7° 18' long. O, de Buenos Aires, no se necesita un solo hombre para guardar toda la línea porque al Sur del Río Negro, en esta parte, no habitan tribus indígenas hasta una distancia muy considerable, y las que se encuentran después de esa región son de índole más mansa. La línea que habrá que guardar quedará así reducida, desde Choele-Choel a la Cordillera de los Andes, a setenta y tantas leguas. Debe tenerse presentes, además, que entre aquella isla y la confluencia del Limay con el Neuquén, a los 39° 13' de lat. Y 10° 27' de long., el Río Negro es de cauce más fijo, de barrancas más elevadas, y de una profundidad que varía entre 16 y 32 pies, según el comandante Guerrico, jefe distinguido de nuestra armada que exploró dicho río en 1872, y cuyo informe presentado al Ministro de la Guerra termina con estas palabras que deben merecernos entero crédito: "Para

concluir, diremos que se infiere de todo esto, y que tales son nuestras ideas, que la navegación hasta Nahuel Huapí no es de ninguna manera dudosa, y, por el contrario, la razón de tener su origen las aguas de la primera cuenca, sufrir aquella menos evaporación de Choele-Choel adelante, y de ningunos derramos conocidos, influyen poderosamente para demostrar que la desconfianza que se tiene o puede existir respecto a la posibilidad de navegar este río, es de todo punto infundada”.

La campaña al Desierto se desarrolló, según el plan elaborado por el Ministro Julio A. Roca entre mayo de 1878 y el mismo mes del año siguiente. El 25 de mayo de 1879 las distintas columnas se encontraron frente al Río Negro⁷. Como fruto de la campaña del Desierto se incorporaron 500.000 km² y se puso fin a la amenaza a la seguridad que durante siglos habían supuesto los malones indígenas.

En el último de su gobierno tiene lugar la creación de la Gobernación de la Patagonia, con capital en Carmen de Patagones y a cargo de Alvaro Barros, órgano de gobierno de las nuevas tierras incorporadas definitivamente al territorio nacional.

También, durante la presidencia de Avellaneda, se organizaron expediciones al Chaco Austral para consolidar el dominio territorial en esa zona norte de nuestro país, en las que se destacan las actuaciones de Aurelio Díaz y Luis Jorge Fontana, fundador de la ciudad de Formosa en 1879⁸.

Más adelante, en 1884 durante la presidencia de Roca, se sancionaría la ley de territorios nacionales y se establecerían nueve gobernaciones nacionales de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco, bajo el mando directo del gobierno federal.

Las acciones emprendidas durante la presidencia de Avellaneda significaron casi la duplicación del territorio con dominio efectivo del gobierno federal. El elemento territorial, clave en la gestión estatal, fue aumentado durante esos años como nunca lo fue antes ni lo sería después.

B) La federalización de Buenos Aires y la supremacía definitiva de las autoridades federales sobre las provinciales

Es sabido que recién en 1880 y luego de miles de muertos, la Argentina logró solucionar definitivamente la cuestión de la Capital Federal, lugar de residencia de las autoridades nacionales. Recién con ese hecho se pone fin al proceso de organización nacional que se había iniciado con la sanción de la Constitución Nacional en 1853.

La Constitución Nacional de 1853, sancionada con la participación de los representantes de las trece provincias, pero sin la intervención de Buenos Aires, disponía en su art. 3 que la Capital Federal sería la ciudad de Buenos Aires. La Provincia se opuso a cederla y, cuando luego de la batalla de Cepeda y el Pacto de San José de Flores, se reintegró a la Federación propuso la modificación de ese artículo. La Capital Federal no estaría ya

⁷ Para ver los detalles de esta campaña, se pueden consultar, entre muchas otras, la obra de Felix Luna, Soy Roca, Ed. Sudamericana, pág. 161 y ss.

⁸ Para ampliar sobre las campañas militares en el Chaco Austral, se puede consultar De Marco, Miguel Angel, ob. Cit., pág.

definida en una cláusula constitucional, sino que se establecería por una ley del Congreso, previa cesión hecha del territorio o territorios a federalizarse.

Durante la Presidencia de Mitre, se sancionó en 1865 la Ley de Compromiso por el que se establecía que las autoridades de la Nación residirían en la ciudad de Buenos Aires, conjuntamente con las autoridades provinciales. Esto era una clara debilidad para las autoridades nacionales, ya que el gobierno provincial mantenía su gobierno efectivo sobre el territorio y la población de la ciudad en materias decisivas como el de la seguridad, la policía y los tribunales de justicia.

Avellaneda se había decidido a poner fin a esta situación antes de finalizar su presidencia. Hacia fines de 1879 anunció el envío de una ley en este sentido. Ya en 1863, siendo diputado, Avellaneda había defendido con fuerza la necesidad de declarar a Buenos Aires como Capital Federal. Esta idea era apoyada por casi todas las provincias, excepto la de Buenos Aires que se negaba a entregar su perla más preciada al gobierno nacional.

La iniciativa presidencial despertó la alarma del entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Tejedor, quien era a la vez contendiente del candidato a la Presidencia por el oficialismo, el General Julio Argentino Roca. En el mes de febrero, Carlos Tejedor propuso declinar su candidatura presidencial, si también lo hacía Roca, propuesta que fue rechazada de plano por este último.

El 11 de abril de 1880 se realizaron elecciones presidenciales y la gran mayoría de los electores respondían a Roca. Tejedor sólo se impuso en las provincias de Corrientes y Buenos Aires. Este revés electoral y la inminencia de un nuevo gobierno nacional en manos de un provinciano como Roca, llevó a Tejedor y a gran parte de la dirigencia porteña a un enfrentamiento abierto con las autoridades federales, con el armado de milicias provinciales e intentos separatistas. Estaba en juego tanto el resultado electoral como, nada menos que la cesión de la Capital provincial a la Nación.

La situación se ve agravando de tal modo que, a comienzos de junio, el Presidente Avellaneda acepta la propuesta de su ministro de Guerra Carlos Pellegrini de trasladar la sede de las autoridades federales a Belgrano y estar allí protegidas por el coronel Luis María Campos, a cargo del ejército de línea apostado en la Chacarita de los Colegiales y que era leal a las autoridades nacionales. El Presidente se instala en Belgrano el día 3 de junio y el 4 emite un decreto por el que se designa al pueblo de Belgrano como lugar provisorio de residencia para las autoridades nacionales. Allí se trasladan los senadores y la mitad de los diputados.

A lo largo del mes de junio hay numerosos enfrentamientos entre las tropas nacionales al mando de Roca y los rifleros de Tejedor en los combates en Olivera, Barracas, Los Corrales y, finalmente, en Puente Alsina, con más de tres mil bajas, entre muertes y heridos. El triunfo final corresponde a las fuerzas nacionales.

El día 22 Tejedor designa a Mitre para que inicie las negociaciones con el gobierno federal. Fruto de esas negociaciones, Carlos Tejedor demite, asume el Vicegobernador José María Moreno y se desarman las milicias provinciales. Tiempo después, se interviene la provincia, se constituye una nueva legislatura provincial que acepta la cesión de Buenos Aires para que sea Capital Federal. Ello permite que el 22 de agosto de 1880 ingrese al Senado el proyecto de ley que fija la Capital Federal en Buenos Aires y el 20 de septiembre se sanciona de modo definitivo esa ley.

El 12 de octubre de 1880 asume Julio Argentino Roca como nuevo Presidente y el 8 de diciembre se produce la entrega definitiva de la Ciudad a las autoridades nacionales.

La federalización de la ciudad de Buenos Aires, concretada mientras expiraba la presidencia de Nicolás Avellaneda, significó desde el punto de vista político e institucional algo aún más relevante que la fijación de la Capital Federal de acuerdo a lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución Nacional. Significó el triunfo definitivo del gobierno federal frente a los poderes provinciales que sucesivamente lo resistieron durante casi tres décadas desde la sanción de nuestra carta magna en 1853. Durante la presidencia de Urquiza (1854-1860) la provincia de Buenos Aires permaneció separada de la Confederación Argentina que tuvo que establecer su Capital en la Ciudad de Paraná. Durante la Presidencia de Mitre (1862-1868), mientras el país afrontaba la guerra del Paraguay (1865-1870), las huestes del Chacho Peñaloza y Felipe Varela assolaban las provincias del noroeste argentino. En la Presidencia de Sarmiento (1868-1874), Lopez Jordán, tras dar muerte a Urquiza, se alzaba en las provincias mesopotámicas. El presidente Avellaneda (1874-1880) debió soportar dos insurrecciones en la Provincia de Buenos Aires que se negaba a reconocer la derrota electoral de sus propios candidatos presidenciales y a entregar su Capital. La provincia de Buenos Aires es decapitada y si, a partir de la reforma constitucional de 1866 había entregado definitivamente la Aduana, ahora era el turno de su perla más preciosa: la ciudad de Buenos Aires.

El triunfo militar del ejército nacional de línea frente a las milicias de Carlos Tejedor y la posterior federalización de Buenos Aires afianzaron de modo definitivo el orden constitucional y la supremacía de las autoridades federales que en adelante no serían nuevamente desafiadas por las armas provinciales. Solo entonces fue posible el plan de Paz y Administración que propuso Roca, el sucesor de Avellaneda.

Este núcleo duro del Estado Argentino fue producto tanto de las normas constitucionales como del Ejército nacional surgido como consecuencia de la Guerra del Paraguay. Contando con la fuerza militar de ese Ejército, el Estado Nacional consolidaría su poder en todo el territorio nacional y su supremacía respecto de los gobiernos provinciales⁹. Las provincias ya no contarían más con sus milicias provinciales, como elemento de fuerza para resistir a las autoridades federales.

Sobre ese núcleo estatal duro, consolidado bajo la Presidencia de Avellaneda, se desarrollaría exitosamente por más de seis décadas el proyecto político establecido en la Constitución de 1853, dando paso a la Argentina moderna. Luego de aplacar la rebelión mitrista en 1874, al inaugurar las sesiones del año legislativo de 1875, afirmaba Avellaneda: “nada hay dentro de la Nación superior a la Nación misma”. Al concluir su presidencia, tras la derrota de Carlos Tejedor, había hecho realidad ese principio fundamental de nuestra organización nacional. Debido a este logro, su sucesor, Julio Argentino Roca pudo afirmar en su discurso inaugural que “el imperium de la Nación ha sido establecido para siempre después de sesenta años de lucha sobre el imperium de las provincias”, lo que permitiría que “en adelante, libres ya de estas preocupaciones y de las conmociones internas que a cada momento ponían en peligro, hasta la integridad de la República”, el gobierno podría llevar adelante el programa político de paz y administración que tanta prosperidad brindaría al país en las próximas décadas.

⁹ Por su parte, Roca, al comentar la situación que se planteaba con la rebelión de Tejedor, había afirmado: “Ya que lo quieren así, sellaremos con sangre y fundaremos con el sable, de una vez para siempre, esta nacionalidad argentina que tiene que formarse, como las pirámides de Egipto y el poder de los imperios, a costa de la sangre y del sudor de muchas generaciones. Es posible que esté reservada a la nuestra el último esfuerzo y la corporización del sacrificio. Que no nos falte el coraje, la energía y la resolución en el momento de la prueba”, cfr. Luna, Felix, *Soy Roca*, ob. cit., pág. 189.

C) El fomento de la inmigración y la colonización de tierras

Otro notable aporte de Nicolás Avellaneda a nuestro país lo constituyen sus iniciativas para aumentar la población mediante el fomento de la inmigración y sus propuestas acerca de la política de tierras fiscales que debía seguirse. Si el territorio es un elemento clave en la configuración de un Estado, mucho más aún lo es su componente humano, la población.

Afirma Félix Luna: “muy destacable dentro del período presidencial de avellaneda fue la política destinada a fomentar la inmigración y la colonización. Una de sus inquietudes de gobernante más permanente fue la atracción y radicación del inmigrante en suelo argentino. En 1875 acompañó su mensaje de apertura del Congreso con un proyecto de ley sobre inmigración y colonización. Allí se establecen las bases legales para instalar pueblos y colonias en todo el territorio, especialmente en la línea de frontera. Apostaba no sólo a la llegadas de extranjeros sino a radicarlos, vincularlos al país por tierra y a la vez dispersarlos para las labores agrícolas”¹⁰. Hasta 1876, sólo el 10 % de los inmigrantes se habían dedicado a las tareas agrícolas.

Durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, en 1876, se sancionó y promulgó la ley 817, la primera que regula de modo orgánico y sistemático la inmigración y colonización de las tierras. Esta ley, que es conocida como la “ley Avellaneda”, constaba de dos partes, la primera de ellas dedicada a la inmigración y la segunda a la colonización de las tierras. Se trata de una ley modelo para la época en materia de políticas públicas.

Se consideraba que era inmigrante “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la república para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias o de las empresas particulares, protectoras de la inmigración y la colonización.

El art. 2 de la ley de inmigración y colonización atribuía al Departamento de Inmigración, entre otras, las siguientes funciones:

- 1ª. Mantener comunicación activa y directa con los Agentes de inmigración de la República en el exterior, con las Comisiones de su dependencia y con todas las autoridades públicas del país, sobre aquellos puntos que se relacionen con el fomento de la inmigración y con su distribución en la forma más útil y provechosa;
- 2ª. Proteger la inmigración que fuese honorable y laboriosa y aconsejar medidas para contener la corriente de la que fuese viciosa o inútil;
- 3ª. Inspeccionar los buques conductores de inmigrantes y exigir el cumplimiento de las leyes en los puntos en que se refieran al alojamiento, alimentación, comodidades, régimen higiénico y seguridad de los inmigrantes;
- 4ª. Contratar el pasaje de los inmigrantes con una o más empresas de navegación, sujetando los contratos a la aprobación del Poder Ejecutivo;
- 5ª. Intervenir en el desembarco de los inmigrantes y de su equipaje;

¹⁰ Ob. Cit., pág. 122.

6ª. Exigir a los capitanes de buques conductores de inmigrantes, las listas de estos, sus pasaportes, papeles, conocimientos y demás informes que se considerasen necesarios;

7ª. Proveer a la colocación de los inmigrantes por intermedio de las Oficinas de Trabajo;

8ª. Propender por todos los medios a su alcance a fomentar y facilitar la internación de los inmigrantes en el interior del país;

9ª. Proveer por cuenta de la Nación, al embarco y transporte de los inmigrantes que quisieran internarse;

10ª. Dirigir la inmigración a los puntos que el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Oficina de Tierras y Colonias designe para colonizar.

Fue esta ley la que guio la política migratoria durante las siguientes décadas permitiendo que la población argentina creciera de 1.830.000 habitantes registrados en el censo de 1869 a 7.780.000 en el censo de 1914.

También en agosto de 1875 Avellaneda envía al Congreso una ley sobre colonización del Chubut, en las orillas del río que lleva el mismo nombre. Ello es muestra de su visión estratégica que consideraba la colonización de la Patagonia como un factor decisivo frente a las ambiciones chilenas sobre ese territorio.

D) Los aportes en materia educativa

Los aportes que Avellaneda hiciera a la construcción del componente humano del Estado, su población, no sólo se traduce en un aspecto cuantitativo sino, también, desde lo cualitativo, con la labor realizada como Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública durante la presidencia de Sarmiento y luego como legislador nacional durante la presidencia de Roca.

Reseñando la labor de Avellaneda como Ministro de Educación de Sarmiento, sostiene Felix Luna que “al finalizar el gobierno de Sarmiento, en 1874, se habían sumado ochocientas escuelas a las mil que existían en 1868 en todo el territorio nacional.; los alumnos que accedían a la instrucción primaria ascendían a cien mil, guiados por dos mil ochocientos maestros. Se había creado la Escuela de Niñas, el Colegio de Sordomudos, el Observatorio Astronómico, la Academia de Ciencias, la Facultad de Ciencias Físicas, el Colegio Militar y la Escuela Naval. Si bien la iniciativa para concretar tamaña reforma educativa en el país había sido avalada por el presidente Sarmiento, el plan de ejecución tenía la firma indiscutible del ministro Nicolas Avellaneda”¹¹.

Durante su presidencia se dicta una ley que prevea la creación de Escuelas normales en todas aquellas provincias que lo solicitan, se produce la reforma de los planes de estudios de los colegios nacionales y se crea el Departamento de Ingenieros Civiles de la Nación.

Siendo senador, promoverá la sanción de ley 1597 de universidades, que regulará la vida de dos universidades nacionales existentes en ese momento, la de Córdoba y la de Buenos Aires. Como ya hemos dicho, Avellaneda será Rector de la Universidad de Buenos Aires

¹¹ Ob. Cit., pág. 98

Otro hito logrado bajo su gobierno es la repatriación de los restos del General José de San Martín el 29 de mayo de 1880, treinta años después de su fallecimiento en 1850. El homenaje que se le rinde, junto a las biografías suya y de Belgrano que en esos años escribe Bartolomé Mitre, ayudarán a crear una identidad cultural en torno a los próceres, elemento fundamental de todo Estado que se precie como tal.

E) La conducción política del Estado

Todo buen estadista ha de ser experto en el difícil arte de la conducción política, sabiendo recrear permanente la unidad por medio de la razón y los acuerdos y así superar las naturales diferencias y conflictos propios de la vida política, a la vez de ejercer con energía el poder y la fuerza legítima cuando ello es lo más acertado. En este difícilísimo arte, que combina sabiamente las exigencias de las virtudes de prudencia, paciencia y fortaleza, también sobresalió Nicolás Avellaneda. Su bonhomía personal, su carácter conciliador y su destaca elocuencia fueron condiciones políticas que supo armonizar con la firmeza para adoptar decisiones fuertes y duras cuando la situación y el bien del país así lo exigía.

Describiendo su propia personalidad, afirmaba de sí Avellaneda: “Llevo polvo en mis vestidos, palidez enfermiza en la frente, pero creo todavía en el deber como fuerza para mi vida y en la libertad como destino para mi pueblo”¹².

Hemos ya recordado que, en el acto de asunción presidencial, su antecesor, Domingo Faustino Sarmiento, le recordó que “era el primer presidente que no sabe disparar una pistola (...) sois el presidente que no trae un partido organizado al poder (...) Mandad y seréis obedecido”.

Sin embargo, hemos visto que su presidencia se desarrolló entre dos revoluciones llevadas a cabo por las fuerzas porteñas de Mitre y Tejedor. Churchill decía que el buen político ha de ser magnánimo en la victoria, determinado en la lucha y desafiante en la derrota. Estas características, especial la primera, se pusieron de manifiesto con el trato que Avellaneda dispensó a las fuerzas porteñas a las derrotó en esas dos ocasiones.

Luego de que las fuerzas nacionales derrotaran a los sublevados mitristas en La Verde y Santa Rosa y de los correspondientes juicios llevados a cabo por los Consejos de Guerra, Avellaneda impulsó la política de la llamada conciliación. Así nombró en 1876 al mitrista Norberto de la Riestra como Ministro de Hacienda y en 1877 acordó con el propio Mitre incorporar a su gabinete a José M. Gutierrez y Rufino de Elizalde, reincorporar a los militares que habían sido dado de baja y designar candidatos de común acuerdo para la gobernación de la provincia de Buenos Aires y para las elecciones de diputados nacionales de 1878. La conciliación de los partidos sufrió un duro golpe con la muerte de Adolfo Alsina, jefe del Partido Autonomista, y el surgimiento de Julio Argentino Roca, primero como Ministro de Guerra y luego como candidato presidencial.

Durante su presidencia y para enfrentar la gravísima crisis financiera, tuvo que adoptar decisiones duras y fuertes. Para equilibrar el presupuesto nacional, a principios de 1875, de una Ley de Aduanas que aumentaba un 40 % los derechos de importación de productos industriales. Posteriormente, a fines del mismo año el presidente se decidió a una

¹² Avellaneda, Nicolás, *Escritos y discursos*, Buenos Aires, 1910, t. III, pág. 142.

reducción masiva del gasto público, despidiendo 6000 empleados públicos y bajando los sueldos de los funcionarios públicos en un 15 %. En un célebre discurso, afirmó que “hay dos millones de argentinos que economizarán hasta sobre su hambre y su sed, para responder en una situación suprema a los compromisos de nuestra fe pública en los mercados extranjeros”¹³. Medidas extremas que hoy golpean nuestra sensibilidad, pero a través de las cuales se pudo salir delante de una crisis financiera interna y externa a la vez, garantizando la credibilidad internacional de nuestro país. Esas severas medidas permitieron la progresiva mejora de la agobiante situación económica y financiera. En 1879 los ingresos públicos reales superan por primera vez a los que estaban presupuestados.

Como hemos visto, durante el conflicto con el gobernador Carlos Tejedor por la federalización de Buenos Aires, Avellaneda extremó la paciencia para frenar el inminente enfrentamiento, hasta considerar que ello era inevitable. A partir de ese momento, actuó con total firmeza, ordenando el traslado del gobierno a Belgrano, venciendo militarmente al gobernador rebelde y logrando finalmente la anhelada federalización de Buenos Aires.

Un talento del estadista es rodearse de colaboradores capaces, sin miedo a compartir el poder. Avellaneda contó ministros y colaboradores talentosos y de fuerte personalidad, sin temer ser opacados por ellos. Baste recordar, como lo hemos hecho, quienes fueron sus tres Ministros de Guerra y Marina, Alsina, Roca y Pellegrini, para dar prueba cabal de ello. Con el primero comenzó la tarea de la extensión de la frontera Sur, con Roca avanzó hasta el Río Negro y con el consejo y la acción de Pellegrini logró vencer a la rebelde Buenos Aires y establecer definitivamente la Capital Federal.

En su gobierno se sentaron las bases para la formación de la liga de gobernadores y del PAN, el Partido Autonomista Nacional, la plataforma y construcción política que gobernaría el país por varias décadas, dando continuidad a las ideas y políticas públicas que impulsó Avellaneda desde su presidencia.

En el difícil tramo final de su presidencia llegó incluso a pensar en su renuncia, si ello hubiera contribuido a la pacificación del país, que fue finalmente rechazada por el Congreso. Al entregar el mando presidencial a su comprovinciano Julio A. Roca declara sobre los años de su gobierno: “Los tiempos han sido tormentosos y bajo su influencia he podido a veces preguntarme si había debido ambicionar o aceptar el gobierno. Pero no me he arrepentido nunca de haberlo ejercido con equidad constante y con benevolencia casi infatigable”.

Siendo un hombre político, supo estar desprendido del poder y concebirlo fundamentalmente como un acto de servicio. El día que terminó su presidencia el diario El Nacional comenta: “El ex presidente se mostraba jovial, como nunca; parecía que respiraba brisas de libertad después de un limitado cautiverio”. Luego de haber ejercido la máxima magistratura siguió ejerciendo con total naturalidades otros cargos y responsabilidades públicas al servicio del país.

Afirma Félix Luna que “Avellaneda no llegó a ser un caudillo ni un líder popular. Sin embargo, siempre se lo recordó como un gran hombre, un presidente que consiguió importantes logros para la Nación empleando únicamente el poder que la lucidez de la razón”¹⁴

¹³ Heraclio Mabragaña, *Los Mensajes*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos, 1910, pág. 437.

¹⁴ Ob. Cit., pág. 139.

F) La política exterior

Una de las habilidades propias del estadista es saber con maestría las relaciones internacionales de un Estado. En este punto, también se destacó el primer presidente tucumano¹⁵.

Afirma Felix Luna que Avellaneda, durante su presidencia, “al igual que Sarmiento tuvo que enfrentar conflictos limítrofes con varios países vecinos. Resolvió estos diferendos mediante tratados diplomáticos, pero sin renunciar a la defensa de la soberanía nacional”¹⁶.

El 3 de febrero de 1876 se firmó el tratado de límites con el Paraguay y se sometió al arbitraje del Presidente norteamericano Hayes el diferendo sobre el Chaco Boreal, resuelto en 1878 a favor de Paraguay. La frontera con ese país quedó fijada en el río Pilcomayo¹⁷.

En 1879, al final de la presidencia de Avellaneda, tuvo lugar el inicio de la Guerra del Pacífico entre Chile, por un lado, y Perú y Bolivia, por el otro bando. Nuestro país permaneció neutral en esa importante contienda entre países sudamericanos. Aprovechó la focalización de Chile en ese conflicto para consolidar el dominio sobre la Patagonia y firmar el primer tratado de límites cordilleranos en 1881.

Avellaneda supo manejar con maestría y equilibrio la compleja relación triangular con Chile y Brasil¹⁸, países que se disputaban la supremacía en el Cono Sur, con posibilidades de alianzas cruzadas que podrían ser perjudiciales para nuestro país. Evitó que los conflictos y tensiones pasaran a mayores y pudieran ocasionar algún conflicto bélico.

También durante su presidencia se envió al Congreso la Convención sobre el Sistema Métrico Decimal, firmada en París. Al fundar su pedido de aprobación por el Congreso, afirma Avellaneda que se pretende “obtener un nuevo vínculo entre las naciones: la unidad general de pesas y medidas”. Este es un botón de muestra de su vocación universalista, abierta a la relaciones e integración con otros países de la comunidad internacional, como señala el art. 27 de la CN.

Luego de terminada su presidencia, Avellaneda realizó, por pedido del presidente Roca, algunas misiones diplomáticas. En particular, en 1882 viaja a Brasil como embajador sin credenciales para negociar la solución a los límites internacionales de la provincia de Misiones. Allí pone de manifiesto también sus dotes diplomáticas. Permanece dos meses en Río de Janeiro y es declarado “Huespe de Honor del Imperio”. Al concluir su visita,

¹⁵ Para ampliar este punto, se puede consultar el trabajo de Luis Santiago Sanz, *La política exterior durante la presidencia de Avellaneda*, Bs. As., 1987.

¹⁶ Ob. Cit., pág. 123.

¹⁷ Al fundamentar la firma de este Tratado, afirma Avellaneda: “solo tomamos, después de la guerra que fue tan costosa y dal victoria que fue tan cruenta, lo que en todo tiempo se reconoció incontrovertiblemente como nuestro y que entregamos, a la decisión de un juez lejano e imparcial, lo que siendo también nuestros se reputa infundadamente por algunos como dudoso”. Avellaneda, Nicolás, *Escritos y Discursos*, Vol. I-XII, pág. 71, Bs. As., 1910.

¹⁸ En diciembre de 1877, en un banquete ofrecido por el Embajador de Brasil, con motivo del cumpleaños del Emperador de ese país, Avellaneda señaló a la hora del brindis que las dos naciones, aliados en la Guerra de la Triple Alianza, tendría que permanecer “amistosamente unidos para siempre para cumplir la misión de libertad y civilización que les está destinada en esta parte de América”, cfr. *La Tribuna*, diario 11-XII-77.

lo despide el Emperador, quien afirma: “Lleva usted a su país esta promesa mía: mientras viva no consentiré la guerra: necesitamos salvar medio continente y lo salvaremos”.

En septiembre de 1885 se firmó con Brasil un tratado que establecía los procedimientos para solucionar los diferendos limítrofes con ese país. Años después, con el arbitraje del Presidente norteamericano Cleveland se solucionaron de modo definitivo esos diferendos.

G) Conclusiones

Considero que a lo largo de los distintos apartados que conforman este Capítulo han quedado expuestos las dotes excepcionales y los significativos logros y aportes que realizara Nicolás Avellaneda como gobernante de nuestro país, los que justifican plenamente su consideración como un verdadero hombre de Estado, un auténtico estadista, constructor de nuestro Estado Nacional junto a las destacadas figuras que gobernaron nuestro país en la segunda parte del siglo XIX en el inicio de nuestra era constitucional.

Es mucho lo que se aprende sobre la ciencia del gobierno de un Estado estudiando y analizando la presidencia de este ilustre presidente tucumano.

Tal vez su figura de Nicolás Avellaneda merezca, por sus enormes aportes que ha realizado a nuestro país, una consideración y reconocimiento aún mayor del que hasta ahora ha recibido.

Espero que esta obra colectiva y este capítulo destinado a estudiar principalmente los años y actos de su presidencia contribuyan a saldar esa deuda parcial de gratitud hacia quien fuera uno de los mejores Presidentes de toda la historia argentina.

Bibliografía

- Amadeo, Octavio R., *Vidas Argentinas*, Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1934.
- Avellaneda, Nicolás, *Escritos y discursos*, Buenos Aires, 1910
- Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel, *De la República posible a la República Verdadera (1880-1910)*, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1997.
- De Marco, Miguel Angel, *La guerra de la Frontera. Lucha entre indios y blancos 1536-1917*, Emecé, Bs. As., 2013.
- Gallo, Vicente, “La presidencia de Avellaneda, Una página de historia institucional y política”, Conferencia pronunciada en el Instituto Popular de Conferencias, 14 de junio de 1918.
- Luna, Felix, *Nicolás Avellaneda*, Ed. Planeta, 2001.
- Luna, Felix, *Soy Roca*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1989.
- Mabragaña, Heraclio, *Los Mensajes*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos, Buenos Aires, 1910.
- Páez de la Torre (h), Carlos, *Nicolás Avellaneda*, Planeta, Bs. As., 2001
- Sanz, Luis Santiago, *La política exterior durante la presidencia de Avellaneda*, Bs. As., 1987.
- Sarmiento, Domingo Faustino, *Discursos Populares*, Primer Volumen, Buenos Aires, 1899.