LA SUPRESIÓN DEL CABILDO DE BUENOS AIRES: ¿CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA?

MARCELA TERNAVASIO*

La supresión de los cabildos ocurrida en todo el territorio de lo que luego será la República Argentina es un hecho que, en los últimos años, ha despertado la curiosidad de algunos especialistas en historia latinoamericana. La paulatina desaparición de los ayuntamientos y su tardío reemplazo por instituciones municipales en la segunda mitad del siglo XIX constituye un dato casi excepcional para la época si se considera que en el resto de Hispanoamérica, después de la revolución, aun cuando se dio un proceso de transformación de las instituciones locales de origen español tendiente a sustituir los cabildos por una administración más o menos centralizada, éste no alcanzó el grado de ruptura que asumió en gran parte de la antigua área virreinal rioplatense, donde no quedó vestigio alguno de organización municipal durante dos o tres décadas, según el caso.

Muy tempranamente, quienes analizaron u opinaron sobre el tema de la supresión de los cabildos hicieron responsable de tal medida a Bernardino Rivadavia —ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires en aquellos años— por haber sido quien elaborara y presentara el proyecto de supresión de los dos cabildos existentes en la jurisdicción bonaerense en 1821, convirtiéndose así en el caso "ejemplar" imitado por el resto de las provincias. Los juicios que al respecto hicieran escritores, políticos o publicistas durante el siglo XIX y las primeras décadas

^{*} Universidad Nacional de Rosario-Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani".

¹ En realidad, los primeros cabildos que dejaron de funcionar fueron los tres existentes en la provincia de Entre Ríos en 1820, donde no había una arraigada tradición municipal: sus primeros cabildos datan de 1783 y se encontraban en las villas de Gualeguay, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú; el cabildo de Paraná fue creado por orden de la Asamblea Constituyente de 1813 y su existencia fue efímera. Luego se suprimieron los dos cabildos de Bucnos Aires en 1821, a los que les sucedieron los existentes en las siguientes provincias: la Rioja en 1822; Tucumán, Corrientes, Córdoba, Mendoza y San Juan en 1824; Salta en 1825; Catamarca y San Luis en 1828; Santa Fe y Santiago del Estero en 1833 y, finalmente, Jujuy en 1838.

del XX adoptaron, por lo general, tonos condenatorios o laudatorios de la medida tomada, haciéndose éstos extensivos a la persona de Rivadavia y su séquito más cercano. Algunos miembros de la generación del 37 fueron los primeros en expedirse sobre el asunto, manifestándose no pocas diferencias entre ellos al evaluar el papel de los cabildos en la sociedad colonial y posrevolucionaria. Alberdi fue quien con más fuerza condenó la supresión de los cabildos por considerar que la medida armó "el brazo derecho de Rosas" destruyendo así lo que el autor interpretaba eran los cimientos de la democracia argentina;² Vicente Fidel López observaba que los cabildos debieron "haber revivido", pero introduciéndole reformas que los acercaran al régimen municipal inglés o norteamericano; 3 Sarmiento, por otro lado, opinaba que nada podía ser rescatado de los cabildos españoles -cuna del despotismoy que la democracia sólo podía fundarse en instituciones municipales modernas, especies de escuelas primarias de la libertad en donde imperaran la opinión pública y los deseos de participación;4 Esteban Echeverría, en su "Ojeada retrospectiva", compartía en gran parte esta última perspectiva cuando afirmaba que la democracia como institución se fundaba en el sufragio y la representación a nivel municipal para remontarse luego a los niveles superiores departamental, provincial y nacional.5

En la segunda mitad del siglo XIX, el debate en torno del viejo cabildo y la organización municipal adquirió particular relevancia ya que debía darse acta de fundación al municipio en todo el país luego del largo hiato al que había conducido la supresión de los ayuntamientos. Fue así como se llevaron al espacio público controversias sobre la relación entre autonomía municipal y centralización del Estado, entre democracia y gobierno local o entre ciudadano y vecino, siendo la prensa y el Parlamento algunos de los principales escenarios en los que tales debates se llevaron a cabo. A comienzos del siglo XX, la discusión adquirió nuevos perfiles al ampliarse los temas vinculados con la organización municipal –dada la mayor complejidad del sistema político— y hacerse más sólidos y rigurosos los argumentos utilizados por publicistas y constitucionalistas abocados a reflexionar sobre la cuestión municipal desde una perspectiva histórica. Gesto de mayor rigurosidad que más tarde fue imitado

² Juan Bautista Alberdi, *Derecho Público Provincial*, Universidad de Buenos Aires, Departamento Editorial, 1956, pp. 67-81.

³ Vicente Fidel López, Historia de la República Argentina, Buenos Aires, 1890, tomo IX, p. 137.

⁴ Domingo Faustino Sarmiento. "Comentarios de la Constitución" (1856), en *Obras Completas*. Buenos Aires, Belín Sarmiento, 1896, tomo VIII, pp. 240-260; "Espíritu municipal", en *Obras Completas...*, ob. cit., tomo IX, pp. 375-378.

⁵ Esteban Echeverría, "Ojeada retrospectiva sobre el movimiento intelectual en el Plata desde el año '37", en *Dogma Socialista*, Buenos Aires, Jackson, 1944, p. 27.

⁶ Cabe destacar –además de quienes publicaban en la Revista Argentina de Ciencias Políticas como Octavio Amadeo, Francisco Orione, Pablo Torello– a Francisco Ramos Mexía, El Federalismo Argentino, Buenos Aires, Cultura Argentina, 1915; Aristóbulo del Valle, Nociones de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1911; Juan González Calderón, Imroducción al Derecho Público Provincial, Buenos Aires, Lajouane, 1913; Luis Varela, Historia Constitucional de la República Argentina. La Plata, Impren-

por algunos historiadores dedicados a estudiar la vida del cabildo y el momento de su supresión –especialmente del cabildo de Buenos Aires– a través de un exhaustivo trabajo en fuentes primarias que no dejaba de tener una fuerte impronta jurídica e institucionalista.⁷

Tales trabajos coincidían en la evaluación de las causas que habrían llevado a la elite bonaerense a tomar tan extrema decisión, las que en términos generales pueden reducirse a dos: la situación de debilidad en la que se encontraba el cabildo porteño hacia el año 1821 (luego de la crisis sufrida el año anterior) y la amenaza que representaba para el nuevo orden político inaugurado ese mismo año. La supresión de los cabildos fue leída por los autores citados en clave de un "desenlace natural" de los acontecimientos que la precedieron, no dejando escapar ninguno de ellos cierta expresión de sorpresa si se tiene en cuenta la excepcionalidad de la medida adoptada en el contexto americano y europeo. La sorpresa, en realidad, la han manifestado en los últimos años historiadores extranjeros dedicados a estudiar procesos similares en otros países, para quienes la abolición de los cabildos y su no reemplazo por instituciones municipales resulta, cuanto menos, un gesto incomprensible.8 Las preguntas que al respecto se formulan giran en torno de un mismo asunto: ¿por qué en el extremo sur del continente se sigue la ruta de la eliminación de los cabildos y no la de su reforma, tal como sucede en el resto de Hispanoamérica? Pregunta, si se quiere, ingenua, pero que invierte la consagrada aceptación de que la desaparición de cualquier tipo de organización municipal en el actual territorio argentino constituyó un hecho "natural" y que obliga a interrogar, una vez más, sobre las motivaciones que llevaron a la toma de una decisión tan extrema como inédita en el contexto revolucionario de la época.

Tomando prestada, entonces, la perplejidad ajena, y aceptando la interpretación tradicional que atribuye a la debilidad del cabildo de Buenos Aires y al fantasma de la amenaza que representaba las causas de su supresión, me propongo abrir el abanico de cuestiones que rodea al hecho puntual ocurrido el 24 de diciembre de

ta Oficial de Buenos Aires, 1910; Juan P. Ramos, El Derecho Público de las provincias argentinas, con el texto de las constituciones sancionadas entre 1819 y 1913. Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914. Unos años más tarde se especializarán en asuntos municipales los constitucionalistas Rafael Bielsa (Principios de Régimen municipal, 2º edición, Buenos Aires, 1940) y Alcides Greca (Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, 2º edición, Santa Fe, Imprenta de la Universidad, 1943).

⁷ Carlos Heras, La supresión del cabildo de Buenos Aires, Buenos Aires, Coni, 1925; José María Sáenz Valiente, Bajo la campana del cabildo. Organización y funcionamiento del cabildo de Buenos Aires después de la Revolución de Mayo (1810-1821), Buenos Aires, Kraft, 1952; Zorraquín Becú, Los Cabildos Argentinos, Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1956; Ricardo Levene, Historia del Derecho Argentino, Buenos Aires, 1949.

⁸ Actitud de sorpresa expresada básicamente en reuniones académicas realizadas en los últimos años —tanto en la Argentina como en otros países— por historiadores europeos dedicados a la historia latinoamericana. Retomo especialmente algunas de las preguntas formuladas al respecto por Antonio Annino y Marco Bellingieri, las que sin lugar a dudas actuaron de disparador de este artículo.

1821 —cuando la Sala de Representantes de Buenos Aires decidió, sin más, abolir los dos ayuntamientos sitos en su jurisdicción— y reflexionar sobre dicho acontecimiento a partir de interrogantes que involucran la compleja relación entre ideas, acciones, intenciones y efectos—tanto los deliberadamente buscados como los no queridos— sin pretender hacer extensivas tales reflexiones a lo sucedido en otras provincias rioplatenses en esos años. Lo que este artículo busca recuperar es el "clima" que rodeó a la supresión de los dos cabildos bonaerenses con el objeto de reubicar el acontecimiento en los múltiples dominios de referencia a los que remite y revisar la interpretación consagrada que evaluó dicha supresión como parte de un plan de gobierno previamente armado, atribuido—las más de las veces— al "genio" político de Rivadavia.

Sin pretender negar la faceta prospectiva del nuevo ordenamiento político instaurado durante la llamada "feliz experiencia" de Buenos Aires, cabe preguntarse si existió una estrategia consciente y calculada por parte de la elite dirigente —o de agentes individuales, tal como se le atribuye al ministro Rivadavia— al poner en marcha el proyecto de supresión o si se trató de una acción escasamente premeditada y deliberada, ocurrida al calor de los acontecimientos; si la medida formaba parte de un proyecto de reorganización político-territorial más general o simplemente fue el producto aislado de una acción política que no reconocía planes que la contuvieran; si el gesto de la supresión y la instauración de un dispositivo institucional de reemplazo era tributario de ideas, modelos y/o experiencias elaboradas e implementadas en otras regiones o si, por el contrario, la elite ensayó una medida inédita guiada sólo por su propio desconocimiento respecto de regímenes municipales. 10 Por otro la-

⁹ Este artículo se limita a analizar la supresión del cabildo de la ciudad de Buenos Aires —considerando al cabildo de Luján sólo en aquellos aspectos que se vinculan directamente a la supresión de aquél— y no incluye, por lo tanto, el estudio de la supresión de los cabildos existentes en el resto de las provincias. Cabe recordar que luego de la caída del poder central ocurrida en 1820, las provincias se configuraron en entidades soberanas y autónomas hasta la sanción de la Constitución nacional de 1853. Véase respecto a este tema de José Carlos Chiaramonte, "Formas de identidad en el Río de la Plata luego de 1810", Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, núm. 1, 3^a serie, 1^{et} semestre de 1989. Sobre la supresión del cabildo de Santa Fe se puede consultar el trabajo de Sonia Tedeschi, "Los últimos años de una institución colonial: el cabildo de Santa Fe y su relación con otros espacios político-institucionales entre 1819 y 1832", en Revista de la Junta provincial de estudios Históricos de Santa Fe, un. LIX, Santa Fe, 1993.

¹⁰ Preguntas que, en conjunto, retoman el interrogante que se hiciera Tulio Halperin Donghi en *Revolución y Guerra* sobre si el ordenamiento de la "feliz experiencia" de Buenos Aires "fue el fruto de un preciso plan de reconstrucción política y económica, debido al talento de un hombre o de un equipo político". Las respuestas que el autor ofrece tienden a minimizar el papel de Rivadavia y su equipo en pos de otorgar mayor relevancia a los hechos que caracterizan la coyuntura. En esta dirección, el autor afirma que "lo que hace la originalidad de la experiencia que comienza es que ella se da en un clima en el que la guerra ha dejado de ensombrecer". Tulio Halperin Donghi, *Revolución y Guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI, 1979, p. 352.

do, cabe preguntarse también cómo fue posible abolir la institución de mayor tradición y arraigo en la ciudad –teniendo en cuenta las diferentes "causas" a su cargo y la intervención que ejercía en la vida toda de sus habitantes desde la época colonial—sin que tal gesto generara resistencia entre los cabildantes e, incluso, entre los pobladores mismos.¹¹

Las respuestas a estas preguntas no deberían eludir una consideración en torno del papel de la *tradición* en la sociedad porteña de aquellos años ni las características de dicha sociedad en comparación con otras regiones de la América hispanocolonial. Desde esta perspectiva, se podría pensar que el gesto extremo de suprimir los cabildos fue posible en el área rioplatense dada su condición de "sociedad de frontera" en la que todo parecía estar devaluado: tradiciones, jerarquías, población, cultura e instituciones. En tal contexto, la tradición y el arraigo de la institución capitular porteña no habrían sido lo suficientemente fuertes e importantes —a pesar de tratarse del cabildo de la ciudad capital del ex virreinato del Río de la Plata y de que éste haya cumplido un rol protagónico en la revolución— resultando más fácil implementar allí una medida que a primera vista parece ser muy audaz, impensable de ser aplicada en otras regiones donde el peso de las jerarquías y privilegios era mayor y en las que los cabildos desarrollaban una vida mucho más intensa, gozando de una alta valoración en el imaginario colectivo de la población. 12

Ahora bien, a esta consideración sobre las peculiaridades de la sociedad porteña –indispensable de contemplar a la hora de entender las diferencias con otros espacios– se le debe agregar el análisis de las relaciones de fuerza en las que se inscribe el acontecimiento, así como los referentes –lenguajes políticos disponibles– con los que la elite local responsable de la medida contaba. El objetivo es esclarecer el papel que jugó el cabildo en el proceso histórico abierto con la ruptura de los lazos coloniales, transitando caminos que se bifurcan en función de la heterogeneidad de cuestiones –si se prefiere, niveles de análisis– que se abren a partir de su sentencia de muerte. Cabe destacar, sin embargo, que existe un eje común de problemas que arti-

¹¹ Cabe recordar que el cabildo de Buenos Aires, luego de la revolución, conservó —en términos generales y con variantes que en algunos casos restringían y en otros ampliaban—las principales funciones ejercidas desde la época colonial: administración de justicia en materia civil y criminal, defensa y protección de pobres y menores, abastecimiento de la ciudad y atención de problemas conexos, organización y dirección de las escuelas, beneficiencia pública, preparación y atención de las festividades populares religiosas, cívicas y profanas. Se le agregaron, entre otras atribuciones, la organización, dirección y sostenimiento de las milicias urbanas, la intervención en el otorgamiento de cartas de ciudadanía y funciones electorales de muy diverso tipo.

¹² Carlos Heras, en su viejo trabajo sobre el cabildo de Buenos Aires, tiene respecto de este punto una hipótesis sugerente: sostiene que dicho cabildo comenzó a declinar a partir de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782 y que aunque a primera vista comenzaría allí el período de mayor apogeo del cabildo (1782-1821), esa vida sería "artificial" ya que su poderío habría nacido de múltiples motivos sin llegar a "arraigarse en las costumbres" como para garantizar su "evolución legal posterior". C. Heras. La supresión del cabildo..., ob. cit., pp. 3-4.

cula todos esos caminos: la búsqueda de una legitimidad de reemplazo a la ya caduca legitimidad monárquica puso en juego una disputa por la representación política que está en la base de la historia de la supresión del cabildo.

GENEALOGÍA DE UNA DISPUTA REPRESENTATIVA

Los autores que han trabajado específicamente la vida del cabildo de Buenos Aires y el momento de su supresión -entre los que cabe destacar a Carlos Heras y a José María Sáenz Valiente- coinciden en evaluar como débil la situación en la que éste se hallaba en el año 1821. Debilidad derivada de los cuestionamientos dirigidos al ayuntamiento por el mal funcionamiento de la justicia y la policía y del cercenamiento que habían sufrido las atribuciones capitulares luego del motín protagonizado por los tercios cívicos a fines de 1820.13 El retraso en el tratamiento de las causas judiciales a su cargo, el aumento de la criminalidad -registrados por la prensa periódica como dos problemas que reclamaban pronta solución- y el fracaso sufrido por el motín de octubre -con el cual se despojó al cabildo de la función militar- habrían sido las principales causas que condujeron a la creciente deslegitimación de los ayuntamientos y, en consecuencia, a que su eliminación no resultara tan difícil de llevar a cabo. Los autores citados interpretan, además, que la potencial competencia representada por los cabildos para el nuevo poder político provincial instaurado ese mismo año habría sido lo que, en última instancia, llevó a la elite dirigente a adoptar una medida tan extrema. Interpretación que retoma lo dicho explícitamente por el ministro Rivadavia al fundamentar su proyecto de ley de supresión de cabildos en la Legislatura:

cuanto en España en el reinado de Carlos III y Felipe V, y habiendo marcado el carácter, facultades y modificaciones de los Cabildos de América establecidos por el Gobierno Peninsular dijo que tan necesarios eran los Cabildos en aquel orden, como innecesarios al presente; que en un Gobierno Monárquico absoluto en el que la soberanía nacional estaba personificada al 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 que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y exerce con toda la plenitud de un sistema liberal por me-

¹³ El 1º de octubre de 1820 --en el marco de la crisis de gobernabilidad que durante ese año asoló a Buenos Aires- los tercios cívicos dependientes del cabildo de Buenos Aires se amotinaron contra las autoridades provinciales (Gobernador y Junta de Representantes) respondiendo a una de las facciones del confederacionismo porteño. El motín fue reprimido y como consecuencia de estos hechos se le quitó al cabildo toda atribución en el plano militar.

dio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos confusiones reales que les ha circunscrito la naturaleza del Gobierno actual y los pactos sociales; que en ese estado aparecen los Cabildos sin una atribución real, y útil al público. 14

Rivadavia enfatizaba claramente la incompatibilidad, por un lado, entre las dos formas de representación que evocaban, respectivamente, los cabildos y las nuevas instituciones de carácter republicano y, por otro, la necesidad de eliminar aquella que, según él, obturaba la posibilidad de instaurar un gobierno plenamente legítimo. La antigua representación de carácter jerárquico y corporativo que, según la perspectiva rivadaviana, se enquistaba en la institución capitular al "reservarse un resto de autoridad para los Pueblos", debía ceder el paso a aquella que el ministro denominaba lisa y llanamente "liberal", refiriéndose con tal término a un tipo de representación en la que el concepto abstracto de "pueblo" intentaba reemplazar al plural -y más concreto- de "pueblos" tantas veces invocado. 15 Esta nueva representación política se vería plasmada en la ley de sufragio dictada en agosto de 1821, a través de la cual se buscaba integrar a ciudad y campaña en un nuevo espacio político -el Estado provincial- e instaurar un gobierno legítimo dominado por una Sala de Representantes elegida a través de un régimen electoral de sufragio directo, cuya convivencia con la vieja jurisdicción capitular parecía estar destinada al fracaso. 16 No era ajeno a este destino, según reconocía Rivadavia, el hecho de "que el poder de los Cabildos, funesto a todos los gobiernos anteriores, siempre sería azaroso a la representación de la Provincia por esa parte de popularidad que le usurpaba". 17 Este reconocimiento explícito hecho por Rivadavia (de que en la supresión de los cabildos se jugaba, básicamente, una puja representativa) fue luego retomado por las interpretaciones citadas como un dato incontrastable que explicaría por sí mismo la adopción de una medida tan extrema, a la vez que razón suficiente para asumir -con la misma "natu-

¹⁴ Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires (1820-1821), vol. 1, publicados por el Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, tomo v. La Plata, 1932, sesión del 5 de diciembre de 1821, pp. 327-328.

¹⁵ Para un tratamiento más exhaustivo sobre las diferencias entre antigua y moderna representación véase, para el caso que este artículo trata, el trabajo de José Carlos Chiaramonte en colaboración con Marcela Ternavasio y Fabián Herrero, "Vieja y Nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820", en Antonio Annino (coord.), Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo xix, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995. Para un tratamiento más general sobre el problema es indispensable la consulta de los trabajos realizados por François X. Guerra; entre otros del mismo autor cabe citar: Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas, Madrid, MAPERE, 1992; con Annick Lempérière, Los espacios públicos en Iberoamérica. México, Fondo de Cultura Económica. 1998.

¹⁶ Para un mayor desarrollo en torno a los cambios ocurridos con la ley electoral de 1821: Marcela Ternavasio, "Nuevo Régimen Representativo y Expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires 1820-1840", en Antonio Annino (coord.), Historia de las elecciones.... ob. cit.

¹⁷ Acuerdos de la Honorable Junta..., ob. cit., sesión del 19 de diciembre de 1821, p. 358. La cursiva es nuestra.

ralidad" con la que el ministro expuso sus justificaciones— la imposibilidad de una convivencia entre las nuevas instituciones creadas en Buenos Aires en 1821 y el tradicional cabildo. Interpretación que, sin lugar a dudas, ubica la clave del problema pero deja de lado sus múltiples implicaciones: ¿qué significado tenía para los responsables de la medida esta puja representativa?, ¿cuál era su historia?, ¿quiénes eran los protagonistas?, ¿con qué referentes actuaron?

La disputa representativa a la que aludía Rivadavia no era, por cierto, una novedad en el Río de la Plata. Apenas producida la revolución se creó una situación de "provisionalidad permanente" -tal como la definió José Carlos Chiaramonte- caracterizada por la coexistencia de entidades territoriales con pretensión soberana -expresadas generalmente a través de las ciudades- con gobiernos centrales no siempre acatados. 18 En dicho contexto, los cabildos asumieron un papel protagónico especialmente el cabildo de Buenos Aires- cuyos efectos y contradicciones no tardarían en ser advertidos por los miembros del poder central. Luego de la forzada renovación de los miembros del cabildo de Buenos Aires realizada por la primera Junta de gobierno en octubre de 1810,19 el problema no se dirimió en términos de una elite proclive a las fuerzas realistas encaramada en el cabildo versus una elite criolla jugada por la insurgencia y atrincherada en los poderes centrales creados luego de la revolución; los alineamientos fueron mucho más complejos, sobre todo si se tienen en cuenta los itinerarios de muchos de los personajes que actuaron como capitulares en la década revolucionaria y que luego formaron parte de los poderes centrales y de las asambleas constituyentes o legislativas.²⁰ El problema no parecía derivar tanto de la composición de cada uno de los poderes sino de la naturaleza misma de dichos poderes. La amenaza que, desde el punto de vista jurisdiccional, representaban los cabildos para las nuevas autoridades quedó evidenciada, entre otros aspectos, en las propuestas y contrapropuestas que se hicieron durante la década revolucionaria tendientes a reglamentar la vida capitular.

En 1812, el cabildo de Buenos Aires decidió revisar sus viejas ordenanzas y modificar el estatuto colonial que regulaba el funcionamiento de la institución –vigente desde 1695– con el objeto de hacer "adaptables al imperio de los tiempos actuales"

¹⁸ José Carlos Chiaramonte, "Acerca del origen del Estado", en Anuario IEHS, núm. 10, 1995.

¹⁹ El 17 de octubre de 1810 la primera Junta removió a los capitulares nombrados el 1º de enero de ese mismo año, designando ella misma a sus reemplazantes. La remoción tuvo lugar después del incidente que protagonizara el cabildo al reconocer éste —en contra de la voluntad de la Junta— al Consejo de Regencia español.

²⁰ De manera inuy rápida se podría afirmar que muchos de los miembros de la elite política posrevolucionaria hicieron sus primeras experiencias de gobierno como capitulares o empleados administrativos del ayuntamiento de Buenos Aires si seguimos en esto a J. M. Sáenz Valiente, quien incluye en su obra el itinerario de la mayoría de los miembros del cabildo entre 1810 y 1821 (Bajo la campana del cabildo.... ob. cit.. pp. 39-42). Sin embargo, es preciso destacar que, más allá de lo planteado por la bibliografía existente, este trabajo no incluye un estudio sobre las redes sociales y las posibles estrategias familiares desplegadas en la institución capitular en esos años. Una futura investigación sobre tales redes podría, seguramente, arrojar mayor luz sobre el problema en su dimensión política.

las funciones, atribuciones y rituales que cumplía.²¹ Los capitulares encargados de elaborar el proyecto de modificación fueron Manuel José García y Antonio Álvarez de Jonte, quienes intentaron, efectivamente, transformar el cabildo en una pieza fundamental del nuevo orden revolucionario. El papel que le asignaron al ayuntamiento estaba lejos de expresar subordinación al poder central: además de cambiarle el nombre al cuerpo capitular por el de "consejo municipal", definían a éste como una "corporación representativa del pueblo de Buenos Aires" cuya jurisdicción alcanzaba a "la ciudad y su territorio" (cabe recordar que los cabildos rioplatenses extendían su potestad no sólo sobre el ejido urbano y tierras circundantes sino además sobre un amplísimo territorio rural).²² Definiciones que expresaban cambios de todo orden, entre los que se destacaban la instauración de un sistema electivo -indirecto de segundo grado- para la designación de los miembros del consejo, hasta ese momento elegidos según el estatuto colonial por el cabildo cesante,23 y reservarse como uno de "sus más sagrados deberes" conservar la libertad de imprenta y la seguridad individual.24 Como cuerpo representativo del pueblo de Buenos Aires,25 el cabildo se preservaba a través de su reglamento de la potencial injerencia del poder central declarando que "defenderá los derechos de éste contra los embates de cualquier otro poder";26 estableciendo que todas las leyes emanadas de los poderes centrales debían ser guardadas en su Archivo; que "será de indispensable formalidad expresar, que es la voluntad del Pueblo que al consejo lo compongan los Individuos elegidos" (intentando evitar así un golpe de gracia al estilo del utilizado por la primera Junta de gobierno cuando designó ella misma a los capitulares);²⁷ erigiéndose, además, en el papel de "censor" denunciando abusos en el ejercicio de todos los poderes públicos.

- ²¹ Acuerdos del Extinguido Cabildo de Buenos Aires, vol. 5, 1812-1813, p. 26.
- 22 "Proyecto de nuevas ordenanzas para el Cabildo de Buenos Aires del 31 de diciembre de 1812", en Emilio Ravignani, Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación, tomo VI, segunda parte, Buenos Aires, 1939, p. 938.
- 23 El sistema para elegir capitulares consistía en que los miembros del cabildo saliente designaban anualmente al nuevo cabildo bajo una modalidad que Natalio Botana denominó de "representación invertida" al señalar que, a diferencia de la representación clásica en la que el representado es aquel ciudadano que conforma el cuerpo electoral, en este caso es, lisa y llanamente, la propia corporación. Natalio Botana, La libertad política y su historia, Buenos Aires, Sudamericana, 1991.
 - 24 "Proyecto de nuevas ordenanzas para el Cabildo...", ob. cit., p. 938.
- 25 La noción de "cuerpo representativo" está extraída del lenguaje utilizado por los actores de aquella época para referirse al rol que se suponía debía asumir el cabildo (el proyecto de reglamento citado, por ejemplo, habla de "corporación representativa"). Por tal motivo, dicha noción encierra –a los ojos de los historiadores actuales– una contradicción de carácter conceptual al asociar la idea de cuerpo (en la que quedaría excluida la noción de individuo) y la de representación moderna que la implica. Por tratarse, justamente, de un período en el que tales nociones asumen muy diversos sentidos dada la celeridad de los cambios ocurridos en el plano histórico concreto, vale señalar la ambigüedad de tales términos y el modo también ambiguo y confuso con que los contemporáneos lo asumieron.
 - ²⁶ "Proyecto de nuevas ordenanzas para el Cabildo...", ob. cit., p. 938.
 - ²⁷ Ibídem, p. 939.

Tal como estaba presentado, el *formato* del nuevo proyecto de estatuto para el cabildo relegaba a un lugar secundario el resto de las tradicionales funciones capitulares —excepto la función de justicia a la que le asignaba mayor importancia proponiendo nombrar asesores letrados— para privilegiar su rol de *cuerpo representativo*, es decir, su rol autónomo del poder central e íntimamente vinculado con los habitantes que estaban bajo su jurisdicción. En diciembre de 1812, una vez concluido, el proyecto fue elevado al Triunvirato, el que consideró pertinente transferirlo a la Asamblea General Constituyente reunida en ese momento, la que absorbida por otras cuestiones —o sin voluntad de querer aprobarlo— dejó transcurrir las sesiones sin pronunciarse al respecto.

En 1814, el Director Supremo, Gervasio Posadas, dictó un nuevo estatuto capitular que quitaba todas las cláusulas del proyecto anterior en las que se le otorgaba al cabildo la condición de cuerpo representativo, haciendo expresa, además, la continuidad del Código de Intendentes y leyes anteriores en la definición de los roles y atribuciones capitulares.²⁸ De este modo, no existía ni cambio de nombre, ni protección a la libertad de imprenta y seguridad individual, ni un sistema electivo para designar a sus miembros, ni menos aún estipulaciones respecto de su independencia frente a otros poderes. Parecía quedar claro a través de este reglamento que el poder central temía la vocación soberana de los cabildos -especialmente la del cabildo de Buenos Aires-, por lo que se jugaba a dictar un estatuto que poco modificaba al anterior reflejando más preocupación por el funcionamiento capitular hacia adentro -centrándose en los rituales que debía cumplir en el interior del recinto capitularque hacia afuera -esto es, hacia las funciones destinadas a satisfacer las necesidades de la población-.29 Con este estatuto, que rigió internamente la vida del cabildo hasta su supresión, se buscaba neutralizar la amenaza que representaban los cabildos para el nuevo orden posrevolucionario. La vocación soberana de las ciudades se expresaba a través de sus ayuntamientos cuestionando la más abstracta noción de una soberanía única e indivisible ya presente en la Asamblea del año XIII e invocada luego, durante toda la década de 1810, por grupos que según la coyuntura fueron identificados con diversas facciones pero cuyo objeto era imponer un orden centralizado.

Esta disputa –por momentos velada– sobre el papel de los cabildos en el interior del régimen político puede advertirse, también, al revisar los proyectos constitucionales presentados en la Asamblea Constituyente reunida entre 1813 y 1815. El proyecto elaborado por una comisión formada, entre otros, por Manuel José García –artífice

²⁸ "Ordenanzas provisionales del cabildo, Justicia y Regimiento de la ciudad de Buenos Aires", en Emilio Ravignani, Asambleas Constituyentes Argentinas..., ob. cit., tomo VI, pp. 948-959.

²⁹ Esta observación ya fue hecha por J. M. Sáenz Valiente cuando afirmaba que "las nuevas ordenanzas reglamentaron todo lo concerniente al desarrollo de las sesiones y pese a ciertas disposiciones confusas y en ocasiones contradictorias, lo hicieron con un cuidado y meticulosidad que contrasta con la vaguedad e imprecisión de las mismas al referirse a la naturaleza del Cuerpo Municipal, a sus facultades y al procedimiento electoral para su renovación", *Bajo la campana...*, ob. cit., p. 110.

del proyecto capitular de 1812 antes citado-30 establecía un capítulo especial para la organización de los cabildos en el que se estipulaba que habría ayuntamientos "en todas las ciudades, villas y cabezas de partido que tengan trescientos vecinos" con autoridades electas por los respectivos pueblos anualmente.³¹ Aunque el proyecto limitaba las atribuciones de los cabildos despojándolos de la función de justicia, lo cierto es que la condición electiva y, sobre todo, la creación de nuevos ayuntamientos habrían transformado el mapa político y jurisdiccional de todo el territorio.32 Un segundo proyecto presentado en enero de 1813 a la Asamblea reproducía literalmente el anterior en todo lo concerniente a la organización capitular, sólo que le agregaba un artículo en el que avanzaba sobre su carácter de cuerpo intermedio entre los habitantes y la autoridad superior al afirmar que "los ayuntamientos serán los conductos para donde los pueblos se presentarán al cuerpo legislativo y a las demás autoridades constituidas",33 En contraposición a ambos proyectos se hallaba, por un lado, el de la Sociedad Patriótica, en el que es fácil advertir la vocación centralizadora del sector que dominaba la Asamblea al establecer un sistema que evocaba directamente la figura del prefecto del sistema napoleónico francés. Se limitaba la creación de municipalidades a las ciudades y villas que superaran los 2,000 habitantes, las que estarían formadas por prefectos nombrados por el presidente, y encargados, a su vez, de designar subprefectos y de hacer cumplir las órdenes del Poder Ejecutivo.34 Un último provecto, denominado de "carácter federal", descentralizaba el poder, pero no en manos de las ciudades y sus ayuntamientos sino de las provincias.³⁵ Nada decía respecto de la instalación y funciones de los cabildos, quedando seguramente pendiente su organización para el momento en que cada provincia dictase su Constitución.36

Fue recién el Estatuto Provisional de 1815 el que modificó los mecanismos de composición de los cabildos al establecer la elección popular de los capitulares, dan-

- 30 El resto de la comisión estaba formada por Valentín Gómez, Hipólito Vieytes, Luis Chorroarín, Nicolás Herrera, Pedro Somellera y Pedro José Agrelo.
- ³¹ "Proyecto de Constitución para las provincias del Río de la Plata, formado por una comisión especial nombrada en 1812", en Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas...*, ob. cit., tomo VI, cap. 22, p. 616.
- 32 De hecho, en el territorio que luego de 1820 conformara la provincia de Buenos Aires, los ayuntamientos se habrían multiplicado varias veces en virtud de esta cláusula.
- 33 "Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata", en Emilio Ravignani, Asambleas Constituyentes Argentinas..., ob. cit., tomo VI, p. 632.
- 34 "Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata en la América del Sur de la Sociedad Patriótica", en Emilio Ravignani, *Asambleas Constituyentes Argentinas...*, ob. cit., tomo VI, cap. 24, pp. 622-623.
- 35 "Proyecto de Constitución de carácter federal para las Provincias Unidas de la América del Sud", en Emilio Ravignani, Asambleas Constituyentes Argentinas..., ob. cit., tomo VI, pp. 633-637.
- 36 Esto confirmaría la hipótesis de Rafael Bielsa sobre cómo opera la descentralización en los Estados unitarios y federales. El autor sostiene que en un Estado unitario—aunque parezca paradójico— la descentralización comunal puede ser mayor que en un Estado federal "porque la descentralización dentro del Estado se opera una sola vez, sea en las provincias, sea en las comunas. En el Estado federal se opera la descentralización en las provincias o estados interiores". Rafael Bielsa, *Principios de Régimen...*, ob. cit., pp. 311-312.

do así satisfacción a una demanda elevada por el propio cabildo –al menos desde el proyecto de reglamento de 1812– que buscaba adaptarse a los nuevos criterios de legitimidad importados por la revolución.³⁷ Aun cuando no avanzaba sobre otras cuestiones de la vida interna de la institución, excepto en lo concerniente al papel de "censor" al asignarle la tarea de editar un periódico con dicho nombre con el objeto de "reflexionar sobre todos los procedimientos y operaciones injustas de los funcionarios públicos y abusos del País, ilustrando a los Pueblos en sus derechos y verdaderos intereses",³⁸ el Estatuto de 1815 es leído como un triunfo del cabildo de Buenos Aires y de la Junta de Observación en detrimento del Directorio y del gobernador intendente.³⁹ Los poderes otorgados a aquél frente al gobierno central –tales como que el Director Supremo debía cesar en su cargo por el solo pedido del cabildo de Buenos Aires o la Junta de Observación– estaban en sintonía con la demanda de dotar al ayuntamiento del carácter de representación, tal como hasta ese momento venía reclamando el propio cabildo en el nuevo orden posrevolucionario.

La puja representativa, entonces, aludida por Rivadavia al justificar el proyecto de supresión de los cabildos e invocada luego por las interpretaciones historiográficas clásicas se centraba, básicamente, en la discusión en torno de si el cabildo debía asumir esa condición de *cuerpo representativo*—en la que se cruzaban principios de la representación del antiguo régimen (la reivindicación corporativa de ciudad, por ejemplo) con los importados por la revolución (como el carácter electivo del ayuntamiento con participación ampliada)—en competencia, sin duda, con la representación asumida por los otros poderes. Un debate que, obviamente, no era original del espacio rioplatense, sino que formaba parte de un común horizonte de preocupaciones, presente en todos aquellos países o regiones que habían pasado por un proceso revolucionario. Los problemas eran comunes porque era común la disponibilidad—limitada— de lenguajes y prácticas con los cuales legitimar un curso de acción.

La mirada hacia afuera

Los revolucionarios franceses fueron los primeros en asumir como un problema la organización del gobierno de las ciudades en el nuevo orden creado. Aunque los norteamericanos precedieron a aquéllos en llevar a cabo una revolución, la organización municipal no constituyó para éstos una situación problemática. Varios motivos explican la diferencia.

³⁷ "Estatuto Provisional para la dirección y administración del Estado, dado por la Junta de Observación de 1815", en Emilio Ravignani, *Asambleus Constituyentes Argentinas...*, ob. cit., tomo VI, cap. 4: "De las elecciones de Cabildos Seculares", pp. 644-645.

^{38 &}quot;Estatuto Provisional...", ob. cit., cap. 2, punto VI, p. 648.

³⁹ Véase al respecto de Fabián Herrero, *Ensayo sobre el federalismo bonaerense*, Cuaderno de Trabajo núm. 3, Serie Investigaciones, Universidad Nacional de Lanús, 1999.

En el caso norteamericano, la tradición colonial de asambleas municipales y de prácticas de participación local en los asuntos públicos había sentado las bases de una estructura institucional que se impuso sin mayores fisuras. Tal como reconocía Tocqueville, "en Norteamérica se puede decir que la comuna ha sido organizada antes que el condado, el condado antes que el Estado, y el Estado antes que la Unión".40 El gran problema que tuvo que enfrentar la Convención Constituyente para diseñar el Estado federal plasmado en la Constitución de 1787 fue el de conciliar la vocación soberana de los estados miembros -a la que Tocqueville consideraba "natural" en tanto "nació con el pueblo mismo" - y la nueva soberanía emanada de la Unión, a la que el autor citado definía como "un ser abstracto" y "obra del arte". 41 La carta orgánica, por consiguiente, dejó de lado la organización municipal para ocuparse --según recuerda Hannah Arendt- del asunto más difícil que tenía frente a sí: el de la representación política.⁴² Al distinguir el concepto de república del de democracia, los federalistas buscaron crear un nuevo régimen político -inédito en todo el mundo conocido, según ellos mismos admitían- para conciliar a través de su intermedio los dos tipos de soberanía en disputa y desalentar los riesgos que podían provenir del ejercicio de la democracia directa:

en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una república se reúne y lo administra por medio de sus agentes y representantes. Una democracia, por vía de consecuencia, estará confinada en un espacio pequeño. Una república puede extenderse a una amplia región.⁴³

La fundación de una república representativa de alcance nacional permitió crear una nueva legitimidad capaz de superar el dilema de la obediencia política que la desavenencia entre dos soberanías diversas ponía en juego. Se suprimía la intermediación que en el seno de la Confederación los estados miembros habían ejercido en calidad de cuerpo –desapareciendo toda reivindicación corporativa de privilegio– y el nuevo Estado federal se vinculaba directamente con "el pueblo" –esto es, con los ciudadanos en calidad de individuos– para ejercer su potestad sobre ellos.⁴⁴ La existencia, a su vez, de una legislatura nacional encargada de los grandes intereses generales y de legislaturas estatales comisionadas para atender los asuntos particulares y locales hacían de la constitución federal "una mezcla feliz" según la definía Madison.⁴⁵

41 Ibídem, p. 160.

42 Hannah Arendt, Sobre la Revolución, Buenos Aires, Alianza, 1992.

⁴⁰ Alexis de Tocqueville, La Democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 62.

^{43 &}quot;El Federalista, XIV" (Madison), 30 de noviembre de 1787, en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 53.

⁴⁴ Sobre este tema véase de Natalio Botana, La tradición republicana, Buenos Aires, Sudamericana, 1984.

^{45 &}quot;El Federalista, X" (Madison), 23 de noviembre de 1787, en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, El Federalista..., ob. cit., p. 40.

La cuestión municipal, al no representar una amenaza para el proyecto de construcción del Estado federal, no fue incluida explícitamente en la carta orgánica ni asumió mayor relevancia en el debate de la Convención. A pesar de las voces levantadas por los llamados antifederalistas en defensa del espíritu comunal y de los tardíos lamentos de Jefferson respecto de la exclusión constitucional —quien consideraba a la acción municipal como la base de la libertad y de la participación en los asuntos públicos—, lo cierto es que las cuestiones estrictamente comunales ocuparon un lugar menor en el debate. Lugar menor que no presuponía por parte de los padres fundadores un signo de desdén hacia el papel que representaban las comunas en el nuevo régimen político, sino más bien de despreocupación frente a un hecho que no se erigía en amenazador de la nueva soberanía federal y que se hallaba consolidado por la tradición y las costumbres desde la época colonial.

Cuatro décadas más tarde, Tocqueville interpretaba la clave del éxito de todo el engranaje institucional norteamericano —en el que se combinaban las libertades comunales con las atribuciones de los estados miembros y el Estado nacional— como producto de la capacidad de aplicar la "centralización gubernamental", a la que definió como el poder de dirigir todos los intereses comunes de la nación —tales como formular leyes generales y establecer relaciones con los pueblos extranjeros—, y la "descentralización administrativa", propia de los asuntos comunales. 47 Interpretación que retomaba más los términos del debate francés contemporáneo a Tocqueville que los utilizados por los padres fundadores para diseñar el modelo de Estado federal y establecer el papel de los municipios en el nuevo régimen político.

La distinción entre política y administración —o entre centralización política y descentralización administrativa— fue el resultado de un largo debate iniciado en Francia con la revolución. El régimen comunal francés comenzó a ser cuestionado en la segunda mitad del siglo XVIII por los fisiócratas, quienes propusieron a través del ministro Turgot en la Memoire sur les municipalités reemplazar el viejo sistema vigente durante la monarquía absoluta basado en el principio estamental de personalidad de los derechos y de verticalidad de los estamentos, por un orden nuevo de territorialidad de los derechos y de horizontalidad uniforme en su distribución. A diferencia de los Estados Unidos, donde regían las libertades comunales durante la colonia, en Francia, las antiguas tradiciones medievales concebidas como franquicias y poderes propios habían sido desplazadas por un sistema burocrático centralizado a

⁴⁶ La posición asumida con respecto a este tema por los llamados "antifederalistas" puede verse en *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, editada por Ralph Ketcham, Nueva York, Mentor Books, 1986. Para una evaluación general del debate sobre la cuestión municipal en la Convención Constituyente y sobre el pensamiento de Jefferson acerca del papel de los municipios en el régimen político norteamericano, véase Hannah Arendt, *Sobre la revolución...*, ob. cit., pp. 259-263.

⁴⁷ Alexis de Tocqueville, La Democracia..., ob. cit., p. 97.

⁴⁸ Sobre el derrotero del régimen municipal francés en los siglos XVIII y XIX, véase Eduardo García de Enterría, Revolución Francesa y administración contemporánea, Madrid, Taurus, 1981: Antonio Loras, Fundamentos constitucionales de la autonomía local, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

través de funcionarios regios que administraban los espacios locales según los privilegios personales de coparticipación. Las ideas de Turgot influyeron sobre la Asamblea Constituyente reunida en 1789, comenzando a claborarse en ella el principio de pouvoir municipal, dogma central del municipalismo moderno. La Asamblea reconoció al poder municipal como un ámbito autónomo de funciones propias y exclusivas que no requería legitimarse en una delegación estatal, creando un sistema fundado sobre el uniformismo, el autonomismo y un régimen escalonado de entes locales. Dicha concepción no tardó en entrar en colisión con la otra noción fundamental impuesta por la revolución: la de la voluntad general.

El sistema municipal elaborado por la Constituyente dio lugar, en su ejecución, a una disputa entre las ciudades y el Estado, que no era otra que la disputa en torno de la definición del sujeto de imputación soberana y la representación derivada de tal definición. El gran interrogante que enfrentaba a ambas entidades giraba en torno de quién asumía la voluntad general. La rebelión de las municipalités durante los primeros meses revolucionarios dejó al desnudo la amenaza que las ciudades representaban para al nuevo orden creado. 49 ¿Cómo conciliar el concepto de pouvoir municipal con la soberanía de la nación? La misma Asamblea trató de resolver institucionalmente esta tensión, introduciendo en la Constitución de 1791 una serie de precisiones. La más significativa fue aquella que determinó que los administradores de los entes locales no tenían ningún "carácter de representación" sino que eran agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer las "funciones administrativas". 50 Se despojaba así a las municipalidades del principal instrumento a través del cual se podía disputar el poder soberano: la condición de asumir la representación política.

Este principio fue retomado luego por la reforma napoleónica, en la que se impuso una organización político-territorial centralizada que habría de perdurar. La ley del Año VIII establecía al respecto la división del territorio en departamentos, distritos y municipios, disponiendo, a su vez, la creación de una cadena de agentes individuales ligados por un lazo de dependencia jerárquica —ministro, prefecto, subprefecto y alcalde—situados al frente de cada una de las divisiones territoriales, donde la subordinación al centro era evidente. Con la Restauración, el régimen municipal adoptó, finalmente, un modelo de organización, cuyos principales y sucesivos mentores fueron los pensadores liberales —en especial, Benjamín Constant— y algunos miembros del grupo doctrinario (Guizot, Royer Collard, Henrion de Pansey, Vivien).⁵¹ El pen-

⁴⁹ "Revolución municipal" -según lo define Sautel en *Histoire des institutions publics despuis la Revolution française*— que se extendió por los centros urbanos de Francia entre julio de 1789 y febrero de 1790. Citado en Antonio Loras, *Fundamentos constitucionales...*, ob. cit., p. 87.

⁵⁰ La Constitución de 1791 estableció en su artículo 2°, sección II del capítulo 4, que "los administradores locales no tienen ningún *carácter de representación*. Son agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer, bajo la vigilancia y la autoridad del Rey, las *funciones administrativas*". Citado por Antonio Loras, *Fundamentos constitucionales...*, ob. cit., p. 81. La cursiva es nuestra.

⁵¹ Para un tratamiento en torno del problema de la centralización en Francia en el pensamiento liberal y doctrinario véase de Darío Roldán, "El impacto de la adopción del sufragio universal en el pensamiento doctrinario", en Estudios Sociales, núm. 15, año VIII, segundo semestre, 1998.

samiento doctrinario buscó crear una fórmula intermedia capaz de minimizar la amenaza que representaban las ciudades frente al principio de soberanía de la nación a la vez que intentó restaurar ciertas libertades comunales, ahogadas en el régimen napoleónico, consolidándose así el nuevo contenido de pouvoir municipal. Benjamín Constant ya advertía en sus Principios de Política -en un capítulo dedicado al poder municipal— que "la autoridad nacional, la autoridad regional y la autoridad municipal, deben permanecer cada una en su esfera".52 ¿Cómo lograr tal objetivo? La fórmula que inventaron los doctrinarios -sobre la que se fundó todo el sistema municipal francés- se basó en el dogma del carácter natural del municipio, en la separación entre política y administración y en la determinación de que el ámbito propio de los municipios era el administrativo -en el cual operaba la descentralización y la autonomía municipal- mientras que la política era concebida como una esfera propia y exclusiva del Estado. 53 Fórmula que se fue construyendo en Francia desde la revolución -consolidándose hacia 1830- y que influyó notablemente en la organización municipal española, así como en la de muchos países hispanoamericanos.54

La situación producida en España con la invasión napoleónica generó un fuerte debate en torno de la cuestión municipal, agudizado en este caso por el proceso juntista desatado en 1808 y por la participación, más tarde, de diputados americanos en las Cortes de Cádiz reunidas entre 1810 y 1812. Las Cortes incorporaron a la discusión algunos principios de la organización municipal francesa así comó la tradición municipalista medieval castellana,55 reflotando, una vez más, el problema del sujeto de imputación soberana y el tipo de representación derivada. Mientras algunos diputados españoles propugnaban crear municipios electivos con carácter de representación –negándose a subordinarlos a un sistema centralizado dominado por la figura del jefe político– otros replicaban que en la nación no había más representación que la del Congreso nacional y que los ayuntamientos eran unos agentes del Poder Ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos. Aunque los diputados que defendían la autonomía municipal no negaban la posibilidad de su coexistencia con la nueva noción de soberanía nacional, el debate se hacía aún más complicado dada

⁵² Benjamín Constant, "Principios de política", en Escritos Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 123.

⁵³ Sobre este tema véase Eduardo García de Enterría, Revolución Francesa.... ob. cit.

⁵⁴ Sobre el derrotero del régimen municipal español en los siglos XIX y XX, véase además del libro de Antonio Loras ya citado, Francesc Nadal, "Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del Estado liberal español (1812-1975)", en *Geopolítica. Cuadernos de Geografía Humana*, πúm. 37, enero de 1992. Para una perspectiva general sobre los regímenes municipales en Latinoamérica, Jordi Borja, Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalva (eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, CLACSO, 1989.

⁵⁵ Al menos ésa es la tesis de Adolfo Posada en *Evolución legislativa del régimen local en España* (1812-1909), Madrid, 1910, cuando afirma que los legisladores liberales basaron parte de sus principios municipales no sólo en el pensamiento ilustrado o en la obra administrativa de la Revolución Francesa, sino también en la tradición del municipalismo medieval castellano-legnés.

la situación desatada en América frente a la *vacatio regis* y la posición más extrema asumida por sus representantes en las Cortes. Los diputados americanos proponían que los ayuntamientos tuvieran competencias soberanas, autónomas, respondiendo así a la soberanía de sus representados —los vecinos— negándose a aceptar la subordinación a un jefe político que no hacía más que evocarles la figura —siempre negativa— del corregidor.⁵⁶ Posición que, además de apelar a los principios de la teoría de la retroversión de la soberanía —invocada de manera generalizada en América apenas producida la crisis en la península— reconocía la existencia de un conjunto de prácticas y lenguajes familiares utilizados por los habitantes de las colonias en sus respectivos espacios comunales a través de los cuales acostumbraban a reclamar a la Corona en defensa de sus justos derechos.

La puia representativa se hacía más compleja, entonces, al enfrentarse los propios peninsulares en torno de distintas concepciones sobre el lugar que debían ocupar las ciudades en el seno del Estado español y contemplar, al mismo tiempo, la situación americana con la amenaza que las posiciones más extremas adoptadas por sus diputados representaban para la recomposición del imperio. Luego de un largo debate, la carta gaditana otorgó el derecho a constituirse en ayuntamiento electivo a cada pueblo con 1,000 habitantes (o crearlos en aquellos pueblos donde no existieran con la condición de que hubiera al menos 30 vecinos propietarios) abriendo de este modo un proceso que -según afirma Antonio Annino- transformó radicalmente el antiguo orden imperial. La difusión masiva, en muy pocos años, de ayuntamientos constitucionales en las regiones americanas que se mantuvieron leales a España y aplicaron la Constitución de Cádiz hizo evidente el "desliz municipalista" -según lo denomina el autor citado- del nuevo modelo de ciudadanía y gobernabilidad. Las instituciones locales habrían tenido acta de nacimiento antes que la república, permitiéndoles esta precedencia apropiarse del territorio y de los poderes del agonizante Estado colonial hasta proclamarse soberanas y disputarle así a la ciudadanía de la nación el monopolio por el control de la obediencia política.⁵⁷ En ese contexto, tal como afirma Annino, el hecho de que los fundamentos de la ciudadanía gaditana fueran comunitarios -depositados en la tradicional vecindad- y no individualistas acercaba a ésta a las leyes fundamentales de la monarquía hispánica más que al modelo de ciudadanía francesa. No obstante, es posible descubrir en las Cortes de Cádiz la presencia del modelo municipal francés posrevolucionario, al reproducirse en ellas la clave del dispositivo que diferenciaba la esfera política de la

⁵⁶ Sobre este tema, véase de Manuel Chust, "El peligro federal, el fantasma republicano", en *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Centro F. Tomás y Valiente UNED, Fundación Instituto Historia Social, 1999, pp. 205-245.

⁵⁷ Véase al respecto de Antonio Annino, "Cádiz y la revolución de los pueblos mexicanos, 1812-1821", en A. Annino (coord.), Historia de las elecciones..., ob. cit.; "Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Hilda Sabato (coord.), Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1999.

administrativa: las elecciones en cuatro grados para las cortes estaban dotadas de "carácter político" mientras que las de los ayuntamientos quedaban reducidas a la condición de "administrativas" por ser éstas instituciones encargadas del "gobierno económico".⁵⁸

De esta manera, Cádiz abría una brecha en la transformación del régimen municipal en la península al mismo tiempo que cristalizaba una ruptura en los territorios americanos dependientes de España. La división entre un bloque leal y uno insurgente, según se aplicara o no la constitución gaditana, influyó notablemente en la reconfiguración política de los territorios y, especialmente, en el destino que habrían de tener los cabildos y ayuntamientos en el nuevo orden. En el bloque leal se asistió a un proceso de difusión masiva de ayuntamientos constitucionales que luego, una vez declaradas las independencias, intentó ser controlado por las diferentes elites criollas de los respectivos países en formación, a través de la creación de dispositivos institucionales que procuraban centralizar el poder. Los regímenes municipales fueron reemplazando a la vieja institución capitular, rediseñándose, en cada caso, el territorio y la estructura jurisdiccional de gobierno. México es quizás uno de los ejemplos paradigmáticos al respecto: de 52 cabildos existentes en Nueva España antes de Cádiz, se pasó en 1821 a más de 700 ayuntamientos constitucionales.⁵⁹ Una vez proclamada la independencia, la Constitución federal de 1824 delegó en cada uno de sus estados la organización interior, dictándose en el Estado de México una ley municipal en 1825 cuya primera medida fue disminuir el número de ayuntamientos a la cuarta parte en relación con los creados con la carta gaditana (aumentando el número de habitantes estipulado para formar ayuntamiento) y, a pesar de mantener el carácter electivo de sus miembros, estableció autoridades intermedias entre los alcaldes y el gobernador a través de los prefectos y subprefectos. Esta vocación centralizadora se acentuó en los años subsiguientes, especialmente con las "Leyes constitucionales de la República Mexicana" dictadas en 1836, con las que el número de ayuntamientos disminuyó a la mitad, manifestándose una continuidad entre la república federal y la centralista respecto del objetivo de contrarrestar el poder político de las instituciones locales y de restringir las funciones municipales al ámbito de lo administrativo.60

La tendencia de carácter centralizador que apelaba, la mayoría de las veces, a ciertas fórmulas que recordaban el modelo francés (en aspectos claves como la división territorial, definición de autoridades, formas de designación de las mismas o de-

⁵⁸ Antonio Annino, "Cádiz y la revolución...", ob. cit.; "Ciudadanía versus gobernabilidad...", ob. cit.

⁵⁹ Antonio Annino, "Ciudadanía versus gobernabilidad...", ob. cit. Un proceso similar se dio en otros espacios americanos. Para el caso de Yucatán, véase de Marco Bellingieri, "Las ambigüedades del voto en Yucatán. Representación y gobierno en una formación interétnica 1812-1829", en Antonio Annino (coord.), Historia de las elecciones..., ob. cit.

⁶⁰ Sobre la transformación del régimen municipal en México durante el siglo XIX véase María del Carnen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, México, El Colegio de México, 1996.

limitación de esferas y atribuciones) se extendió a toda la América hispana, adquiriendo ciertas particularidades en cada región.⁶¹ Cabe destacar, por ejemplo, el caso de la vieja Audiencia de Quito, donde se implementó la constitución gaditana pero suspendióndose –en una primera etapa (1812-1814)— la aplicación del artículo que establecía los ayuntamientos constitucionales dado el temor que su potencial implementación provocaba entre los miembros de la elite quiteña. Recién en la segunda etapa gaditana (1820-1822), en que se aplicó dicho artículo, se crearon 19 ayuntamientos en el distrito rural de Quito, quedando éstos suprimidos en la etapa bolivariana con la formación de la Gran Colombia.⁶² Una vez fracasado el proyecto grancolombino, el estado de Ecuador adoptó en 1830 un régimen de gobierno que dividía el territorio en departamentos, provincias, cantones y parroquias a cargo de prefectos que ejercían el gobierno político de cada departamento en directa dependencia del Poder Ejecutivo.⁶³

En todos los casos se ponen de relieve cuestiones comunes: el protagonismo de los cabildos una vez desatada la crisis de la monarquía española; la invocación por parte de éstos del carácter de representación y de entidades soberanas; la amenaza que representaron estas tendencias al autogobierno para todos los poderes centrales surgidos después de las independencias; la discusión sobre cómo rediseñar el papel de las ciudades y cabildos en los nuevos estados posrevolucionarios; la tendencia centralizadora, finalmente, dispuesta a controlar y disminuir el poder de las instituciones locales. Cuestiones comunes frente a las cuales el Río de la Plata adoptó, según señalé al comienzo, respuestas más drásticas y rupturistas. Mientras que en el resto de la América hispana predominó la estrategia de *reformar* los cabildos coloniales para transformarlos en regímenes municipales —con mayor o menor dependencia del poder central, según el caso—, en Buenos Aires (y luego en el resto de las provincias de la actual Argentina) se procedió a su supresión. A pesar de que en el Alto Perú los cabildos fueron reemplazados por una estructura insti-

⁶¹ Dicha tendencia formó parte también del área colonial portuguesa, como lo demuestran diversos trabajos, entre los que cabe destacar: Richard Graham, "Formando un gobierno central: las elecciones y el orden monárquico en el Brasil del siglo XIX", en Antonio Annino (coord.), Historia de las elecciones.... ob. cit.; José Murilo de Carvalho, "Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento", en Marcelo Carmagnani (coord.), Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina, México, El Colegio de México-Fideicomiso de Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993; María Grossi, "Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil", en J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva, Descentralización y democracia..., ob. cit.

⁶² Federica Morelli, "El espacio municipal. Cambios en la jurisdicción territorial del Cabildo de Quito, 1765-1830", ponencia presentada en el Simposio internacional "Las normas y las prácticas. Derroteros de la administración pública en América Latina, 1750-1950", Turín, Italia, 25 al 28 de enero de 1999.

⁶³ Para un desarrollo más detenido sobre la redefinición jurisdiccional de los espacios locales en América Latina luego de las independencias, véase José Carlos Chiaramonte, "Estado y poder regional" (segunda parte), en Historia general de América Latina, vol. 6: La construcción de las naciones latinoamericanas, 1830-1880, Unesco, en preparación.

tucional centralizada apenas se creó el estado de Bolivia –invocándose, incluso, en la Asamblea de 1825, el caso porteño sobre la supresión de los cabildos—, las características de tal proceso difieren del caso aquí tratado tanto por la mayor complejidad del sistema adoptado como por las muy diversas condiciones sociales donde se aplicó.64

Lo que en el caso porteño habría que contemplar para contextualizar mejor las diferencias con lo sucedido en gran parte de Hispanoamérica es, en primer lugar, la no aplicación de la Constitución de Cádiz por pertenecer el Río de la Plata al bloque insurgente. Esto presupone una doble cuestión: que no hubo una expansión de ayuntamientos en la etapa previa a la formación de los estados independientes y que la común amenaza que representaron los cabildos en toda América -al invocar su vocación soberana apenas producida la crisis de 1808- se enfrentó directamente, en el Río de la Plata, con los débiles poderes creados luego de 1810. Los cabildos fueron así, de manera inmediata, una cuña para la elite criolla revolucionaria rioplatense por la competencia jurisdiccional que representaban, y éstos cuestionaron ya no a la autoridad española -tal como podía suceder en el bloque leal- sino que deslegitimaron a los gobiernos revolucionarios sucedidos en el período. En segundo lugar, cabe recordar que la carta gaditana se aplicó en aquellas regiones de mayor densidad demográfica -con una población indígena significativa- donde los cabildos contaban con una tradición de privilegios, jerarquías y prácticas de los que carecía Buenos Aires. La particular situación del mundo indígena en el territorio rioplatense hacía que la discusión por la redefinición territorial y jurisdiccional no lo incluyera como problema, mientras que en el resto de Hispanoamérica se convertía en una cuestión fundamental a resolver.

Desde esta perspectiva —y recuperando la definición de "sociedad de frontera" con la que caractericé a Buenos Aires al comienzo de este trabajo— se podría afirmar que la supresión de los cabildos fue posible, en gran parte, dadas las características hasta aquí señaladas. La mayor labilidad de las tradiciones y jerarquías coloniales, la pertenencia al bloque insurgente, la no aplicación de la constitución gaditana (con la consiguiente limitación del número de ayuntamientos) y la menor importancia del mundo indígena en la consideración de las instituciones destinadas a generar obediencia son algunas de las razones que explican que mientras en el resto de Hispanoamérica se buscaban alternativas de carácter reformista capaces de atenuar el peligro que representaban los cabildos para los nuevos poderes centrales, en Buenos Aires haya sido posible *extirpar* directamente la amenaza. Es necesario, además, considerar la particular situación en la que se hallaba el ex virreinato del Río de la Plata en 1821, cuando se suprimieron los cabildos; al caer el poder central un año an-

⁶⁴ Sobre el derrotero del régimen municipal en el estado boliviano véase de Tristan Platt, "The Janus State. Indian Sovereignty and Patrician Democracy in Early Republican Bolivia", trabajo presentado en la conferencia "After Spanish Rule: Rethinking National Histories and the Postcolonial in the Americas", University of Florida, octubre de 1999.

tes y emerger los estados provinciales autónomos, la medida adoptada por Rivadavia tenía un alcance limitado. Afectaba solamente al territorio del estado de Buenos Aires —de límites ambiguos, por otro lado— en el que sólo existían dos cabildos, sin extenderse a la jurisdicción de las otras provincias. Compárese esta cifra con las citadas anteriormente para el caso mexicano, por ejemplo, y las diferencias son tan obvias que no merecen ningún comentario.

Lo que sí merece un comentario es la común emergencia del problema de la organización política de las ciudades y pueblos en los países y regiones que pasaron por procesos revolucionarios. La creación de estados modernos colocaba en primer plano la necesidad de establecer una nueva distinción entre administración y gobierno, lo que ponía en juego, entre muchas otras cuestiones, la redefinición de la vieja ciudad desde el punto de vista jurisdiccional, como su transformación en otros aspectos que hacían a su vida material y simbólica. En el caso hispanoamericano, tal como lo sintetizó Ángel Rama, la "ciudad letrada" se fue transformando con el proceso de emancipación, viéndose sometida a la prueba de la "modernización". Una modernización que, en la dimensión política, abrevó en ideas, modelos y experiencias ya discutidos y aplicados en otros espacios, cuyo conocimiento —fragmentario e incompleto— operó, seguramente, como sistema de referencias en el Río de la Plata.

El explícito recorrido aquí realizado sobre tales ideas y experiencias en torno del régimen municipal no tiene, sin embargo, el propósito de descubrir en ellas las razones que explican la acción política desplegada por la elite rioplatense al suprimir los cabildos, sino dejar presentados los lenguajes normativos disponibles en aquellos años con el objeto de encuadrar mejor el *clima* en el que la medida fue adoptada. Si partimos de la base de que cualquier curso de acción está impedido de ocurrir si no puede ser legitimado y que en orden a obtener tal legitimación el problema no radica siempre en *recortar* el lenguaje normativo a los proyectos, sino que muchas veces los proyectos deben adecuarse al lenguaje normativo disponible, es preciso conocer dicho lenguaje y el tipo de lectura que en cada caso se hace de él.⁶⁷ En este sentido, resta ahora reconocer los diversos tipos de lectura que pudo haber hecho la elite política bonaerense de esos lenguajes y modelos a la luz de los hechos y experiencias por ellos vividos.

⁶⁵ Según Antonio Manuel Hespanha, el paradigma del Estado liberal está dado por la nítida distinción que establece entre política (gobierno) y administración: la política estaría consustanciada con la actividad legislativa y de gobierno destinada a establecer los fines de la acción del poder, mientras que la administración sería una actividad subordinada a aquélla encargada de llevar a cabo tales finalidades. En Visperas del Leviatán, Madrid, Taurus-Alfaguara, 1989.

⁶⁶ Ángel Rama, "La ciudad letrada", en Richard Morse y J. Hardoy (comps.). Cultura urbana latinoamericana, Buenos Aires, CLACSO, 1985.

⁶⁷ En este planteo sigo las reflexiones metodológicas de Quentin Skinner, especialmente las expresadas en "Some problems in the analysis of political thought and action", en *Political Theory*, vol. 2, núm. 3, agosto de 1974.

La MIRADA HACIA ADENTRO

El Estatuto Provisional de 1815, al mismo tiempo que sellaba el poder de la institución capitular, agudizaba la puja representativa desatada con la revolución. Por un lado, al reemplazar el viejo sistema de cooptación para la designación de capitulares por un régimen de elección indirecta, se otorgaba a los cabildos una legitimidad que, en el corto plazo, erosionaría la de los otros poderes. Por el otro, el Estatuto no pudo evitar la continuidad de lo que era la expresión máxima del tipo de representación que evocaba el tradicional ayuntamiento: la celebración de cabildos abiertos en algunos casos, o de asambleas populares en otros -cuya condición contrastaba con el régimen representativo de sufragio indirecto que, a esa altura, buscaba instaurarse como única vía de acceso legítimo al gobierno central- siguió siendo un signo distintivo de la década revolucionaria.68 Cabe recordar, por ejemplo, las asambleas realizadas en Buenos Aires en abril de 1811 y en setiembre del mismo año, como la convocada en octubre de 1812, la que desconociendo las elecciones realizadas para renovar los miembros del Triunvirato implementó otro mecanismo no contemplado en los reglamentos al encargar al cabildo la designación de aquéllos y someter la terna al veredicto de la aprobación popular. Pero, sin dudas, el punto culminante de la puja representativa aquí señalada se expresó en 1816 -- en ocasión del movimiento "provincialista" que sacudió a Buenos Aires- cuando el gobierno, decidido a someter el conflicto a una consulta popular, no sabía si hacerlo a través de un cabildo abierto o de elecciones.69 El eslogan que circuló en esa oportunidad definía claramente el dilema representativo al que hacemos referencia: "Cabildo Abierto o Representación".70

Ahora bien, este principio representativo que propugnaba el ejercicio directo de la soberanía a través de las asambleas populares o cabildos abiertos fue padeciendo un creciente descrédito durante la década revolucionaria. Se hizo cada vez más frecuente que diferentes grupos de la elite porteña identificaran la práctica asambleísta con el desorden, los tumultos, la política facciosa, el desborde popular, en definitiva, con la noción de ingobernabilidad. La contracara de esta imagen la ofrecía la conso-

⁶⁸ Luego de los primeros ensayos electorales realizados bajo la forma de cabildo abierto apenas se produjo la revolución, comenzó a imponerse —a partir de 1811— un régimen representativo que adoptó a lo largo de esos años diversas modalidades de sufragio indirecto para elegir autoridades centrales, constituyentes, provinciales (gobernador intendente) e incluso municipales cuando el estatuto de 1815 así lo dispuso. José Carlos Chiaramonte con la colaboración de Marcela Ternavasio y Fabián Herrero, "Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820", en Antonio Annino (coord.), Historia de las elecciones..., ob. cit.

⁶⁹ Respecto del movimiento provincialista en Buenos Aires, Fabián Herrero lo ha analizado especialmente en: "Buenos Aires año 1816. Una tendencia confederacionista", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani*", núm. 12, 3ª serie, 2º semestre de 1995.

⁷⁰ Un desarrollo más detallado de este conflicto puede encontrarse en José Carlos Chiaramonte con la colaboración de Marcela Ternavasio y Fabián Herrero, "Vieja y nueva representación...", ob. cit.

lidación de un régimen representativo sobre cuya base debía asentarse la nueva legitimidad política, encargada de reemplazar la vieja legitimidad del rey. La idea que predominaba entre los contemporáneos –expresada, básicamente, a través de la prensa periódica– era que un régimen de estas características sería capaz de ordenar, controlar y disciplinar la participación de una sociedad absolutamente movilizada a partir de la guerra de independencia, trasladando el momento de la *deliberación* –desarrollado de manera tumultuosa en las asambleas populares y cabildos abiertos– a las asambleas electorales de segundo grado.⁷¹

Sin embargo, a pesar del descrédito sufrido, los cabildos abiertos o asambleas populares eran reconocidos por gran parte de la población como los mecanismos naturales para tomar decisiones de interés común. Esto se debía no tanto a la tradición colonial, que contemplaba estatutariamente la convocatoria de tales asambleas, o al hecho de que éstas se hubieran realizado con cierta frecuencia antes de la revolución, sino, fundamentalmente, a que era la forma más sencilla y directa de interpelar y movilizar a los habitantes de una ciudad.72 El cabildo, además de ser el centro de la vida política de la colonia, representaba para sus pobladores el espacio físico de la petición, del contacto directo con la autoridad y el proceso de toma de decisiones; el régimen representativo, en cambio, al querer reemplazar ese contacto directo por un sistema electivo -en diversos grados- en el que el pueblo delegaba a través del voto la capacidad de gobernar y decidir, apelaba a lenguajes y prácticas desconocidos, colocando a dicho régimen en un plano de abstracción infranqueable para los habitantes comunes. Desde esta perspectiva, no resultaba fácil desterrar prácticas de participación directa que, con mucha frecuencia, eran actualizadas por los líderes de distintas facciones políticas para desconocer los resultados adversos de una elección y levantarse contra el poder establecido en nombre de la voluntad popular, que supuestamente se manifestaba en tales asambleas.

La crisis del año 1820 hizo aún más evidente el contraste entre ambos tipos de representación, dado el virtual vacío de poder producido con la desaparición del Directorio y el papel que desempeñaron las asambleas y los dos cabildos existentes en la jurisdicción bonaerense durante el transcurso de la crisis. Ante el fracaso de la Constitución de 1819, el poder central cayó definitivamente, dando lugar a la creación de los estados provinciales autónomos. Dichos estados, sin embargo, no fueron visualizados al comienzo de la crisis como unidades integradas de ciudades, pueblos, villas y campaña, al modo de los trece estados norteamericanos que habían discutido en la Convención Constituyente las distintas maneras de sellar la unión en un Estado central. En esa coyuntura, la caída del poder central fue atribuida a la vocación sobera-

⁷¹ Marcela Ternavasio, "Política y elecciones en Buenos Aires", tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1998, cap. 1.

⁷² Según afirman quienes han estudiado la vida del cabildo durante la colonia, prácticamente no se habrían celebrado cabildos abiertos durante dicho período, excepto a partir de las invasiones inglesas con las que parece estimularse el papel del cabildo de Buenos Aires. Véase Zorraquín Becú, Los Cabildos..., ob. cit.

na de ciudades y pueblos, los que en nombre del "federalismo" intentaban crear un orden nuevo, diferente del ya conocido en el país del norte. Un editorial de *La Gaceta* publicado en 1821 expresaba claramente esta idea: afirmaba que el federalismo rioplatense era de "nuevo cuño" y que no adscribía ni a los modelos ya teorizados ni a la noción aplicada en los Estados Unidos, en donde se entendía "por federación la unión constitucional de estados de una sola nación, bajo de un solo gobierno central que presida a los grandes negocios de la guerra, de la paz, de la tregua, de las resoluciones con otras naciones, y demás".73 Se trataba, más bien, de una especie de *federalismo comunal* que elevaba a las ciudades y pueblos a la condición de estados soberanos. El artículo citado se explayaba sobre el problema:

La facción federal pretende que para formar federación, se despedace el cuerpo político en mínimas secciones; que la república federativa se componga de tantas partes integrantes cuantas ciudades y villas tiene el país, por miserables que sean; pretende que cada pueblo, en donde hay municipalidad, aunque no tenga cincuenta vecinos sea una provincia y un estado independiente. Así vemos que en el día se llaman provincias, y tiene gobierno separados las ciudades más pequeñas, más pobres y más despobladas, en donde siempre ha habido gran dificultad en hallar un alcalde ordinario. [...] Por este orden, si cada pueblo tiene derecho a ser independiente y soberano dentro de un mismo estado, cada familia pretenderá derecho a ser independiente y soberana dentro de un mismo pueblo, y enseguida cada persona querrá serlo dentro de una misma familia, hasta dar en tierra con toda apariencia de sociedad civil y caer en el estado de naturaleza. Qué delirio!⁷⁴

La cita refleja las nociones que estaban en juego en la lucha que enfrentó a centralistas y federalistas en 1820: la percepción de que la verdadera amenaza al orden provenía de los cuerpos territoriales locales, especialmente de aquellos que poseían el privilegio de tener cabildo o municipalidad, explicaría, en gran parte, su posterior derrotero. La representación que se arrogaban tales cuerpos a través de formas asambleístas y cabildos abiertos jaqueaba la vigencia de cualquier tipo de régimen representativo y, por lo tanto, la legitimidad del vínculo entre gobernantes y gobernados.

Así había quedado evidenciado en 1820, cuando la Sala de Representantes –creada primero como junta electoral para designar gobernador y convertida luego en Poder Legislativo de la provincia– debió enfrentar los embates del cabildo de Buenos Aires y los del cabildo de Luján, respectivamente. A pesar de que dicha Sala padecía del "pecado original" de haber nacido de un cabildo abierto, procuraba instaurarse como el único poder legítimo de la provincia representando a ciudad y campaña a través de un régimen electoral que aún no tenía estatuto legal definitivo. Ese primi-

^{73 &}quot;Continúan las observaciones sobre la facción federal", en La Gaceta de Buenos Aires, miércoles 2 de mayo de 1821.

^{74 &}quot;Continúan las observaciones...", ob. cit. Las cursivas son nuestras.

tivo régimen representativo, practicado de hecho durante el año 1820 en Buenos Aires, se vio jaqueado por el accionar de grupos facciosos que se encaramaban, alternativamente, en los dos cabildos existentes en la jurisdicción. Así, el cabildo de Buenos Aires se autoproclamó en distintas oportunidades "cabildo gobernador" mientras que en el de Luján se *atrincheraron* los grupos federales comandados por Estanislao López para cuestionar la legitimidad de la Sala de Representantes y nombrar una nueva Sala y nuevo Gobernador.

El conflicto con el cabildo de Luján demostraba que, sin lugar a dudas, la disputa era absolutamente facciosa en el sentido más convencional del término (esto es, de lucha descarnada por el poder) y que los grupos en pugna *colonizaban* las instituciones preexistentes –o creaban otras nuevas– con el objetivo más inmediato de alzarse con el poder vacante. Ahora bien, en esa tarea de *colonización* y *creación*, los actores seleccionaban diferentes principios de organización y representación en pos de legitimar el propio curso de acción, apelando, en algunos casos, a los lenguajes ya conocidos y disponibles, y, en otros, a universos doctrinarios novedosos. Tal fue el caso de la disputa entre el cabildo de Luján y la Sala de Representantes asentada en la ciudad de Buenos Aires cuando el primero se erigió en el vocero de un grupo de pobladores rurales –liderados por el caudillo santafesino–, quienes en nombre de los "Pueblos Libres de la Campaña" presentaron un "Memorial" al cabildo de Buenos Aires reclamando una mayor representación política en el nuevo poder provincial:

Los pueblos de toda esta campaña, deben concurrir a este Congreso provincial, cada uno con su diputado, pues no hay razón para que se les considere por el *número de sus habitantes, sino como unos cuerpos morales*, que en el actual estado de cosas, tienen todas las ventajas sobre el solo pueblo de Buenos Aires.⁷⁶

En este enunciado quedaban plasmados los principales argumentos sobre los cuales se montó la disputa facciosa entre los grupos enfrentados. La noción de "cuerpos morales" —de muy antigua data en el orden colonial— ponía al descubierto la concepción corporativa de la representación de los "Pueblos Libres..."— en la que cada pueblo pretendía asumir sus derechos soberanos eligiendo en calidad de cuerpo a un diputado— mientras que los grupos que sostenían la legitimidad de la Sala de Representantes sita en la ciudad de Buenos Aires respondían contraponiendo el argumento de la "soberanía del número".77 Con dicho argumento se pretendía suprimir la

⁷⁵ Los grupos facciosos buscaban actuar a través de los cabildos ya que, como opina Halperin, "la junta de Representantes es entonces en Buenos Aires la expresión de un grupo de intereses y de una elite social urbana antes que de una facción política". Tulio Halperin Donghi, *Revolución y guerra...*, ob. cit., p. 350.

^{76 &}quot;Memorial presentado al Cabildo de Buenos Aires por la Junta de Representantes de la provincia instalada en la Villa del Luján", reproducida en Gregorio Rodríguez, Contribución Histórica y Documental, tomo I, Buenos Aires, Peuser, 1921. La cursiva es nuestra.

⁷⁷ Las manifestaciones realizadas por cada grupo aparecieron publicadas en La Gaceta de Buenos Aires entre los meses de junio y julio de 1820.

vocación soberana de los pueblos y erigir un sujeto único de imputación -en este caso el pueblo de Buenos Aires-regido por una representación acorde con la cantidad de población que poseía cada espacio. Dos principios de representación a través de los cuales cada grupo intentaba facilitar su acceso al poder para luego legitimarlo: los peticionantes de la campaña (que nunca habían ocupado cargos importantes en los gobiernos de la década revolucionaria) apelaron a la noción de "cuerpos morales", no sólo porque ésta formaba parte del universo de prácticas conocidas, sino además porque era la única forma de representación que les habría permitido acceder a un gobierno que, de otro modo, les estaba vedado. 78 Tal como recordaba el editorial de La Gaceta antes citado, "pretende cada pueblo, en donde hay municipalidad, aunque no tenga cincuenta vecinos, ser una provincia y un estado independiente".79 La "soberanía del número" atentaba contra aquellos que no contaban con suficientes recursos de poder para movilizar y controlar a un electorado cuantitativamente relevante, como era el caso de los firmantes del Memorial citado, quienes en sintonía con su débil posición defendían el argumento de que "no se debe evaluar la importancia de nuestros comitentes por su valor numérico, sino por su valor moral", admitiendo que "los pueblos que nos han honrado con su confianza, son unos cuerpos morales, que tienen de su parte todas las ventajas, aun cuando el pueblo de Buenos Aires tenga la del número".80

El conflicto se resolvió primero en el campo de batalla, donde triunfaron los sectores hegemónicos de la elite porteña sobre los más relegados peticionantes de la campaña. En el aspecto legal, se adoptó una fórmula mixta: el régimen representativo instaurado con la ley electoral de 1821 no asumió ni las formas corporativas reclamadas por los "Pueblos Libres de la Campaña" ni la distribución de la representación según el número de habitantes de cada espacio; estableció 12 diputados para la ciudad y 11 para el campo –siguiendo lo prescrito en el Estatuto Provisional de 1815– quedando la Sala de Representantes como único árbitro para futuros

⁷⁸ Los diputados congregados en Luján, según las firmas del Memorial citado, eran los siguientes: José Lino de Echeverría, diputado por Pergamino; Alejo Alatoso por Baradero; Antonio de Villalta por Salto; Francisco Martínez por San Antonio de Areco; Juan de Dios Carranza por San Nicolás; Pedro Pablo Colman por Navarro; Pedro Tomás de Quiroga por el Pueblo de la Cruz; Manuel Martínez por la Villa del Luján; Pedro Alcanta Pérez por Pilar; Cirilo Estanislao Garay por San Isidro; Pedro Feliciano de Cavia por Las Conchas; Cayetano Escola por la Villa del Luján. En el Memorial se aclara que los diputados de San Pedro y Arrecifes, Gaspar Chacón y Carlos Villar, respectivamente, estaban en comisión en sus pueblos, por cuyo motivo no habían podido suscribir el documento. Estos diputados de los "Pueblos libres..." no formaban parte del grupo que había rotado en los principales cargos de gobierno en la década revolucionaria ni tampoco ocuparán cargos de jerarquía en el poder político provincial luego de 1820. La mayoría desaparece del escenario político, excepto unos pocos que ocuparán cargos secundarios –hasta donde he logrado detectar en mi investigación-, como es el caso de Colman nombrado Jucz de Paz en 1825 o el de Carlos Villar designado Alcalde de Hermandad a fines de 1820 y Juez de Paz en 1827. Gaspar Chacón figura, varios años después, en el rol de escrutador en las elecciones de campaña de 1833, 1839 y 1842.

^{79 &}quot;Continúan las observaciones...", ob. cit. La cursiva es nuestra.

^{80 &}quot;Memorial...", ob. cit., p. 251.

cambios en la proporción designada.81 La disputa, sin embargo, había dejado al desnudo (más que nunca) la amenaza que representaban estos cabildos para el nuevo orden establecido al erigirse en voceros de la vocación soberana de los pueblos y convertirse, en consecuencia, en instrumentos de los grupos facciosos. La legitimidad de la que aún gozaba este tipo de prácticas hacía que las facciones buscaran *colonizar* las instituciones capitulares —tal como lo hicieron en el ejemplo citado los "Pueblos Libres de la Campaña" a través del cabildo de Luján, o los que lideraron el motín de octubre de 1820 en el cabildo de Buenos Aires— con el objetivo de convertirlas en *plataformas de lanzamiento* hacía el poder vacante.

En dicho contexto, la convivencia de los ayuntamientos con los poderes creados al calor de la crisis de 1820 aparecía, cuanto menos, conflictiva. Así lo reconocía un editorial de *La Gaceta* publicado apenas comenzaron a aquietarse los ánimos en la provincia, en el que se adelantaban argumentos –sin duda sólidos desde la perspectiva de la más moderna teoría política— cuando afirmaba que el cabildo no pertenecía a ninguno de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en los que se expresaba la soberanía:

[el cabildo] no es poder ni puede ejercer actos potestativos, sino económicos y municipales. Un cabildo representa a una ciudad, a una villa, pero no a un Estado. El de Buenos Aires representa al Pueblo de Buenos Aires pero no a la Provincia. ¿Mas cómo lo representa? Como súbdito no como soberano. Puede decir en su favor; jamás puede mandar en su nombre. Cabildo Gobernador es la implicancia más absurda. Regístrense las leyes antiguas de su establecimiento; examínense las leyes, y reglamentos patrios desde el año 1810; léanse sus especiales ordenanzas, y no se señalará una sola, que le atribuya la sucesión del gobierno, que tantas veces se ha abrogado.82

Efectivamente, tal como mencioné anteriormente, los reglamentos capitulares dictados después de la revolución se cuidaron muy bien de no dotar al cabildo de la potestad política tantas veces proclamada. El autor de las reflexiones de *La Gaceta*—presumiblemente el jurista Antonio de Castro— parecía tener bastante claros los términos del debate sobre la redefinición del gobierno de la ciudad en el nuevo marco posrevolucionario—debate ya desarrollado en Francia y luego en Cádiz— al reducir el ámbito municipal a la esfera de lo "económico" y justificar su existencia siempre que estuviera subordinado a la potestad soberana del Estado. Pero el problema radicaba justamente allí: ¿hasta qué punto era posible controlar y subordinar a los grupos que actuaban a través de los cabildos—institución visible a los ojos de los gobernados— a la lógica de un Estado cuya única expresión era la emanada de leyes recientemente creadas por una Junta de Representantes que apenas podía ejercer control sobre una parte ínfima del te-

⁸¹ Ley de Elecciones, Buenos Aires, 14 de agosto de 1821, Recopilación de Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta fin de diciembre de 1835, 1º parte, Buenos Aires, 1836.

^{82 &}quot;Reflexiones", en La Gaceta, 25 de octubre de 1820.

rritorio que le estaba asignado bajo su tutela? Sobre el trasfondo de esta duda se discutió el proyecto de supresión de los cabildos y en directa refación con ella se ubicaron las posiciones que oscilaron entre la reforma y la eliminación de los mismos.

Para todos los diputados de la Sala encargados de discutir el proyecto se hacía evidente que el proceso de centralización iniciado en el espacio político provincial era incompatible con la existencia de dos cabildos que se repartían tal jurisdicción. La competencia se daba en tres áreas básicas: hacienda, justicia y policía. Así lo manifestaba el despacho de la comisión nombrada por la Junta de Representantes encargada de estudiar el proyecto de supresión de los cabildos enviado por el Poder Ejecutivo provincial, la que recomendaba reformar los ayuntamientos en pos de evitar su eliminación:

si V. H. acuerda reducir sus atribuciones [refiere a los cabildos] de manera que no salgan una línea más allá del espacio que debe demarcar su distrito. Cuando V. H. sancionando los arreglos de Policía General y de Magistraturas, que muy pronto deben venir, según lo cree la Comisión, prescriba la extensión de estas dos grandes ramas de los poderes judicial y ejecutivo dejara acaso a las municipalidades, o Cabildos delineado el círculo que deben describir en la máquina de la Constitución permanente para no complicar su rotación con el sistema general de Hacienda, con el ramo general de Policía, y con la administración de Justicia.⁸³

Desde esta perspectiva, o los cabildos eran reformados al modo de las municipalidades modernas –reducidas en sus atribuciones y subordinadas al Estado– o su existencia sería contradictoria con el Estado provincial. La mencionada reforma suponía despojar a los cabildos de las atribuciones asumidas luego de la revolución, como asimismo de muchas que venían desempeñando desde la época colonial; propuesta que no tuvo eco en el seno de la Sala si se atiende al escaso número de diputados que intentó frenar la supresión de los ayuntamientos. El diputado Anchorena procuró defender al cabildo de Buenos Aires –no así al de Luján– apelando a "los recomendables servicios que particularmente tenía prestados al público antes y después de nuestra gloriosa revolución", sin explicitar las atribuciones que absorbería el cabildo así reformado.⁸⁴ Valentín Gómez, en cambio, planteó una propuesta de reforma mucho más clara respecto de la división de funciones entre el Estado provincial y la institución capitular. Su moción consistía en seguir el modelo de las instituciones locales norteamericanas:⁸⁵

^{83 &}quot;Despacho de la Comisión nombrada el 10 de diciembre de 1821 para que dictamine en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo sobre supresión de los cabildos", en Acuerdos de la H. Junta de Representantes..., ob. cit., sesión del 18 de diciembre de 1821, p. 354.

⁸⁴ Acuerdos de la H. Junta de Representantes..., ob. cit., sesión del 6 de diciembre de 1821, pp. 330-331.

⁸⁵ El diputado se encarga especialmente de citar el modelo municipal de Estados Unidos para defender su posición. *Acuerdos de la H. Junta de Representantes...*, ob. cit., sesión del 10 de diciembre de 1821, p. 352.

que los Cabildos podían quedar muy bien, y sin discordancia a los principios vigentes reduciéndolos a unas verdaderas municipalidades, removiendo las facultades con que habían causado los males que se lamentan y colocando éstas en manos que las desempeñen con conocida mejora del servicio público y que en su opinión podían quedar los Cabildos con la inspección de escuelas de educación pública, hospitales, recreos, y otros de beneficencia del común, que así se conseguiría familiarizar las formas populares, haciendo que de las instituciones más subalternas se viniese hasta la suprema representación.⁸⁶

La propuesta de Gómez fue refutada por el diputado Agüero –vocero del ministro de Gobierno– al establecer las esferas que debían quitársele al cabildo. La función militar ya le había sido despojada en la crisis del año 1820, cuando fueron suprimidos los tercios cívicos; la administración de justicia de primera instancia –sobre la que estaban montadas la mayor parte de las críticas al accionar de los cabildos– sería la próxima atribución a cercenar, dado que se estaban preparando los proyectos de reforma; la esfera de la policía pasaría también al ámbito provincial, ya que era otro resorte objeto de crítica; y el ramo de hacienda, con su respectiva atribución de recaudación de impuestos, ya formaba parte del nuevo Ministerio de Hacienda creado recientemente. De manera que, según Agüero:

no podía haber reforma en un cuerpo o establecimiento donde nada había que dejar, que los defectos estaban en su existencia, porque lo estaban en la naturaleza y composición esencial de la corporación, por consiguiente no había un término medio: que o era necesario dejar los Cabildos que de cualquier modo que se imaginase en conservarlos, siempre quedarían con el *germen de los males que se quieren remediar*, o que era indispensable dar con energía un golpe de firmeza.⁸⁷

Los "males" a los que Agüero le atribuía el "germen" de todas las desgracias no eran otros que los enunciados hasta aquí y que habían puesto en jaque a todos los gobiernos desde la revolución. El problema de la gobernabilidad política estaba en el centro de la preocupación de la nueva elite dirigente, lo que condujo a orientar el debate hacia la cuestión de la representación política. La discusión se cerró en torno de la disputa representativa que protagonizaban las nuevas instituciones republicanas con los ayuntamientos preexistentes, elevándose a través del ministro Rivadavia en el argumento de mayor peso (citado, en parte, al comienzo de este artículo) para sellar la suerte definitiva de los cabildos.

El proyecto de supresión fue aprobado el 24 de diciembre de 1821, quedando pendiente la discusión sobre el diseño institucional de reemplazo. A pesar de que el artículo 1° de la ley de supresión ordenaba que "quedan suprimidos los Cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las Municipalidades",88 no pa-

⁸⁶ Acuerdos de la H. Junta de Representantes..., ob. cit., sesión del 19 de diciembre de 1821, p. 355.

⁸⁷ Ibídem, p. 354. La cursiva es nuestra.

⁸⁸ Ibidem, p. 368.

recía existir ninguna vocación en el gobierno por apurar tal oportunidad. El mismo Rivadavia, en su exposición final, buscando impugnar los sólidos argumentos esgrimidos por Valentín Gómez, admitía que "nada obstaban los ejemplares alegados por uno de los señores oradores de las Naciones cultas que conservan los Cabildos, especialmente los Estados Unidos de Norte América; pues que era muy diferente la posición del País a la de aquellos que se hallaban constituidos, y con gobiernos cimentados de tiempo muy atrás".89 El ministro apelaba -como lo hizo en muchas otras oportunidades- a la necesidad de esperar la consolidación constitucional para poner en marcha "en tiempo y oportunidad... esas representaciones secundarias que no deben aparecer sino estando el orden cimentado". 90 En tal dirección, se presentaron los proyectos de reforma de justicia y de policía, a través de los cuales el Poder Ejecutivo intentó redistribuir las funciones capitulares que quedaron pendientes "hasta tanto se dicten los Códigos respectivos".91 Es ya muy conocido que dichos códigos no tuvieron acta de nacimiento hasta muy entrada la segunda mitad del siglo XIX, a lo que se sumó el hecho de que el estado de Buenos Aires no se dio una constitución escrita, tal como lo hicieron la mayoría de las provincias. Por tal motivo, las leyes fundamentales dictadas en esos años -de escueta y ambigua formulación- a la vez que rigieron la vida política provincial durante más de tres décadas, permitieron un íntimo intercambio entre normas y prácticas que muchas veces modificaron el diseño institucional originario. Un diseño que intentó separar las dos esferas que desde el período colonial se hallaban monopolizadas por los cabildos -la de justicia de menor cuantía y la de policía-, creando a tal efecto un régimen mixto de justicia (con jueces de primera instancia letrados y rentados y jueces de paz legos y gratuitos) y un Departamento de Policía del cual pasaban a depender los comisarios, alcaldes y tenientes alcaldes de ciudad y campaña.92 Este intento -que quedaba a mitad de camino entre crear municipios "modernos" o "modernizar" la estructura colonial heredada sin crear municipios- quedó frustrado a muy corto andar.93 De hecho, el

⁸⁹ Acuerdos de la H. Junta de Representantes..., ob. cit., p. 360.

⁹⁰ Ibídem, p. 360.

⁹¹ Ibídem, p. 368.

⁹² Sobre este tema véase de Juan Carlos Garavaglia, Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX, Rosario, Homo Sapiens, 1999.

⁹³ Los tres Juzgados de Primera Instancia de la campaña fueron suprimidos por ley del 22 de noviembre de 1824, estableciéndose que la justicia ordinaria en la provincia sería administrada en adelante por cuatro letrados con residencia en la capital, dos de los cuales entenderían en las causas civiles y dos en las criminales. Las comisarías de campaña tuvieron un derrotero más sinuoso: en noviembre de 1824 se suprimieron dichas comisarías estableciéndose que sus funciones fuesen ejercidas por los Jueces de Paz, tanto en la parte civil, como en la criminal y judiciaria, pasando éstos a depender en todo lo concerniente al ramo de policía del jefe de dicha repartición. Por ley del 22 de julio de 1825 se restablecieron los empleos de comisario de policía de campaña y por decreto del 28 de julio se designaron 8 comisarías, con las mismas secciones y atribuciones anteriormente asignadas. Desde ese momento los Jueces de Paz volvieron a ejercer las funciones que tenían antes. En 1829, durante el primer gobierno de Rosas, los Jueces de Paz reabsorbieron, nuevamente, las atribuciones de policía, consolidándose definitivamente por el acuerdo del

dispositivo que reemplazó a los ayuntamientos en ciudad y campaña estuvo basado en la figura del Juez de Paz, la que absorbiendo paulatinamente los poderes jurisdiccionales del viejo cabildo –especialmente en los partidos de campaña donde antes ejercían su potestad los alcaldes de hermandad– hizo posible invertir la fórmula propuesta por Benjamín Constant en sus *Principios de Política* (lectura a la que acudían con mucha frecuencia algunos miembros de la clase dirigente porteña) cuando afirmaba que "el poder municipal debe ocupar, en la administración, el lugar que ocupan los Jueces de Paz en el sistema judicial".94 Dada la ausencia del primero en el marco de la reforma realizada en Buenos Aires, los Jueces de Paz asumieron, en la administración, el poder municipal.95

Ensayando hipótesis

Un análisis retrospectivo de la supresión de los cabildos puede conducir —como lo hizo en las interpretaciones clásicas ya citadas— a visualizar el acontecimiento como parte integrante de una estrategia razonada y coherente, premeditada con antelación, con arreglo a fines precisos. Todas las reformas puestas en marcha durante la "feliz experiencia" rivadaviana así parecen confirmarlo: la eliminación de los ayuntamientos estaría en absoluta sintonía con la voluntad transformadora del grupo que se hizo cargo del gobierno en 1821, constituyendo uno de los primeros gestos audaces de un supuesto proyecto de largo aliento tendiente a modernizar las estructuras políticas, territoriales, sociales, económicas y culturales. En tal dirección, se habría diseñado una nueva política urbana y territorial, dictado la ley de sufragio universal y directo, procedido a concretar las reformas militar y eclesiástica, suprimido los fueros y privilegios, creado sociedades de muy diverso tipo, fundado la Universidad de Buenos Aires, implementado reformas económicas y administrativas... En fin, un plan al que se le atribuyó una fuerte dosis de idealismo, pero que, a pesar de sus logros limita-

¹⁷ de febrero de 1831 por el que se dispuso el retiro de algunos comisarios de campaña. Finalmente, por circular del 6 de octubre de 1836 –un año después de asumir Rosas con la suma del poder público en la provincia— aparecieron los Jueces de Paz como encargados de las funciones de comisarios. Véase Benito Díaz, Juzgados de Paz de Campaña de la provincia de Buenos Aires (1821-1854), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Historia, 1952.

⁹⁴ Benjamín Constant, "Principios de política", ob. cit., p. 125.

⁹⁵ Sobre el diseño de reemplazo de los cabildos basado en los juzgados de paz se centra un artículo de mi autoría titulado "Entre el cabildo colonial y el municipio moderno: los juzgados de paz de campaña en el Estado de Buenos Aires, 1821-1854" de próxima aparición en un volumen coordinado por Marco Bellingieri que lleva por título Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos xvIII-xIX, Otto, colección Nova Americana, en prensa.

dos, habría convertido a la provincia de Buenos Aires en algo muy distinto de lo que fuera a comienzos de 1820.96

Sin querer restarle a la "feliz experiencia" su aspecto prospectivo –y volviendo a los interrogantes formulados en la introducción– cabe preguntarse hasta qué punto el acontecimiento aquí analizado fue parte de un plan previamente armado o simplemente el producto de un conjunto de circunstancias que difícilmente puedan ser evaluadas como integrando una estrategia razonada de acción política. Si miramos el hecho a partir de ciertas tramas de acontecimientos sucedidas durante el año 1821, la imagen que resulta es algo más confusa y fragmentada de la que pintaron las interpretaciones clásicas. Repasemos algunos hechos.

Apenas pacificada la provincia y confirmado Martín Rodríguez como gobernador. la Sala de Representantes debió convivir durante más de un año con los dos cabildos existentes en su jurisdicción, quedando aún pendiente el problema de cómo reorganizar el régimen político en términos de poder garantizar la obediencia de los habitantes en el territorio que estaba bajo su tutela. La campaña se había convertido en un escenario en el que la criminalidad y el desorden iban en aumento y en donde los alcaldes de hermandad -dependientes del cabildo- no lograban imponer el control. En febrero de 1821, un diputado de la Junta de Representantes presentó un proyecto de ley con el objeto de resolver el problema, intentando restituir el viejo Código de Intendencias. En dicho proyecto la provincia quedaba dividida en cinco grandes partidos a cargo de subdelegados nombrados por el Gobernador a propuesta en terna del cabildo de Buenos Aires, los cuales asumirían en su jurisdicción las cuatro causas coloniales. Los alcaldes ordinarios dependientes del cabildo limitarían su jurisdicción a los 32 cuarteles de la ciudad, mientras que los alcaldes de hermandad quedarían subordinados a los subdelegados, autónomos éstos de la autoridad del cabildo. La campaña pasaba de este modo a depender del gobierno provincial, quedándole al ayuntamiento de Buenos Aires la sola posibilidad de proponer los candidatos a las subdelegaciones. El cabildo de Luján quedaba prácticamente absorbido por la segunda subdelegación, manteniéndose sus alcaldes ordinarios en la esfera civil y criminal. De este modo se asestaba un duro golpe a la jurisdicción capitular, intentándose centralizar el poder apelando a una institución del régimen colonial

⁹⁶ Sobre el plan de reformas rivadaviano pueden consultarse, entre otros trabajos, los ya clásicos de Tulio Halperin Donghi, Revolución y guerra..., ob. cit., o Luis Alberto Romero, La feliz experiencia: 1820-1824. Buenos Aires, La Bastilla, 1976. Asimismo, se destacan los análisis más contemporáneos realizados por: Jorge Myers, Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1995; Fernando Aliata, "Edilicia privada y crecimiento urbano en el Buenos Aires posrevolucionario, 1824-1827", Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani", 3ª serie, núm. 7, 1ª semestre de 1993, y "La Ciudad regular. Arquitectura edilicia e instituciones durante la etapa rivadaviana", La memoria del futuro, Carlo Zucchi, Archivio di Stato di Reggio Emilia, 1996; Klaus Gallo, "¿Reformismo radical o liberal? La política rivadaviana en una era de conservadorismo europeo, 1815-1830", en Investigaciones y ensayos, Academia Nacional de la Historia, núm. 49, enero-diciembre de 1999.

tardío. 97 El proyecto, discutido durante varias sesiones en la Sala, no fue bien visto por algunos diputados, especialmente por Santiago Rivadavia, hermano y leal seguidor de quien muy pronto fuera nombrado ministro de Gobierno. 98 A pesar de haber sido aprobado en primera instancia, el proyecto no se llegó a promulgar, dado que el Ejecutivo lo devolvió rechazado a la Sala y ésta suspendió momentáneamente su aplicación.

Pocos meses después -en julio de 1821- Bernardino Rivadavia se hacía cargo del Ministerio de Gobierno. Muchas de sus iniciativas comenzaron a chocar con la oposición del cabildo de Buenos Aires, especialmente aquellas que afectaban la jurisdicción capitular, tales como la exigencia al ayuntamiento de presentar un estado general de las finanzas comunales, la creación de un Archivo General al que debía quedar subordinado el Archivo del cabildo o la prohibición al cabildo de entablar comunicaciones con otras provincias.99 Tales circunstancias llevaron a que el cabildo de Buenos Aires adoptara una actitud reticente frente al gobierno provincial, que de ninguna manera puede ser leída como de abierto enfrentamiento. Todos los controles exigidos por el gobierno no hacían más que demostrar la necesidad de reformar y reencauzar las atribuciones capitulares a aquellas funciones propias de los municipios modernos, no haciendo prever que dichos controles fueran, en realidad, los antecedentes de una decisión previamente tomada que conduciría lentamente a la supresión capitular. 100 Tanto es así que si se lee detenidamente la ley de sufragio dictada en agosto de 1821 -cuatro meses antes de la eliminación de los ayuntamientosse advierte el relevante papel otorgado al cabildo en la mecánica de funcionamiento del proceso electoral, al establecer, por ejemplo, que "un miembro de la municipalidad hará la apertura de cada asamblea", que la mesa central se reunirá "en la sala capitular" con presencia del "secretario del cabildo" y que el Alcalde de primer voto sería el encargado de depositar el acta final en el Archivo del cabildo. 101 Nada hace presumir que, si en dicha ley -cuya proyección en el largo plazo era evidente- se le otorgaba este papel a la institución capitular, estuviera previsto al mismo tiempo la supresión de la misma.

Lo que parece predominar, entonces, en el interior de la elite dirigente durante el año 1821 es cierto espíritu de incertidumbre respecto de los mecanismos que se debían crear o reformular para garantizar la obediencia política en todo el territorio de

⁹⁷ Acuerdos de la H. Junta de Representantes..., ob. cit., sesión celebrada el 19 de febrero de 1821, pp. 54 y ss.

⁹⁸ Santiago Rivadavia, además de ser diputado de la Sala de Representantes entre 1820 y 1823 (año de su muerte), actuó como secretario de consulta del regidor del cabildo un año antes de la supresión de éste.

⁹⁹ Carlos Heras, La supresión del cabildo..., ob. cit.

¹⁰⁰ En realidad, cada uno de estos hechos ha sido evaluado por algunos de los autores ya citados –especialmente por Sáenz Valiente y Ricardo Levene– como parte de una estrategia tendiente a preparar el "ambiente" para la extinción de los cabildos.

¹⁰¹ Ley de Elecciones, en Recopilación de Leyes..., ob. cit.

la provincia. Mientras algunos de sus miembros ensayaban y discutían proyectos sobre cómo reformar el régimen de justicia y de policía, un hecho aparentemente insignificante irrumpió en la Sala de Representantes poco antes de cerrar ésta sus sesiones: la presentación de un petitorio firmado por 160 vecinos de Luján exigiendo la supresión del cabildo de dicha villa. 102 Aunque no se conocen los pormenores que dieron lugar a esta petición, todo parece indicar que su presentación desencadenó un debate interno sobre el destino final de los cabildos y que, sobre la marcha, se decidió primero presentar un proyecto de supresión del cabildo de Luján y luego incluir al de la ciudad de Buenos Aires. 103 Si se tiene en cuenta, además, que los proyectos de reforma de justicia y policía que reemplazaron las funciones capitulares fueron presentados después de ser eliminados los ayuntamientos y que muchas de sus cláusulas eran ambiguas a la vez que contradictorias con la ley de supresión, es posible pensar que la eliminación de aquéllos fue más una decisión tomada al calor de los acontecimientos que parte de una estrategia previamente elaborada. 104

Ahora bien, si se plantea la hipótesis de que el petitorio de los vecinos de Luján le dio la oportunidad al gobierno de eliminar –sin más– un problema, es preciso contemplar también que este gesto político anclaba, seguramente, en ciertos referentes para poder ser visualizado por sus propios gestores como deseable, posible y factible de ser legitimado. Entre los miembros de esa reducida clase dirigente había un número aún más reducido de personajes que se destacaba por su mayor experiencia en la cosa pública y por tener un contacto más fluido –aunque limitado– con teorías, experiencias o modelos políticos discutidos o implementados en otros espacios. Desde esta perspectiva, se puede pensar que tales personajes eran depositarios de ciertas nociones que, a la hora de buscar respuestas a la crisis política, debieron haber interve-

¹⁰² El petitorio, citado por Ricardo Piccirilli en Rivadavia y su tiempo, Buenos Aires, Peuser, 1942, apéndice documental del tomo 2, pp. 598-599, refleja los conflictos protagonizados por dicho cabildo y las desavenencias creadas entre los vecinos de la villa a raíz del accionar desplegado por el ayuntamiento.

¹⁰³ La cronología de los hechos es la siguiente: el 19 de noviembre llega el memorial de Luján a manos del P.E.; el 24 de noviembre, Rivadavia lo envía a la Sala proponiendo suprimir el cabildo de Luján, aclarando que la medida no involucraba al cabildo de la capital. El proyecto pasó a comisión, la que se expidió pocos días después, tratándose el asunto en la Sala el 5 de diciembre. En la sesión del 6 de diciembre, el diputado Valentín Gómez hizo notar que el debate se desviaba del objeto original -la supresión del cabildo de Luján- ya que se hablaba de los cabildos de Buenos Aires en general. En ese momento, Rivadavia comenzó a arremeter contra el cabildo de la ciudad de Buenos Aires, incluyéndolo entonces en el proyecto de supresión.

¹⁰⁴ Entre dichas contradicciones cabe destacar la que refería a las atribuciones de los Jueces de Paz: la ley de supresión establecía que "ínterin se publican los códigos respectivos [las atribuciones de los jueces] será juzgar en todas las demandas que las leyes y práctica vigentes declaran verbales, o árbitros en las diferencias, y en la Campaña reunirán las de los Alcaldes de Hermandad que quedan suprimidos". La primera confusión se generaba allí: a pesar de que la ley le daba a los nuevos Jueces de Paz de campaña las atribuciones de los alcaldes de hermandad, a rengión seguido se le sustraían a aquéllos las funciones de policía que habían ejercido éstos. El artículo 10º de la ley ordenaba que "la policía alta y baja, inspección de mercados y abastos en todo el territorio de la provincia, estará a cargo de un Jefe de Policía, de seis comisarios para la Capital y ocho para la Campaña".

nido tanto en el tipo de diseño propuesto como en los argumentos que lo avalaron. Si bien tales ideas no explican por sí mismas las razones *por* las que el hecho aquí analizado ocurrió, sí aportan algunas pistas en torno de las nociones *con las que* sucedió en orden a legitimar el curso de acción.¹⁰⁵

En tal sentido, sin querer volver a otorgar un protagonismo unilateral a Rivadavia v su equipo político, no es atinado desdeñar por completo la cuota de intervención que tales personajes tuvieron en el hecho aquí analizado. Así, por ejemplo, se destacan las figuras de Manuel Antonio de Castro, Manuel José García, Valentín Gómez y, por supuesto, Bernardino Rivadavia, entre otros. Castro era presidente de la Academia de Jurisprudencia, editor de La Gaceta en aquellos años y principal arquitecto de la reforma de justicia encargada de sustituir —en parte— las funciones capitulares. Castro parecía estar familiarizado con ciertas teorías y experiencias respecto de la cuestión municipal -si se atiende a algunos artículos publicados en esa coyuntura en La Gaceta (algunos aguí citados)— como demostraban estarlo también Valentín Gómez –amplio conocedor y defensor de la organización comunal norteamericana-, o el ministro del gobernador Rodríguez, Manuel José García, quien además de participar en la elaboración del proyecto de reglamento capitular de 1812 demostró ser un conspicuo lector de Benjamín Constant. Rivadavia, por otro lado, cuando asumió como ministro de Gobierno, acababa de regresar de su largo viaie por Europa, donde había sido testigo de los grandes debates de la Restauración. Los vínculos entablados durante su itinerario lo pusieron al tanto, seguramente, de las experiencias y discusiones políticas suscitadas en el viejo continente, de las que no eran ajenas las desarrolladas en torno del régimen municipal, especialmente en Francia. Rivadavia estaba en París como enviado diplomático cuando se debatió la Ley de Presupuesto de 1818 y el Proyecto de Ley Municipal de 1819 en los que se vertieron todos los argumentos sobre la naturaleza y definición del régimen municipal. 106 Fue testigo, por lo tanto, del temor que se expresaba en tales debates sobre la vocación autonómica de las instituciones locales y la amenaza que éstas podían significar para el nuevo orden -como de hecho lo fueron en los primeros meses de la Revolución Francesa- si se les otorgaba el carácter de representación. La experiencia francesa le demostraba la enorme dificultad por la que pasaban los estados surgidos de una revolución en pos de conciliar la nueva noción de soberanía del Estado con la tradicional vocación soberana de pueblos y ciudades, ya que si bien los estados norteamericanos habían logrado aplicar una fórmula exitosa -tal como el mismo Rivadavia reconocía en su alocución final en defensa de la supresión de los cabildos- no parecía suceder lo mismo en Francia y menos aún en Hispanoamérica.

¹⁰⁵ Sobre la relación entre ideas, individuos portadores de ideas y acción política en el período independentista, el trabajo de José A. Gallego "La pluralidad de referencias políticas" ofrece pistas de análisis muy sugerentes. En François-Xavier Guerra (dir.), Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español, Madrid, Complutense, 1995.

¹⁰⁶ Sobre dichos debates véase de E. García de Enterría, Revolución Francesa..., ob. cit.

De manera que una vez a cargo de los hilos del gobierno, Rivadavia y su séquito más cercano eran portadores de un conjunto de ideas y experiencias, cuyo papel en el plan de reformas no resulta fácil de evaluar. Sobredimensionado, la mayoría de las veces, en los juicios realizados sobre su gestión de gobierno (al atribuirse a la aplicación de teorías y modelos externos el protagonismo de las decisiones tomadas) es preciso contemplar —para no caer en una interpretación en clave de "influencias"—dos cuestiones. La primera tiene que ver con una evaluación más ajustada de los supuestos "saberes" de los que estos personajes eran portadores, y la segunda se vincula con la lectura que de aquellas ideas y experiencias hicieran en el escenario rioplatense, a la luz de la propia realidad local. Si se atiende a lo que Bartolomé Mitre afirmó una vez respecto de la relación que aquellos hombres mantuvieron con las doctrinas en boga en aquellos años (y tomando, naturalmente, este testimonio como una simple nota de color que nos puede iluminar sobre el tema), se devalúan en parte las interpretaciones que vieron especialmente en Rivadavia a un "arquitecto" de la política, conocedor de teorías y modelos políticos:

Años después, Rivadavia leía en el destierro la *Democracia en América* de Tocqueville. Por primera vez tuvo la revelación plena del sistema de gobierno que convenía a los pueblos libres. Tan abierto estaba siempre su espíritu a las demostraciones de la verdad que al hablar de esa obra con sus compañeros de desgracia, decíales con la sinceridad del hombre convencido: "Es necesario confesar que éramos unos ignorantes cuando ensayamos constituir la República en nuestro país". ¹⁰⁷

El mismo Mitre destacaba en esa oportunidad la importancia que tuvieron los hechos sucedidos en la coyuntura para definir el curso de acción política, recordando para ello lo expresado por Rivadavia en una carta que enviara a un amigo del Perú fechada el 14 de marzo de 1830 –apenas iniciaba su exilio— y publicada cuatro años después en varios periódicos americanos:

Es un error que aleja el conocimiento de las verdaderas causas de los males, que los aumenta y los hace mayores, el suponer que la adoración de los principios y formas republicanas en esos países [se refiere a los países hispanoamericanos y, especialmente, al Río de la Plata] ha sido por elección, por preferencia de opiniones y de doctrinas; no; ella ha resultado sin previa deliberación, de la fuerza misma de las cosas, de los únicos elementos sociales que tienen esos pueblos y de la fuerza irresistible del movimiento general de nuestro siglo del que es una parte y depende inmediatamente la emancipación de los estados. 108

¹⁰⁷ Bartolomé Mitre, "Centenario de Rivadavia", arenga pronunciada en la Plaza de la Victoria de Buenos Aires el 2 de mayo de 1880. Reproducida en *Arengas selectas*, colección Grandes Escritores Argentinos, tomo XXVIII, Buenos Aires, Jackson, pp. 179-180.

¹⁰⁸ Bartolomé Mitre, "Centenario...", ob. cit., p. 180. La carta citada fue publicada en *La Gaceta Mercantil* el 1º de mayo de 1834, y según destaca Ricardo Piccirilli en *Rivadavia...*, ob. cit., tomo 1, p. 292, dicha carta fue publicada también en *El Telégrafo* del 20 de mayo de 1834 y reproducida en *El Mercurio*

En este plano, las palabras de Rivadavia devuelven una imagen del proceso mucho más heteróclita, que acentúa el carácter contingente y pragmático de las acciones políticas encarnadas por la elite dirigente. Según nos revela esa carta —y muchos otros indicios que se derivan de la trama asumida por los hechos—no es en las doctrinas sino al calor de los acontecimientos —"la fuerza misma de las cosas"— que deben ser entendidos los modelos políticos adoptados en aquellos años. De hecho, la supresión de los cabildos y el diseño institucional de reemplazo no reconoce antecedentes en los procesos históricos conocidos. Aunque esto no debe conducir a extremos, como fue el caso de Vicente Fidel López al atribuir a una experiencia absolutamente personal de Rivadavia —el haber sido destituido por un cabildo abierto en 1812— el móvil que lo llevó a la supresión de los ayuntamientos, no se deben desdeñar ciertos hechos que, justamente, son evocados por el mismo López en esa oportunidad:

El señor Rivadavia, que en 1812 había sido expulsado del triunvirato con anuencia e intervención del cabildo, encontró fresca y palpitante a su regreso la serie de actos anárquicos en que se hallaba complicada esa institución: o mejor dicho, en que sus miembros, hombres buenos por lo general, habían tenido que aceptar y dar formas a las exigencias tumultuarias de los partidos armados que ocupaban la plaza, y que por primera medida, se colgaban como unos furiosos a tocar y retocar con fuerza la campana municipal.¹⁰⁹

La cita nos hace regresar al punto de partida: a la amenaza que representaban las formas asambleístas de la década revolucionaria —en las que no faltaba la fuerza de las armas— para las cuales el cabildo se convertía en el referente convocante y legitimador (la campana aparece en el testimonio de López como el símbolo de ese poder de convocatoria) de lo que a esa altura era evaluado como promotor de tumultos y caos. A pesar de que Rivadavia minimice a posteriori su conocimiento doctrinario sobre cuestiones políticas, seguramente no estuvieron ausentes en la evaluación que realizara sobre los conflictos locales sus experiencias previas como testigo en Europa de debates y controversias. Lo que formaba parte de un horizonte común de problemas era el temor que súbitamente, después de las revoluciones, generaron las formas de participación directa en los espacios locales y la convicción de que un régimen representativo disciplinaría el caos político generado por tales formas asambleístas. La contraposición entre democracia directa y régimen representativo formulada por Madison y Sieyés encontraba su traducción criolla en la contraposición entre cabildo abierto o representación.

En tal sentido, el fantasma de las asambleas y cabildos abiertos sumado al temor que engendraba la sola evocación del "fatídico año veinte" —en el que como gustaba

de Chile y en *El Boliviano* de Bolivia. Dicha carta está reproducida en una compilación de documentos de B. Rivadavia hecha por Arturo Capdevila en *Bernardino Rivadavia*, *Páginas de un estadista*, Buenos Aires, Ed. Elevación, 1945, pp. 135-137.

¹⁰⁹ Vicente Fidel López, Historia de la República..., ob. cit., tomo tx, p. 120.

decir un diario de la época "en aquellos días gobernó el que quiso"—110 fue indirecta y sutilmente utilizado por Rivadavia como argumento final y definitivo en el debate por la supresión. Con la amenaza de posibles desórdenes y la consecuente posibilidad de tener que reprimirlos, el ministro intentó conmover a aquellos que hasta ese momento parecían poco convencidos de las bondades del proyecto:

Que si acaso la H. J. no sanciona el proyecto de la supresión de los cabildos que se ha propuesto como un exponente de adelantar su opinión moral, era indispensable aumentar la fuerza militar, y para sostenerla que también se aumentara el presupuesto de gastos del año entrante a que debía ocurrir el H. Cuerpo.¹¹¹

El miedo al que apeló el ministro de Gobierno en esta ocasión constituyó una pieza clave en el éxito de su gestión. El consenso obtenido para muchas de las reformas aplicadas en esos años fue producto, en gran parte, del temor que tenía la elite de volver a una situación en extremo conflictiva en la que todos tenían algo que perder. En el caso concreto de la supresión de los cabildos, el argumento utilizado por Agüero de que era indispensable eliminar el "germen de los males que se quieren remediar", pudo más que el prestigio de la institución capitular defendido por Anchorena y que los argumentos de carácter más doctrinario levantados por Valentín Gómez. Eliminación que, según mencioné al comienzo, fue posible dadas las características de la sociedad bonaerense en la que el cabildo, a pesar de ser la institución colonial más importante. no tenía el arraigo de otros. Así, al menos, lo demuestra la débil reacción provocada por su supresión si se atiende a la tibia oposición expresada en la Sala,¹¹² a la pasiva actitud adoptada por los capitulares¹¹³ y a las escasas demostraciones de la población cuestionando la decisión de los diputados (según los pocos indicios que han quedado de lo sucedido en aquellos días). Sólo el juicio de Berutti, emitido un año después de la medida, lamentaba el hecho haciéndose eco de algunas opiniones contrarias que para la fecha de la supresión, al no contar con periódicos dedicados a asuntos generales para expresarse, parecían hacerlo a través de panfletos y pasquines: 114

- 110 La Estrella del Sud, núm. 1, sábado 9 de setiembre de 1820.
- 111 Acuerdos de la H. Junta de Representantes..., ob. cit., p. 360.
- § 112 De los 24 diputados de la Sala de Representantes, sólo 6 de ellos se expresaron en defensa de la continuidad del cabildo, de los cuales tres estuvieron ausentes el día de la votación. Cabe destacar, además, que nueve miembros de dicha Sala habían sido anteriormente miembros del cabildo.
- 113 El cabildo parece resignarse ante lo ocurrido, pese a la nota que enviara a la Sala con fecha 20 de diciembre en la que además de pasar revista por todas las desavenencias ocurridas durante ese año entre el cabildo y el gobierno provincial, hace profesión de fe republicana. Por otro lado, las actas capitulares reflejan la pasividad del Ayuntamiento frente a la medida, producto, en gran parte, de la ya señalada debilidad en la que se hallaba. Finalmente, cabe destacar que a los miembros del último cabildo se los asignó de manera inmediata en diferentes cargos del gobierno, como juzgados de primera instancia, juzgados de paz, procuración general de la provincia, jefatura de policía, etcétera.
- 114 La discusión sobre la supresión coincide con un período en que Buenos Aires no tuvo periódicos dedicados a los asuntos generales. *El Argos* había suspendido su salida desde el 24 de noviembre de 1821 hasta el 19 de enero de 1822, y *El Patriota* había dejado de salir el 26 de noviembre.

Dios quiera que no nos causen muchos males su quitada, por cuanto el pueblo generalmente está disgustado con esta terminación, los pasquines amanecen diariamente contra esta disposición y el gobierno está vigilante; sin embargo, concluyendo el año, no se ha elegido Cabildo, y en su reemplazo de alcaldes y demás funciones que disfrutaba el cuerpo municipal, se ha puesto para la administración de justicia el plan del gobierno adoptado y aprobado por la Junta. 115

Aunque no podemos evaluar el grado de representatividad que tuvieron estos pasquines, sí se puede afirmar que la eliminación de los cabildos en la provincia de Buenos Aires no generó ni reacciones violentas ni la reedición de asambleas populares para oponerse a la misma. A pesar de que la frustrada conspiración organizada por Tagle al año siguiente planteaba entre sus reivindicaciones restablecer el cabildo en reemplazo de la Sala de Representantes y del gobernador, es preciso recordar que dicha conspiración fue producto del desplazamiento sufrido por su líder y seguidores del círculo de poder y no de una reivindicación que tuviera como eje el restituir la institución capitular. De manera que, más allá de estas reacciones aisladas, el orden se impuso, contradiciendo lo que Valentín Gómez vaticinaba apenas se abrieron las sesiones de la Sala de Representantes en 1822 al afirmar que por "el prestigio popular que arrastraba [el cabildo] se pronosticaba mal de esta medida", 116 Nadie reclamó de manera insistente por la restitución o reforma de los ayuntamientos ni nadie lo hizo tampoco por la instauración de un régimen municipal de reemplazo. La Constitución de 1826, incluso, nada decía respecto de la organización municipal, dejando, en este sentido, un vacío normativo que hablaba a las claras de la falta de interés -al menos por parte del grupo unitario que dominó el Congreso- de expedirse acerca del problema.

Este gesto inédito, entonces, impensable de ser aplicado en otras sociedades y aceptado en Buenos Aires sin mayor discusión, fue convertido en herejía por algunos miembros de la generación del 37, responsables de sentar las bases de lo que luego fuera la interpretación canónica sobre el hecho aquí analizado:

En efecto, una ley de Buenos Aires, inspiración errada del generoso Rivadavia, hizo desaparecer la libertad municipal para reemplazarla por la policía militar, cuyo modelo trajo de Francia, donde los Borbones lo tenían del despotismo de Napoleón I.¹¹⁷

La consideración de que la ley de supresión era parte de un plan coherente prefijado de antemano, orientada hacia fines precisos y producto de modelos cristalizados importados de Europa por Rivadavia, opacó sin duda la cuota de *improvisación* con la que actuaron los responsables de la medida, adjudicándole un sentido a dicha acción

¹¹⁵ Juan Manuel Berutti, *Memorius Curiosas*, en Biblioteca de Mayo, Colección de Obras y Documentos, Buenos Aires, Senado de la Nación, tomo tv. 1960, p. 3.950.

¹¹⁶ Acuerdos de la Honorable Junta de Representantes..., ob. cit., 1822, editado por el Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Buenos Aires, La Plata, 1981, p. 17.

¹¹⁷ Juan Bautista Alberdi, Derecho Público..., ob. cit., p. 73.

que se escapaba de las intenciones originarias de aquéllos. Lo que seguramente ninguno de los miembros de la elite porteña pudo –ni quiso— prever fue que la ausencia de un régimen municipal y la vigencia de instituciones diseñadas especialmente para su reemplazo fueran a prolongarse por más de tres décadas al ser capitalizadas en su provecho por Juan Manuel de Rosas. Y no lo pudo prever porque la supresión de los cabildos y la instauración de Jueces de Paz –paulatinamente a cargo de las funciones capitulares— no contaron ni con un debate doctrinario que permitiera medir efectos en el mediano y largo plazo, ni con un período de deliberación en el que se pudieran evaluar detenidamente opciones. Producto del temor frente a los acontecimientos que la precedieron, la medida fue adoptada con carácter coyuntural, dejando muchos vacíos normativos que luego fueron cubiertos por prácticas y costumbres de vieja data, contradiciendo muchas de ellas los objetivos inicialmente propuestos.

El debate de carácter eminentemente doctrinario sobre la organización municipal tuvo lugar bastante tiempo después, cuando los miembros de aquella generación -empapados de las discusiones aquí aludidas desarrolladas en Europa y en Estados Unidos- la incluyeron en su agenda de cuestiones. Se confirmaba, así, lo que hace ya muchos años Otto Hintze destacaba como característico de la época moderna del municipalismo: el estar ésta decididamente determinada por posiciones teóricas e ideológicas, mientras que en la fase anterior la organización municipal habría descansado primariamente no va en teorías, sino sobre situaciones y relaciones fácticas. 119 Siguiendo esta proposición general, se podría concluir que la supresión de los cabildos fue producto de esas "situaciones y relaciones fácticas" en las que la elite política respondió con mayor pragmatismo frente a los hechos y que la época moderna del municipalismo se iniciaría en la Argentina apenas dictada la Constitución nacional de 1853, cuando diferentes actores llevaron al espacio público el debate en torno del papel de los municipios en el seno del Estado que estaba conformándose. En ese contexto, la fórmula diseñada en Francia basada en el dogma del carácter natural del municipio, en la separación entre política y administración y en la determinación de que el ámbito propio de los municipios era el administrativo, fue la que sin lugar a dudas ejerció mayor peso en la organización municipal de las diversas provincias. Con dicha fórmula se intentaba superar el vacío precedente al mismo tiempo que evitar cualquier tipo de reedición conflictiva de revueltas que cuestionaran la unidad del Estado en nombre de "cuerpos representativos" que acostumbraban a apelar a la ya vieja legitimidad derivada de formas de participación directa en el espacio público.

¹¹⁸ Tal es la acusación que le hiciera Alberdi a Rivadavia al afirmar que la ley de supresión fue el brazo derecho de Rosas, muy similar, por otro lado, a la formulada un tiempo antes por Echeverría –también al ex ministro de Gobierno de Buenos Aires– por su responsabilidad en la sanción de la ley de sufragio de 1821. Echeverría consideraba que dicha ley era una "importación" de teorías traídas de Francia por Rivadavia, la que más tarde le habría permitido a Rosas legitimar el despotismo. Esteban Echeverría, "Ojeada retrospectiva...", ob. cit., pp. 38-48.

¹¹⁹ Citado en García de Enterría, Revolución Francesa..., ob. cit., p. 133.

La sentencia de muerte del cabildo fue, en este sentido, exitosa: las asambleas populares no volvieron a cuestionar el poder establecido a través de un régimen representativo 120 (aunque por su intermedio se legitimó el sistema plebiscitario de Rosas) y la elite política posrosista pudo, en función de esta gran ausencia, diseñar la organización de los espacios locales sin tener para ello que conciliar con tradiciones municipales de larga data. Juan Bautista Alberdi así lo reconocía al admitir en su Derecho Público Provincial –refiriéndose al cabildo y al régimen municipal— que "es verdad que la actual generación no lo conoce, pero ella aprendería a conocerlo así como ha a aprendido a olvidarlo". 121 De hecho, las nuevas generaciones nacidas o afincadas en la provincia de Buenos Aires después de 1850 conocieron la vida municipal a través de un régimen que, además de incorporar parte de los modernos principios de organización local, "recicló" el viejo esquema implementado durante la "feliz experiencia": 122 los municipios de la campaña bonaerense se organizaron sobre la base de la vieja jurisdicción del partido –incluyéndose en ella ciudades, pueblos y campaña—, dejando como presidentes natos de los mismos a los Jueces de Paz.

¹²⁰ Cabe señalar al respecto una excepción: la revolución del 1º de diciembre de 1828 que derrocó a Dorrego y disolvió la Sala de Representantes apeló a una asamblea popular con el objeto de "ratificar-legitimar" a Lavalle como gobernador interino. No obstante, en el acta de dicha asamblea se destacaba que "es bien entendido que por nuestras leyes no es esta Asamblea la que debe elegir el Gobernador de la Provincia, sino la Sala de Representantes, la que es imposible en estos momentos convocar". Acta de la Asamblea realizada en la Iglesia de San Francisco el 1 de diciembre de 1828, reproducida en *El Tiempo*, núm. 175, 3 de diciembre de 1828.

¹²¹ Juan Bautista Alberdi, Derecho Público..., ob. cit., p. 72.

¹²² La primera ley orgánica municipal dictada en la provincia de Buenos Aires data de 1854.

