

## **Caudillo e Instituciones en el Río de la Plata. El caso de Santa Fe entre 1819 y 1838.<sup>1</sup>**

Sonia TEDESCHI<sup>2</sup>.

### INTRODUCCIÓN

Los últimos debates acerca de los procesos de formación de las naciones en Iberoamérica durante el siglo XIX, han dado como resultado una importante renovación historiográfica. Los trabajos publicados así como las investigaciones en curso están revelando la complejidad de dichos procesos y los matices específicos a cada uno. Esta visión innovadora ha sido impulsada desde el consenso de un conjunto de historiadores por discutir, en profundidad, una problemática fuertemente marcada por puntos de vista tradicionales, potenciando el estilo de una historia crítica y en constante revisión. Así, varios casos como México, Brasil, Perú, Argentina han sido puestos en foco e interrogados desde distintos ángulos: el caudillismo, la constitución de espacios políticos, sistemas de representación, ideas y prácticas políticas, entre otros. Los resultados de ese esfuerzo conjunto constituyen sólidos aportes al conocimiento propiamente dicho de la construcción de naciones iberoamericanas, a la vez que ofrecen nuevas herramientas conceptuales para seguir abordando distintos fenómenos manifestados en el período.<sup>3</sup>

Este trabajo es parte de una investigación mayor en la que se pretende aportar nuevas evidencias para el análisis del fenómeno del caudillismo contenido en la

---

<sup>1</sup> Publicado en ACTAS CD JHRC 001 Primeiras Jornadas de História Regional Comparada, Fundação de Economia e Estatística y PUCRS, Porto Alegre, Rio Grande del Sur, Brasil, 23 al 25 de agosto de 2000. Versión revisada especialmente para este Dossier teniendo en cuenta algunos aspectos desarrollados en la Tesis de mi autoría: “Política e instituciones en el Río de la Plata. El caso de Santa Fe entre 1819 y 1838”, V Maestría en Historia Latinoamericana, UIA, La Rábida, 2003. Agradezco los comentarios vertidos sobre la primera versión de este trabajo, por los miembros del Programa Historia Argentina Siglo XIX, sede Instituto “Dr. Emilio Ravignani”.

<sup>2</sup> CONICET/Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani” (FFyL, UBA)/CCT Santa Fe – FHUC/Universidad Nacional del Litoral

<sup>3</sup> Algunas obras principales son: Marcello Carmagnani (Coord.), 1993; Antonio Annino, Luis Castro Leiva, François Xavier Guerra (Comps.); 1994; Antonio Annino (Coord.) 1995; François Xavier Guerra, 1995; José Carlos Chiaramonte 1995, 1997, 2000; Noemí Goldman, Ricardo Salvatore (Comps.) 1998. Hilda Sábato (Coord), 1999.

experiencia formativa de los Estados provinciales rioplatenses, durante la primera mitad del siglo XIX. Una perspectiva que otorga mayor claridad explicativa a la densidad de esa experiencia es la que considera a las provincias del Río de la Plata que emergen como Estados o Soberanías independientes al fin de la década de 1810, articuladas finalmente en un cuerpo político de sustancia confederal hasta 1853. De hecho, estos Estados en su evolución asumieron facultades para ejercitar la soberanía en campos diversos y alcanzaron distinto grado de estatalidad, en cuyo desarrollo y determinación tanto lo legal como lo legítimo conformaron puntos clave.<sup>4</sup> Dentro de este marco teórico, la provincia de Buenos Aires ha sido objeto predominante de análisis por su evidente protagonismo en la configuración de un espacio político rioplatense. Sin embargo, ha quedado planteada la necesidad de seguir indagando en diferentes niveles a las otras provincias por las particularidades que presentan en su desarrollo estatal. El propósito de este trabajo es una aproximación al caso de Santa Fe como realidad epocal alternativa desde ese concepto, examinando la constitución de una esfera político-institucional local bajo un régimen de caudillo. Algunas variables como la escasa dimensión territorial, la baja densidad demográfica, la composición de la élite y su inserción en la vida social e institucional, la formulación de un texto constitucional, la permanencia del Cabildo hasta 1832, introducen matices propios al desarrollo histórico de esta sociedad y a su modelo de Estado, los que justifican en parte su elección.<sup>5</sup> Por otro lado, el caudillismo como una colección de casos de personalismo fuerte fue predominante en la herencia historiográfica tradicional. Ante ciertas persistencias en este tipo de análisis, surgieron esfuerzos revisores del caudillismo como fenómeno desde nuevas perspectivas, que ya han entregado interesantes resultados para el área del Río de la Plata.<sup>6</sup> En esta línea, hemos procurado mostrar variaciones de aquella visión rígida, en particular las que refieren a las características dadas de vacío institucional en entidades políticas lideradas por

---

<sup>4</sup> José Carlos Chiaramonte, 1993, pp. 113-117.

<sup>5</sup> La jurisdicción santafesina, en el período que nos ocupa, comprendía una angosta franja territorial recostada sobre la margen izquierda del río Paraná en sus tramos medio e inferior. Fue formalizada por el Estatuto Provisorio provincial de 1819, estableciéndose un Dpto. La Capital con cabecera en la ciudad de Santa Fe y tres Dptos. de campaña con pueblos cabecera y sus correspondientes dominios rurales: Rosario, Coronda y Rincón de San José. En cuanto a la población, solo contamos con una estimación de unos 15.000 habitantes para 1816-1817, según Ernesto Maeder en *Evolución demográfica argentina desde 1810 a 1869*, Buenos Aires, Eudeba, 1969.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el artículo de José Carlos Chiaramonte "Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del Litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX". *Desarrollo Económico*, Buenos Aires v.26, n.102, 1986; Noemí Goldman, 1993; Noemí Goldman y Ricardo Salvatore, 1998.

caudillos.<sup>7</sup>

Para esta investigación establecimos una periodización entre 1819 y 1838, años en los cuales Santa Fe fue gobernada por Estanislao López, caudillo de gran influencia en el Litoral rioplatense. Dentro de ella distinguimos dos etapas en la conformación de una esfera político- institucional local. El primer tramo desde 1819 a 1832 en que conviven de manera simultánea el Cabildo, la Junta de Representantes y el Gobernador.<sup>8</sup> Desde 1833 a 1838, año de la muerte de López, el segundo tramo en el que la institución capitular ha sido disuelta por una Ley de la Junta en acuerdo con el Gobernador, los que continúan en la administración de la provincia.

En este desarrollo atenderemos aspectos referidos al proceso de retracción institucional que sufrió el Cabildo. También se considerará el funcionamiento de la Junta de Representantes, con el objeto de ponderar su grado de independencia, de estimar la importancia de los asuntos de su competencia y de conocer su alcance legislativo. Un análisis focalizado en la figura del Gobernador ahondará en sus atribuciones, su poder de intervención y decisión en los problemas locales y en las relaciones interprovinciales. En forma simultánea, indagaremos sobre la interrelación en el interior de esa esfera político-institucional y la oscilante frontera de sus incumbencias esbozadas en el Estatuto de 1819 y a las que, en el transcurso del gobierno de López y por diversas razones, veremos reacomodar.

#### DE LA DEPENDENCIA INTENDENCIAL A LA AUTONOMÍA.

A fines del siglo XVIII, la política reformista de los Borbones implantó el régimen de Intendencias que reestructuraba la administración colonial en el territorio del Virreinato del Río de la Plata, tratando de ejercer un mayor control administrativo y fiscal. La ciudad de Santa Fe quedó subordinada a la Intendencia de Buenos Aires, debiendo aceptar autoridades designadas en dicha capital como los Tenientes de Gobernador, Oficiales de Real Hacienda y otros funcionarios. La resistencia local a esta dependencia se manifestó en desobediencias a varias de las órdenes impartidas y particularmente, en peticiones reiteradas para elegir gobernantes “nativos” o “vecinos”

---

<sup>7</sup> En sus estudios sobre los caudillos hispanoamericanos, John Lynch ha elaborado un modelo de estructuras caudillares introduciendo interesantes estudios de caso y tipologías. Sin embargo, sigue siendo necesario dar suficiente cuenta de la variedad de matices que dicha problemática brinda. John Lynch, *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*, Madrid, Mapfre, 1993.

<sup>8</sup> La Junta de Representantes durante el período recibirá otras denominaciones distintas: Junta Representativa, Representación, Sala de Representantes, Legislatura. Al cargo de Gobernador también se lo menciona como Poder Ejecutivo.

de Santa Fe en los principales cargos.<sup>9</sup> El quiebre del orden colonial y la revolución de 1810 inauguraron intensos debates acerca de la nueva organización política que debía regir en el Río de la Plata. Buenos Aires encabezó la tendencia centralista, defendiendo sus antecedentes de capital virreinal; la tendencia opositora liderada por José Artigas desde la Banda Oriental, resumió el carácter autonomista de los pueblos que, sin embargo, aspiraban a unirse en un sistema confederativo. Enmarcada en este profundo proceso de cambio, la dependencia de Santa Fe se prolongó por las ventajas que su posición estratégica le reportaba a Buenos Aires. Las quejas del vecindario reavivaron el malestar. Finalmente, en marzo de 1815 el Teniente de Gobernador Díaz Vélez y su tropa fueron expulsados de la ciudad con el auxilio de tropas artiguistas. Santa Fe declaró su autonomía, el vecino santafesino Francisco Candiotti fue nombrado Gobernador y el Cabildo reconoció a José Artigas como Protector de los Pueblos Libres. La unión de Santa Fe a la Liga en 1815 le significó un largo período de influencia del caudillo oriental. Los intentos de reconquista de Buenos Aires fueron rechazados. En 1816, Mariano Vera fue nombrado en el cargo de Gobernador pero una revolución impulsada desde el Cabildo terminó con su reemplazo por el Teniente Coronel Estanislao López en julio de 1818. Un año más tarde, López legitimó su puesto a través de elecciones indirectas e inmediatamente dictó un Estatuto Provisorio. Si bien rudimentario, se constituyó en primera constitución provincial y marcó pautas a seguir en cuestiones referidas al culto religioso, las condiciones de ciudadanía, organización del gobierno, la hacienda pública, la justicia, la seguridad individual. En su art. 59 se aclaraba expresamente que permanecían en vigor todas las leyes, disposiciones y prácticas que hayan regido a la Administración, siempre que no estén en oposición a ese reglamento. Es decir que la decisión local en el campo normativo se afirmaba por sobre toda otra reglamentación de origen colonial o revolucionario, constituyéndose en un fuerte indicio de soberanía e independencia del estado provincial santafesino.<sup>10</sup>

Hacia 1819, Buenos Aires se propuso quebrar la resistencia del bloque cohesionado todavía por un debilitado artiguismo y particularmente, restaurar su dominio sobre Santa Fe. Con ese motivo incursionó con sus ejércitos generando violentos enfrentamientos en la región. Finalmente, la larga disputa entre los caudillos

---

<sup>9</sup> José Rafael López Rosas, 1968, 1975.

<sup>10</sup> La constitución de Córdoba de 1821 y el Estatuto provisorio de Entre Ríos de 1822, entre otros, registran la misma salvedad.

del litoral y el gobierno central, de intensidad creciente en los últimos años de la década del '10, se dirimió el 10. de febrero de 1820 en la batalla de Cepeda en favor de los primeros, Estanislao López de Santa Fe y Francisco Ramírez de Entre Ríos. El triunfo trajo como consecuencia, por un lado la disolución del Congreso Constituyente, a la sazón sesionando en Buenos Aires y por otro lado, la caída del Directorio.

Los hechos mencionados provocaron una crisis del poder político en el Río de la Plata. Tras ello, desapareció la base de organización intendencial existente y en cada una de las provincias se dio paso a una nueva forma de identidad política: el estado provincial organizado desde el núcleo de cada ciudad del antiguo virreinato y su dominio rural y asumido como soberano e independiente. La mayoría de estos estados dictaron su constitución tratando de formalizar sus aspiraciones de soberanía. Textos constitucionales y otros documentos muestran que sus facultades abarcaban campos diversos como justicia, finanzas públicas, comercio exterior, defensa, relaciones interprovinciales, amonedación, regulación de pesas y medidas, patronato, enseñanza. En general, propiciaron formas republicanas en la organización de sus gobiernos, sustentadas por una representación política inclusiva de la campaña. Lo que siguió fue un proceso muy complejo durante el cual, dichas entidades políticas no abandonaron la idea de unirse bajo alguna forma supraprovincial. Así el Pacto de 1831, al que adhirieron todas las provincias se convirtió en un vínculo de tipo confederal que rigió hasta 1853.<sup>11</sup>

LOS AJUSTES DE LA CONVIVENCIA. El Gobernador, la Junta de Representantes y el Cabildo entre 1819 y 1832.

Al iniciar el estudio de este mundo político, vale retomar algunos párrafos de Tulio Halperín Donghi expresados en su investigación sobre la formación de una elite política y sus relaciones con los sectores económicos y sociales del Río de la Plata. El mismo asegura que, hacia 1820, la reconstrucción institucional incompleta que se refleja en las distintas situaciones locales es producto de una difícil transición entre la estructura administrativa española y la de la etapa independiente; como ejemplo recoge el caso de Santa Fe manifestando que su Estatuto dictado en 1819

---

<sup>11</sup> José Carlos Chiaramonte, 1993, 91-93 y 107-117. Para ver distintos aspectos políticos, sociales y económicos del proceso santafesino en el período, véase José Carlos Chiaramonte, Guillermo Cussianovich, Sonia Tedeschi 1993a; Noemí Goldman y Sonia Tedeschi, 1998, Sonia Tedeschi 1993, 2001.

mantiene casi intactas las magistraturas heredadas de la colonia.<sup>12</sup>

Si bien la complejidad de dicha transición es clara, en Santa Fe la casi inalterabilidad del esquema de poder no es tal. El texto de ese cuerpo legal<sup>13</sup> establecía la formación de una Junta o Representación cuyos integrantes representarían a la ciudad y a los departamentos de campaña. Ella sería depositaria de la soberanía del pueblo. Su función principal era nombrar a los miembros del Cabildo por el término de un año y una vez cumplido este objetivo terminaba su ejercicio. No obstante, otro artículo le confería la autoridad de escrutar los votos en la elección directa del Gobernador, reunida en Asamblea. Los representantes serían convocados en cuerpo por el gobierno ante casos de necesidad. Su esporádica actuación y los asuntos asignados en forma puntual le auguraban desde el Estatuto un papel accesorio dentro de la organización política santafesina, revertido en la práctica por una mayor presencia. Esta Junta apareció sesionando desde 1819 por diversos motivos y fue declarada por el gobernador Estanislao López en ejercicio permanente desde 1821.<sup>14</sup> Los asuntos de su convocatoria trascendieron la función electoral participando de asuntos públicos de diversa importancia.

Esta modificación al Estatuto no fue aislada. López justificó tempranamente lo que serían continuas reformas a dicho cuerpo legal. Adujo que el mismo no había merecido la aprobación solicitada al Cabildo, institución que tampoco cumplió con la convocatoria para su juramento cívico. Así, consideró que esta situación lo habilitaba a revocar cualquier artículo según lo demandaran los acontecimientos.<sup>15</sup> Ya en febrero de 1822, ante la consulta de la Junta de Representantes sobre la vigencia del Estatuto, el Gobernador consideró que muchos de sus artículos se mantenían permanentes, otros no correspondían a las circunstancias y otros entraban

---

<sup>12</sup> “...un inventario de situaciones locales refleja muy bien el carácter en todas partes incompleto de la reconstrucción institucional comenzada en 1820... Esas insuficiencias e incongruencias institucionales se vinculaban en parte con una difícil transición -más difícil porque nunca había sido encarada como un problema global- entre la estructura administrativa española y la de la etapa independiente. Para poner un ejemplo extremo, la constitución santafesina de 1819 mantiene casi intacta las magistraturas heredadas de la colonia; la legislatura es sobre todo un cuerpo electoral y su creación es consecuencia del reemplazo de la soberanía del monarca por la del pueblo(que en ella delega); las tareas del gobierno siguen a cargo del Gobernador y del Cabildo”. Tulio Halperín Donghi, 1979, p. 380-381.

<sup>13</sup> Estatuto provisorio de la provincia de Santa Fe dictado en 1819 en *Registro Oficial de la provincia de Santa Fe* (ROPSF), Santa Fe, La Revolución, 1888, Tomo 1 (1815-1847), pp. 37-43.

<sup>14</sup> ROPSF, T. 1, p. 60.

<sup>15</sup> Archivo General de la Provincia de Santa Fe (AGPSF), Notas y Comunicaciones del Cabildo, Tomo IV, 1819-1832. Oficio del Gobernador al Cabildo del 28 de noviembre de 1821.

en contradicción del “bien general”.<sup>16</sup> Esta provisionalidad no se limitó a las reglas en materia política sino que alcanzó a otros campos como el económico y el financiero.<sup>17</sup> Sus medidas fiscales estuvieron siempre sujetas a reformas fundamentadas básicamente en las vicisitudes de la política interna e interprovincial, enmarcadas en una época de cambios vertiginosos.

Para la misma época y de acuerdo a distintas evidencias, López pareció evaluar la gestión de capitulares, representantes y otros funcionarios en la primera etapa de gobierno, concluyendo que no siempre poseían conocimientos competentes y útiles a la interpretación de las normas y a la tarea de gobernar. En este sentido, promediando el año 1820 se manifestó muy intolerante hacia los representantes porque habían objetado algunas medidas de política exterior a la provincia.<sup>18</sup> La misma actitud mostró ante el ámbito capitular, entre 1821 y 1822. Claramente, estas preocupaciones e intolerancias aparecían cuando la demora en los asuntos causada por las discusiones internas de los cuerpos o las resoluciones tomadas, obstruían la marcha de sus planes. El interés de López era destrabar y agilizar las deliberaciones especialmente en la Junta, lograr adhesión a las normas y explicar los planes oficiales a fin de obtener en la toma de decisiones “el sello benéfico de la uniformidad”.<sup>19</sup> Para hacer cumplir estos objetivos, nadie parecía más adecuado que Juan Francisco Seguí, su Secretario, a quien incorporó a la Junta en calidad de diputado por el Departamento Rosario; su designación contradecía una reciente disposición legal que prohibía a los representantes ocupar empleos en la administración política pero en esta oportunidad la superposición de cargos no fue objetada.<sup>20</sup> Cuando el Gobernador impuso, por medio de una elección, a su Secretario Pascual Echagüe en reemplazo de la representación de Seguí para el bienio 1824-1825, la situación en términos de incompatibilidad fue denunciada en el seno de la misma Junta. Luego de intensos debates, se aceptó su nombramiento. El caso de Seguí creó un precedente que legitimó el puesto de Echagüe y los que le siguieron con iguales o parecidas características.<sup>21</sup> El caudillo

---

<sup>16</sup> AGPSF, Papeles de López, Vol. II, (1820-1822), Primera Serie, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1977, Docs. 292 y 355.

<sup>17</sup> José Carlos Chiaramonte, Guillermo Cussianovich y Sonia Tedeschi, 1993.

<sup>18</sup> Papeles de López, Vol. II, 1977, doc. 212.

<sup>19</sup> Benigno Tejeiro Martínez, Historia de Entre Ríos, p. 76. Oficio de Estanislao López a Ricardo López Jordán, 1821. ROPSF, 1881, pp. 78-79. Papeles de López, II, 1977, doc. 355.

<sup>20</sup> AGPSF, Notas y Comunicaciones, Tomo IV, 1819-1832, oficio del 11 de noviembre de 1821. Papeles de López, II, 1977, doc. 355. AGPSF, Gobierno, Tomo 2 1/2, f. 227. Acta de la Junta de Representantes del 8 de marzo de 1822.

<sup>21</sup> ROPSF, 1881, pp. 107-108. AGPSF, Archivo de Gobierno, Apéndice 3 1/2, 1824 a 1827, f. 274.

había logrado un espacio en el interior del cuerpo representativo, de reproducción bienal. Estas y otras evidencias mostrarían que su preocupación por institucionalizar el poder político dejó resquicios por donde pudiera ejercer controles e influencias.

En el plano interprovincial, la idea de compartir ciertos códigos de organización reconocidos por las otras administraciones provinciales tendieron a afirmar relaciones de convivencia en vistas a un futuro vínculo más durable entre ellas. Por ejemplo, uno de los artículos de la Resolución del 3 de enero de 1821 resguardaba la reserva en los asuntos tratados por la Junta de Representantes, determinando el reemplazo del Escribano del Cabildo por el nombramiento de un Secretario entre sus propios miembros para cumplir con esas funciones. En los fundamentos, además de mejorar la definición interna de estos ámbitos institucionales, López había tenido en cuenta la autoridad conferida a esta figura en las otras provincias. Aseguraba que se le daría a dicho Secretario en tales funciones:

*“... entero crédito para todos los Tribunales y Jueces de esta provincia, puesto que aún las de fuera y sus respectivos diplomáticos no exigen otra solemnidad y se respetan recíprocamente”<sup>22</sup>*

La mencionada Resolución junto con los Artículos de Observancia para el Cabildo<sup>23</sup> dictados por el Gobernador el mismo año constituyen un hito en la formación de una esfera político- institucional local, además de agregar más pruebas sobre el carácter provisorio del marco legal. La primera revocó los artículos referidos a algunas atribuciones capitulares que figuraban en el Estatuto. Entre ellas, le retiraba la capacidad de ejercer el gobierno de la provincia ante la ausencia o enfermedad del titular. En estas circunstancias, el mismo Gobernador designaría a su reemplazante en el mando político; en cuanto al mando militar, lo asumiría el Jefe de Armas de mayor graduación. Tanto la elección personal del sustituto político como la división de mandos en sí, constituyeron herramientas de mayor control por parte de López, a la vez que un contexto más seguro a la hora de dirigir campañas militares o expediciones de control interno. Sumado a esas modificaciones, la designación de autoridades judiciales sería supervisada por el Gobernador a cuya consideración se dejaba la posibilidad de impugnación. Finalmente, en un claro

---

AGPSF, II A, Varios Documentos 1817-1852, fs. 265, 306-307.

<sup>22</sup> AGPSF, Notas y Comunicaciones del Cabildo, Tomo IV, 1819-1832, fs. 92-93.

<sup>23</sup> ROPSF, 1881, T. 1, pp. 55-56.



avance sobre el cuerpo capitular, se formulaba un nuevo reglamento de funcionamiento interno. En efecto, los Artículos de Observancia para el Cabildo de 1821 no hicieron otra cosa que menoscabar la libertad de acción del cuerpo. Los capitulares pidieron aclaraciones sobre sus competencias y además, objetaron a los representantes que hayan dispuesto del fondo municipal para algunos gastos. El Gobernador se hizo cargo del asunto y, previsor en su respuesta, estableció frenos a eventuales reclamos. En primer lugar y estableciendo jerarquías institucionales, caracterizó al Cabildo como “autoridad inferior que repugna lo político”, debiéndole tributar a la Junta de Representantes “los respetos en forma oficial, con el decoro y dignidad que se merece, denominándola Honorable y V.S. en Cuerpo”. Luego, se dedicó a explicar el recorte de los fondos de la Caja capitular y la restricción en su uso por parte de los miembros del cuerpo.<sup>24</sup> De este modo, las prerrogativas del Cabildo se vieron sensiblemente menguadas.

¿Podríamos vincular ese conjunto de decisiones con la crisis institucional que preludiaba en Buenos Aires en el año '20? Es probable que hayan constituido precedente para el caso santafesino. Luego del cese del Congreso Constituyente y del Directorio, distintas facciones se enfrentaron en la antigua capital virreinal a fin de imponer un nuevo orden institucional. El Cabildo, de gran actividad política abrevada en los años revolucionarios, se perfiló como un espacio decidido a disputar el poder provincial. Luego de sucesivos conflictos, un decreto del Gobierno provincial del 20 de octubre de 1820 le recortó atribuciones. La “Gaceta de Buenos Aires” manifestó su apoyo a la medida y justificó con reflexiones filosófico-políticas esta disminución de las atribuciones capitulares. El proceso concluyó con la supresión del Cabildo de Buenos Aires y el de Luján -ambos en jurisdicción bonaerense- en diciembre de 1821.<sup>25</sup>

Como contraparte, la Junta de Representantes santafesina fue acrecentando su importancia. Algunas evidencias nos permiten confirmarlo. En 1824, Estanislao

---

<sup>24</sup> ROPSF, T. 1, pp.57-58, 60. AGPSF, Cuaderno de Acuerdos del Cabildo de Santa Fe (CACSF), Acta del 15 de enero de 1821.

<sup>25</sup> En la Gaceta de Buenos Aires, se realizan algunas reflexiones sobre este decreto de 1820 que proporcionan elementos para comprender el clima existente con respecto al Cabildo. Allí se consideró que el Cabildo era una autoridad subalterna a la Junta de Representantes, remarcando que no era poder en sí mismo ni podía ejercer actos potestativos sino económicos y municipales. Su representación se limitaba a la ciudad pero no a una villa ni a una provincia; por lo tanto no podía actuar como gobierno delegado. Carlos Mouchet, 1955, pp. 771-773. Además, es de destacar que el proceso de extinción de los Cabildos en el Río de la Plata se extendió hacia todas las provincias, culminando en 1838 con la abolición del Cabildo de Jujuy.

López fue reelecto como Gobernador. En la toma de posesión del cargo juró con un reconocimiento especial hacia la Junta como Representación de la voluntad general de la provincia, con todas sus atribuciones competentes; una firme promesa de obedecer y ejecutar las disposiciones de los Representantes remató la fórmula del juramento. Las máximas autoridades del clero secular y regular como también las del Cabildo no solo participaron del acto sino que juraron en los mismos términos, comprometiéndose a obedecer las deliberaciones de la Junta para el beneficio de la provincia.<sup>26</sup>

La instancia del juramento cívico, con su importancia simbólica, fue la forma solemne y pública de consolidar institucionalmente a dicho Cuerpo. De ese modo, se respondía a dos frentes. Un frente interno en el que se distinguía la diferencia de jerarquía de los cargos denominados de “superioridad” -representante- por sobre los de “inferioridad” -cabildantes-.<sup>27</sup> La contundencia de esta demostración fue una respuesta a los intentos recurrentes del Cabildo por defender antiguas facultades y a la satisfactoria función de sostén del Gobernador que venía cumpliendo la Junta. En efecto, los miembros del Cabildo habían mostrado indicios de su disconformidad con las redefiniciones en el ámbito del poder provincial, siendo necesario poner coto a esta situación desde el mismo gobierno. Por su parte, los representantes cumplieron con una multitud de funciones que avalaron, en general, los cambios proyectados por López hacia el interior de la provincia y el carácter pactista de las relaciones interprovinciales. Promediando 1822, tuvo lugar un rotundo reconocimiento de sus méritos militares y los beneficios públicos obtenidos por su gestión. Los Representantes le concedieron a López distintos grados en carácter de condecoración: Coronel de Dragones de la Independencia, Coronel Mayor y Brigadier General de la provincia. El sueldo que le asignaron fue de 2.500 pesos. Agregaron a estas distinciones la entrega de una medalla de oro orlada de diamantes, cuyo costo estimado era de 200 pesos, extraídos de los fondos públicos.<sup>28</sup> Pero, a la vez, estos signos tendientes al fortalecimiento del nuevo orden institucional respondían a diversas manifestaciones de disenso con el caudillo, que en algunas oportunidades despuntaron en conspiraciones organizadas a las que

---

<sup>26</sup> ROPSF, T. 1, pp. 105-106.

<sup>27</sup> AGPSF, Notas y Comunicaciones del Cabildo, Tomo IV, 1819-1832, fs. 92-93.

<sup>28</sup> ROPSF, 1881, p. 85. AGPSF, Gobierno, Tomo 2 1/2, f. 229. Acta de la Junta de Representantes del 30 de julio de 1822.

consiguió disolver.<sup>29</sup> El frente externo se resumía en la desconfianza que había generado en las provincias la posible reunión del Congreso General en Buenos Aires. Teniendo en cuenta esta situación, la reafirmación de la Sala santafesina sería una medida preventiva ante un eventual avance del Congreso sobre las atribuciones institucionales de las provincias.<sup>30</sup>

### *Las vías de acceso a los cargos públicos.*

Los sistemas electorales desarrollados en regímenes de caudillo no habían sido suficientemente estimados hasta hace una década atrás, para el área iberoamericana. Los mismos, reparando en sus vicios e irregularidades, no parecían contribuir a una explicación eficaz del proceso político. La falta de correspondencia de sus mecanismos con el modelo electoral de la representación moderna hacía que fueran casi descalificados como caminos de acceso a la realidad de una época. Hoy, los estudios realizados sobre esta problemática para Iberoamérica, demuestran que son un campo fértil para entender una variedad de cuestiones que, de no ser complementadas con este nuevo enfoque, se verían privadas de útiles interpretaciones.<sup>31</sup>

En cuanto a la realidad histórica rioplatense, el hecho de indagar sobre los orígenes y el desarrollo de la representación política nos conduce a repensar el papel del caudillo para la época y a la vez, el vínculo entre poder y sociedad. Su profundización es de relevancia puesto que nos brinda una visión del conjunto social y de la experiencia de la construcción estatal, principalmente, desde la interacción entre principios políticos, actores e instituciones.

Este nivel de análisis, en el presente trabajo, constituye una aproximación a las formas de acceso a los cargos políticos en Santa Fe. En el Estatuto de 1819 quedaron establecidas las formas de elección de los miembros de las distintas

---

<sup>29</sup> Tanto su acrecentado poder como su política pactista con las otras provincias resultaron ser germen de conspiraciones. Por ejemplo en 1819 y 1822, estos movimientos tuvieron por escenario la ciudad de Santa Fe, encabezados por algunos miembros de la elite santafesina en connivencia con algunos facciosos de Entre Ríos y Buenos Aires. En 1823, estas confabulaciones provendrían de Rosario, un Departamento de campaña que al igual que Coronda ya presentaban antecedentes conflictivos en la década del '10. Incluso hay datos de una tentativa de derrocamiento en 1824. José Rafael López Rosas, 1986, pp. 103-108, 121-125.

<sup>30</sup> Para esta época, habían circulado rumores sobre el cese de las representaciones provinciales una vez instalado el Congreso General Constituyente en Buenos Aires. En los debates de Salta acerca de la abolición del Cabildo, quedó asentada la preocupación en ese sentido dada la vocación centralizadora que animaba a dicha Reunión. En Salvador Dana Montaña, 1957, documento V del Apéndice, pp. 96-117.

<sup>31</sup> Annino Antonio (Coord), 1995. Los trabajos de Marcela Ternavasio sobre Buenos Aires son fundamentales para abordar la temática en el Río de la Plata. Véase Ternavasio 1995, 1999, 2002.

instituciones. Pero estas formas, acorde como vimos a la provisionalidad estatutaria, se fueron modificando y/o precisando paulatinamente. Además de recoger pautas normativas de conocimiento o uso anterior como las emanadas del gobierno central, Estanislao López fue diseñando, según las circunstancias, el marco legal para el desarrollo de los procesos electorales que se cumplieron casi regularmente por lo menos en este primer tramo de la vida política provincial y se constituyeron en única vía formal reconocida para llegar a la condición de representantes. Las variaciones de la legislación electoral denotan una adecuación de la norma con visos pragmáticos y en beneficio del reforzamiento de las bases locales del poder político.

La Junta se renovaba en su totalidad cada bienio, por elecciones directas. El Estatuto había dispuesto dos representantes por cada uno de los cuatro cuarteles en que estaba dividida la ciudad. Los Departamentos de campaña aportarían cuatro de manera diferenciada: dos por Rosario, uno por Coronda, uno por San José del Rincón. En la práctica, la Junta se formó con cuatro representantes por la ciudad, quedando en minoría la campaña con tres. La implantación de la moderna práctica del sufragio necesitó de una red de funcionarios de distinto rango que pusieran en práctica los mecanismos correspondientes y ejercieran su control. En la ciudad, los comicios eran presididos por los Alcaldes de Barrio y en el campo, por los Comandantes. Luego de 1833, los Jueces de Paz reemplazaron a los primeros y generalmente integraron las mesas con los segundos. El Gobernador supervisaba el proceso electoral, procurando cumplir con las formalidades de un requisito legal que consideraba indispensable para el acceso a los cargos pero que, fundamentalmente, conducía a legitimar su poder. La elección directa de Gobernador establecida en la misma norma no se cumplió; la forma de elección aplicada fue la indirecta cada dos años, siendo la Junta de Representantes, apenas renovada en su composición y en formación plena, la encargada de designarlo.

Durante la década de 1810 se introdujeron modificaciones a la renovación anual de miembros del Cabildo, impulsadas por el gobierno revolucionario con sede en Buenos Aires. Las mismas fueron ratificadas por sucesivas reglamentaciones y consistían, básicamente, en dejar dicha renovación a cargo de asambleas de electores por cuarteles, formadas con ese único fin.<sup>32</sup> En Santa Fe, después de 1820, la elección de capitulares quedó subordinada estatutariamente a la Junta de Representantes

---

<sup>32</sup> Salvador Dana Montaña, 1957, pp. 64-70.

y se cumplió regularmente manteniendo 10 miembros hasta 1827. En 1828 y coincidiendo con un período de importantes intervenciones políticas según veremos, los representantes se atrevieron a modificar la estructura capitular tradicional unificando algunas funciones. De modo que la constitución del Cuerpo, hasta su cese en 1832, quedó en 8 miembros. Además, en esa ocasión la designación del Alcalde 2do. originó una disparidad de votos dentro de la Junta rompiendo, como excepción, la unanimidad que se venía manifestando desde el inicio de este sistema. Aquella inusual atribución asumida por los representantes, como también las opiniones divididas para cubrir uno de los puestos concejiles, habrían causado malestar entre los capitulares. Aunque esto solo podemos inferirlo desde las actas de ese año, las cuales nos informan de una sucesión de renunciaciones a los cargos sin aducir otra cosa que estrictos motivos particulares.<sup>33</sup>

Los cambios en la representación territorial fueron concretos. La ciudad se consolidó como centro de poder. En ella residían las máximas autoridades civiles, militares y religiosas; también se asentaban los principales escuadrones del ejército regular, funcionaba el puerto y aduana y se desarrollaban las principales actividades económicas, educativas y religiosas. Por su parte, la campaña formalizó su incorporación a la vida política local luego de esporádicas e inorgánicas participaciones en la década anterior.<sup>34</sup> Si bien puede considerarse un avance de la jerarquía territorial del campo sobre la ciudad, la representación urbana durante el gobierno de López siempre superó a la rural. Podemos considerar esta preeminencia como un signo persistente del antiguo ordenamiento hispano por estamentos; es posible también que los antecedentes levantiscos de Coronda y de Rosario hayan originado estas medidas precautorias al conformar la Sala.<sup>35</sup> No solo con la fuerza se controlaría el avance del campo sino también con el dictado de normas adecuadas.

---

<sup>33</sup> ROPSF, Tomo 1, pp. 162-168.

<sup>34</sup> El primer indicio de voto en la campaña lo constituye la elección de diputado al Congreso reunido en Tucumán. AGPSF, CACSF, No. 2, Acta del 5 de octubre de 1815.

<sup>35</sup> En 1818, facciones de Coronda y Rosario se habían pronunciado a favor de continuar bajo la jurisdicción de Buenos Aires resignando autonomía. En 1821, un movimiento generado en Rosario había tomado decisiones administrativas de manera independiente como el nombramiento de jueces comisionados a lo que el caudillo se opuso, logrando implantar su autoridad aparentemente por el uso de la fuerza. AGPSF, Gob. Tomo 2 ½, fs. 375-376. En 1823, este pueblo reclamó mayor jerarquía territorial –se declarado villa o ciudad-. López y la Junta de Representantes accedieron a otorgar la denominación villa agregando sugestivamente “con dependencia de esta capital de la provincia”. ROPSF, Actas de 1823.

Con el fin de observar ciertas prácticas electorales se indagó especialmente en la elección a diputados a la Sala del año 1828<sup>36</sup>, lo cual reveló aspectos muy importantes sobre la cultura política del período en Santa Fe. El vocablo ciudadano, presente en distintos documentos oficiales, no remite a diferencias sustanciales de representación, por el contrario irá develando a través de sus enunciados la permanencia de la antigua representación de vecino. En caso de los candidatos a diputados de 1828, éstos cubrieron los requisitos de vecinos notables: naturales y/o domiciliados en Santa Fe, con ocupación, renta considerable, con antecedentes de prestamistas y suplementistas del Estado y/o de desempeño en variados cargos administrativos o de comisiones oficiales. El funcionariado cumplió un rol de control, de conducción del acto y poseía una herramienta clave: la citación a los vecinos y el establecimiento de su calidad para votar. Estos intermediarios entre el Gobierno y los votantes necesitaron de una red de confianza que secundaran su acción; dadas las funciones especialmente de los Alcaldes y Comandantes militares en las mesas electorales podemos inferir una manipulación del voto. La bajísima movilización nos muestra que no hay un voto generalizado de la población sino que estamos ante un segmento muy reducido de ella. Además no es una concurrencia espontánea sino que existe una selección y por consiguiente una exclusión deliberada de actores. Las redes sociales detectadas durante el acto electoral sugieren posibilidades de inducción y presión sobre el votante. Se ha comprobado que los eslabones de esas cadenas conducen al Estado. El compromiso de trabajar para la estructura estatal, prestando servicios diversos y proveyendo de insumos especialmente a necesidades militares, cubriendo cargos en la Administración o integrando las milicias, traía beneficios concretos y obligaciones difíciles de soslayar en una relación recíproca aunque desigual.

#### *Los asuntos de competencia institucional.*

La distribución del poder en la estructura política santafesina mostró distintos matices, particularmente en este lapso de convivencia simultánea entre las tres

---

<sup>36</sup> AGPSF, Tomo 2-A, Varios Documentos, Actas electorales. Sonia Tedeschi, Tesis de Maestría, Cap. V. En este acto electoral participaron 326 personas, entre candidatos, funcionarios, votantes y firmantes a ruego, se identificaron con gran aproximación 216, un 66% del total. La base de identificación se conformó mediante consulta de una gran variedad de fuentes cuya integración permitió alcanzar ese porcentaje muy considerable por cierto. Tomando las únicas cifras de población disponibles para Santa Fe y su jurisdicción para 1816-1817, -15.000 habitantes- el número total de participantes significaría poco más del 2%. No se han hallado padrones ni mención de su confección, sus nombres han sido tomados de las firmas asentadas en las actas.

instituciones. En el caso del Gobernador, el Estatuto le asignaba facultades tales como convocar a la Junta de Representantes cuando lo estimara conveniente, declarar la guerra y hacer ajustes de paz con bases prescriptas y acuerdo del Cuerpo representativo, nombrar y remover empleados públicos, fijar sueldos de empleados civiles y militares, conceder indultos sobre sentencias de pena capital, sentenciar, revocar o confirmar en apelación las causas civiles y criminales. Es de notar que la legislación referida a la organización administrativa y los recursos económicos estuvo reservada en la práctica a su competencia.

Un análisis, aún sucinto, de los mecanismos de funcionamiento institucional ha contribuido a la medición de la acción desplegada por la Junta y el Cabildo. Por ejemplo, la observación de la independencia de convocatoria en la primera ha demostrado que fue uno de los aspectos asumidos luego de ser declarada en ejercicio permanente. Efectivamente, en noviembre de 1821 los miembros determinaron la necesidad de elegir autoridades -Presidente y Secretario- para una mejor organización interna. Las mismas rotarían cada tres meses y tendrían la facultad de abrir los oficios dirigidos a la Corporación que hubieran emanado de cualquier autoridad. Inmediatamente a la recepción tendrían el deber de convocar a los demás miembros para la deliberación correspondiente.<sup>37</sup> Los diversos asuntos que motivaron las convocatorias fueron ingresados a través de pliegos del Gobernador o de su Delegado, de capitulares, de los mismos representantes, de diputados a Congresos, Jueces Pedáneos, el cura de la Iglesia Matriz. En ausencia de estos pedidos expresos, la Junta se reunía cuando debía tratar “asuntos de su ministerio”, teniendo capacidad de diferir el análisis de los problemas para futuras sesiones. Entre estos asuntos se contaban: las elecciones de los miembros del Cabildo, oportunamente la del Gobernador, las de diputados a los Congresos con asignación de dietas, otorgamiento de credenciales y de instrucciones compatibilizadas con el Gobernador, recepción de actas electorales de representantes, tomas de posesión de todos los cargos públicos más los juramentos en los casos correspondientes, tratamiento de pedidos de renuncia y/o licencia. En varias ocasiones el Gobernador López les solicitó que examinaran oficios y circulares remitidos por las autoridades de otras provincias a fin de que le realizaran sugerencias o asesoramientos. Según las actas, las sesiones celebradas cumplieron la regla de mayoría simple inhibiéndose de actuar si no conseguían, por

---

<sup>37</sup> ROPSF, T. 1, p. 72.

lo menos, esta composición mínima.<sup>38</sup>

Las tradicionales funciones del Cabildo comprendían la administración de justicia y cárceles, disposición y mantenimiento de bienes públicos, vigilancia y cuidado de las comunicaciones entre pueblos, instrucción pública, policía sanitaria, edilicia y de costumbres. Sus recursos económicos provenían del ramo de Propios y de Arbitrios, los que incluían rentas de bienes de la comunidad y diversas contribuciones sobre productos, operaciones y servicios.<sup>39</sup> Después de los acontecimientos de 1810, esta institución amplió sus funciones en correspondencia a los nuevos tiempos políticos. Se hizo cargo de las convocatorias a elecciones de electores para distintos objetivos.<sup>40</sup> La autonomía en estas convocatorias se perdió después de 1820, con la subordinación de las formalidades electorales al ámbito del Gobernador. Con la creación de la Junta de Representantes, se produjo una confusión de jurisdicciones cuya definición concreta fue siempre diferida, lo que provocó algunos conflictos dentro de esa esfera política local. La cuestión de mayor gravedad para el Cabildo fue la intervención progresiva y sostenida en los asuntos de su incumbencia y en sus recursos económicos. Todas sus decisiones quedaron bajo supervisión y aprobación del Gobernador, quien también controlaba y disponía de sus fondos públicos.

A partir de 1827, la Junta de Representantes aparenta una mayor capacidad de intervención y decisión. El Congreso General Constituyente, reunido en Buenos Aires desde 1824, fue lugar de encuentro de las dos tendencias predominantes en la concepción de la forma de gobierno que debía reunir a todas las provincias. Una, de dominio creciente en la reunión, propiciaba la unidad bajo la dirección de Buenos Aires subordinando a las autonomías provinciales; la otra que impulsaba una organización política donde se respetaran la soberanía, libertad e independencia, pero vinculada en confederación. La primera tendencia logró redactar una constitución, de corte eminentemente unitario, la que fue aprobada por el Congreso en 1826. Su envío a las provincias para que se expidieran sobre la misma, tuvo como resultado el rechazo de muchas de ellas. En Santa Fe, los Representantes se reunieron a considerarla con minuciosidad, incluso fue designada una comisión para que emitiera un dictamen. Finalmente, la Junta se expidió con un rechazo unánime al texto constitucional y

---

<sup>38</sup> ROPSF, T. 1, p. 187.

<sup>39</sup> Salvador Dana Montañó, 1957, pp. 47-63.

<sup>40</sup> José Rafael López Rosas, 1968, 1975.



desconoció expresamente las medidas tomadas por el Congreso especialmente la Ley de Presidencia, la de Capitalización y la de la creación del Banco Nacional. Además, impartieron la orden de retiro de los diputados provinciales del Congreso. A los pocos días, acordó proponer la formación de una liga de provincias con intereses políticos coincidentes y la convocatoria a un Congreso donde se discutiría como base constitucional la federal representativa. Esta iniciativa se complementó con la facultad otorgada al “Poder Ejecutivo” para iniciar relaciones con los otros gobiernos y allanar dificultades que pudieran impedir la concreción de dicha reunión.<sup>41</sup> La posición de los representantes fue comunicada oficialmente a López para que la haga extensiva a las otras autoridades departamentales. Un consenso generalizado sobre este conjunto de medidas dio impulso a las conversaciones preparatorias mantenidas por Estanislao López con otros gobiernos provinciales, para la organización de tan importante evento. Finalmente, en 1828 Santa Fe se constituyó en la sede de la Convención Nacional.

La marcha de las sesiones de los convencionales fue analizada por los representantes, aparentemente, con mayor prescindencia de la opinión del Gobernador. Las evidencias documentales indican una preocupación de la Junta por asegurar el éxito de la Convención. Sus manifestaciones instaban a una composición nutrida y representativa de las provincias en su seno, sustentadas en el interés del Cuerpo para que el carácter de las deliberaciones y resoluciones tengan una base legal firme.<sup>42</sup> De todos modos, es probable que circularan ciertas sugerencias previas en un ámbito informal por parte de un caudillo inclinado, según vimos, a interponer su influencia para mejorar el terreno político sobre el que debía actuar. Simultáneamente, la Junta fue requerida por el Gobernador para decidir sobre algunos asuntos internos de importancia como el otorgamiento de cartas de ciudadanía o el cobro de dietas de diputados.<sup>43</sup> La demostración de un funcionamiento institucional activo en la provincia pudo estar ligada a generar una visión de mayor legalidad ante una reunión del carácter de la Convención.

En el plano de las relaciones interprovinciales, la Junta se constituyó en fuente de las designaciones oficiales de Diputados a los Congresos en anuencia con el Gobernador. Pero también tuvo reservado un papel legitimador de los Tratados

---

<sup>41</sup> ROPSF, T. 1, pp. 151-154.

<sup>42</sup> ROPSF, T. 1, pp. 175-176.

<sup>43</sup> ROPSF, T. 1, pp. 174, 188-189. AGPSF, Papeles de López, T. III, 1823-1831, 1ra. Serie, 1992. doc. 631.

suscriptos con los distintos gobiernos, base de la política exterior del caudillo.<sup>44</sup> Los acuerdos fueron de conocimiento del Cuerpo para su ratificación como el Tratado de Benegas de 1820 o el de Alianza ofensiva y defensiva celebrado con el Cabildo de Montevideo en 1823, jurisdicción especialmente disputada y con conflictos graves con una potencia extranjera. También lo fueron para facultar al Gobernador para su ratificación como por ejemplo, los acuerdos claves de 1829 con Córdoba y con Buenos Aires y el Pacto Federal de 1831. En algunas sesiones se ocuparon de considerar el grado de cumplimiento de los mismos, evaluaron los beneficios que brindaban luego de firmados, fueron tenidos en cuenta en las revisiones de las “cuentas extraordinarias” negociadas por intermedio de los mismos. Pero los datos disponibles muestran que no habrían participado en la discusión del contenido. Tampoco hay indicios de que haya acordado declaraciones de guerra junto al Gobernador, como se prescribía en el Estatuto.<sup>45</sup>

Entre el fin de la Convención y el año 1831, la Junta se reunió para los “asuntos de su ministerio”. En cambio, 1832 fue un año para destacar por los importantes asuntos tratados: se afirmó la posición del Gobernador reiterando sus facultades extraordinarias por un lado y suprimiendo el Cuerpo Municipal por ley.

HACIA UN PODER SUPREMO DEL CAUDILLO? El Gobernador y la Junta de Representantes entre 1833 y 1838.

La desaparición del Cabildo desde 1833, transformó sustancialmente la esfera político- institucional santafesina. ¿Cómo se precipitó esta decisión? Durante el año 1832 recrudecieron los avances sobre las pocas atribuciones que le quedaban a la Corporación, sumado a numerosas objeciones sobre sus resoluciones y un estado de sospecha sobre ciertos usos de los fondos públicos realizados por capitulares.<sup>46</sup> De manera simultánea, existían otros carriles por los que se encausaban los debates políticos en la administración santafesina. Carriles que, sin embargo, confluían en la discusión básica sobre la distribución del poder y la naturaleza de las instituciones. Efectivamente, López manifestó la necesidad de organizar al interior de la provincia para lo cual había que encarar profundos cambios. Adujo, en su argumentación ante los Representantes, que el fin del conflicto bélico entre la Liga del Interior y la Liga

---

<sup>44</sup> Entre 1818 y 1831, Santa Fe firma 23 documentos vinculares con otras provincias.

<sup>45</sup> Los textos de los Tratados Interprovinciales fueron consultados en ROPSF, Tomo 1 y en Comisión Redactora Historia de las Instituciones, 1969, Tomo 2.

<sup>46</sup> ROPSF, T. 1, pp. 224-225, 232.

del Litoral había creado una situación de relativa tranquilidad propicia para el desarrollo de dichos planes. Para encarar esta transformación necesitaba contar con amplios poderes y despejar el camino de los usos “inveterados” convertidos en obstáculos al sistema.<sup>47</sup> La Junta de Representantes le otorgó nuevamente las facultades extraordinarias y resolvió por ley la supresión del Cabildo. Los escuetos argumentos de esta última decisión se basaron en su falta de representatividad comparándolo con la calidad de representación que ostentaba la Junta, su existencia sostenida solo en la costumbre, las persistentes dificultades para cubrir los cargos capitulares y por último, en el plano económico, la reunificación de la recaudación en una sola Caja provincial lo cual sería ampliamente ventajoso para su control y su rendimiento.<sup>48</sup>

Aunque la declinación capitular fue progresiva produjo un quiebre en la tradición colonial del sistema de gobierno. Es evidente que las instituciones nacidas en el seno de órdenes políticos opuestos terminaron siendo incompatibles, al punto de forzar la desaparición de una de ellas y no es casual que sea aquella asociada a un gobierno ya caduco. Unido a esto la necesidad de una mayor absorción de poder por parte del “Poder Ejecutivo” fue cubierta partiendo de la renovación de facultades extraordinarias y culminando con su intervención y control sobre aquellas funciones que eran del Cabildo por tradición, especialmente el área clave de la administración de justicia.

En esta nueva etapa, las relaciones en el ámbito del poder acusaron cambios específicos. En efecto, el tratamiento de algunos asuntos en el seno de la Junta dio lugar a varias divergencias. Por ejemplo, la renovación de facultades extraordinarias al Gobernador dio lugar a intensas tratativas.<sup>49</sup> El fundamento de esta

---

<sup>47</sup> En el acta del 12 de julio de 1832, el Gobernador López a través de un pliego comunicó la necesidad de organizar a la provincia “destruyendo máximas y usos inveterados, creados en consonancia con el sistema de dependencia en que por tanto tiempo permaneció la provincia y que en el actual sistema le son notablemente dañosas; fijando un sistema de rentas que no adolezca de los vicios de que se resiente el que hoy observa; metodizando los distintos ramos de la Administración; promoviendo la educación de la juventud... a más de esto es ya tiempo de emprender la obra más difícil y peligrosa y entre todas, la más conveniente, que es la seguridad de nuestras fronteras del Norte cuya empresa si or falta de previsión y de recursos se malogra, no es fácil concebir el cúmulo de males que de sus resultas agobiará de nuevo a la provincia; ...meditando sobre esta situación la H. Corporación se pronuncie de la mejor manera que convenga a los intereses de los representantes...” en ROPSF, T. 1, pp. 230-231.

<sup>48</sup> ROPSF, T. 1, p. 233.

<sup>49</sup> Se sabe, por las actas que tratan la renovación de facultades extraordinarias, que Estanislao López gozó de su ejercicio antes de 1832, pero no conocemos detalles de esta situación previa. Podemos suponer que esa ampliación de poderes tuvo lugar durante el período de las luchas entre las Ligas del Interior y del Litoral, es decir por una circunstancia bélica en que había compromisos con otras

concesión de *excepción* –no contemplada en el Estatuto Provisional de 1819- fue la necesidad de enfrentar graves situaciones internas o externas como los conflictos interprovinciales, como también encarar períodos de reorganización administrativa en los que el Gobernador reclamaba –a veces de manera encubierta- instrumentos más poderosos para ejercer su función, sin suspender el funcionamiento de la Sala. Apuntaba a liberar la acción gubernativa con la única restricción del período de uso que expiraba cuando la Sala lo consideraba conveniente, sin mayores especificaciones sobre su alcance en la letra de la ley que las acordaba. Si avanzamos un poco en los años posteriores a la muerte de López, comprobamos que esa concesión se continuó otorgando con muy breves interrupciones hasta 1842.<sup>50</sup> Contrariamente a lo que se exigía en otras provincias ante esta ampliación de poder, en Santa Fe no se le solicitaba el compromiso de una rendición de cuentas a su finalización. Estas atribuciones tampoco tuvieron los alcances de la “Suma del Poder Público” como en el caso de Juan Manuel de Rosas o como en el de Pascual Echagüe<sup>51</sup>, gobernador de Santa Fe a quien en septiembre de 1842 la Sala se la conferirá en esos términos guardándose para sí la determinación de su cese<sup>52</sup>, siendo ratificada por ley de octubre de 1851. La concesión de las facultades extraordinarias a cualquier autoridad de la provincia fue expresamente prohibida recién en la Constitución de 1856.<sup>53</sup>

Las sesiones correspondientes al tratamiento de facultades extraordinarias en 1832 y en 1834 –en ambos casos extensión por dos años- revelaron la falta de una decisión unánime por parte de los representantes y cierta confrontación con López. El argumento esgrimido por la posición negativa, en ambas oportunidades, se

---

provincias y por circunstancias de orden interno. Ahora bien, el problema de conceptualizar las facultades extraordinarias es de difícil solución por la gran flexibilidad de su uso. No tienen igual modalidad en todas las provincias ni en todas las épocas como lo muestra el estudio de Víctor Tau Anzoátegui, 1961, pp. 67-105.

<sup>50</sup> Al morir Estanislao López queda en el gobierno Domingo Cullen –junio a setiembre de 1838-; luego de su renuncia le sucede José Elías Galisteo como Provisorio hasta que en octubre la Sala designa Gobernador Propietario y Capitán General a Juan Pablo López –hermano de Estanislao- otorgándole las facultades extraordinarias. Las mismas le fueron retiradas por los Representantes a partir de 1841 y nuevamente dadas en enero de 1842. Los conflictos interprovinciales en ciernes y luego desatados fueron el origen de esta atribución en J. P. López. ROPSF, T. 1, pp. 356-8, 363-4, 377.

<sup>51</sup> Víctor Tau Anzoátegui, 1961, pp 68-76.

<sup>52</sup> ROPSF, T. 1, p. 405-406.

<sup>53</sup> En su articulado original se dejó suficientemente señalado el alcance de ese poder al no oponer límites o excepciones sobre la capacidad dada a Echagüe de disponer tanto de los “hijos” de la provincia como de las propiedades y todo cuanto le sea útil en defensa de la “Santa Causa Federal”, estableciendo además la pena de muerte sin proceso o trámite previo a todo opositor a sus órdenes. José Pérez Martín “Evolución histórica del Poder Ejecutivo” en *Historia de las Instituciones de la provincia de Santa Fe*, Imprenta Oficial, Santa Fe, 1970, Tomo 1, p. 52. La Suma del Poder Público le fue otorgada por la Sala a Pascual Echagüe en virtud de la situación de confrontación existente entre unitarios y federales.

sustentaba en la falta de situaciones de urgencia que justificasen un poder tan amplio, por lo cual la propuesta parecía innecesaria.<sup>54</sup> Finalmente, las facultades le fueron concedidas. El examen de estos episodios nos advierte una vez más sobre el fortalecimiento de la autoridad ejecutiva y las consiguientes resistencias que, en el ámbito formal de las sesiones se planteaban en parte de la elite. De todos modos, hubo espacios para discusiones y negociaciones que, aún con un trasfondo tenso, no derivaron en un corte de relaciones interinstitucionales. Los representantes discreparon, argumentaron sus posiciones, negociaron con el Gobernador, lo cual relativiza la supuesta incondicionalidad de la Sala. Además, los debates quedaron asentados en las actas y en los informes de los comisionados completando una formalización tanto del consenso como del disenso.

Otros asuntos que merecen analizarse nos brindan matices en esta relación. Para estos años entraron en discusión algunas atribuciones del Gobernador. Una primera cuestión fue la de resolver la asignación de las funciones que quedaron vacantes luego de la disolución del Cabildo. Al respecto, algunos representantes plantearon que la redacción del Reglamento de la Administración de Justicia correspondía a la “Legislatura” y no al “Poder Ejecutivo”. No obstante la inicial oposición, éste fue el encargado de hacerlo en virtud de sus facultades extraordinarias aunque su sanción quedaba reservada a la Junta. Con la vigencia de dicho Reglamento a partir de enero de 1833, el Tribunal de Alzada de la Provincia que había actuado desde 1826 quedó disuelto. López quedó con la facultad de elegir a todos los Jueces de la provincia por un año al cabo del cual podía decidir su cese o continuación, luego de evaluar su desempeño.<sup>55</sup>

Meses más tarde, precisamente en julio de 1833, se volvió a suscitar otra cuestión de incumbencias. La autoridad responsable de la consideración de renuncias de los diputados a la Sala era ahora materia de discusión. Hasta ese momento, el Gobernador había cumplido con esa función “como era de costumbre”. Su sustitución por el propio Cuerpo originó un intercambio de opiniones que dejaron como colofón una modificación en la situación. La Junta asumía para sí la tarea de conocer y resolver sobre las renuncias de sus miembros, estén solamente en su condición de electos o

---

<sup>54</sup> ROPSF, T. 1, p. 230-232; 289; AGPSF, Libro Copiador de Comunicaciones Oficiales (LCCO) 1832-1852, Comunicación No. 41.

<sup>55</sup> ROPSF, T. 1, pp. 239-241.

bien incorporados.<sup>56</sup>

En 1834, Estanislao López pidió una revisión de las cuentas calificadas como recursos extraordinarios obtenidos por el Estado a través de distintos acuerdos y tratados. La rendición comprendía un largo período desde su primer mandato hasta 1831 inclusive. Un diputado de la campaña se opuso al proyecto de un diputado por la ciudad, el cual proponía la aprobación del manejo y distribución de dichos fondos sin que se proceda al examen de las cuentas presentadas. Lo que parecía un trámite ligero se tornó un asunto ríspido. La oposición forzó la creación de una comisión de estudio del tema. Luego de mediar varias discusiones, la negociación extraordinaria de las cuentas fue aprobada por ley pero su texto omitió asentar expresamente la aprobación del criterio de reparto.

Las claras discrepancias intracorporativas nos hacen considerar que el caudillo no poseía un poder omnímodo sino que enfrentaba posturas resistentes con las que estaba obligado a negociar. Si bien las resoluciones como Cuerpo no ocasionaron trabas reales a la política del gobierno hay voces que, con sus objeciones, evidenciaron una evaluación crítica hacia lo que sucedía en la otra instancia de poder. No descartamos, obviamente, un clima de discusiones paralelo, con acuerdos parciales no escritos producto del juego de otros factores como vinculaciones y/o intereses personales. Sin embargo, pese a las reservas planteadas, el acompañamiento de los representantes en la última fase de gobierno se consumó en la delegación de amplios poderes al Gobernador.

En todo el período analizado, la Junta dicta 22 leyes mientras que el Gobernador emitió 3 Resoluciones y 92 decretos. Notablemente, coincide la disminución de sus pliegos elevados a la Junta con el aumento en su modalidad de disponer por decreto. El poder del caudillo se vio afirmado, entre otras causas, por el otorgamiento de facultades extraordinarias en la década del '30 y el control de áreas que antes estaban asignadas básicamente al Cabildo como justicia y policía.

Por otra parte, con el fin de la confrontación entre la Liga del Litoral y la del Interior en 1831, el gobierno santafesino se reconcentró en la Administración interior. La recuperación de la frontera norte sobre la cual habían avanzado los indígenas del Chaco se constituyó en un asunto principal. Para su logro, se implementaron varias expediciones punitivas y exterminadoras junto con una serie de medidas en apoyo al

---

<sup>56</sup> ROPSF, T. 1, pp. 255-256.

poblamiento y producción de esas tierras. Como reconocimiento explícito de su exitosa política de fronteras, después de 1835 los representantes le asignaron 2000 pesos para gastos extraordinarios y reservados por bienio, le otorgaron el título de ciudadano benemérito en grado heroico y de Restaurador del Norte; una medalla de oro y una suerte de estancia de tres leguas de frente y cuatro de fondo con lugar a su elección, atendidos con fondos públicos completaron los honores por parte de la Junta.<sup>57</sup>

Las comisiones especiales fueron implementadas como instrumentos para el tratamiento de determinados asuntos por parte de la Junta y el Gobierno. Entre 1820 y 1838 se localizó el funcionamiento de veinte comisiones en el seno de la Junta. Las mismas conformaron pequeños espacios deliberativos de dos o tres miembros, con autorización para tratar sobre cuestiones puntuales, otorgando la posibilidad de discutir en un ámbito más acotado y reservado a resguardo de ciertas influencias o presiones. Estas características de la reunión tendían a concretar un tratamiento más meditado y eficaz de los temas de interés, a la vez que favorecerían el ajuste y conciliación de las posiciones internas sobre asuntos de desigual importancia.<sup>58</sup> Puestos en sesión para su consideración final, los mismos iban desde presupuestar la construcción de templos o revisar la inversión estatal del dinero recibido desde Buenos Aires por medio de los Pactos firmados, hasta estudiar el texto de la Constitución de 1826 emanada del Congreso General reunido en Buenos Aires.

Desde 1833, el Gobernador las convocó exclusivamente para revisar las cuentas del Ministerio de Hacienda que incluían los estados de las Receptorías departamentales, con la particularidad significativa de que era López quien elegía a sus propios controles. En algunas oportunidades los miembros eran a su vez empleados del Estado, no siendo considerada incompatible la superposición. En seis comisiones para sendos años, un integrante se repitió en cinco de ellas, Ramón Doldán –importante comerciante y prestamista del Estado- que en 1836 se constituyó en único integrante.<sup>59</sup>

## ALGUNAS CONCLUSIONES

---

<sup>57</sup> ROPSF, T. 1, Sesiones entre 1820 y 1838.

<sup>58</sup> Ver el término Parlamento en BOBBIO Norberto., MATEUCCI, Nicola. PASQUINO Gianfranco. *Diccionario de Política*, Tomo L-Z, 20ª. Edición en español, México, 2000, p. 1131.

<sup>59</sup> AGPSF, Contaduría, Tomo 29. ROPSF, T. 1, pp. 316, 353-354. La información sobre las comisiones fue extraída del ROPSF, T. 1.

El estudio de la constitución de una esfera político-institucional local en Santa Fe luego de 1820 nos muestra un mínimo de organización institucional que, aunque relativa e imperfecta, contribuyó a consolidar la primera etapa de la formación del estado provincial. Este proceso presentó distintas alternativas en la distribución del poder, sin llegar a una división entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La preservación de lo institucional surgió no solo como sostén del régimen sino de la aspiración autonómica santafesina. La vía electoral que sustentaba la legitimidad de los cargos fue de relevancia para el funcionamiento de la estructura política. El caudillo controló el reparto del poder territorial al dar mayor peso representativo a la ciudad, en parte tal vez por los signos de conflictividad mostrados en algunas oportunidades en la campaña.

La irrupción del estado provincial como entidad política nueva, trajo una inevitable redefinición de roles políticos e institucionales. La Junta como instancia representativa de corte republicano y la institución capitular, de antigua génesis colonial, no resistieron la convivencia simultánea. El Cabildo fue sometido a una retracción institucional progresiva. Tanto su jurisdicción como su competencia se tornaron confusas hasta que desapareció por una acción combinada entre la Junta de Representantes y el Gobernador. Lo que estaba suprimido de hecho, concluyó con su supresión de derecho.

La función de la Junta de Representantes tuvo rasgos administrativos, consultivos y legitimadores. En el primer tramo destacado la Junta de Representantes intervino en asuntos de trascendencia, en especial aquellos que demandaban condiciones legales y legítimas; aunque la política interprovincial estuvo reservada casi exclusivamente a la decisión del gobernador, los representantes tuvieron asignados un papel dentro de la misma, con carácter de asesoramiento y aval.

El punto de inflexión, como vimos, se dio en 1832 al combinarse la extinción capitular, el uso efectivo de facultades extraordinarias por parte del Gobernador junto a la absorción del área de justicia y policía. El papel de la Sala fue generalmente de acompañamiento a sus políticas, pese a ciertas resistencias iniciales que no alcanzaron a obstaculizar las acciones de Estanislao López. Es interesante destacar que no se hallaron testimonios de resistencia a las propuestas sucesivas de su reelección, pero sí se plantearon ante la posibilidad de renovarle las facultades extraordinarias; o sea que las diferencias surgieron al momento de decidir la amplitud del poder del Gobernador, lo que implicaba para el cuerpo representativo el riesgo de perder control y



atribuciones. Atendiendo a los cambios en el equilibrio del poder, ¿podemos caracterizar a esta segunda etapa de gobierno como una dictadura en el sentido original de magistratura de orden republicano? Creemos que alcanzó a cumplir pautas en esa dirección, a fin de buscar una mayor eficacia en la flexibilización del esquema institucional invocando la seguridad pública pues alteró la forma de administración del poder, aunque sin suspender de plano el funcionamiento de la Sala. Podemos asociar esta modalidad con la que considera Rousseau en su libro sobre “El Contrato Social”, remitiéndose a su uso *de iure* dado dentro de la República Romana para casos no extremos de peligro público.<sup>60</sup> Fue un giro político finalmente consentido en el que el límite temporal se constituyó en un elemento que trató de impedir el desarrollo degenerativo de ese instrumento de poder.<sup>61</sup> La renovación consecutiva de dichas facultades –y sus prolongaciones luego de la muerte de Estanislao López- implicó que lo que fue originado por una coyuntura de emergencia se convirtiera en parte casi estructural del sistema político aunque los motivos, como hemos visto, fueron variando.

Para concluir, este análisis nos ha aproximado a las complejas relaciones interinstitucionales en Santa Fe, dentro del nuevo contexto dado luego de 1820. Las estrategias del caudillo se desenvuelven y cobran sentido dentro del proceso de construcción estatal provincial. La presencia e intervención activa de otros actores políticos aleja a la figura del caudillo como única vía de explicación para los acontecimientos del período.

---

<sup>60</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, Madrid, Sarpe, 1985, Libro IV, Capítulo VI, p. 187.

<sup>61</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Singular, 1992, pp. 63-88.

## BIBLIOGRAFÍA

- Annino Antonio, Castro Leiva Luis, Guerra François Xavier Guerra (Comps.) (1994) *De los Imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Ibercaja.
- Annino, Antonio (Coord.) (1995) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Montevideo, FCE.
- Cervera, Manuel (1980) *Historia de la ciudad y provincia de Santa Fe*, Tomo II, 2da. Edición, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Carmagnani Marcello (Coord.) (1993) *Federalismos latinoamericanos: México /Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México y FCE.
- Chiaromonte, José Carlos (1993) “El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX” en Carmagnani, Marcello (Coord) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México y FCE, pp. 81-132.
- , Cussianovich Guillermo E., Tedeschi Sonia (1993a). “Finanzas públicas y política interprovincial: Santa Fe y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López” en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani” (BIHAAER)* Tercera Serie, Núm. 8, pp. 77-116.
- Chiaromonte, José Carlos (1995) “¿Provincias o Estados?: los orígenes del federalismo rioplatense” en Guerra, François (Dir.) *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Editorial Complutense.
- (1997) *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Biblioteca del Pensamiento Argentino, Vol. I, Ariel Historia.
- (2000) “Fundamentos iusnaturalistas de los movimientos de independencia” en *BIHAAER*, Tercera Serie, No. 22, pp. 33-71.
- Dana Montaña, Salvador (1957) “El Cabildo santafesino (1575-1832)” en *Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional*, Núm. 22, La Habana, Cuba.
- Gianello, Leoncio (1955) *Estanislao López*, Santa Fe, El Litoral.
- Goldman, Noemí (1993) “Legalidad y legitimidad en el caudillismo. Juan Facundo Quiroga y La Rioja en el interior rioplatense (1810-1835)” en *BIHAAER* Tercera Serie, Núm. 7, pp. 31-58.
- Goldman Noemí y Tedeschi Sonia (1998) “Los tejidos formales del poder. Caudillos en el interior y el litoral rioplatenses durante la primera mitad del siglo XIX” en Goldman Noemí y Salvatore Ricardo (Comps.) *Caudillismos rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 135-157.
- Halperin Donghi Tulio (1979) *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Mexico, Siglo XXI.
- Comisión Redactora (1969) *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe, Imprenta Oficial. Tomo I Poderes del Estado y Tomo II Documentos del Tomo I: Tratados, convenciones y constituciones.
- López Rosas José Rafael (1968) *El pronunciamiento federal de Santa Fe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- (1975) *Santa Fe y su período pre-autonómico*, Santa Fe.
- Mouchet Carlos (1955) “El centenario de la Ley de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires de 1854” en *Revista Jurídica La Ley*, Tomo 77, Sección Doctrina.
- Sábato Hilda (Coord) (1999) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México y FCE.
- Tau Anzoátegui Víctor (1961) “Las facultades extraordinarias y la suma del poder

público en el derecho provincial argentino, 1820-1835” en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, No. 12, pp. 66-105.

Tedeschi Sonia (1993) “Los últimos años de una institución colonial: el Cabildo de Santa Fe y su relación con otros espacios político-institucionales entre 1819 y 1832” en *Revista de la Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe*, No. LIX, Santa Fe, pp. 409-429.

----- (2001) “Política, prácticas y relaciones interétnicas en la frontera rioplatense (Santa Fe 1820-1840): una reflexión desde el diálogo entre la Historia y la Antropología” Ponencia III Congreso Internacional Historiadores Latinoamericanistas, Univ. Vigo, Univ. Santiago de Compostela y ADHILAC, Pontevedra, España, 22 al 26/OCT.-Publicado en Actas CD ISBN: 84-932470-8-1.

Ternavasio Marcela (1995) “Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires: 1820-1840” en Annino Antonio (Coord)., pp. 65-105.

----- (1999) “Hacia un régimen de unanimidad. Política y elecciones en Buenos Aires, 1828 – 1850” en Sábato Hilda (Coord), pp. 119-142.

----- (2002) *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI, Editores Argentina.