



PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO de HISTORIA POLÍTICA

En Ana Frega *Historia regional e independencia del Uruguay*, Montevideo: ed. De la Banda Orienta, 2009, Cap. 2, pp. 65-97

La crisis de los poderes locales La construcción de una nueva estructura de poder institucional en la Provincia Oriental durante la guerra de independencia contra el Imperio del Brasil (1825-1828)

Inés Cuadro Cawen

En este capítulo nos proponemos examinar cómo durante el transcurso de la guerra entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil se fue estructurando en la Provincia Oriental un nuevo ordenamiento político-administrativo. Esto significó la aplicación de una serie de reformas políticas con altos costos económicos, que provocaron múltiples resistencias al romper viejas hegemonías locales, aumentar la carga impositiva y motivar el enfrentamiento entre las fuerzas militares y la dirigencia civil. Puntualmente, nos detendremos en el análisis de la coyuntura que llevó al Capitán General Juan Antonio Lavalleja a la disolución de la Sala de Representantes en octubre de 1827, por tratarse de un ejemplo ilustrativo de esta puja de intereses. Para una comprensión más cabal de este proceso histórico hemos procurado tener en cuenta que este territorio estaba inmerso en otros procesos de reestructuración política en la región del Virreinato del Río de la Plata y el sur del Brasil. A grandes rasgos, se puede identificar en las Provincias Unidas la coexistencia de dos proyectos de construcción estatal, que se expresaron en la formación de los “partidos” de unitarios y federales. Uno de ellos promovía un estado confederal, que suponía un conjunto de pueblos soberanos en igualdad de derechos. El otro, pretendía un Estado rioplatense centralizado, sustentado en la capacidad hegemónica de Buenos Aires. Los conflictos y enfrentamientos que se ocasionaron a raíz de la oposición entre ambas facciones hicieron eco al interior de la Provincia Oriental, constituyendo un marco de referencia ineludible del análisis histórico sobre este período.

Varias producciones historiográficas que refieren a este espacio geográfico y a este período histórico han comenzado a detenerse en el estudio y en la reinterpretación de los fenómenos sociales asociados a la formación de sistemas de poderes locales y regionales. Conforme a la síntesis que hace la historiadora argentina Sonia Tedeschi,

estos sistemas reconocen “*viejos y nuevos principios ordenadores de la política, asumida ésta no solo desde su sesgo institucional sino desde su papel en la distribución del poder y en el uso que le dan los distintos actores sociales en su más amplio espectro.*”¹ En este trabajo, nos abocaremos al estudio de este proceso en la Provincia Oriental.

El año 1820 marcó un punto de inflexión en el proceso revolucionario del Río de la Plata iniciado en 1810. Por una lado, en enero de 1820 se produjo la derrota de las fuerzas artiguistas ante las lusitanas en la batalla de Tacuarembó, y con ella la capitulación de todos los pueblos de la Provincia Oriental que aún resistían al dominio luso-brasileño. Por otra parte, el “pronunciamiento de Arequito” del Ejército del Norte, desconociendo la autoridad del Directorio, así como el triunfo de las fuerzas de Estanislao López y Francisco Ramírez sobre el ejército directorial en Cepeda, provocaron la desaparición definitiva del Directorio y del Congreso, es decir, la disolución del gobierno central, reasumiendo la autonomía cada una de las provincias. Se inició, entonces, una nueva etapa en el relacionamiento entre las provincias que integraban el antiguo Virreinato, conviviendo varios proyectos de configuración estatal.

En Buenos Aires, tras la caída del poder central se emprendió la tarea de construir un nuevo orden político interno. El nuevo titular del Poder Ejecutivo, Martín Rodríguez y sus ministros, Bernardino Rivadavia y Manuel García, apoyados por un grupo heterogéneo de la elite porteña, asumieron el desafío de *aggiornar* la estructura administrativa heredada del período colonial a la nueva realidad política. En ese sentido, implementaron una serie de reformas tendientes a organizar a la sociedad surgida de la Revolución en sus más diversos aspectos: económicos, políticos, sociales, religiosos, culturales y urbanos. De acuerdo con la historiadora argentina Marcela Ternavasio, “*luego de una convulsionada década de revolución y guerras parecía consolidarse [para ciertos sectores sociales] el camino ‘civilizatorio’ que conduciría a la institucionalización del poder.*”²

Para la Provincia Oriental, el año veinte significó la completa ocupación portuguesa y en 1821, un Congreso Extraordinario legitimó su anexión como “*Provincia Cisplatina (alias oriental)*”, al Reino de Portugal, Brasil y Algarves. No obstante, la firma del Tratado del Cuadrilátero entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes a comienzos de 1822 y la independencia del Brasil en setiembre de ese año, que dividió a las “fuerzas invasoras”, estimuló -sobre todo en el cuerpo capitular de Montevideo- la posibilidad de romper con los compromisos de anexión asumidos. En tal sentido, los cabildantes iniciaron gestiones con las tropas portuguesas fieles a Juan VI, con las provincias del Litoral y con algunos de los comandantes orientales para concretar el inicio de la guerra contra la dominación brasileña. Pero el acuerdo entre las fuerzas de ocupación, así como la resistencia del gobierno de Buenos Aires a iniciar una nueva guerra, entre otras razones, frustraron estos intentos revolucionarios de 1822 y 1823.³

Aún a pesar de este fracaso, desde Buenos Aires se continuó organizando un posible levantamiento armado en la Provincia Oriental, que se concretó en abril de 1825. La denominada “Cruzada libertadora” al mando de Juan Antonio Lavalleja, inició un nuevo movimiento revolucionario para la independencia del territorio oriental, esta

¹ Tedeschi, 2007.

² Ternavasio, 2004, p.7.

³ Frega, 2005, p. 23; Campos de Garabelli, 1972/73 y 1978.

vez del dominio brasileño. Desde el comienzo, este movimiento procuró acompañar sus acciones de guerra con la formación de un gobierno. A los dos meses de haberse iniciado las operaciones militares se instaló, a iniciativa de Juan A. Lavalleja, un Gobierno Provisorio en la Villa de la Florida con el objetivo de convocar a elecciones de diputados en los distintos pueblos de la Provincia para la formación de una Sala de Representantes.

El 20 de agosto de 1825, en la Villa de la Florida, comenzó a sesionar la Honorable Sala de Representantes con la incorporación de catorce diputados electos por los siguientes pueblos de la Provincia: villa de Guadalupe (Juan Francisco Larrobla), villa San José (Luis Eduardo Pérez), San Salvador (Juan J. Vázquez), villa San Fernando de la Florida (Joaquín Suárez), Nuestra Señora de los Remedios de Rocha (Manuel Calleros), villa de San Pedro del Durazno (Juan de León), la ciudad San Fernando de Maldonado (Carlos Anaya), San Juan Bautista (Simón del Pino), villa San Isidro de las Piedras (Santiago Sierra), villa del Rosario (Atanasio Lapido), Pueblo de las Vacas (Juan Tomás Núñez), villa Concepción de Pando (Gabriel A. Pereira), Villa Concepción de Minas (Mateo Lázaro Cortés) y por Villa de Víboras (Ignacio Barrios). No contaron con representantes, entre otros, Montevideo y Colonia -estaban aún bajo el dominio brasileño-, así como Santo Domingo Soriano, Mercedes y Paysandú. La presidencia de la Sala se delegó al Padre Juan Francisco Larrobla. Ese mismo día se designó a Juan A. Lavalleja como Gobernador y Capitán General de la Provincia. En la sesión del 25 de agosto se aprobaron dos leyes fundamentales, declaradas como tales por ser el fundamento de la legitimidad de la actuación soberana de la Provincia: la ley que declaraba que este territorio quedaba *“de hecho y de derecho libre e independiente”* del Rey de Portugal y del Emperador del Brasil y aquella que declaraba a *“la provincia Oriental del Río de la Plata unida a las demás de ese nombre en el territorio de Sudamérica”*. Una tercera ley aprobada en esa sesión reconocía como pabellón de la provincia, mientras no se produjera la incorporación a las Provincias Unidas, *“el que [tenía] admitido compuesto de tres franjas horizontales, celeste, blanca y punzón.”*⁴ Dos meses después, el 24 de octubre de 1825, el Congreso Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, reunido en Buenos Aires, resolvió la incorporación de la Provincia Oriental.

En sus diferentes periodos de trabajo, la Sala de Representantes sancionó otro número importante de leyes que fueron conformando una nueva estructura organizativa político-administrativa sobre los territorios que ya se habían liberado del dominio brasileño. Esta nueva configuración política se caracterizó por tender a centralizar la autoridad y por buscar recursos que permitieran asumir los costos económicos y sociales que la guerra demandaba. Estos nuevos “principios” de distribución del poder que se estaban instaurando generaron resistencias, sobre todo porque suponían la pérdida de ciertas autonomías a nivel local.

El 6 de setiembre de 1825 la Sala de Representantes entró en receso pero dejó una Comisión Permanente encargada de organizar la elección de una nueva legislatura. La segunda legislatura contó con un número mayor de diputados debido a la incorporación de representantes de todos los pueblos de la Provincia, incluso de aquellos que aún estaban bajo el dominio brasileño. Por ley se aprobó que la denominada Junta de Representantes⁵ debía integrarse con cuarenta diputados electos

⁴ Armand Ugon, et al., 1930, p. 6.

⁵ En adelante se usará de modo indistinto Sala de Representantes y Junta de Representantes porque en la documentación se recurre a ambas denominaciones.

por los nueve departamentos de la Provincia en la siguiente proporción: Montevideo tendría ocho, Colonia, Maldonado, Canelones y Soriano cinco cada uno, San José y Paysandú cuatro respectivamente y Cerro Largo y el departamento Entre Yí y Río Negro (Durazno), contarían con dos diputados cada uno. Su actuación se extendió desde diciembre de 1825 a febrero de 1826; entre los meses de junio y julio de ese año hubo algunas sesiones extraordinarias y a partir de setiembre volvió a sesionar hasta octubre de 1827. Es en este último período en el que nos detendremos concretamente en este capítulo.

Durante la segunda legislatura se conformó el Gobierno Nacional de las Provincias Unidas, encabezado por Bernardino Rivadavia, quien asumió como Presidente el 8 de febrero de 1826. El Poder Ejecutivo se dirigió a la Junta de Representantes de la Provincia y al General en Jefe de Ejército y Gobernador Provisorio, Juan Antonio Lavalleja, exigiendo la inmediata incorporación de éste al Ejército Nacional. Para ello, Lavalleja debía previamente delegar su cargo de Gobernador en otra persona, siendo elegido para ello Joaquín Suárez. El comisionado de las Provincias Unidas ante el Gobernador y la Sala fue Ignacio Núñez, quien presentó las notas respectivas escritas por el Ministro de Guerra, Julián S. de Agüero. Las razones que motivaron la misión de Núñez fueron múltiples. Desde el 24 de diciembre de 1825 el Congreso General había puesto bajo el mando del General en Jefe del Ejército Nacional a todas las fuerzas militares existentes en las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones y Oriental. Por otra ley de la misma fecha, se había puesto también a disposición del Poder Ejecutivo todas las milicias presentes en esos territorios. Como consecuencia de estas medidas, Lavalleja debía organizar las fuerzas existentes en la Provincia y ponerlas a disposición del General en Jefe, Martín Rodríguez. Sin embargo, para junio de 1826 aún no lo había hecho. Por otra parte, se consideraba que “el doble carácter” que conservaba Juan Antonio Lavalleja, como General en Jefe y Gobernador, había impedido o demorado el cumplimiento de las leyes sancionadas por el Congreso General y las disposiciones decretadas por el Poder Ejecutivo. Una de las leyes que no se estaba aplicando era la sancionada el 13 de marzo de ese año, que ponía “*bajo la inmediata y exclusiva administración de la Presidencia de la República todas las aduanas exteriores y declara[ba] nacionales los impuestos sobre lo que se importa[ba] en el territorio de la Unión, o los que de él se exporta[ba].*”⁶ Conforme a las notas enviadas por Agüero, no sólo no se estaba aplicando esta ley en el territorio oriental, sino que el Gobernador había “*autorizado un comercio franco con la Plaza enemiga, por aprovechar, la recaudación de impuestos sobre lo que se introduc[ía] y extraía de dicha Plaza*”.⁷ Esta medida según las “autoridades nacionales”, favorecía y estimulaba la continuidad del bloqueo al puerto de Buenos Aires que estaba llevando adelante el Imperio. El bloqueo marítimo estaba provocando una reducción significativa de las recaudaciones de la aduana porteña, que constituían uno de los principales ingresos del Gobierno Nacional, imprescindibles en tiempos de guerra por el aumento del presupuesto que ésta generaba. Por otra parte, el comercio con la plaza “enemiga”, en general circunscripto al abastecimiento de ésta, era un gran inconveniente desde el punto de vista militar.

El pedido de “remisión” del cargo de Gobernador fue resistido por Lavalleja pero contó con el respaldo de la Sala de Representantes de la Provincia. En julio de ese año,

⁶ “La Remoción del General Lavalleja en 1826. Las causas y los medios”, en *Revista Histórica*, Tomo VI, Montevideo, 1912, p. 477. Carta de Julián de Agüero al General Don Juan Antonio Lavalleja, Buenos Aires, 16 de junio de 1826. Véase también García, julio-diciembre 1958.

⁷ *Ibidem*.

Lavalleja finalmente se incorporó al Ejército Republicano y delegó el gobierno de la Provincia en Joaquín Suárez, hasta tanto las obligaciones militares le permitieran ejercer ese cargo. Joaquín Suárez- quien se estaba desempeñando como diputado de Florida inició su “vida pública” participando de los movimientos de 1809 que buscaron reformular la relación con la metrópoli. En 1811 actuó como Comandante Militar de Canelones y acompañó a José Artigas cuando en octubre de ese año, tras la firma del armisticio, se produjo la retirada del ejército oriental seguido de numerosas familias, que se instalaron en la margen occidental del río Uruguay. Suárez participó del segundo sitio a Montevideo y en 1815 solicitó su retiro, culminando de esa forma su carrera militar. En 1816 fue electo para integrar el Cabildo Gobernador de Montevideo y desempeñó ese cargo hasta el 18 de enero de 1817, cuando se evacuó la plaza ante la inminente llegada de los lusitanos. No ejerció ninguna función pública a las órdenes de las autoridades luso-brasileñas. Se reintegró a la vida política con el inicio de la revolución en territorio oriental en 1825.⁸

El episodio que llevó a Joaquín Suárez a asumir las funciones de gobernador puede ser interpretado como ejemplo de un nuevo ordenamiento del poder, que se caracterizó por aumentar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el ámbito provincial, reservar a los civiles los cargos de gobierno y contar con una legislatura provincial acorde con los lineamientos generales del Gobierno Nacional.

La supresión de los Cabildos.

La elite gobernante que integró la segunda Sala de Representantes impulsó un nuevo andamiaje político-administrativo y para ello consideró necesario romper con las tradicionales formas de configuración del poder local. En tal sentido, en la sesión del 4 de octubre de 1826 se aprobó el proyecto de ley enviado por el Gobernador Provisorio Joaquín Suárez por el cual se suprimían los cabildos, a partir de enero del año siguiente.

El Cabildo era el espacio político que existía en las ciudades desde la época colonial. La monarquía española había reconocido a los cabildos como los únicos cuerpos de representación en América. El Cabildo o Ayuntamiento tenía a su cargo el gobierno político, económico y judicial de las ciudades o villas, incluyendo el centro urbano y la campaña, que también estaba bajo su jurisdicción y donde podían existir otros pueblos de menor jerarquía. La revolución fortaleció a esta institución, ya que la “retroversión de la soberanía” a los pueblos en la práctica recayó en los cabildos, que eran expresión de los grupos dominantes locales, que se erigieron como representantes de los intereses del pueblo. De acuerdo con Ana Frega, en los primeros años de la revolución, los cabildos como representantes de los poderes locales pretendieron ejercer soberanía sobre las localidades menores y aspiraron a una mayor independencia de las poblaciones de mayor jerarquía.⁹ Asimismo, la posibilidad de convocar a Cabildo Abierto, que ampliaba la participación popular, aumentó el peso que estos asumieron en la primera década revolucionaria. También contribuyó a ello, el protagonismo de esta institución en los cambios de alianzas que repercutieron en los triunfos y fracasos de los proyectos de reorganización estatal. En ese sentido, Marcela Ternavasio destaca que “*la coexistencia de entidades territoriales con pretensiones soberanas –expresadas generalmente a través de las ciudades- con gobiernos centrales no siempre acatados,*

⁸ Fernández Saldaña, 1945.

⁹ Frega, 2007b.

dibujaron un mapa político en el que la representación quedó sometida a las tensiones y vaivenes sufridos por la redefinición de las jurisdicciones territoriales.”¹⁰

La historiografía argentina ha estudiado en profundidad la evolución político-administrativa que siguieron las Provincias Unidas una vez disuelta la autoridad central. De particular relevancia han sido los trabajos de José Carlos Chiaramonte respecto a los alcances de la representación, el tratamiento de las provincias como “soberanías independientes” y sobre los distintos proyectos de construcción estatal presentes en la revolución independentista del Río de la Plata.¹¹ En consonancia con estas investigaciones están los trabajos de Noemí Goldman, quien explicita que al producirse la crisis del año 1820, las provincias se constituyeron en Estados autónomos, elaborando constituciones y/o leyes complementarias que rigieron el ordenamiento institucional de las provincias. Estas constituciones provinciales tendieron a fundar un régimen republicano basado en la división de poderes y con un poder legislativo que emergía como representante de la soberanía popular. Goldman afirma que, en general, este nuevo ordenamiento fue muy rudimentario. Destaca que la creación de Salas de Representantes terminó por sustituir en todas las provincias a los cabildos, que respondían al ordenamiento político del régimen español. Para esta historiadora, una vez creadas las Salas de Representantes, entraron en conflicto con los cabildos, no solo por la superposición de jurisdicciones, sino porque eran dos instituciones de naturaleza histórica diferente: “*Mientras el Cabildo era expresión del status de ciudad, de acuerdo con el ordenamiento comunal hispánico, la legislatura representaba, con carácter de ciudad y campaña, a la nueva entidad política provincia*”.¹² Es así que mediante este nuevo régimen representativo, las nuevas soberanías autónomas, incorporaban al medio rural, el cual carecía de representación en los cabildos según el ordenamiento político del régimen español. Para fines de la década del veinte todas las provincias habían suprimido a los cabildos.

En Buenos Aires, si bien no se llegó a promulgar una constitución provincial, la administración encabezada por el Ministro de Gobierno Bernardino Rivadavia, promovió la supresión de los cabildos. Las razones que se esgrimieron como motivo y justificación de esta medida fueron la necesidad de modernizar el aparato político institucional heredado de la colonia y de centralizar la estructura administrativa del Estado-provincia. En palabras de Rivadavia:

En un gobierno monárquico absoluto en el que la soberanía nacional estaba personificada en el individuo que la ejercía por título de sucesión, era indispensable reservarse un resto de autoridad para los Pueblos depositándola en manos de los que en aquel orden obtenían su representación, pero este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y ejerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los pueblos.¹³

Estos fundamentos esgrimidos por Rivadavia fueron recogidos por el gobierno de la Provincia Oriental al presentar el proyecto de supresión de los cabildos. En este caso, Joaquín Suárez se dirigió a la Junta de Representantes precisando que

después que el país ha[bía] salido del sistema colonial, para el cual estaban calculadas esas instituciones, después que se ha[bía] constituido un régimen representativo; que [tenía] una Junta de Representantes que ellos mismos nombra[ban], en quien ha[bían] depositado su autoridad y

¹⁰ Ternavasio, 2002, p.35.

¹¹ Chiaramonte, 1995 y 2004.

¹² Goldman, 2005, p.111.

¹³ Publicaciones del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1932, vol.1, sesión del 5 de diciembre de 1821. Bernardino Rivadavia a la Sala de Representantes. Citado en Ternavasio, 2005, p. 173.

confianza, y que vela[ba] celosa los asaltos del poder, los pueblos nada [tenían] que temer de éste, ni [podían] recelar salir del pupilaje de un tutor, para ponerse bajo la inspección inmediata de sus padres verdaderos.¹⁴

No obstante, el gobernador era consciente de que este proyecto podía generar cierta resistencia en los pueblos “*porque él echa[ba] por tierra establecimientos respetables que [tenían] en su favor el prestigio de su antigüedad, y la veneración de los pueblos, acostumbrados a mirarlo como la égida de la libertad contra las invasiones de los despotismos*”.¹⁵

¿Por qué “echar por tierra”, entonces, a una institución tan “respetable”? Las razones fueron varias. En primer lugar, la necesidad de un nuevo reordenamiento interno en la provincia que el estado de guerra permanente había postergado. La Provincia Oriental, desde la perspectiva del Gobierno, “*escasa de hombres, empobrecida por la guerra y viciada alternativamente por las máximas del despotismo y la anarquía*”, no había adecuado su andamiaje político-administrativo a la nueva coyuntura política. Por esta razón, la reforma era concebida como una condición sin la cual “*no pod[ía] salirse de ese estado, ni ganarse la aptitud conveniente para hacerla disfrutar de una verdadera libertad*.” Asimismo, esta medida emergía como una estrategia para “*centralizar la autoridad sin hacerla más temible*” y para “*simplificar la organización de la provincia sin los embarazos [que se sentían]*.”¹⁶

Desde una perspectiva politológica, podemos concebir esta reforma como una forma de construir lo que Natalio Botana en *El orden Conservador* ha definido como un “nuevo régimen político”, es decir, “*una estructura institucional de posiciones de poder, dispuestas en un orden jerárquico, desde dónde se formulan decisiones autoritativas que comprometen a toda la población perteneciente a una unidad política*.”¹⁷ La ley no sólo planteaba la supresión del cuerpo capitular, sino que también estipulaba la nueva estructura administrativa de carácter provincial que ocuparía el vacío que éste dejaba. Al respecto, en *Gaceta de la Provincia Oriental*, órgano de prensa de clara filiación “unitaria” y “oficialista”, uno de los jurisconsultos que había llegado desde Buenos Aires, el Dr. Gabriel Ocampo, se dirigía al Secretario de Gobierno reafirmando la relevancia de este cambio en la administración porque

crear[ía] infaliblemente hábitos de orden, que subordinar[ía] los intereses aislados del individuo a los intereses públicos, que acostumbrar[ía] fácilmente a los ciudadanos a la observancia de las formas y que por último har[ía] conocer prácticamente las incomparables ventajas de la centralización y uniformidad de los recursos judiciales entre provincias regidas por una misma legislación. [Era] urgente e imperiosa la necesidad de uniformar la marcha de esta provincia a las que [habían] emprendido las demás.¹⁸

La implementación de este ordenamiento político-administrativo, como bien señalaba Ocampo, acompañaba a la Provincia Oriental en el proceso que ya habían iniciado las restantes provincias de la “Unión”, por ello no hubo innovación en la legislación aprobada por el gobierno y los representantes orientales. Joaquín Suárez, autor del proyecto, reconocía que

no [era] ciertamente una obra original, ni tampoco una teoría en cuya práctica [íbamos] a correr el riesgo de un desengaño funesto. Otros han hecho para nosotros esta experiencia costosa, y sus resultados han sido tan felices, que ha ellos se han rendido las resistencias que opusieron a su adopción los hábitos y las preocupaciones. El ejemplo está muy cerca, y a la verdad, si se adopta

¹⁴ *Actas*, 1920, p.181. Sesión del 4 de octubre de 1826.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Actas*, 1920, pp. 196-197. Sesión 11 de octubre de 1826,

¹⁷ Cit. en Ternavasio, 2004, p. 8.

¹⁸ IHGU, 1943, “Gaceta de la Provincia Oriental”, Canelones, viernes 16 de febrero de 1827.

no tendremos la gloria de ser los primeros en imitarlo; digo la gloria porque es honrosa la imitación, cuando ella tiene por objeto la convivencia y la salud de la patria.¹⁹

El gobernador Suárez se refería, sobre todo, a lo realizado en la antigua capital del Virreinato. La ocupación luso-brasileña de la Provincia Oriental había postergado el proceso político-administrativo que había llevado adelante la Provincia de Buenos Aires desde 1821 y que posteriormente realizaron las restantes provincias. Pero una vez iniciada la guerra independentista, declarada la unión a las Provincias Unidas, aceptada por éstas su reincorporación, confirmado el arribo de diputados orientales al Congreso Constituyente e iniciada la guerra contra el Brasil, la Provincia comenzó a transitar el camino que le permitiría asumir los compromisos que la nueva Constitución traería. Por ello, Suárez alegaba que emprender esta reforma debía ser prioritario en *“cuanto que ella sería únicamente capaz de preparar a la Provincia a recibir la Constitución que [iba] a presentar el Congreso, y que fija[ría] su suerte de un modo permanente.”*²⁰ Es en este contexto, que la supresión de los cabildos adquiere un nuevo significado.

Ahora bien, una vez disueltos los cabildos, la ley sancionada en octubre de 1826 proponía una nueva distribución de las funciones que hasta entonces había desempeñado el Ayuntamiento, dividiendo las judiciales de las policiales. En relación con la administración de justicia, ejercida hasta entonces por los Alcaldes Ordinarios, se dispuso que fuera asumida por los Jueces Letrados de primera instancia, Jueces de Paz, fiscales, Defensores de Menores y un Tribunal Superior de Apelaciones. La ley estipulaba que se nombrarían tres Jueces Letrados y, si bien no se explicitaba cual sería su lugar de residencia, se aclaraba que no podrían *“durar más en un lugar que por el espacio de tres años”*. En una circular emitida por el gobierno el 16 de enero de 1827 se informaba a la población que se había nombrado como Juez Letrado a Francisco Ocampo para los departamentos de Canelones, San José y “Entre el Río Yi y Río Negro”, residiendo el magistrado en el primero de esos departamentos; al Dr. José Manuel Pacheco para el departamento de Maldonado y al Dr. Juan José Alsina para los departamentos de Santo Domingo Soriano, Colonia y Paysandú. Cabe señalar que los tres jurisconsultos designados eran vecinos de Buenos Aires.

El número de Jueces de Paz no se precisó, si bien se autorizó al gobierno a nombrar uno o más Jueces de Paz en cada partido.²¹ De acuerdo con los datos del presupuesto anual del año 1827, se habían nombrado ochenta para todo el territorio de la Provincia, distribuidos de la siguiente manera: en el departamento de Canelones se nombraron cuatro; en Maldonado veinticuatro, al igual que en San José; tres en Colonia; catorce en Soriano. En Paysandú se nombró sólo uno para la ciudad porque, como sucedió también en el Departamento Entre el Yi y Río Negro (Durazno), se mantuvieron los que ya estaban desempeñando esas funciones, fijando que a partir de entonces lo hicieran en calidad de Jueces de Paz. Vale agregar que en aquellos departamentos en que el número de jueces fue menor, se facultaba a los magistrados nombrados a que propusieran los que fueran necesarios en los partidos de sus distritos.

La administración policial también adquirió carácter provincial, *“fijándose al menos un Comisario por Departamento, bajo la dirección y dependencia inmediata del Gobierno de la Provincia.”*²² De acuerdo con la citada ley, cada departamento se dividió en cuarteles o distritos *“dónde actuaba un vecino de probidad que*

¹⁹ Actas, 1920, p. 180. Sesión del 30 de setiembre de 1826.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Armand Ugon, et al., 1930, p.31. Ley del 6 de octubre de 1826.

²² *Ibidem*.

desempeñ[aba] las funciones de alcalde de cuartel.” Cuando se sancionó el Reglamento Policial quedó mejor definido cuáles eran los nuevos cargos y sus respectivas funciones. Conforme con este Reglamento, además de los Comisarios departamentales, se nombraron Comisarios de Sección, Tenientes y Alcaldes.

Las funciones policiales no eran nuevas pero sí su organización y su personal. De acuerdo con las palabras del diputado Francisco Muñoz, a la nueva estructura policial correspondía *“hacer entrar en sus deberes a un sinnúmero de individuos por los cuales deb[ía] velar la Provincia; ella los [iba] a corregir y con su empeño [se conseguiría] el sosiego de que tanto necesita[ba].”*²³ En la *Gaceta de la Provincia Oriental* del 2 de enero de 1827, un día después de haber entrado en vigencia la ley de disolución de los cabildos, apareció un breve comunicado sobre los requisitos que tenían que cumplir los candidatos a Comisarios. Al parecer se había dado -en palabras del órgano de prensa- *“una empleo manía”* y por ello era necesaria esta precisión:

No hay departamento alguno, ni oficio, que pida tanta rectitud de alma, tanta moderación, tantos recursos ni tantos conocimientos particulares, como el de comisario. Es preciso guardar un justo medio entre la severidad y dulzura no conviene que todo el rigor caiga sobre la clase sin protección, sin sustentáculo, y mostrar después un respeto privado a los grandes y los ricos. Semejante conducta les quitaría aquella reputación de integridad, justicia e imparcialidad, que deben tener.²⁴

María Barral y Raúl Fradkin, en el estudio que han realizado sobre la construcción de estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense, afirman que *“la coerción estatal define en su ejercicio un ámbito territorial y ello supone el desarrollo de una serie de medidas coercitivas que acrecienten no solo su fuerza armada sino su capacidad de controlar, vigilar, castigar, educar, juzgar y hasta transformar los hábitos y costumbres de la población.”*²⁵ La legislación sancionada en este período por la Sala de Representantes Oriental refleja esa necesidad de lograr un control coercitivo. Siguiendo con los planteos de estos historiadores, *“para ello era necesario contar con una serie de organizaciones diferenciadas”* y *“debía operarse una transición desde un modo de control indirecto (que se apoyaba en intermediarios sociales) a otro que tendiera a ser directo (y se apoyara en organizaciones estatales con capacidad de penetrar profundamente en la vida social).”*²⁶

La creación de la administración policial y, en especial el hecho de que sus autoridades fuesen nombradas por el gobierno provincial, tuvo por objeto contribuir a centralizar el poder y fortalecer la capacidad coercitiva estatal. Además, el gobierno propuso asignarles una partida de hombres a los comisarios, que le permitiera contar con una fuerza armada en la campaña, pero ajena a las milicias dedicadas a la defensa. La ley del 20 de diciembre del 1826 que autorizaba la creación de esa “milicia policial”, estipulaba que se le asignaría un *“sueldo seis pesos más sobre el sueldo que disfruta[ba] el soldado de línea”*.²⁷ De alguna manera, como señalan Barral y Fradkin, con esta distinción entre milicia y cuerpo policial se estaba apostando a imponer un control estatal más directo a la vida social de la campaña.

El reconocimiento a la Constitución de 1826

²³ *Actas*, 1920, p.191. Sesión del 6 de octubre 1826.

²⁴ IHGU, 1943, Canelones, 2 de enero de 1827.

²⁵ Barral y Fradkin, 2005, p. 9.

²⁶ *Ibidem*, 2005, p. 10.

²⁷ *Actas*, 1920, p. 283. Sesión del 20 de diciembre de 1826.

Las leyes sancionadas por la Segunda Legislatura fueron generando disconformidad en distintos sectores sociales. La disolución de los cabildos provocó la resistencia de los poderes locales, que veían reducida su participación en los asuntos políticos de su ciudad o villa. Si esta medida ya reflejaba la afinidad ideológica de los representantes orientales con la política centralista que encarnaba el Presidente Rivadavia, el reconocimiento y la aprobación en marzo de 1827, de la Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata de 1826, terminó por confirmarlo. Esta carta constitucional tenía una impronta marcadamente centralista, lo que provocó el rechazo de todas las provincias, a excepción de la Oriental.

¿Por qué la Sala de Representantes de la Provincia Oriental aprobó una Constitución de esas características? Los argumentos expuestos por la comisión legislativa encargada de su análisis refirieron a que la forma de gobierno que se estipulaba -“una [república] representativa consolidada en la unidad del régimen”- era la “única forma adoptable en el estado en que se enc[ontraban] las más de las provincias que [iban] a constituirse.” Con respecto al sistema federal, se consideraba que “se le ha[bía] querido atribuir una excelencia que éste no [tenía]”. Esta Constitución era, desde la perspectiva de los legisladores orientales, “la única capaz de sacar a las provincias del estado de revolución [en] que se encontra[ban] hasta [ese momento]”.²⁸

Por otra parte, el análisis y la discusión de la Constitución fueron muy breves: en dos sesiones quedó sancionada. Las intervenciones no se refirieron al texto en sí, sino a si la Sala de Representantes tenía *quórum* suficiente para sancionarla. Faltaban alrededor de la mitad de los diputados que debían integrar la Sala, un tercio de ellos por corresponder a los territorios que estaban aún bajo el dominio brasileño (Montevideo, Colonia y Cerro Largo) y el resto se había excusado de participar por razones diversas. Esta situación era considerada grave para algunos legisladores como, por ejemplo, Daniel Vidal, representante por el departamento de San José. Era un aspecto importante que debía tenerse en cuenta en momentos en que se estaba decidiendo el futuro de la Provincia. En esta misma línea argumentativa, y con ciertos elementos premonitorios, el otro diputado de ese departamento, Ignacio Zufriategui, sostuvo:

a los SS.RR no puede ocultársele el campo que se franquea a estas pasiones reconociendo la Constitución con solo los Diputados que están presentes. Cualquier díscolo, cualquier ambicioso, podrá levantar el grito cuando se le antoje, con solo el pretexto de que fue ilegal la sanción de la Constitución, por que los pueblos no tuvieron parte en ella. La perversidad se aprovechará entonces de esta pequeña brecha para soplar e introducir el fuego de la discordia entre las provincias hermanas y nos empeñará en una guerra asoladora.²⁹

La discusión giró en torno a si aprobaban la Constitución los representantes presentes o delegaban al Congreso la aceptación de la Carta en nombre de esta Provincia. El debate se terminó resolviendo por la primera de las posibilidades, en el entendido de que urgía tomar posición al respecto y que hasta ese momento la Sala había actuado sin que se objetara el número de representantes.

²⁸ *Actas*, 1920, p. 344. Sesión 27 de marzo de 1827. Un trabajo pendiente es la confrontación de los argumentos esgrimidos por los Representantes Orientales con los discursos pronunciados en las sesiones del Congreso Nacional Constituyente sobre la aprobación de la Constitución. Sobre esto último véase Goldman, 1997, pp. 101-107.

²⁹ *Actas*, 1920, p. 346. Sesión 27 de marzo de 1827.

En el “Manifiesto de la Junta de Representantes de la Provincia Oriental a los pueblos que representan” se sostuvo que al aceptar la Constitución que había sancionado el Congreso Constituyente de las Provincias del Río de la Plata se buscaba poner fin a una etapa trágica para el territorio:

Si la anarquía nos hizo gemir bajo el yugo de la tiranía doméstica, si ella despobló nuestras tierras, y sirvió de pretexto a un extranjero astuto que nos hizo arrastrar sus cadenas por diez años, los principios de orden que hoy practicamos contribuirán a construir el país y a cerrar para siempre la revolución.³⁰

Luego de diecisiete años de guerra, la elite gobernante procuraba retornar a un régimen que garantizara la conservación de sus privilegios. En gran medida, esta carta constitucional representaba una posibilidad para ello. En el periódico *El Eco Oriental*, órgano de prensa portavoz de la Junta de Representantes, se comentaba respecto a la nueva Constitución: “cuando ha llegado la ocasión de resolver con toda la calma de la razón, el gran problema, si podemos pertenecer a nosotros mismos o si debemos corresponder para siempre al despotismo feroz o a la anarquía, no es posible permanecer indiferente y extraño a la discusión de tamaño interés.”³¹ De acuerdo con José Pedro Barrán, en estos años se pueden reconocer diferentes “bandos” al interior de la Provincia, que por momentos se unen, como en el año 1825, pero ante un cambio de coyuntura pueden actuar como rivales.³² Entre los “bandos” que reconoce este historiador, los legisladores que aprobaron la Constitución formarían el grupo de los “argentinitas”, caracterizado “por un nacionalismo prudente en lo político y conservador en lo social”. Lo que estaba particularmente presente en estos hombres, expresado con claridad en el citado “Manifiesto de la Junta de Representantes de la Provincia Oriental a los pueblos que representan”, era el miedo a la alteración del orden social que la revolución había despertado, sobre todo, en “los facinerosos” que aún se reconocían como “artiguistas”. “El miedo a la revolución social”, tomando una expresión de José Pedro Barrán, pautó las alianzas que tejieron los sectores dominantes y los posibles proyectos de conformación estatal que apoyaron. A la luz de sus declaraciones, podemos afirmar que estaban dispuestos a renunciar a ciertas libertades políticas en aras de conservar el *status quo*. La experiencia que se tenía de la Provincia Oriental autónoma era la de 1815 y para la elite oriental que integraba la Junta, era sinónimo de la “anarquía que nos hizo gemir bajo el yugo de la tiranía doméstica.” En este sentido, podemos concluir que la “radicalidad de la revolución artiguista”, en palabras de Ana Frega³³, incidió significativamente en el modo de proceder de la elite oriental y nos ayuda a comprender mejor por qué fue la Junta de Representantes de esta Provincia la única que aceptó la Constitución de 1826.

El presupuesto de la Provincia y la carga impositiva.

La construcción e implementación de una nueva institucionalidad político-administrativa implicó un aumento significativo del presupuesto provincial. Los nuevos cargos creados (Jueces, Comisarios, Escribanos, etc.) recibían remuneración económica y desempeñaban funciones que, en muchos casos, habían sido hasta entonces asumidas

³⁰ *Actas*, p. 414. Sesión del 9 de abril de 1827.

³¹ “El Eco Oriental”, Canelones, domingo 4 de febrero de 1827.

³² Barrán, 1986.

³³ Frega, 2007b.

de manera honoraria. En consecuencia, el presupuesto anual de 1827 excedió ampliamente en gastos a las menguadas rentas provinciales.

El gobierno oriental implementó una reforma del sistema tributario, con el apoyo de la Junta de Representantes, a fin de sanear la economía y aumentar las recaudaciones. Tomó como modelo la política fiscal bonaerense. Por medio de la reforma se suprimieron los impuestos directos heredados de la época colonial, como por ejemplo el diezmo, y se establecieron en su reemplazo impuestos como la Contribución Directa, “*que se suponían más efectivos y fáciles de recaudar*”.³⁴

La historiografía uruguaya no se ha detenido a analizar específicamente el presupuesto del año 1827. Eduardo Acevedo³⁵ y Juan Pivel Devoto³⁶ lo mencionan pero solo realizan una descripción de los gastos incluidos en éste y destacan que superaba ampliamente las rentas provinciales. Por su parte, Julio Millot y Magdalena Bertino, en el primer tomo de *Historia Económica del Uruguay*, comienzan el estudio de las finanzas del Estado analizando el presupuesto estatal del año 1829.³⁷ Cabe señalar que algunos de los riesgos que estos historiadores detectan para el estudio de las finanzas públicas en esos primeros años de vida independiente son trasladables al análisis del presupuesto del año 1827. Por un lado, algunos de los servicios que se proyectaron en la ley presupuestal no se aplicaron por falta de fondos o de capacidad organizativa en una coyuntura bélica. Por otra parte, en ocasiones no se cumplió con los pagos estipulados por la ley y los gobiernos libraron órdenes de pago por fuera de ella. Asimismo, el desorden administrativo y la falta de personal idóneo hicieron muy difícil la recaudación de impuestos, a los cuales estaba sujeta la ejecución de los gastos. Por ejemplo, en febrero de 1826 se crearon las oficinas “*necesarias para la administración, recaudación y conservación de las rentas públicas*”, buscando “*sacar a la provincia del caos y de la confusión*” en que se encontraba hasta ese momento.³⁸ Esas oficinas fueron tres: la Contaduría, la Receptoría General y la Tesorería General. Sin embargo, más allá de su creación por ley, la precariedad económica y poblacional por la que atravesaba la Provincia llevó al gobierno a retrasar su implementación, al punto que la elaboración del presupuesto del año siguiente corrió por cuenta de una Comisión asesora creada para tales efectos.

El 5 de abril de 1827 el gobierno envió a los Señores Representantes el “Presupuesto General para el Servicio de la Provincia en todo el presente año”. En la exposición del Secretario de Gobierno, que actuó como introducción explicativa del proyecto de ley, se hizo énfasis en que éste era el resultado de todos los gastos que se asumieron mediante las resoluciones votadas por la Sala. En segundo lugar, se recalcó que dicho presupuesto no comprendía “*una multitud de objetos que en otras circunstancias no debían ser desatendidos*”. Sin embargo, en un momento en que la Provincia estaba siendo escenario de guerra, con los costos económicos que ello provocaba, había que reducir los gastos a lo “*absolutamente indispensable*”, es decir, “*a establecer los primeros elementos de una regular Administración.*” Por tales motivos, el presupuesto del año 1827 no atendía

³⁴ Cansanello, 2005, p. 268.

³⁵ Acevedo, 1933.

³⁶ Pivel Devoto, 1949.

³⁷ Millot y Bertino, 1991.

³⁸ Actas, 1920, 95. Sesión del 12 de febrero de 1826.

establecimientos de beneficencia pública, como son los hospitales, los hospicios, etc. ni a los de instrucción pública, limitándose a la planificación de escuelas de primeras letras, ni los que sirven a promover el fomento de la industria y prosperidad de los pueblos.³⁹

Los gastos públicos ascendían a ciento treinta y ocho mil pesos, siendo las rentas de la Provincia casi nulas, por lo cual “*deja[ba] un déficit casi igual a la totalidad de nuestros empeños*”.⁴⁰ Ante tales circunstancias, el gobierno solicitó a los representantes que atendieran rápidamente la sanción del proyecto de creación de la Contribución Directa y los sucesivos que se enviaran sobre la materia.

Presupuesto General para el Servicio de la Provincia Oriental en el año 1827

Gastos Públicos	Pesos	% del total de gastos
Gobierno	3.808	2,8
Sala de Representantes	5.300	3,8
Ministerio de Gobierno	6.700	4,8
Administración de Justicia	29.460	21,3
Departamento de Policía	57.708	41,7
Cárceles	4.700	3,3
Instrucción Pública	10.800	7,8
Imprenta de la Provincia	2.880	2
Ministerio de Hacienda	3.700	2,6
Contaduría	4.700	3,3
Pensiones	600	0,4
Gastos Militares	1.080	0,7
Otros Gastos	6.804	4,9
TOTAL	138.300	100,0

Fuente: *Actas*, 1920, pp. 388-389. Sesión del 5 de abril 1827

La Contribución Directa era un impuesto que se aplicaba a todo capital superior a dos mil pesos. Los orientales y extranjeros debían pagar al año un porcentaje –no superior a 10 pesos por cada mil- por los capitales que declarasen. Los más afectados eran los comerciantes y mercaderes que debían pagar por su “capital en giro” la tasa anual más alta; les seguían los fabricantes, los hacendados y por último, los labradores o dueños de capitales empleados en otros rubros.

Este proyecto fue apoyado de inmediato por la Comisión de Hacienda de la Junta de Representantes. Allí se sostuvo que “*nada se habr[ía] hecho en el arreglo interior de la Provincia sin establecer rentas fijas*” que le permitieran cubrir los gastos que demandaba la administración, afirmación que era fácilmente comprobable al analizar la distribución del gasto público. Los nuevos cargos creados tras la disolución de los cabildos (la administración de justicia y la policía) representaban un 60% de los gastos presupuestados. En particular, la implementación de un cuerpo policial independiente, fiel al gobierno provincial y ajeno a las fuerzas milicianas, implicaba un esfuerzo económico importante para la Provincia, constituyendo el 40% de su presupuesto.

En la *Gaceta de la Provincia Oriental* se publicó una serie de artículos explicando a la población la importancia de contribuir con la nueva administración

³⁹ *Actas*, 1920, p. 390. Sesión del 5 de abril de 1827.

⁴⁰ *Ibidem*.

mediante el pago de la Contribución Directa. Ésta se concebía como un medio necesario para sostener el orden público y requería, por tanto, del esfuerzo de los habitantes. En tal sentido, el autor de los artículos le preguntaba a un supuesto ciudadano que estaba dudando de la importancia de esta medida impositiva:

¿cómo quiere gozar pacíficamente de sus bienes, cómo pretende aumentarlos por todos los medios posibles, cómo vivir en seguridad y en el seno tranquilo de su familia, a quién debe estos goces y estas garantías, sino es al orden público y al gobierno, que vela incesantemente por su conservación, y cómo podrá esto conseguirse, si la autoridad pública se encuentra embarazada para expedirse en el ejercicio de sus funciones por falta de recursos y de medios y si ella lo necesita indudablemente como se ve, de qué modo podrá obtenerlos si no es por un desprendimiento voluntario de los mismos ciudadanos que constituyen la masa del país?⁴¹

El 8 de abril se aprobó un nuevo proyecto impositivo enviado por el gobierno: la ley de Patentes de giro a los establecimientos comerciales. Esta ley había sido elaborada, como sucedió con la Contribución Directa, tomando como base “*las varias leyes que se registra[ban] a este respecto en Buenos Aires.*” El Secretario de Gobierno agregó en su exposición introductoria que “*se ha[bía] fijado mucho en el abusivo y pernicioso tráfico de las pulperías y había hecho recaer sobre ellas el mayor gravamen posible, a fin de que fueran desapareciendo, o al menos que no aument[aran] con facilidad.*” La ley proponía la creación de cinco patentes de diez, quince, treinta, cuarenta y cinco y sesenta pesos. Los almacenes y tiendas debían pagar la patente de menor monto, mientras que las pulperías, mesas de billar y cafés que se encontrasen dentro de las tres cuadras de la ciudad, por su proximidad a la plaza, les correspondía la patente anual más elevada. La ley establecía una diferencia en el monto a pagar según fuese el lugar de emplazamiento de los comercios, que podía ser el centro de la ciudad, las afueras o la campaña. Puntualizaba también que toda casa de abasto que vendiese “*licores fuertes o vino*” pagaría el doble de la patente correspondiente a su giro.⁴² Por otra parte, dejaba sin valor los impuestos que hasta ese momento se habían reconocido en la Provincia bajo la denominación de derecho de compostura, de confiterías, billares, boticas, cafés, puestos y bodegones.

Otra medida impositiva fue la implementación del impuesto al abasto. Por ley se autorizó al gobierno a fijar en cuatro reales el derecho por cada res que se matara para abastecer a la población. Unos meses antes, en diciembre de 1826, la Junta había sancionado otro proyecto de carácter fiscal por el cual el gobierno quedaba autorizado a “*imponer el derecho de cuatro reales por cada persona principal y dos para cada peón, criado o niño de su comitada, siempre que transit[aran] en el interior de un departamento a otro.*”⁴³ La única voz que se opuso a esta medida fue la del diputado Alejandro Chucarro, quien expresó “*que los cuatro reales que se establec[ían] por cada persona que transitara por la campaña era gravoso para los ciudadanos*”, agregando “*que no se le ocultaba la necesidad que tenía el país de crear fondos para cubrir sus gastos, más que sin separarse de esta necesidad, él desearía que se buscasen otros medios.*”⁴⁴

La política fiscal no solo buscó ampliar las rentas provinciales, sino también estimular o desalentar ciertos negocios. Ejemplo de ello fue la aplicación de la patente más elevada a las pulperías, mesas de billar y riña de gallos o la duplicación del monto

⁴¹ IHGU, 1943. Canelones, viernes 9 de enero de 1827.

⁴² *Ibidem*, p. 404.

⁴³ *Actas, 1920*, p. 285. Sesión del 20 de diciembre de 1826.

⁴⁴ *Ibidem*.

para aquellos negocios que vendían bebidas alcohólicas. Sin duda existía de parte de los legisladores la intención de “*desaparecer el vicio*”, en palabras del representante Francisco Muñoz, tan generalizado en los “*sectores populares*” y en la “*gente de la campaña*”.

El historiador argentino Roberto Schmit, en su análisis de las finanzas públicas de las Provincias Unidas durante estos años, afirma que hubo provincias que buscaron reducir al mínimo sus gastos públicos dada la precaria situación económica que atravesaban ante la coyuntura de guerra, con el ejemplo paradigmático de Corrientes. Otras, en cambio, hicieron frente a su déficit presupuestario mediante préstamos o “remesas” del gobierno de Buenos Aires, como fue el caso de Santa Fe.⁴⁵ Este recurso, sostiene Schmit, probablemente limitó la autonomía de las decisiones políticas de la elite gobernante de las provincias que lo llevaron adelante. En el caso de la Provincia Oriental, teniendo en cuenta su presupuesto y el análisis de las discusiones legislativas que provocó cada nuevo gasto público, parecería que su situación estuvo más próxima a la política fiscal llevada adelante por Santa Fe que a la de Corrientes. Veamos algunos ejemplos. Los gastos militares de la Provincia, que eran los más onerosos, corrían por cuenta del Tesoro Nacional y, cuando se propuso la reforma administrativa, el gobierno provincial contó con el respaldo del Gobierno Nacional que asignó cinco mil pesos mensuales para atender los costos económicos que esta implicaba. De ahí que en la justificación que antecedió al proyecto, Joaquín Suárez reconociera que dicha reforma no era “*posible sin la protección poderosa del Gobierno Nacional, de quién solo podía obtenerse los recursos que el país necesitaba, y que no hallaba en sí mismo para moverse con suceso.*”⁴⁶ Asimismo, el Secretario de Gobierno, Juan Francisco Giró, explicitaba en la presentación del presupuesto anual que de las instituciones creadas por la Junta de Representantes se había suprimido la Tesorería de la Provincia, por la autorización que se había obtenido del “Gobierno de la República”, de que el “*Colector General de las Rentas Nacionales en la Provincia, administr[ara] la tesorería de ella, o bien se encarg[ara] de ella la agencia del Banco establecida en este punto.*”⁴⁷ Esta medida se evaluaba como positiva porque representaba un ahorro al erario público. Sin embargo, estos ejemplos demuestran la estrecha vinculación y dependencia económica que existía entre la Provincia Oriental y Buenos Aires, donde residía el Gobierno Nacional. Esa dependencia se hizo notar, además, en la vigencia de ciertas leyes nacionales como la de enfiteusis, de 18 de mayo de 1826. Las tierras públicas estaban bajo la órbita del gobierno nacional –eran garantía del empréstito suscrito con Baring Brothers en 1825- que por esta ley quedaba autorizado a entregarlas en enfiteusis – sistema intermedio entre el arrendamiento y la propiedad- mediante el pago de un canon anual y por un período mínimo de 20 años. En la Provincia Oriental, esto suponía perder la competencia en la delimitación de la propiedad territorial, en momentos en que la disputa sobre los mejores derechos oponía a hacendados de ambos márgenes del Plata. Los efectos en las correlaciones de fuerzas sociales en la Provincia han sido analizados en profundidad por el equipo de historiadores conducido por Lucía Sala y Julio Rodríguez, en su obra *Después de Artigas*.⁴⁸

Los historiadores Julio Millot y Magdalena Bertino, en el análisis que realizan del presupuesto del año 1829, cuando ya había sido ratificada la Convención Preliminar

⁴⁵ Schmit, 2005, pp. 125-158.

⁴⁶ *Actas*, 1920, p.164. Sesión del 30 de setiembre de 1826.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 414. Sesión del 9 de abril de 1827.

⁴⁸ De la Torre, Sala, Rodríguez, 1972, pp. 87-96.

de Paz y con ella la creación del Estado Oriental, destacan el alto porcentaje destinado a los costos militares y al pago de la deuda pública, dos rubros que en el presupuesto del 1827 no estaban presentes. Una posible explicación para ello es que fueran gastos que se entendía debía asumir el Gobierno Nacional, detallando la ley presupuestal solamente los gastos que debía solventar la Provincia. En tal caso, llama la atención que en el análisis que han realizado historiadores argentinos de las finanzas de otras provincias (Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos) durante este mismo periodo cronológico refieran a los porcentajes destinados a pagar los costos de la guerra y la deuda pública. José C. Chiamonte, Guillermo E. Cussianovich y Sonia Tedeschi, en su estudio sobre las finanzas de la provincia de Santa Fe, destacan que muchos de los gastos por obligaciones militares no figuraban en los presupuestos provinciales porque eran solventados con fondos no provenientes de los ingresos regulares. Y agregan: “*existía una masa de dinero, cuyo destino expreso es casi totalmente gastos militares, que desde 1830 aparece en la contabilidad como remesas provenientes de la provincia de Buenos Aires, pero que antes de esa fecha ya era recibida, sin aparecer en la contabilidad oficial.*”⁴⁹ Cabe señalar que no se cuenta con estudios sobre la aplicación efectiva de los nuevos impuestos creados, ni tampoco sobre el cumplimiento de los gastos proyectados en el presupuesto para 1827. Sin perjuicio de la necesidad de una investigación específica sobre estos temas, parecería que las autoridades orientales optaron por la solicitud de fondos al Tesoro Nacional para la aplicación de las reformas proyectadas.

Las resistencias al gobierno provincial: Juan A. Lavalleja y la disolución de la Junta de Representantes

Los cambios políticos que se sucedieron en 1827 en las Provincias Unidas tuvieron hondas repercusiones en la Provincia Oriental. El 30 de junio el Presidente Bernardino Rivadavia renunció a su cargo y en agosto se disolvió el Congreso Constituyente. Los motivos que llevaron a esa renuncia fueron varios. Por un lado, el fracaso de la Constitución, cuya orientación centralista y unitaria dividió a la elite bonaerense y provocó la guerra con las provincias. Por otra, los resultados de las tratativas de paz con el Imperio llevadas adelante por Manuel García en Río de Janeiro, quien aceptó que la Provincia Oriental quedara en poder de Brasil. Si bien la Convención firmada fue rechazada por el Congreso, así como por el Presidente, Rivadavia no pudo evitar ser responsabilizado por el resultado de la negociación. Además de la obligada renuncia de Rivadavia, el nombramiento de Manuel Dorrego como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el establecimiento allí de una Sala de Representantes de orientación federal y la disposición del Congreso Constituyente, previo a su disolución, de delegar en el gobernador de Buenos Aires la conducción de la política exterior, afectaron la organización del Ejército Republicano.⁵⁰ Manuel Dorrego nombró General en Jefe del Ejército de Operaciones al Brigadier Juan Antonio Lavalleja, en relevo del Gral. Carlos M. de Alvear. Esta medida fue el resultado de una mayor proximidad y afinidad política entre el “caudillo oriental” y el novel gobernador electo.

La posición asumida por la Junta de Representantes de la Provincia Oriental respecto a la Constitución y su proximidad evidente con el gobierno rivadaviano,

⁴⁹ Chiamonte, Cussianovich y Tedeschi, 1993, p. 94.

⁵⁰ Véase Halperin, 1980.

preocuparon al nuevo gobernador porteño. Por ello, en el mes de agosto, el gobernador envió a José Vidal y Medina, vecino de Montevideo y amigo de Lavalleja, a que se reuniera en primera instancia con éste y luego con el Gobierno y la Legislatura provincial. En la circular que Dorrego entregó a Vidal y Medina le pedía a Lavalleja “*que to[car] los resortes y apur[ar] los recursos que estuviesen a su alcance*” a los efectos de superar la crisis que estaban viviendo nuevamente las Provincias Unidas.⁵¹ La misión Vidal tuvo como objeto conseguir que la Provincia Oriental autorizara al Gobernador de Buenos Aires a asumir “*los negocios de guerra, paz y relaciones exteriores hasta la reunión de un cuerpo nacional deliberante*”, así como permitirle “*formar alianzas defensivas ofensivas con todas las Repúblicas del Continente*”. Asimismo, procuró pedirle a la Junta que reconociese el empréstito que había comenzado a negociar el anterior Gobierno Nacional y la invitó a elegir dos diputados para una Convención Nacional que se iba a celebrar próximamente.⁵²

El Gobierno Provisorio y la Junta aprobaron el petitorio que realizó el gobierno de Buenos Aires por medio de su comisionado. No obstante, sucesos posteriores enfrentaron a ambos gobiernos. La causa de ello fue la detención que realizó Lavalleja en la Provincia Oriental de los doctores porteños, ministros de justicia Juan Andrés Ferrara y Gabriel Ocampo, que luego remitió al gobierno bonaerense.⁵³ Desde la perspectiva del gobernador Joaquín Suárez y de los Representantes, esta detención respondía a una injerencia ilegal que estaba cometiendo el Gral. Lavalleja, avalada por el gobierno de Buenos Aires al aceptar a los detenidos. Por decreto del 21 de setiembre de 1827, se precisaba que la

P. Oriental ha[bía] reasumido la parte de soberanía que se había desprendido al incorporar a sus diputados al Congreso General Constituyente disuelto el 18 de agosto próximo pasado. 2º Mientras no se estable[ciera] un Cuerpo de Representantes y Ejecutivo Nacional, cualquier autoridad militar, sea cual fuese su origen, que se encontrase o entrare en el territorio de la provincia, ser[ía] responsable ante el Ejecutivo y la Legislatura de esta misma Provincia de la infracción de sus leyes.⁵⁴

Este episodio terminó desencadenando la disolución de la Junta de Representantes y la destitución del Gobierno Provisorio el 12 de octubre de 1827, llevadas a cabo por el Gral. Lavalleja con el respaldo de los Comandantes militares de todos los departamentos de la Provincia. La discusión historiográfica respecto a este hecho se detuvo, sobre todo, a analizar y a “juzgar” si este suceso fue un acto autoritario y violento que alentó posteriormente los levantamientos armados contra la autoridad legalmente constituida o si, por el contrario, se trató de un hecho más que confirmaba el deseo independentista del pueblo oriental, al dismantelar una legislatura que había demostrado su afinidad “unitaria”. Así, por ejemplo, Eduardo Acevedo lo ha considerado como un “Golpe de Estado” que convirtió al “*héroe de la Cruzada Libertadora*” en dictador y “*encabezó la serie de atentados que habría de hundir por largos años al país en la anarquía, la desolación y la ruina.*”⁵⁵ Estas interpretaciones se corresponden con la tradicional corriente historiográfica latinoamericana que ha caracterizado la actuación de los caudillos como la de quienes, haciendo uso sistemático de la fuerza militar, impidieron el establecimiento de poderes legales e instituciones

⁵¹ Brito del Pino, 1956, p. 225.

⁵² *Actas*, 1920, p. 429, Sesión del 20 de setiembre de 1827.

⁵³ Lo que motivó la detención de estos magistrados fue que el Dr. Ferrara había elaborado un proyecto para efectivizar una unión entre la Provincia de Buenos Aires y la Provincia de Montevideo -Provincia Oriental-. De Salterain y Herrera, 1957, p. 362.

⁵⁴ *Actas*, 1920, p. 433. Sesión del 21 de setiembre de 1827.

⁵⁵ Acevedo, 1933, p.324.

republicanas. Esta explicación del fenómeno del “caudillismo”, en general, ha sobrestimado las medidas tomadas por las elites urbanas y, encarnando el discurso de éstas, ha calificado de “anárquicas” y “tiránicas” las movilizaciones políticas lideradas por caudillos.

Desde una perspectiva diferente, Juan E. Pivel Devoto, sin adjetivar excesivamente, en la narración que realiza de estos hechos, considera que Lavalleja tomó esa medida porque “*la segunda legislatura había desvirtuado el sentido de la revolución oriental de 1825*” y para reasumir el gobierno provincial que en junio del año 1826 había tenido que delegar, por la fuerza, en Joaquín Suárez.⁵⁶ María Julia Ardao ha analizado la disolución de la Sala como una medida para “*salvaguardar los intereses generales del pueblo oriental.*” Al respecto, explicita que “*Lavalleja dio aquel paso consciente de que con ello cumplía con los deberes que le creaba ser depositario de la confianza del pueblo y del ejército.*”⁵⁷ En esta misma dirección se encuentran los trabajos de Oscar Bruschera. Para este historiador, la “*persistencia de un incompatible foco unitario en la Provincia Oriental cuando se recomponía la estructura federal de las Provincias Unidas y el proyecto de segregar la Provincia de Buenos Aires del resto de la Unión para formar un solo Estado con la Oriental, que propuso en Canelones el agente rivadaviano Juan Andrés Ferrara*”, explican y justifican el interés de Dorrego y Lavalleja de “*abortar aquella conjura*” y el estímulo de los Jefes militares orientales para que mediante un acto de fuerza retornara la provincia “*a su tradicional línea autonómica y federal.*”⁵⁸ Por otra parte, Bruschera arremete contra aquellos historiadores y críticos que “*se deleitan, víctimas de un espejismo moral, con el prestigio de las formas y desatienden el espíritu de nacionalidad que se expresó en aquel día, indignada, por la mano ejecutora del caudillo.*”⁵⁹

Ambas posturas historiográficas tienen una matriz de fondo nacionalista; mientras que unos destacan el carácter independentista de Lavalleja, quien frente a una Junta “aportañada” dispuesta a la “Unión”, asume una actitud enérgica y la disuelve; los otros valoran los intentos de institucionalidad y legalidad que buscó implementar la Junta de Representantes y el Gobierno en el territorio oriental para evitar que “cayera” en un “estado de anarquía” que lo dejara indefenso ante la ambición territorial de sus Estados vecinos. Las diferencias entre unos y otros historiadores han sido interpretadas, entre otras razones, como expresión de las posiciones político-partidarias de sus autores. El Partido Nacional (Blanco) ha colocado a Lavalleja en el “panteón” de sus “héroes”, por lo cual los historiadores de filiación blanca han manifestado mayor condescendencia con el caudillo; por el contrario, los colorados en términos generales lo han criticado duramente.

Desde una posición crítica de ambas posturas, Carlos Real de Azúa resalta que “*si el prestigio del autonomismo hubiese sido el sentido del golpe*”, como sostiene la historiografía blanca, no se explica por qué esta medida pesó tan “*adversamente en una carrera que podía exhibir méritos y virtudes no desdeñables*” para ser electo como primer presidente del Estado Oriental. Por otra parte, critica a la historiografía colorada al reducir el suceso a “*un acto de resentimiento personal de Lavalleja decidido a represaliar a los representantes que lo habían obligado en julio de 1826 a delegar el mando de Gobernador de la Provincia en manos de Joaquín Suárez.*” Real de Azúa

⁵⁶ Pivel Devoto, 1949, p. 471.

⁵⁷ Ardao, 1953, p. 37.

⁵⁸ Bruschera, 1968, p. 15.

⁵⁹ Bruschera, 1953, p. 35.

propone contemplar el episodio “bajo el ángulo inédito de ese “*unionismo oriental*” tan impertérrito desde 1825 hasta el borde de la ablación misma de 1828”.⁶⁰

La interpretación de Alfredo Traversoni, resulta particularmente interesante porque incorpora explícitamente la presencia del artiguismo, considerando el “golpe de Lavalleja” como una medida en defensa de los ideales artiguistas. Para este historiador, en el período que se abre con la revolución de 1825, “*el movimiento oriental carece de ideología y firmeza de actitudes que fueron rasgos propios del artiguismo. Ciertamente, hay entre los jefes revolucionarios, Lavalleja, Rivera y los firmantes de la declaración de Durazno, los arrestos viriles a la resistencia a la imposición bonaerense. Pero hasta octubre de 1827 no es ésta la orientación que predomina.*”⁶¹

Las diversas interpretaciones historiográficas se corresponden con los testimonios que han dejado algunos de sus contemporáneos. El Gral. José Brito del Pino, lo calificó “*del acto más reprobable*” que hizo el Jefe de los Treinta y Tres Orientales, pues

valiéndose de la fuerza [decidió] pasar sobre las leyes, sobre las garantías de los ciudadanos, y destruir el edificio político que existía, fundado en la razón y la conveniencia pública, obra de la sabiduría y del genio, para sustituirlo por un gobierno arbitrario, sin más reglas que su voluntad.⁶²

En una posición similar Miguel Barreiro, en correspondencia con Gabriel Pereira, presidente de la Sala de Representantes en el momento de su disolución, se refería a la medida tomada por Lavalleja como “*un acto verdaderamente brutal y escandaloso*”. En opinión de Barreiro, el líder de la Cruzada Libertadora se hundía con ello en el “*abismo*” porque por este “*acto impremeditado y absurdo a todas luces se ha[bía] inutilizado*”. En adelante, según Barreiro, cualquiera que ostentara menos títulos que él lograría posicionarse mejor en los cargos de poder. “*¡Cómo caen los hombres!*” -culminaba su carta-, *ha querido imitar a Cromwel cerrando las puertas del Parlamento de Inglaterra, pero no son los tiempos ni remotamente iguales y menos las causas.*”⁶³

Dos años después de este hecho, Barreiro en una nueva misiva a Gabriel Pereira, vuelve a referir al tema lamentándose de que el “*Gral. Lavalleja se ha[ya] inutilizado completamente con el golpe de echar abajo la representación y el gobierno de la Florida.*” En esa oportunidad Barreiro, que era partidario del lavallejismo, consideraba que ese suceso era el responsable de que “*Rivera después de sus muchos desaciertos, de haber sido satélite que sirvió al Imperio [fuese] nombrado presidente de la República.*”⁶⁴

Antonio Pereira, padre de Gabriel, también se refirió a la medida tomada por Lavalleja. En carta a su hijo, manifestó que el “golpe” dado por Lavalleja, había “enfriado” tanto los ánimos “*que creían ver encima el tiempo de Artigas*”.⁶⁵ Expresión que refleja el temor que existía en la elite gobernante al período revolucionario artiguista y explica sus respectivas alianzas a los efectos de alcanzar un orden social y político que no alterase sus privilegios.

⁶⁰ Real de Azúa, 1991, p. 132.

⁶¹ Traversoni, 1968, p. 94

⁶² Brito del Pino, 1956, p. 323

⁶³ Transcripción en *Correspondencia confidencial y política del Sr. D. Gabriel A. Pereira*, 1894, tomo I, p. 32. Miguel Barreiro a Gabriel Pereira, s/d.

⁶⁴ Transcripción en *ibidem*, p. 31. Miguel Barreiro a Gabriel Pereira, 2 de enero de 1830.

⁶⁵ Transcripción en *ibidem*, pp. 49-50. Antonio Pereira a Gabriel Pereira, Buenos Aires, 2 de enero de 1828.

Ahora bien, a partir de otra documentación de la época, veamos las razones que pudieron conducir a Lavalleja a tomar esta medida. El 4 de octubre de 1827, en la Villa de San Pedro del Durazno, los Jefes Militares de los distintos departamentos de la Provincia se presentaron ante el General en Jefe Juan Antonio Lavalleja. Según se consignó en el Acta, estuvieron presentes el General Julián Laguna, Comandante en Jefe del Departamento de Paysandú; Leonardo Olivera, Coronel Comandante del Departamento de Maldonado; el Coronel Pablo Pérez; el Coronel graduado Adrián Medina, Comandante activo y pasivo del Departamento de San José; el Coronel Andrés Latorre, Comandante del Departamento de Cerro Largo; el Coronel Juan Arenas, Comandante del Departamento de la Colonia; el Teniente Coronel Miguel Gregorio Planes, Comandante del Departamento de Soriano y el Coronel Manuel Oribe, a nombre de su regimiento y del Teniente Coronel del Departamento de Canelones, Simón del Pino. Tal como consta en el acta, le comunicaron

que los pueblos y las divisiones de sus respectivos departamentos, en Actas celebradas en 20, 21, 22, y 23 del próximo pasado, que conducen, han acordado unánimemente que el Exmo. Señor Gobernador y Capitán General, reasumiendo el mando de la Provincia, ordene el cese de la presente legislatura y Gobierno Sustituto. Haga la reforma que crea conveniente y análogas a las disposiciones de guerra en que hoy se halla empeñada y que últimamente delegando el mando en persona o personas que crea conveniente, pueda dedicarse a las operaciones militares en que se halla encargado.⁶⁶

José Brito del Pino, en su *Diario de la Guerra del Brasil (1825-1828)*, recogió los borradores de las distintas Actas correspondientes a cada departamento, aclarando que al contrario de lo que se afirma en el Acta principal de la reunión del 4 de octubre, las “*actas de las reuniones celebradas el 20, 21, 22 y 23 del próximo pasado*” estaban preparadas de antemano, para que después de consumado el “atentado”, las hiciesen firmar por los oficiales y vecinos de los respectivos departamentos.⁶⁷ Brito de Pino agrega que dichas actas fueron redactadas por el teniente coronel Pedro Lenguas. Y en una nota, este mismo autor menciona que en Maldonado “*en marzo del año siguiente todavía se estaban recogiendo firmas para los efectos del acta que había tenido lugar cinco meses antes.*”⁶⁸ Más allá de que, efectivamente, la decisión no hubiera sido tomada por el “pueblo armado” sino por la cúpula militar y a *posteriori* se hubiera buscado el respaldo de los subalternos, existían múltiples razones que pueden dar cuenta de la disconformidad de los pueblos respecto de la política llevada adelante por el gobierno y la Sala de Representantes. Por otra parte, del análisis de la correspondencia de Lavalleja se desprende que las presiones para que tomara esa decisión no vinieron exclusivamente de filas castrenses, sino también de importantes vecinos orientales e incluso de las autoridades bonaerenses que, una vez concretado “el golpe”, manifestaron su respaldo al caudillo.

En este sentido, el 19 de setiembre de 1827, Loreto de Gomensoro envió una carta a Lavalleja explicitando su disconformidad con los representantes orientales por estar “*vendidos a la farsa rivadaviana*” y buscar “*derrocar el edificio social de la verdadera Alianza de los Pueblos hermanos y Provincias amigas.*” Este vecino oriental había participado de la primera Junta de Gobierno del año 1825 como representante del Departamento de Canelones y había sido enviado en esa oportunidad junto a Francisco J. Muñoz a tributar reconocimiento y obediencia al gobierno de las Provincias Unidas.

⁶⁶ Transcripto en Brito del Pino, 1956, p. 244.

⁶⁷ Con excepción de las actas de Paysandú y Maldonado que estaban extraviadas.

⁶⁸ Brito del Pino, 1956, p. 245.

Gomensoro le informaba a Lavalleja lo corrompida que estaba la administración en manos de un gobierno que estaba

colocando en todos los empleos lucrativos, a su favoritos aunque fuesen venidos de España, de la plaza de Montevideo ó de cualquier otra parte; pues que los servicios, los compromisos, y el Patriotismo de infinidad de años con firmeza constancia y virtudes, son voces que para ellos nada significan.⁶⁹

El tono de las declaraciones de Loreto Gomensoro se explica porque la nueva legislación judicial y policial no había respetado la jurisdicción departamental, por ejemplo, al crear solo tres juzgados de Primera Instancia, y además porque esos cargos los desempeñaban, como ya hemos destacado, magistrados traídos de Buenos Aires. Así lo confirmaba el Secretario de Gobierno Juan F. Giró, quien en abril de 1827 explicó a la Junta de Representantes la demora en la creación del Tribunal de Apelaciones, argumentando que desde que se había sancionado la ley que creaba la administración de justicia, el Gobierno

se ocupó de proporcionarse letrados capaces de llenar las necesidades de la Provincia, y por muchos esfuerzos que se hicieron para sacarlos de Buenos Aires, no se pudo conseguir que viniesen, sino cuatro, quedando de este modo sin llenarse la defensoría.⁷⁰

En la ya citada carta, Loreto de Gomensoro terminaba declarando que la situación descrita era “*el cuadro fiel de nuestras circunstancias en el orden político; V.E. puede remediarlo, en su mano está. Es el Gobernador Capitan General propietario de la provincia.*” Este reclamo también le llegó a Lavalleja de su amigo, asesor político y económico, Pedro Trapani, quien en una carta enviada desde Buenos Aires, afirmaba

que muy bueno sería desde ya ir arreglando el sistema de contribuciones que la Provincia pueda pagar, pues aunque esto no se realice ahora, pero es el fundamento para lo sucesivo; esto, es verdad que no pude Vm. ponerlo en practica por las atenciones de la guerra. Y ahora vera que quien podría hacerlo esta en hostilidad directa contra Vm, tal es el Gobierno delegado y Junta Provisoria –nada extraño yo de tal junta, después de ser la única que ha reconocido al Gobierno y Constitución de Rivadavia, así seguirán obrando en el mismo sentido, y bien puede Vm llenarse de laureles en el campo de Marte- pero este Vm seguro que si no se deshace para siempre de esa colmena, sus triunfos servirán para que otros los disfruten como sabe Vm- ya por la experiencia ¡que canallas!⁷¹

Los argumentos esgrimidos por los Comandantes militares en las respectivas Actas celebradas por las divisiones de milicias de cada departamento, fueron similares a lo expuesto por Trápani y Gomensoro. En primer lugar, hicieron alusión a la trayectoria política de muchos de los representantes, a los que acusaban de haber sido “*agentes activos de los portugueses*” y, más recientemente en el tiempo, de los “*representantes del sistema de la Unidad*”, que llegaron a reconocer una Constitución que no había contado con el respaldo de los pueblos. En segundo lugar, denunciaron cómo había “perjudicado al país” la forma de administración que habían instalado, en el entendido de que lo habían inundado de

“Jueces, Alcaldes, Tenientes Alcaldes, reconocedores, comisarios, partidas de comisarios y otra porción de empleados sin objeto, no solo le quita[ban] a la Provincia más de 500 buenos ciudadanos, sino que para su sostén se arbitr[aban] impuestos que pecha[ban] a todas las clases,

⁶⁹ [U-A.G.N.], 1937, pp. 65-66. Loreto Gomensoro a Juan Antonio Lavalleja, 19 de setiembre de 1827.

⁷⁰ *Actas*, 1920, p. 400, Sesión del 7 de abril de 1827.

⁷¹ [U-A.G.N.], 1937, p. 96. Carta de Pedro Trapani a Lavalleja, Buenos Aires, 26 de setiembre de 1827.

y que en lo más solo [eran] a beneficio de los empleados, sin que sirv[ieran] al objeto que se propon[ían].”⁷²

En tal sentido, en el Acta entregada a Lavalleja, los Comandantes concluían preguntándose qué beneficios había reportado a la Provincia la Sala de Representantes y qué medidas había dictaminado para “*propender a su felicidad y adelantamiento*”. Respondían a estas preguntas con las siguientes palabras:

¡Suscribirse al capricho del expresidente del Gobierno de la Unidad!! ¡Crear en la Provincia innumerables empedados tan innecesariamente como gravosos a las rentas públicas, pues importa el pago de sus sueldos ciento cincuenta mil pesos anuales! ¡Cuerpo de Policía y comisarías en todas direcciones, al paso que en todas partes se comete el estupro, el robo y el asesinato, en términos de no poderse transitar en la campaña sino con armas y acompañamiento! ¡Sin un establecimiento de postas, y las que las hay por demasiado patriotismo de los que las desempeñan están sin un caballo y sin que se les haya pagado los servicios que han hecho, con lo que han consumido en su desempeño!; Las viudas de las que han dado su vida en el campo de batalla por salvación de la patria, entregadas a la mendicidad, sin que se haya pensado siquiera en arbitrar un modo de socorrerlas.⁷³

Meses después de los sucesos de octubre, el Gral. Julián Laguna, quien había presidido la reunión de los Comandantes en Durazno, le escribía al Gral. Lavalleja y volvía a insistir sobre el costo económico que habían causado las medidas tomadas por el gobierno, en tanto

recargaban nuestras fortunas con impuestos odiosos y contribuciones pesadas, todo sin nuestra representación legal. De aquí el disgusto en los habitantes, en los jefes, oficiales, soldados, por la consideración de que mientras con las armas en la mano, con mil penurias, trabajo y fatigas, y con nuestra propia sangre, disputábamos al enemigo el derecho de ser libres, los vencíamos y hacíamos sentir el poder de nuestras resoluciones en conseguir la libertad de la provincia, una porción de hombres apoderados de la mayoría en la Sala, disponían de todo a su arbitrio, despreciando nuestros derechos.⁷⁴

Todas estas declaraciones permiten visualizar el entramado de causas que condujeron a la disolución de la Sala y la destitución del Gobierno Delegado el 12 de octubre de 1827 por el Capitán General J. A. Lavalleja. El día que se concretó la medida, planeada desde tiempo atrás, coincidió “simbólicamente” con el segundo aniversario de la Batalla de Sarandí, primer triunfo importante de las fuerzas orientales sobre el ejército imperial. Allí se habían probado las condiciones militares de Lavalleja, pero sobre todo, el respaldo que tenía la revolución en la campaña. Había podido ocupar todo el territorio -con excepción de Colonia y Montevideo-, contando sólo con las fuerzas orientales.

En los últimos años se ha producido una renovación en los estudios sobre el caudillismo en la primera mitad del siglo XIX, interpelando aquellos enfoques que ponían el acento en juicios valorativos. Noemí Goldman propone reubicar la consideración del tema dentro del proceso de desarrollo de las tendencias autonómicas, en tanto ello permite comprender mejor las diversas posiciones asumidas “*a favor o en contra de los intentos de organización constitucional*” en el período, al tiempo que demuestra cómo los caudillos tendieron a consolidar su poder mediante formas republicanas y representativas de gobierno. Si concebimos a Juan Antonio Lavalleja y a los comandantes militares reunidos en Durazno como caudillos, este marco interpretativo posibilita un análisis del “golpe lavallejista” diferente al que ha realizado

⁷² Brito del Pino, 1956, p. 353.

⁷³ Ibidem, p. 352. “Acta fundamental de la reunión del 4 de octubre, pasada en copia a la Sala de Representantes y al Gobierno Delegado, firmada por todos los Jefes Militares presentes.”

⁷⁴ Cit. en Barrios Pintos, 1976, p. 64.

hasta el momento la historiografía uruguaya. Veamos algunos ejemplos. En el documento que cursó a la Sala de Representantes exigiendo su disolución, Lavalleja explicaba que contaba con el respaldo de todos los Pueblos de la Provincia Oriental, en un intento de exponer la legitimidad su actuación. En las actas de las asambleas celebradas en cada departamento por “el pueblo en armas” se hizo alusión a la necesidad de retornar al camino de soberanía provincial y “federación” que había estado en los orígenes del estallido revolucionario del año 1825. Asimismo, pocos meses después, a efectos de legitimar el nuevo orden de cosas, se convocó a los pueblos a elegir representantes para una nueva asamblea provincial. El suceso analizado evidencia cómo se recurrió a la soberanía popular como base de legitimación del gobierno y también cómo se concebía a éste como responsable de velar por el cumplimiento de ciertos derechos de los ciudadanos. Por ello, si el gobierno no estaba cumpliendo con ese deber o no respetaba esos derechos era legítimo que se produjera un levantamiento armado.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de dimensionar políticamente el “golpe lavallejista”, son las medidas tomadas luego de asumir la jefatura del gobierno provincial. Procuró modificar aquellas leyes que más afectaron a las autonomías locales, en especial, la sancionada en octubre de 1826, que propuso la disolución de los cabildos. El 6 de diciembre de ese año, antes de marchar a cumplir con sus obligaciones en el Ejército y delegar el gobierno en Luis Eduardo Pérez, el nuevo Jefe de Gobierno provisorio, sancionó, desde Durazno, una ley por la cual modificaba la administración judicial y policial. Lavalleja precisaba lo siguiente en la introducción a la ley:

“Una autoridad doméstica, paternal, conocida ya en los pueblos, creada por ellos mismos, fortificada por los datos de la experiencia, robustecida con todas las atribuciones necesarias para captarse respetabilidad y consolidar un orden gradual de poder, que evite todo motivo de confusión y competencia, una autoridad de esta naturaleza, depositada en vecinos que por su inteligencia, probidad y fortuna obtenga en el más alto grado el aprecio de sus conciudadanos, cree el Gobierno que es el medio más seguro de garantizar a la Provincia los derechos civiles, mientras ella se ha suspendido en el ejercicio de los políticos.”⁷⁵

La principal modificación que se introdujo a la legislación vigente sobre administración de justicia fue la eliminación de los jueces letrados y de los comisarios, cuyas funciones pasaban a ser ejercidas por los Alcaldes, uno para cada departamento. Se suprimieron también los Jueces de Paz y los Tenientes Alcaldes, nombrándose para cada distrito un Juez Subalterno. Por otra parte, si bien la ley de disolución de los cabildos había propuesto una administración judicial y policial para cubrir varias de las funciones del Ayuntamiento, no previó la creación de una institución que asumiera las funciones de administración municipal que éste también desempeñaba. La nueva ley, por el contrario, creó un Consejo de Administración, “*cuyo objeto [era] velar sobre las necesidades de su Departamento, y proponer al gobierno las mejoras que [creía] conveniente.*” Por último, esta nueva ley “*los comandantes militares queda[ban] encargados de auxiliar las providencias de las autoridades civiles en todos los casos que necesitara de fuerza armada, o de la intervención de la autoridad de los citados Comandantes.*”⁷⁶ Esta medida dejaba sin efecto la intención de la Sala de Representantes de diferenciar la fuerza policial de la milicia. Además, se estipuló que todos los cargos municipales y de administración de justicia creados durarían un año en sus funciones y prestarían sus servicios de manera honoraria. Esta decisión, significó reducir en más de un 70% los gastos presupuestados para ese año.

⁷⁵ Armand Ugon, et al., 1930, pp. 81-83. “Administración de Justicia. Ley del 6 de diciembre de 1827”

⁷⁶ Ibidem.

Por consiguiente, es posible sostener que las medidas tomadas por el caudillo denotaban preocupación por construir un nuevo andamiaje político-administrativo que restableciera en el territorio oriental las prácticas políticas que resultaban más afines con la tradición popular, como por ejemplo la preservación de ciertos poderes locales. No obstante, ello no significó la reinstalación de los cabildos.

Consideraciones finales.

La nueva representación política que se implementó con la creación de la Sala de Representantes abrió un universo de luchas y disputas por el control del poder político. La implementación de una nueva estructura institucional que contribuyera a centralizar el poder y permitiera al gobierno provincial desarticular viejas prácticas de legitimación política, como la actuación de los “caudillos” y de los cabildos, fue objetivo primordial de la segunda legislatura de la Provincia Oriental. Para ello sancionó una serie de reformas que ya se habían aplicado con éxito relativo en Buenos Aires durante “la feliz experiencia” -expresión con que se conoce el periodo en que Bernardino Rivadavia ocupó el Ministerio de Gobierno en dicha provincia (1821-1824)- y luego en las demás provincias.

La coyuntura bélica condicionó el vínculo entre la Provincia Oriental y el Gobierno Nacional. La causa que llevó a la declaración de guerra de parte del Imperio del Brasil a las Provincias Unidas fue justamente haber reconocido la incorporación de esta provincia. Por ello, el Gobierno Nacional amplió sus facultades sobre este territorio, al tiempo que la elite oriental gobernante necesitó del respaldo militar y económico que éste podía brindarle para conservar su hegemonía política. Sin embargo, tras la caída de la administración rivadaviana y la subsiguiente disolución del Congreso General Constituyente y de las autoridades nacionales, las posibilidades de que la Sala de Representantes de la Provincia Oriental (notoriamente “unitaria”) y su gobernador Joaquín Suárez conservaran el poder eran mínimas.

La oposición a los nuevos principios de distribución del poder que habían impulsado los Representantes no sólo vino de las fuerzas militares sino también de varios vecinos orientales, afectados por las pérdidas de sus tradicionales atribuciones políticas en el ámbito de su ciudad, villa, o departamento. Al respecto, Marcela Ternavasio asevera que la inestabilidad política de esta etapa no puede ser solamente explicada desde la perspectiva de la movilización o del caudillismo: “*En ella jugaron un papel primordial la búsqueda de una fórmula que fuera capaz, al mismo tiempo, de legitimar el poder político y de generar obediencia regulando las relaciones entre gobernantes y gobernados una vez resquebrajado el pacto monárquico.*”⁷⁷ En tal sentido, la fórmula que quiso implementar la Sala de Representantes, sobre todo con la ley de disolución de los cabildos que creaba una administración judicial y policial independiente y rompía con las jurisdicciones territoriales tradicionales, parecería no haber tenido el éxito esperado. Posiblemente por no tener cuenta el peso que conservaban las prácticas políticas ya instituidas, que en muchos casos estaban por fuera de la legislación escrita.

En varias ocasiones, los legisladores reunidos en Canelones hicieron alusión al peso de la costumbre y a lo ajeno que resultaba para el pueblo oriental reconocer las

⁷⁷ Ternavasio, 2002, p. 24.

virtudes de contar con un gobierno representativo. Una de las Comisiones Legislativas, hacía énfasis en que era la primera vez que la Provincia Oriental contaba

con un gobierno representativo y sus habitantes, acostumbrados siempre a un gobierno militar, no conocen aún las verdaderas atribuciones, ni los verdaderos objetos del Cuerpo Legislativo, así es que la generalidad de la población no le da aquella importancia que se merece. Esta importancia y el respeto que se debe a la soberanía del pueblo, no puede infundirse, ni generalizarse en la parte poco ilustrada de la población, sino por la práctica en la observancia de las leyes que ella dicte, y por el respeto y deferencia a ellas, por parte de las autoridades que están en contacto con aquella población.⁷⁸

En otra oportunidad, el diputado Francisco Vidal, ante las frecuentes violaciones a las leyes sancionadas por el cuerpo legislativo, explicaba que

en las naciones mejor constituidas, sean de esta o aquella forma de gobierno, se encontra[ban] ataques directos a los ciudadanos, y a cada paso infracciones a la ley, y pues si esto [era] indudable que suced[ía] en los países que tenían sus leyes en prácticas y respetabilidad por mucho tiempo ¿Qué no sucederá en el nuestro, que empezamos a constituirnos, en medio de la guerra, y después de los resabios del antiguo sistema en que estábamos gobernados militarmente, cuyo deslinde de poderes es hoy uno de nuestros principales objetos?⁷⁹

Para comprender mejor las dificultades que tuvo la Sala de Representantes para legitimar su autoridad resulta pertinente el análisis que François-Xavier Guerra ofrece sobre la “*génesis del ciudadano en América Latina*”. Guerra destaca “*que concebir la sociedad como una asociación voluntaria de individuos iguales, regida por autoridades que ellos mismos se han dado, representó una novedad radical respecto a las sociedades hasta entonces existentes, en las que el individuo se concebía ante todo como miembro de un grupo, en las que la jerarquía se consideraba como constitutiva del orden social y las autoridades estaban legitimadas por la historia, la costumbre o la religión.*”⁸⁰ Por otra parte, este mismo autor, en su análisis de las sociedades según las categorías de “antiguo” y “moderno”, destaca que en Hispanoamérica el pasaje hacia un Estado Moderno estuvo ligado con la actuación de las elites, quienes promovieron la noción de “soberanía de los pueblos” pero en el entendido de que “*el pueblo ideal no pod[ía] confundirse con la plebe de las ciudades, ni con los campesinos ignorantes*”. Guerra agrega que el ideal “patricio” y los mecanismos que lo consolidaban no se ocultaban en forma vergonzante; por el contrario, como se desprende del texto que hemos citado de la Comisión Legislativa, existía la total convicción que el pueblo debía elegir a los mejores, es decir, a ellos. De ahí que Guerra sostenga que en este proceso “*la democracia no se oponía a la aristocracia sino que conducía a ella.*”⁸¹

Los cambios iniciados con la Revolución de Mayo promovieron la búsqueda de formas que garantizaran gobiernos estables. En el territorio oriental tanto españoles, directoriales, artiguistas, portugueses como brasileños intentaron instaurar regímenes políticos, económicos y administrativos diferentes pero con ese mismo objetivo. Estos cambios político-administrativo que vivió la provincia en un corto período de tiempo, convulsionaron a los diferentes grupos sociales que fueron afectados por ellos, directa o indirectamente. Las únicas instituciones que habían logrado sobrevivir al torbellino revolucionario, más allá de los cambios sufridos en su integración y atribuciones, eran los cabildos. Sin embargo, en enero de 1827, de acuerdo con la ley sancionada meses antes por la Sala de Representantes de la Provincia Oriental, estos fueron sustituidos por una nueva estructura administrativa. Probablemente, el impacto negativo que tuvo la

⁷⁸ *Actas*, 1920, p. 259. Sesión 10 de diciembre de 1826.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 267.

⁸⁰ Guerra, 1999, p. 34.

⁸¹ Guerra, 1993, p. 43.

disolución de los Ayuntamientos en los pueblos orientales haya sido un factor a tener en cuenta para explicar el rechazo que generó el cuerpo legislativo.

Por otra parte, la incorporación de nuevos cargos administrativos (jueces de paz, escribanos, comisarios, etc.) implicó un aumento considerable del presupuesto provincial en un momento en que los gastos de guerra tenían que ser la prioridad y no se contaba con las rentas de aduanas (principal ingreso estatal en estos años) en tanto los puertos de Montevideo y Colonia continuaban en poder de las fuerzas brasileñas. Frente a un presupuesto ampliamente superior a las rentas provinciales, se buscó implementar una reforma fiscal que aumentara el erario público, pero con los costos sociales que suponía cargar a los “vecinos” con más obligaciones impositivas. La otra medida ensayada fue el pedido de “remesas” y préstamos a Buenos Aires, que redundó en una mayor dependencia política.

Ahora bien, en estos años se fueron instituyendo en el territorio oriental nuevos principios de distribución y representación del poder –Sala de Representantes, administración judicial, policía, etc.- que convivieron con prácticas políticas establecidas durante el período colonial, aunque dotadas de nuevas funciones desde el comienzo de la revolución. En esta investigación nos hemos detenido en el análisis de la discusión y aplicación de la normativa que esta nueva conformación del poder requirió y abordamos la disolución de la Sala de Representantes, llevada a cabo por Juan Antonio Lavalleja. El estudio de este episodio permite detectar los distintos intereses en juego en la organización del gobierno provincial y puja entre distintos poderes: centrales-locales, ejecutivo-judicial y civil-militar. Asimismo, ha quedado en evidencia la influencia de los cambios políticos en la antigua capital virreinal, así como el conflicto entre las tendencias unitarias y federales (más precisamente orientadas a la defensa de las soberanías locales), en el surgimiento de nuevas unidades políticas en el Río de la Plata.

BIBLIOGRAFÍA

ARMAND UGON, E., J.C. CERDEIRAS ALONSO, L. ARCOS FERRAND y C. GOLDARACENA (1930). *República Oriental del Uruguay. Compilación del Leyes y Decretos, 1825-1930*. Tomo I. 1825-1834, Montevideo.

ACEVEDO, Eduardo (1933). *Anales históricos del Uruguay*, Montevideo, Casa “Barreiro y Ramos”, T. 1.

ARDAO, Maria Julia (1953), “Juan Antonio Lavalleja, comandante de Colonia”, *Marcha*, Montevideo, 31 de diciembre, pp.35-37.

BARRAL, María y Raúl FRADKIN (2005). “Los pueblos y la construcción de estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836)”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera serie, nº27, 1º semestre.

BARRAN, José Pedro. “La independencia y el miedo a la revolución social en 1825”, *Revista de la Biblioteca Nacional*, N° 24, Montevideo, diciembre 1986, pp. 65-77

BARRIOS PINTOS, Aníbal (1976). *Lavalleja: la Patria independiente*, Montevideo, E. Banda Oriental.

BRUSCHERA, Oscar (1953). “Juan Antonio Lavalleja: el organizador”, *Marcha*, 30 de octubre, pp. 8-9.

BRUSCHERA, Oscar (1968), “Análisis crítico del debate parlamentario de 1923” en *Cuaderno de Marcha*, N°19 “Orientales y Argentinos, Montevideo, pp. 10-27.

CANSANELLO, Orestes Carlos (2005). “Economía y sociedad: Buenos Aires de Cepeda a Caseros” en GOLDMAN, Noemí (dir.) *Revolución, República, Confederación (1806-1852)*, Nueva Historia Argentina, t. III, Ed. Sudamericana, pp. 255-282.

CHIARAMONTE, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias y Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel.

CHIARAMONTE, José Carlos, Guillermo E. CUSSIANOVICH y Sonia TEDESCHI (1993). “Finanzas públicas y política interprovincial: Santa Fé y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, n° 8, 2° semestre.

DE SALTERAIN Y HERRERA, E. (1957). *Lavalleja: la redención patria*, Montevideo, Talleres Gráficos “Montevideo y Cía.”.

FREGA, Ana (2005). “Guerras de independencia y conflictos sociales en la formación del Estado Oriental del Uruguay (1810-1830)”, *Dimensión Antropológica*, Año 12, vol.35, setiembre-diciembre, pp. 25-58.

FREGA, Ana (2007). *Pueblos y Soberanía en la Revolución Artiguista. La región de Santo Domingo de Soriano desde fines de la colonia a la ocupación portuguesa*, Montevideo: Ed. Banda Oriental.

GOLDMAN, Noemí (2005). “Los orígenes del federalismo rioplatense (1820-1831)” en GOLDMAN, Noemí (dir.) *Revolución, República, Confederación (1806-1852)*, Nueva Historia Argentina, t. III, Ed. Sudamericana, pp. 103-124.

GUERRA, François Xavier (1999). “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis de la ciudadanía en América Latina”, en SÁBATO, Hila. *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, F.C.E., pp. 33-113.

GUERRA, François Xavier (1993). “La metamorfosis de la representación en el siglo XIX”, en CAUFFIGNAL, Georges. *Democracias Posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires., Fondo de Cultura Económico.

HALPERIN, Tulio. Guerra y finanzas

MILLOT Julio y Magdalena BERTONI (1991). *Historia Económica del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Económica, Tomo 1.

PIVEL DEVOTO, Juan E. (1949). “Uruguay independiente”, en BALLESTERO y BERETTA, A. *Historia de América y de los pueblos americanos*, Barcelona, Salvat, v. 21.

SALGADO, José (1922). *La Sala de Representantes de la Provincia Oriental*, Montevideo.

SCHMIT, Roberto. (2005). “El comercio y las finanzas públicas en los Estados Provinciales”, en GOLDMAN, Noemí (dir.) *Revolución, República, Confederación (1806-1852)*, Nueva Historia Argentina, t. III, Ed. Sudamericana, pp. 125-158.

TEDESCHI, Sonia (2007). “Frontera y militarización. El caso de Entre Ríos entre 1821 y 1824.” [CD]. XI JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA, Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007.

TERNAVASIO, Marcela (2002). *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852*, Bs. As., Siglo XXI.

----- (2004). “Construir poder y dividir poderes en Buenos Aires durante la “feliz experiencia rivadaviana””, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie, n° 26, 2° semestre, pp. 7-44.

----- (2005). “Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente” en GOLDMAN, Noemí (dir.) *Revolución, República, Confederación (1806-1852)*, Nueva Historia Argentina, t. III, Ed. Sudamericana, pp. 159-198.

TRAVERSONI, Alfredo (1968). “El 25 de agosto: realidad y símbolo”, *Cuaderno de Marcha*, N°19 “Orientales y Argentinos, Montevideo, pp. 89-96.

FUENTES

Actas de la H. Junta de Representantes de la Provincia Oriental (años 1825, 1826, 1827), Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, 1920.

Archivo del General Juan Antonio Lavalleja (1827-1828), Publicado por el Archivo General de la Nación de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Imprenta “Botella & Cía.”, 1937.

ARMAND UGON, E., CERDEIRAS ALONSO, J.C., ARCOS FERRAND, L. Y C. GOLDARACENA. *República Oriental del Uruguay. Compilación del Leyes y Decretos, 1825-1930*. Tomo I. 1825-1834, Montevideo, 1930.

BRITO DEL PINO, José. *Diario de la Guerra del Brasil (agosto de 1825-noviembre de 1828)*, Montevideo, 1956.

“La Remoción del General Lavalleja en 1826. Las causas y los medios”, *Revista Histórica*, Tomo VI, Montevideo, 1912, pp. 462-494.

INSTITUTO HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DEL URUGUAY, *Gaceta de la Provincia Oriental, Canelones 1826-1827*, Montevideo, Casa Barreiro y Ramos, 1943.