

# DECISIONES HIPÓCRITAS Y ESTRUCTURAS PROVISORIAS DURANTE LA ETAPA POSTINDEPENDENCIA EN SANTA FE BAJO EL GOBIERNO DE ESTANISLAO LÓPEZ

HYPOCRITICAL DECISIONS AND PROVISIONAL STRUCTURES DURING THE POST-INDEPENDENCE IN SANTA FE UNDER THE GOVERNMENT OF ESTANISLAO LÓPEZ

Stephan Ruderer<sup>1</sup>

*Palabras clave*    *Resumen*

Decisiones políticas, Santa Fe, Estanislao López, Caudillos, Hipocresía

Se investiga la creación de instituciones formales para la toma de decisiones políticas y el rol del caudillo Estanislao López en la provincia de Santa Fe, Argentina, durante los años posteriores a la independencia. Se recurre a un marco teórico novedoso que entiende el proceso de toma de decisión no como un acto meramente mental interno individual, sino como un proceso comunicativo propio de la acción social. Se propone el concepto de *hipocresía*, propio del sociólogo sueco Nils Brunsson, relacionándolo con teorías sobre el poder y la violencia para comprender mejor el rol de los caudillos en la etapa de la construcción de estados provinciales en el Río de la Plata y el surgimiento de *decisiones estructurantes provisionarias*. Usando cartas y manifiestos de Estanislao López y otros documentos pertenecientes al Archivo General de la Provincia de Santa Fe como fuentes principales, se concluye que su actuación se puede caracterizar, de una manera no necesariamente negativa, como toma de decisiones *hipócritas*, basándose en estructuras provisionarias. Así la hipocresía permitió a los caudillos resolver conflictos de manera autoritaria y, al mismo tiempo, contribuir en la implementación definitiva de altos criterios formales de legitimación para las decisiones políticas.

*Recibido*  
28-11-2017  
*Aceptado*  
27-8-2018

*Key words*    *Abstract*

Decision-making, Santa Fe, Estanislao López, Caudillos, Hypocrisy

This article analyzes the creation of formal structures for political decision-making and the role played by the caudillo Estanislao López in the Santa Fe province of future Argentina during the post-independence years. It is based on a new theoretical approach, which understands the decision-making process not simply as an internal mental act, but as a communicative process of social action. The concept of *hypocrisy*, coming from the Swedish sociologist Nils Brunsson, is related to theories of power and violence to better understand the role played by the caudillos in the Argentine state-building process and the existence of *provisional structure-building decisions*. Using letters and manifests from Estanislao López and other archive material from Santa Fe, the article concludes –without pronouncing a negative judgment– that López was taking *hypocritical* decisions based on provisional structures. In this way, hypocrisy allowed the caudillos to solve conflicts making authoritarian decisions and, at the same time, to contribute to the implementation of high formal criteria for the legitimation of political decisions.

*Received*  
28-11-2017  
*Accepted*  
27-8-2018

1 Westfälische Wilhelms-Universität, Münster, Alemania. C. e.: stephanruderer@uni-muenster.de.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de independencia, iniciado en la primera década del siglo XIX, generó profundos desafíos en las antiguas colonias españolas en América Latina. En la historiografía actual existe un extendido consenso sobre los Estados nacionales latinoamericanos: si bien conformados en el curso del siglo XIX, no representaron en absoluto un punto de partida del proceso de independencia, sino, como mucho, un producto final; uno que, en muchos casos, se cristalizó recién a mediados del siglo XIX y que no respondió a un plan establecido inicialmente ni mucho menos a una orientación de carácter teleológica del desarrollo histórico (González Bernaldo de Quirós 2015, p. 17). La independencia creó una situación compleja implicando, entre otras cosas, la necesidad de tomar decisiones políticas en el mismo lugar y ya no en España. Para los protagonistas en América Latina, fue prioritario solucionar preguntas como: ¿quién tiene el derecho de tomar decisiones políticas?, ¿cómo se llega a esta posición de poder tomar decisiones?, ¿para quiénes son válidas estas decisiones?, ¿cómo será la forma y la manera de tomar decisiones políticas?, etc. Es decir, se debían tomar *decisiones estructurantes* (*Gestaltungsentscheidungen*, en palabras del sociólogo alemán Uwe Schimank 2005), esto es, decisiones fundamentales que incidirían en la manera de tomar decisiones en el futuro.

Las distintas respuestas a estas preguntas tuvieron una influencia decisiva en el proceso de construcción del Estado en las distintas regiones de América Latina. Uno de los problemas más conflictivos surgió acerca de la cuestión de la territorialidad (Sábato 2018, p. 4). La disputa en torno a la territorialidad de la soberanía tuvo un desarrollo especialmente marcado en la zona del antiguo virreinato del Río de la Plata. Luego de la declaración de independencia en 1816 y de varios intentos de mantener unida la zona, tanto a nivel militar como político, a partir de 1820 se conformaron numerosas provincias independientes que, si bien no renunciaban a la idea de una unión, ellas mismas se consideraban Estados autónomos, impulsando sus respectivos procesos de institucionalización *ad intra* y posicionándose frente a las demás provincias a través de pactos y acuerdos en su política exterior (Ternavasio 2009, Chiaramonte 2016, Chiaramonte 1997).

En la historiografía prevalecía una interpretación largamente asentada según la cual las provincias eran dirigidas por los caudillos que mantenían su poder mediante el uso de violencia y la corrupción, aprovechando el vacío institucional para satisfacer sus propios intereses. La violencia de las guerras civiles ha sido considerada, por mucho tiempo, un símbolo y una expresión de la anarquía que supuestamente reinaba y de la falta de construcción de un Estado nación que beneficiaría a los caudillos en sus intereses propios (Lynch 1981, 1993; Riekenberg 2010). Al respecto, la historiografía actual ha corregido claramente la imagen de los caudillos concebidos como líderes violentos y como obstáculos para la construcción de un Estado nacional. Numerosos trabajos de investigación, también a nivel regional, demostraron que los caudillos

no solamente tenían un interés primordial de imponer instituciones, leyes y constituciones en sus provincias o territorios, sino que también desempeñaron un papel fundamental en la construcción del Estado nacional.<sup>2</sup> A partir de la renovación historiográfica, el presente artículo trata de analizar los procesos de toma de decisiones en la época de postindependencia tomando como estudio de caso la provincia de Santa Fe y su caudillo Estanislao López.<sup>3</sup> Atendiendo a la manera en que se tomaron las decisiones políticas y no solamente sus causas, puede arrojar luz sobre características poco estudiadas de la época en cuestión. El artículo presenta una tesis respecto de la provisionalidad de las *decisiones estructurantes* en el Río de la Plata de la postindependencia. En otras palabras, las decisiones fundamentales que estructurarían los procesos de toma de decisión en el futuro se presentaron como decisiones provisionarias. La paradoja de las *decisiones estructurantes provisionarias* se funda en que las decisiones ensayadas sobre actores, reglas e instituciones de la toma de decisiones políticas revestían el carácter de un intento provisorio, cuya solución final se delegaba a un momento futuro indefinido. Creemos que la provisionalidad se transformó en una característica importante en la cultura de la toma de decisiones en el Río de la Plata. Para fundamentar esta tesis, previamente al análisis de los documentos se presentará, en el marco teórico, el concepto de *hipocresía*, surgido a partir de una manera específica de acercarse al proceso de toma de decisiones políticas. Liberado de su connotación negativa desprendida del uso vulgar, el concepto puede ayudar a entender de una manera diferente la actuación de los caudillos rioplatenses dentro de una discusión más amplia sobre poder y violencia. El presente trabajo, entonces, no solamente analiza la construcción de una estructura institucional para la toma de decisiones políticas en Santa Fe, sino que también reflexiona sobre la manera en la cual se legitimaron los procesos de toma de decisiones y sobre el rol que ocupó el caudillo. El análisis empírico reconoce en los trabajos de Sonia Tedeschi sobre López un acervo fundamental e indispensable (Tedeschi 1999, pp. 199-234; Tedeschi 2004; Tedeschi 2000; y su tesis de maestría no publicada Tedeschi 2003), por lo que el aporte de este estudio va más allá de su caso ejemplar proponiendo la idea de *decisiones estructurantes provisionarias* y la manera hipócrita de tomar decisiones para entender la actuación de un caudillo considerado en su época como uno “de los más fuertes y fieles defensores”<sup>4</sup> de la república de la Confederación Argentina.

2 Véase los artículos en Goldman y Salvatore 1998, Lafforgue 1999 y el texto de Ayrolo y Míguez 2012. En la “nueva historia política” argentina, han surgido muchos estudios regionales que entregan una visión diferenciada sobre los caudillos regionales; ver por ejemplo: Lanteri 2013, Brainsboin 2014, Tío Vallejo 2011, Mata 2008, Schmit 2004, Chiamonte 1991. Para la “nueva historia política”, véase Palacios 2007.

3 Por razones que se explican abajo.

4 Aquí se cita solamente una expresión de la sala de representantes de Corrientes cuando supo de la muerte de López, que sirve de ejemplo para la estimación alta que recibió López por gran parte de sus contemporáneos. Oficio de los representantes al gobernador de Corrientes, en: Archivo General de la Provincia de Corrientes: Sala de Representantes, Oficios 1835-1845, 9. 7. 1838.

## MARCO TEÓRICO

Aquí no se entiende el proceso de toma de decisiones como un acontecer mental interno individual, sino más bien como un proceso comunicativo propio de la acción social, reduciendo la complejidad social y controlando las expectativas de acción (Stollberg-Rilinger 2013, p. 146). Por ello, cuando una cuestión es definida por contemporáneos como una “situación decisoria”, significa que se generan alternativas para la toma de decisión de las cuales debe ser escogida una, dejando las demás opciones suspendidas. Una decisión, a menudo, se concibe como tal sólo *a posteriori*, está expuesta a fuertes presiones para su legitimación (Luhmann 1993, p. 305). En rigor de verdad, en términos históricos, no decidir constituía el fenómeno más común, esperando o bien el desarrollo de los acontecimientos o una negociación sin un resultado final formal. Recién a partir de la modernidad, se establecieron procedimientos formales para llegar a decisiones políticas forzando la necesidad de una explicitación (Schimank 2005).<sup>5</sup> Al mismo tiempo, los procesos formales produjeron un alto grado de informalidad, ya que la expectativa de tener que llegar a una decisión aumentaba la necesidad de negociaciones secretas o caminos informales (Stollberg-Rilinger 2016, p. 34-35; Luhmann 2011; March 1994). A partir de un interés en los procesos a través de los cuales se toman decisiones, prestamos atención, más allá del contenido de las decisiones en particular, a la construcción de una arquitectura institucional para la toma de decisiones y a la manera en la cual funcionaban las instituciones en la interacción con el caudillo.

Ahora bien, cuáles eran las situaciones definidas o modeladas en este contexto como situaciones decisorias, qué legitimación era considerada correcta y qué marco formal existía para las decisiones contienen respuestas históricamente cambiantes. Por lo tanto, analizar los procesos decisorios permite identificar diversas culturas decisorias. En cuanto al concepto de *decidir* como acción social comunicativa, queda claro que las decisiones estrictamente políticas están ligadas a la cuestión del poder.

La práctica política [...] es la configuración activa de la convivencia que, sin embargo, no le sirve a una comunicación meramente orientada al entendimiento, sino para imponer intereses y valores. En ese sentido, la política siempre es una política del poder. (Byung-Chul 2005, p.116-117)

La toma y la implementación de decisiones políticas, la configuración del marco para las situaciones decisorias y la legitimación de acciones decisorias se relacionan con la posición de poder de los actores decisorios. Ello significa que el proceso de la toma de decisiones políticas no puede analizarse sin tener en cuenta las relaciones de poder.<sup>6</sup>

5 En ese sentido, Schimank describe la modernidad como la época de la toma de decisiones. No obstante ello, no implica que previamente no se tomaran decisiones (políticas) o que no existiesen procedimientos formales, sino que en la modernidad aumentó la necesidad de tomar decisiones y que ellas fueran, además, racionales.

6 En palabras del filólogo Jan Philipp Reemtsma (2008), p. 166: “Lo que en el análisis no puede representarse como situación de toma de decisión, no se debería llamar ‘poder’, ni siquiera en la modernidad”.

A nuestro entender, la distinción realizada por Hannah Arendt entre poder y violencia contribuye a la comprensión profunda del proceso de toma de decisión. Según Arendt, el poder no se basa en la violencia dado que necesita la adhesión voluntaria a las decisiones del poderoso por parte de un grupo social. En cambio, la violencia puede destruir el poder y, si bien puede ser utilizado cuando se encuentra amenazado, ella nunca lleva a su construcción (Arendt 1970, p. 73). Así, Jan Philipp Reemtsma, quien retoma las ideas de Arendt, concibe el poder como la fuerza que tiene la capacidad de *gratificación y sanción* (Reemtsma 2008, p.147). En el mismo sentido, sugiere que la violencia no puede constituir una relación de poder, ya que requiere de la ya mencionada adhesión voluntaria. Sin embargo, reconoce que mantenerse en el poder puede lograrse a través de *amenazas y violencia*. En sus propias palabras:

El poder no se basa en la violencia. Al poder se puede llegar con o sin violencia. Por un período corto, el poder puede mantenerse sin o solo con violencia; a largo plazo, el poder se mantiene si no requiere solo de la violencia, pero sí tiene la capacidad de usarla. (Reemtsma 2008, p.152)

En otras palabras, el poder duradero necesita la adhesión voluntaria de los súbditos. Además, requiere legitimarse y para eso, en el estado de derecho moderno, existe la posibilidad de acudir a instancias formales de toma de decisión –e. g. elecciones, leyes, parlamentos–, pero también al discurso público. Ahora bien, en una situación de poder inestable, donde dichas instancias formales todavía no existen o están en proceso de formación, como el caso del futuro territorio conocido como Argentina o el de América Latina después de la independencia, se requiere también de cierto poder de sanción para poder implementar las decisiones políticas.<sup>7</sup> Ante este trasfondo quedan claras las razones por las cuales es importante analizar una vez más la actuación de los caudillos durante la etapa de transición en el área rioplatense.

Atendiendo a dicho propósito, recurrimos al concepto ya mencionado de *decisiones estructurantes* propuesto por el sociólogo Uwe Schimank, en su tesis sobre la modernidad como una sociedad decisoria. Éste plantea que una *decisión estructurante*, sobre todo en una época de transición política, fija el marco para las decisiones futuras y establece premisas fundantes para las decisiones siguientes (Schimank 2005, p. 30). Creemos que esta idea se puede aplicar perfectamente al período posterior a 1810, cuando caudillos y elites provinciales del Río de la Plata establecieron premisas decisorias a través de constituciones y leyes, pero también instituciones que serían determinantes para el desarrollo político de sus provincias y, en parte, también del Estado nacional de Argentina en los años por venir. No obstante ello, cabe considerar que actuaban en un mundo en que las principales ideas y valores sociales entraron en disputa. Así también se puede recurrir a otra idea de Nils Brunsson sobre la hipocresía necesaria en la toma de decisión como “respuesta a un mundo donde los

---

7 Creemos que no es sorprendente que la violencia jugara un rol fundamental en la época post independencia en América Latina. A modo de ejemplo ver: Adelman 2010; McFarlane 2014; Riekenberg 2016; Garavaglia et al. 2012. Y para el caso del Río de la Plata: Rabinovich 2013.

valores, ideas o personas están en conflicto –una forma por la cual los individuos y las organizaciones lidian con esos conflictos–” (Brunsson 2007, p. 113). Este autor plantea distinguir entre *discursos*, *decisiones* y *acciones* atendiendo la posibilidad de diferentes caminos en el acto decisorio. Es decir, una *acción* puede provocar precisamente lo contrario del *discurso*, así como una *decisión* puede apuntar en una dirección discordante de la *acción*. Brunsson considera que el fingimiento o la hipocresía no necesariamente constituyen fenómenos negativos ya que brindan al actor decisorio una cierta libertad para resolver conflictos, en tanto ciertas *acciones* o *decisiones* son *factibles* solamente cuando el discurso, la acción o decisión se dirigen en direcciones contrarias (*ibid.*, p.131). Atendiendo a que el concepto de hipocresía tiene una connotación peyorativa en el lenguaje común, la propuesta de Brunsson requiere cierta explicación. En la propuesta del sociólogo sueco, la definición de hipocresía –un punto de vista moral no correspondido con sus acciones– sobrepasa el ámbito moral. No necesariamente lo *dicho* es mejor que lo *decidido* o lo *hecho* y viceversa. Por ello, depende del punto de vista de las partes involucradas valorar si los *discursos*, las *decisiones* o las *acciones* reflejan “lo mejor” del proceso de toma de decisión (*ibid.*, p.112). Por esta misma razón, el concepto de hipocresía puede ofrecer un instrumento analítico más adecuado para describir las actitudes de los caudillos rioplatenses que adscribirles un claro pragmatismo político. Un actor pragmático actúa según el éxito práctico de sus decisiones y acciones, pero no se fija en principios morales o ideológicos estables. El caudillo pragmático actúa caso por caso, pero en cada uno, *legitimación*, *decisión* y *acción* apuntan generalmente en la misma dirección, lo que significa que en cada caso solamente satisface a una parte del mundo en conflicto. Por el contrario, un actor hipócrita puede satisfacer, en el mismo caso, varias partes del mundo en conflicto, ya que la hipocresía permite *actuar* en una dirección, pero *decidir* y *hablar* en otra. Ello funciona si el *discurso* como resultado tiene un valor intrínseco como la *decisión* misma. En un mundo donde los sujetos creen que un *discurso* en cierta dirección significará –en algún futuro– también una *decisión* y una *acción* en coherencia, este *discurso* ya puede satisfacer a diversos actores.<sup>8</sup> En ese sentido, la hipocresía entrega libertad a un actor que puede satisfacer con su *discurso* a una parte del conflicto y con sus *decisiones* o *acciones* a las otras.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, la hipocresía incluye una connotación hacia el futuro, una promesa de solución futura, lo que lo conecta con la idea de las decisiones provisionarias. Si aplicamos estos conceptos a los caudillos rioplatenses, nos permiten describirlos no solamente como actores pragmáticos, que cambiaban sus ideas según las circunstancias, sino como actores que lograron mantener un discurso idealista (en este caso, un discurso repu-

8 La hipocresía solamente funciona si los sujetos no creen que el actor decisorio sea hipócrita. Ver Brunsson, *op. cit.*, p. 117-118.

9 Al respecto, este actuar no es necesariamente ‘malo’ moralmente, ya que permite al actor hipócrita también mantener, por ejemplo, un discurso ‘idealista’, mientras al mismo tiempo decide y actúa de manera ‘realista’. Ver Brunsson, *op. cit.*, p. 132.

blicano que abogaba por la 'democracia'<sup>10</sup> y la soberanía del pueblo) contribuyendo a su reproducción, el cual, en una mirada de largo alcance, se impuso también en una estructura institucional que reflejaba ciertamente algunos de esos ideales. Sin embargo, paralelamente mantuvieron un alto margen de maniobra para tomar decisiones que no siempre concordaron con el discurso idealista. La solución radicaba en la idea de las *decisiones estructurantes provisionarias* y en dejar el arreglo final para el futuro. La hipocresía permitió satisfacer a varios grupos en conflicto a la vez, lo que no hubiera podido hacerse bajo una acción puramente pragmática. Por estas razones, el concepto de hipocresía como solución de conflictos políticos se acopla armoniosamente con la tesis de la provisionalidad como característica de la cultura de decisiones en el Río de la Plata, ya que permite a un actor decisorio mantener un discurso legitimador 'democrático' –y con eso mantener la adhesión voluntaria de una manera mucho más duradera que con una acción pragmática–, pero al mismo tiempo facilita implementar decisiones autoritarias a través de su poder de sanción –y con eso, eventualmente, solucionar conflictos políticos–.<sup>11</sup> Por ello, a continuación denominamos *hipócritas* las decisiones de López, pero no pretendemos indicar que el caudillo no creía en las instituciones formales o tomaba sus decisiones sin prestarles una cuidadosa atención. Bien por el contrario, se trata de contribuir con un aporte al entendimiento de los líderes provinciales que tuvieron que desenvolverse en un mundo que giraba entre el uso de la fuerza y el respeto a las instituciones formales. A nuestro juicio, el concepto de hipocresía y la idea de las decisiones estructurantes provisionarias pueden ser claves, aunque no únicas, para acercarse a explicaciones sobre la "coexistencia del poder político personal del caudillo junto a los poderes legales provinciales" (Goldman y Tedeschi 1998, p.135).

#### EL MARCO PARA LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS EN SANTA FE BAJO EL GOBIERNO DE LÓPEZ

A continuación, nos centramos en la provincia argentina de Santa Fe y su caudillo durante dos décadas, López. En primer lugar, representó una figura decisiva en la segunda y la tercera década del siglo XIX en la zona del Río de la Plata, cuya importancia desbordaba los límites de la provincia. López gobernó Santa Fe sin interrupción desde 1818 hasta su muerte en 1838, siendo, con la excepción de Juan Manuel Rosas en

10 Las palabras 'democracia' y 'democrático' se entrecorren en tanto las nociones no eran las mismas en la época que en la actualidad. En efecto, a veces se las usaba como sinónimo de 'república', pero también existía una valoración negativa de la 'democracia', sobre todo porque conllevaba una igualdad que rompía con los privilegios propios de la sociedad estamental, por lo que también era sinónimo de 'anarquía', 'desorden' o incluso 'desborde popular'. En otras tantas oportunidades, el sistema representativo se oponía a la idea de 'democracia' que, en su variante de 'democracia directa', era considerada una amenaza al orden. Ver Di Meglio 2008, p.153; Cuadro Cawen 2014. Y para el caso de Chile, Cid 2017, pp. 195-212.

11 Y esto, para insistir en este punto, más allá de la idea –moralmente "mala"– de "engañar" al pueblo, sino debido a la necesidad de tomar decisiones en un mundo conflictivo y mantener, al mismo tiempo, un discurso atractivo e idealista.

Buenos Aires y después de Juan Felipe Ibarra en Santiago del Estero, el gobernador que pudo mantenerse por más tiempo en el poder. En segundo lugar, constituyó no sólo un actor fundamental en la negociación de los pactos entre las provincias que se convertirían en la instancia decisoria interprovincial formal más importante, sino que también tuvo un rol relevante en la batalla decisiva de Cepeda de 1820, que llevó a la creación de estados provinciales independientes, y en los acontecimientos que en 1829 llevaron a Rosas al poder en Buenos Aires. En tercer lugar, en 1819 estableció una constitución provisoria para la provincia de Santa Fe, dando lugar con ello al proceso de la conformación de instituciones *ad intra* de las provincias.<sup>12</sup> Creemos que, a través de López, es posible así ilustrar, a modo de ejemplo, la reestructuración *provisoria* de las premisas e instituciones decisorias en la etapa de transición en la futura Argentina.

A nuestro entender, Santa Fe reviste tanto interés para el análisis porque, durante la década de 1810, en la provincia se había agudizado el conflicto central del área rioplatense en torno a la discusión sobre un sistema de gobierno de orientación centralista o federal. Mientras el gobierno en Buenos Aires promovía un fuerte gobierno central bajo su conducción, Santa Fe –bajo la protección del líder de la Banda Oriental, José Gervasio Artigas– abogaba por una alianza confederal de provincias autónomas. Luego de la ocupación militar de Santa Fe por Artigas, en 1815, presionando a independizarse de Buenos Aires, en los años siguientes se repitieron los conflictos militares con ésta, ya que la provincia –vecina directa de la ciudad portuaria– era demasiado importante económica y comercialmente para permitir una autonomía completa (Tedeschi 2000; Chiaramonte 1997, p.139 ss.; Fradkin y Ratto 2008, pp. 273-294; Damianovich 2015, pp. 23-27). En este tiempo, el Cabildo de Santa Fe, que aún dependía de la intendencia de Buenos Aires durante la época colonial, desarrolló un papel importante, asumiendo con frecuencia, de manera provisoria, el poder ejecutivo como institución, estando encargado de la elección de los nuevos gobernadores.<sup>13</sup>

La situación de la constante guerra civil cambió recién cuando López, comandante de *Dragones de la Independencia* –la única unidad militar permanente en Santa Fe–, asumió el poder en el año 1818. El caudillo aprovechó su puesto para intervenir militarmente cuando en 1818 una revuelta local en torno a la orientación de la política del entonces gobernador no logró zanjarse, conduciendo a su nombramiento como gobernador provisional (Sujay 2008, p. 539; Tedeschi 1999, p. 210). Aparte de las precauciones formales, los éxitos militares contribuyeron a consolidar su posición de poder. En la batalla de Cepeda, junto con el gobernador de la provincia de Entre Ríos, Francisco Ramírez, logró el triunfo definitivo sobre el ejército de la provincia de Buenos Aires. Ello conllevó una decisiva inflexión en la relación interprovincial, dado que

12 En la historiografía argentina actual se trabaja sorprendentemente poco sobre Estanislao López. Una excepción son los excelentes trabajos de Sonia Tedeschi ya mencionados arriba.

13 Los aspectos jurídicos en la construcción de la provincia de Santa Fe, con un énfasis en las consecuencias de la supresión del Cabildo, algo que excede el enfoque de este artículo, es analizado por Barrera 2016, 2017.

Buenos Aires posteriormente renunció a pretender dirigir un gobierno central para la zona completa del Río de la Plata y se formaron numerosas provincias autónomas que se unieron entre ellas a través de pactos políticos, iniciando, sin embargo, un desarrollo institucional interno autónomo.<sup>14</sup>

### *El Estatuto Provisorio*

La conquista del poder santafesino por parte de López no se correspondía con la nueva legitimación republicana para los actores políticos decisivos que se estaba imponiendo luego de la independencia. De esta manera, una vez garantizada la seguridad de la provincia con sus primeros éxitos militares, López llamó al Cabildo a elegir a un gobernador, dado que “llamado por la salud pública, me hice cargo de un mando que no se fió a mis manos por la voz expresa del soberano pueblo”.<sup>15</sup> Inmediatamente después de su elección, el caudillo estableció una constitución provisional para Santa Fe, dotando al territorio de un instrumento que, en el debate de aquel entonces, se consideraba la institución más importante para las decisiones políticas legítimas (Tedeschi 2015, p. 146).<sup>16</sup> Es decir, López legitimó su posición de poder, alcanzada y defendida principalmente a través de la violencia, es decir, por sus capacidades militares, recurriendo a procedimientos (elección) y reglas (constitución) formales nuevos, acordes a la legitimación republicana del poder de la etapa postindependencia.

Mientras su discurso se posicionaba claramente en el eje argumental de la soberanía popular, ambos procedimientos, a saber, elección y establecimiento de una constitución, ya revelaban la necesidad de recurrir a métodos hipócritas en los procesos de toma de decisiones políticas. López llamó a elecciones de gobernador no inmediatamente después de asumir el poder, sino recién un año después, una vez que había mejorado claramente su posición gracias a los éxitos militares. La situación caótica y amenazada por la violencia de la provincia le sirvió como argumento para este denominado “atraso”.<sup>17</sup> Pero también evidencia que López, en sus primeros años, tuvo que moverse con cierta cautela, ya que no estaba en la posición de tomar sus decisiones de manera solitaria. Dado que en la elite santafesina había posiciones a favor y en contra de una mayor cercanía política con Buenos Aires, López estaba obligado a negociar recurriendo a *decisiones hipócritas*.<sup>18</sup>

14 Ternavasio 2009; Chiaramonte 2016; para la actuación de López en estos años, también es interesante consultar Bragoni 2012.

15 López al Cabildo, 18.7. 1819, en Archivo General de la Provincia de Santa Fe (AGPSF), *Papeles de López*, p. 111, n° 149.

16 Para la importancia de la Constitución en el espacio de América Latina después de la independencia, consultar Portillo Valdés 2016.

17 López al Cabildo, 18.7. 1819, en AGPSF, *Papeles de López*, p.111, n° 149.

18 Chiaramonte subraya, en su comparación de los casos de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, la capacidad de López de imponerse a la vieja elite santafesina, sobre todo debido a su poder militar –contrastan-

Más clara aún fue su actitud al establecer la constitución, anteponiendo un manifiesto en el que explicaba por qué había descartado un primer borrador elaborado por una junta electoral, pensando implementar su propio proyecto. En el primer esbozo –no conservado en los archivos–, según López, los ciudadanos verían una “complicada multitud de autoridades que debían hacer el teatro de la disensión [...] a vuestro gobierno reducido a una insignificante autoridad y sin más eficacia en la promoción del beneficio que la que le es concedida al último habitante.”<sup>19</sup> A pesar de la legitimación democrática, el caudillo ponía en primer lugar una fuerte posición de poder que le aseguraba una gran influencia en las decisiones políticas de la provincia.

Igualmente, el líder santafecino se esforzó en fijar premisas decisorias para el futuro, es decir, establecer *decisiones estructurantes* que, en un mediano o largo plazo, podrían haber creado límites a su propio poder de decisión. En el mismo manifiesto se declaró: “Queremos formar una república en el corto seno de nuestro territorio, fijar sistema a la posterioridad y formar el código de nuestra dirección”.<sup>20</sup> Sin embargo, al nombrar la constitución “Estatuto Provisorio”, se mantuvo abierta la posibilidad de cambiar, en el futuro, este marco para la toma de decisiones políticas. Al establecer la constitución, López reaccionó a la etapa de transición política en la zona del Río de la Plata, donde antiguas instancias decisorias como el Cabildo o la autoridad militar confluían con procedimientos formales ‘nuevos’ para la toma de decisiones, como elecciones, constituciones y la separación de poderes (Chiaramonte 2010; Ternavasio 2007). Es necesario destacar que, en este proceso, ni siquiera un caudillo tan exitoso militarmente como López logró apoyar sus decisiones políticas enteramente en su poder y en su carisma. Por el contrario, se encargó de crear instituciones en el interior de la provincia, agregando, a través de la constitución, una institución más al Cabildo y al gobernador. En ese sentido, la constitución creó una Junta Provincial que serviría para representar la soberanía del pueblo y que originalmente debía estar integrada por ocho representantes electos para la capital de Santa Fe, dos representantes para el distrito de Rosario y un representante respectivamente para Coronda y San José del Rincón, encargándose de la designación de los miembros del Cabildo.<sup>21</sup> Éste, por su parte, se mantuvo con todas sus facultades que aún se remontaban a la época colonial, entre las que figuraba la gestión de los asuntos de justicia, y recibía explícitamente el poder ejecutivo en ausencia del gobernador.<sup>22</sup>

---

do el caso de Santa Fe con Entre Ríos, donde en los años 1820 y 1830 no se pudo lograr un consenso en la elite provincial, y con Corrientes, donde se logró aplazar las aspiraciones caudillistas de los militares, ver Chiaramonte 1986, p. 180–. Que esto no significa, como sostuvo Chiaramonte en 1986, que Santa Fe “responde a la imagen clásica del caudillismo” (p.181) es algo que también se demuestra en el presente artículo, ya que la capacidad de López de tomar *decisiones hipócritas* le entregó un poder de negociación y la posibilidad de cumplir con las reglas formales, que no corresponden con la *imagen clásica* de un caudillo.

19 Manifiesto del gobernador López, 26.8.1819, en AGPSF, *Papeles de López*, p. 119, n°. 160.

20 *Ibid.*, p. 120.

21 Estatuto Provisorio 1819, secc. III, en AGPSF, *Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe (ROPSF)*, p.138.

22 *Ibid.*, Sec.V. No obstante ello, la constitución reservaba al gobernador el derecho de corregir todas las

El marco institucional provisorio respondió, por un lado, a la situación compleja de la postindependencia en el Río de la Plata, donde no había muchos modelos a los que recurrir para tomar *decisiones estructurantes*, y por otro lado, dejó abierto el marco de acción para negociaciones futuras entre gobernador y elite provincial.

### *Del cabildo al caudillo*

El desarrollo real del papel de la Junta Provincial y del Cabildo reflejaba la transformación histórica sufrida por las instancias decisorias en Santa Fe durante la etapa de transición y evidenció la actuación de López en el marco de acciones abierto por la provisionalidad. El caudillo logró ampliar sus propias facultades a expensas de la institución colonial aún existente, el Cabildo, de modo que emergió de manera progresiva un fuerte gobierno unipersonal dentro de las reglas de legitimación republicana. Al comienzo del gobierno de López, las relaciones con el Cabildo aún estaban marcadas por un aprecio mutuo. Esto se debía también a las relaciones sociales dentro de la elite santafesina, dominada por unas pocas familias, que en estos años se encontraban bien representadas en el Cabildo. El Consejo Municipal elogió expresamente la capacidad del caudillo para gobernar tras haberlo elegido como gobernador en 1819, mientras López destacó el rol del Cabildo como órgano asesor para sus actividades gubernamentales: “El Gobierno espera la sanidad de sus conceptos para soportar con acierto el peso de esta autoridad”.<sup>23</sup> Las palabras muestran claramente que López, en los primeros años de su gobierno, aún tenía la sensación de depender del Cabildo como instancia decisoria de mayor tradición y arraigo en las élites locales.

No obstante ello, apenas había asegurado militarmente su propia posición, el gobernador comenzó a fortalecer la Junta Provincial, prevista por la constitución como ‘nueva’ institución, en desmedro del Cabildo. De esta manera, a comienzos de 1821, estableció nuevas reglas para la elección de los integrantes del Cabildo que indicaban, entre otros, que ya no se aceptaría la hasta entonces tolerada duplicación de funciones en el Cabildo y en la Junta, dado que el Cabildo representaría una institución de menor rango que la Junta. Paralelamente, eliminó la posibilidad del Cabildo de asumir el poder ejecutivo durante su ausencia, estableciendo que, a partir de entonces, el mismo gobernador seleccionaría a las personas que asumirían su reemplazo.<sup>24</sup> En esos

---

sentencias judiciales. Aquí se evidencia una ambivalencia en el texto constitucional que pudo contribuir a ampliar el poder del gobernador.

23 López al Cabildo, 9.7. 1819, en AGPSF, *Cabildo, Notas y Comunicaciones 1819-1832*, Tomo IV, fol. 51. El elogio del Cabildo hacia López se encuentra en Cabildo a López, 8.7. 1819 en *ibid.*, fol. 50. Algunos de los nombres de los miembros del Cabildo en este momento (José Elías Galisteo, Ramón Cabal, Vicente Roldán, Antonio Echagüe, Juan Maciel) se repitieron en otras ocasiones como miembros de la Junta Provincial.

24 AGPSF, *Cabildo, Notas y Comunicaciones 1819-1832*, Tomo IV, f. 92 y 93, y AGPSF, *Junta de representantes, oficios y notas*, Tomo I, 1820 -1827, 2.1. 1821. Para lo siguiente, véase también el artículo de Tedeschi 1994, p. 414.

mismos días, volvió a marcar las diferencias de rango –esta vez entre el Cabildo y el gobernador–, señalando al Cabildo que los alcaldes electos podrían asumir su mandato sólo tras su aprobación, “en virtud de no ser superior la calidad de la corporación electora”.<sup>25</sup> El recorte de prerrogativas formales del Cabildo culminaron en algunos “artículos de observancia” de enero de 1821 que permitieron a López establecer las reglas para el proceso interno de los debates en la institución colonial. El gobernador pareciera haber aprovechado las prácticas informales hasta entonces consideradas usuales y normales para restringir la libertad de reunión y el margen de acción del Cabildo. En efecto, las reglas establecían, entre otras cosas, que ya no podría tener lugar ningún acuerdo o correspondencia del Cabildo fuera de la sala prevista para ello y que no se tolerarían prolongadas ausencias de algunos integrantes. Además, el control financiero sobre una parte de la administración provincial fue traspasado a la Junta Provincial. En una clara señal de la aún existente disposición para transigir y de la manera hipócrita de la política de López, en el sentido descrito anteriormente, estos recortes se vieron un tanto limitados al enaltecer en el último artículo la importancia simbólica de los integrantes del Cabildo, concediéndoles la misma señal de respeto que al gobierno.<sup>26</sup>

Por las reacciones directas a las nuevas reglas, creemos que esta señal se trataba solamente de un gesto simbólico, es decir, un discurso con el fin de satisfacer a una parte del conflicto. El Cabildo, en particular, no se contentaba con los recortes financieros, solicitando a la Junta Provincial definir las competencias con mayor claridad. La Junta rechazó la solicitud del municipio y, unos días después, el gobernador ratificó dicha decisión delimitando los ámbitos de decisión de ambas instituciones y destacando las facultades de la Junta frente al Cabildo en el área política. Para ello, López se remitió a la naturaleza ‘democrática’<sup>27</sup> de la Junta: “Emana la autoridad [de la Junta] para estos actos, de la naturaleza de ellos y su Representación, pues quedarían imperfectos en otra suposición, perfeccionándolas la autoridad inferior Capitular que repugna lo político”.<sup>28</sup> El Consejo Municipal aquí se limitaba al área de la administración del municipio, mientras que la Junta se convierte en el órgano legislativo de la provincia, siendo elevada en la misma declaración –contrariamente al texto de la Constitución– a una institución permanente. Para ello López hábilmente adoptó la nueva legitimación ‘democrática’ para recortar las competencias del Cabildo y ampliar sus propias facultades de poderes decisorios.

El proceder del Gobernador refleja una política hipócrita según los términos de Brunsson, en la cual decisiones, acciones y legitimación, en parte, apuntaban en direc-

25 López al Cabildo, 8.1. 1821, en: AGPSF, *Papeles de López*, Tomo II, p. 71, Nr. 280.

26 Artículos de observancia para el muy noble é ilustre Cabildo, 5.1. 1821, en: AGPSF, *ROPSP*, p. 55f.; Tesdeschi, *Los últimos años...op.cit.*, p. 416.

27 La palabra ‘democrática’, generalmente, no fue usada por los actores de la época – como demuestra la cita de López a continuación. Se la usa aquí y en lo siguiente entre comillas para indicar que los actores se referían a una legitimación representativa de las instituciones, o sea al hecho que sus miembros fueron elegidos a través de elecciones.

28 Para este debate, ver AGPSF, *ROPSP*, p. 56-60. La cita en p. 60.

ciones diferentes. De esta manera, López justificó la degradación política del Cabildo y la consiguiente modificación de la Constitución, efectuada arbitrariamente a fines del año 1821 frente a éste con palabras claras:

[...] es máxima trillada y apoyada en el texto sagrado que la letra mata y el espíritu vivifica. [...] La salud de la Provincia es la suprema ley que liga el poder y la autoridad que invisto. El modo que según las circunstancias considere apto para salvarla, es mi deber abrazarlo, sin pararme en un Estatuto que ni mereció la aprobación de esa Corporación, ni giró los pasos correspondientes al juramento cívico de su reconocimiento.[...] Prescindiendo que como no precedió la solemnidad de jurarlo por ciudadanos, no goza de otra autoridad que la emanada de la ejecutiva mía y por lo mismo revocable cualquier artículo que pugne con los primeros objetos de su establecimiento, por el sensible cambio de circunstancias y orden de inesperados sucesos que no se tuvieron presentes a la sazón.<sup>29</sup>

La constitución establecida por López entonces fue modificada por él mismo porque aún no había recibido la aprobación del Cabildo y de los ciudadanos. No obstante ello, ocultó que había rechazado el primer borrador de constitución elaborado por la Junta Electoral. Su decisión se fundamentó con la “salud de la provincia” y las circunstancias modificadas que ya no se reflejarían en el texto de la Constitución, de modo que estaría libre para seguir el “espíritu de la constitución”. El caudillo, quien en sus acciones a menudo se remitía a la Constitución como instancia decisoria establecida formalmente, logró aquí imponer su política informal de poder, usando argumentos formales como la falta de aprobación por el Cabildo y los ciudadanos. El hecho que el Estatuto fuese provisorio le facilitó la tarea, ya que le permitió legitimarse también con las “circunstancias cambiadas”. A pesar de que la constitución provisoria de la Provincia, como máxima normativa para las decisiones políticas, no lo estipulaba, el caudillo logró recortar cada vez más la influencia política del Cabildo a favor de la posición de la Junta Provincial y de sus propios poderes, manteniendo –y esto es importante para el análisis– un *discurso* de legitimación que seguía correspondiendo a un procedimiento formalmente correcto, ‘republicano’ y hasta ‘democrático’.

Realizando un análisis diferenciado, cabe considerar que la actuación hipócrita de López, en esta situación, no significaba solamente aumentar su propio poder de decisión sin respetar los textos formales, considerándolos una mera *mise-en-scène* sin valor, sino que le sirvió para tomar decisiones que, al mismo tiempo, fortalecieron las instituciones formales, ya que también había ciertos motivos para una posición política destacada de la Junta frente al Cabildo. Durante la etapa de transición institucional en Santa Fe, la Junta no solamente poseía una mayor legitimidad ‘democrática’, dada la elección directa de sus representantes, sino que significaba, al mismo tiempo, una inclusión política de las zonas rurales, ya que sus representantes eran elegidos también en los distritos de la provincia, mientras que el Cabildo, como institución tradicional de la época de la colonia, solamente representaba un gobierno municipal, en el cual no estaba representada la campaña (Tedeschi 1994, p. 420; Chiaramonte 1997, p. 184;

29 López al Cabildo, 28.11. 1821, en AGPSF, *Cabildo, Notas y Comunicaciones, 1819-32*, tomo IV, fol. 128.

Ternavasio 2000<sup>30</sup>). La mayor legitimidad 'democrática' fue aprovechada por el caudillo para posicionar a la Junta frente al Cabildo como la instancia decisoria de mayor importancia política en el conflicto de competencias de las instituciones. Esto se debió asimismo a que la Junta actuaba en varios casos como instancia legitimadora para las decisiones del gobernador, de modo que los criterios formales –una legitimación 'democrática' del órgano legislativo de la Provincia– y la política real –un gobierno fuertemente personalizado del caudillo– confluyeron en favor de López y en favor de la construcción de una arquitectura institucional nueva para la provincia. En este caso, resultan probables los acuerdos informales entre los actores activos, aunque ya no sea posible comprobarlos por los historiadores.<sup>31</sup> Sin embargo, las referencias contenidas en las fuentes también atestiguan claramente los cambios en la estructura institucional de las instancias decisorias políticas.

De esta manera, la Junta le señaló al Cabildo en el año 1823 que, en caso de una resolución judicial cuestionada, "á VS. no competía la remisión de la causa, puesto que carece en cuerpo del derecho de perseguirla y administrar justicia".<sup>32</sup> La Junta misma aquí señala el recorte en las competencias del Cabildo como claro indicio de su posición jerárquica superior que, en el ínterin, se daba por hecho. Esta posición es destacada una vez más por López al año siguiente, cuando, luego de ser reelecto como gobernador, contrariamente al texto previsto con motivo de su investidura, jura: "reconocer á esta Honorable Junta con todas las atribuciones competentes, como Representación de la voluntad general de la provincia".<sup>33</sup> Aquí también se cumple con la nueva legitimación 'democrática', a saber, la Junta como representación de la voluntad general de la provincia. En los años subsiguientes, el Cabildo continuó perdiendo cada vez más importancia, de modo que, a menudo, resultaba difícil reunir el número necesario de integrantes, dado que los representantes designados, por diversas razones, deseaban eximirse del trabajo en el Consejo Municipal (Tedeschi 2003, p. 49).<sup>34</sup>

La disolución definitiva del Cabildo ocurrió recién a fines de 1832, siendo los motivos decisivos principalmente aspectos de tipo económico, aparte de la dificultad de encontrar integrantes para el Consejo Municipal. Por una parte, el mismo López adujo la sospecha de irregularidades financieras, concretamente el pago ilícito de un secretario municipal.<sup>35</sup> Por otra parte, se argumentó la disolución con la fusión de la adminis-

30 Para el caso de Buenos Aires.

31 Se debe tomar en cuenta que la administración de la provincia de Santa Fe carecía de recursos y de personal, por lo que se repiten muchas veces los mismos nombres en los cargos de la Junta o del Cabildo, lo que seguramente favoreció las negociaciones informales. Para la precariedad de la administración de Santa Fe todavía en la segunda mitad del siglo XIX, ver: De los Ríos 2013.

32 Oficio de la Junta al Cabildo, 2. 11. 1823, in: AGPSF, *Cabildo, Notas y Comunicaciones, 1819-32*, Tomo IV, fol. 183.

33 AGPSF, *ROPSF*, 5.1. 1824, p. 105.

34 Sobre problemas similares en el Cabildo de Córdoba, ver Agüero 2012.

35 López al Cabildo, 28. 7. 1832, en AGPSF, *Cabildo, Notas y Comunicaciones, 1819-32*, Tomo IV, fol. 304.

tración financiera de la provincia y el ahorro de los gastos para el Cabildo.<sup>36</sup> En efecto, coincidió con el momento en que López logró acumular el mayor poder y fuerza decisoria. Luego de incrementar aún más su prestigio nacional gracias a sus éxitos militares en la guerra civil contra los unitarios entre 1829 y 1832, se dirigió a la Junta con una carta para aprovechar el período de paz que se iniciaba. El propósito consistía en impulsar definitivamente el desarrollo institucional interno y para proteger la frontera norte contra los continuos ataques de los indígenas, anunciando claramente sus intenciones:

[...] es ya tiempo de que se contraiga la Autoridad al arreglo y organización de la provincia, destruyendo máximas y usos inveterados, creados en consonancia con el sistema de dependencia en que por tanto tiempo permaneció la provincia y que en el actual sistema le son notablemente dañosas.<sup>37</sup>

Se trataba entonces de “destruir” las instituciones que databan del período de la dependencia, es decir, instituciones que procedían de la época del antiguo régimen, indicio que asimismo había comprendido la Junta.

En ello coincidieron dos acciones que se originaron con la intención del caudillo de impulsar el desarrollo interno de la provincia y de asegurar la frontera norte. Por una parte, la Junta dotó al caudillo de “facultades extraordinarias” que le permitían gobernar a través de decretos sin considerar el poder legislativo.<sup>38</sup> Por otra parte, en octubre de 1832, la Junta aprobó una ley para disolver el Cabildo a fines de año.<sup>39</sup> Al disolver el Cabildo, aparte de los aspectos financieros, se volvió a destacar que “este había dejado de ser representativo, parecía insignificante su existencia, pues estando hoy la provincia representada con más propiedad, parecía excusado de existir dicho Cuerpo, sin otro objeto que sostener una costumbre”.<sup>40</sup> La falta de legitimidad ‘democrática’ se convirtió en la ruina del Cabildo, al mismo tiempo que la provincia le otorgó al caudillo poderes extraordinarios –con respaldo legal–, que hicieron posible un régimen casi dictatorial. Aquí nuevamente se revela el proceder *hipócrita* de López, quien pudo seguir ampliando su posición decisoria, que tomaba características dictatoriales, de modo formalmente correcto y de acuerdo con la nueva legitimación ‘democrática’ y, de igual manera, se consolidó la nueva arquitectura institucional de la provincia.

Creemos que inmediatamente después de disolverse el Cabildo, López supo aprovechar su posición para tomar otras *decisiones estructurantes* – y otra vez de manera provisoria– al plantearse el tema del reordenamiento de los ámbitos de competencia del Consejo Municipal.<sup>41</sup> Un acontecimiento clave se encuentra con el interrogante en torno a la nueva regulación de la justicia, es decir, la designación de jueces, por lo que la

36 AGPSF, ROPSF, p.233. Aquí también eran similares las causas en Córdoba, ver Agüero, *op.cit.*, p. 71 ss.

37 *Ibid.*, 12. 7. 1832, p. 230.

38 *Ibid.*, p. 231-32.

39 *Ibid.*, p. 233.

40 *Ibid.*, p. 233.

41 Para el resultado concreto de este reordenamiento en el plano de la justicia, ver Barrera 2016, p. 433 ss.

Junta creó una comisión que debía elaborar una propuesta para la disolución definitiva del Cabildo para enero de 1833. Luego que la comisión, dado el corto tiempo, no pudiera presentar propuestas hasta enero, ella misma sugirió la continuidad del Cabildo hasta finalizar el trabajo de la comisión.<sup>42</sup> Ello fue rechazado en términos duros por López con referencia a la ley de la Junta para la disolución del Cabildo, dado que una prórroga del Cabildo solamente tendría por resultado, “poner en ridículo á esta misma Honorable Representación, y calificar de imbécil la Autoridad Ejecutiva”.<sup>43</sup> Por ende, como solución, se recurrió a los “facultades extraordinarias” que le permitían diseñar el desarrollo interno de la provincia, de modo que se dejó en manos del gobernador la creación del sistema de justicia, estableciendo éste las reglas para las facultades de los jueces.<sup>44</sup> Eventualmente, también esta *decisión estructurante* se resolvió de manera provisoria, ya que no solamente la ley que facultó a López de dictar el reglamento judicial mencionó “las exigencias de las actuales circunstancias”, dejando así abierta la posibilidad de un cambio de circunstancias que legitimaba un cambio de reglamento, sino también el reglamento mismo se llamaba “reglamento provisorio”, dejando una posible solución final para el futuro.<sup>45</sup>

La etapa de transición determinada por la nueva situación política general permitió entonces a López, por una parte, disolver la institución tradicional del Cabildo y, por otra, ir ampliando continuamente sus propias facultades decisorias y la posición institucional de la Junta, sin entrar en contradicción con los nuevos principios de la legitimación del poder político. Cabe mencionar que, en este contexto, ni el otorgamiento de facultades extraordinarias ni la atribución para establecer una nueva normativa para el sistema judicial se produjo por unanimidad de la Junta.<sup>46</sup> Este hecho demostró que, durante estos años, López nunca logró un control completo de la elite santafesina. Así, existieron voces críticas frente a la concentración de poderes dictatoriales de López, quien, sin embargo, a comienzos de 1830, probablemente también por su proceder hipócrita, pudo satisfacer varias demandas a la vez, sin enfrentar resistencias serias en su propia provincia. Creemos que sus facultades extraordinarias permitieron que satisficiera las demandas de los grupos que requerían una rápida reacción a los ataques indígenas –e incluso los que pidieron una construcción institucional más sóli-

---

42 AGPSF, ROPSF, p. 239.

43 *Ibid.*, p. 239.

44 *Ibid.*, p. 240. Además, se señaló que la estructuración de la justicia en otras provincias también correspondería a la esfera de influencia del gobernador; Barriera 2016, p. 437 ss.

45 *Ibid.*, p. 240 para la primera cita y p. 242 para la segunda cita. Con esto no queremos contradecir la interpretación de Barriera 2016, respecto a que el reglamento judicial de 1833 haya sido el verdadero fin de la institucionalidad colonial para Santa Fe. La idea de las *decisiones estructurantes provisorias* significa que ellos incluyeron la *posibilidad* de un cambio en el futuro (lo que aumentó la capacidad de maniobra de los actores decisivos), pero no la *obligación* de un cambio. Que la justicia de paz de Santa Fe, inaugurada en 1833, se clausuró –siguiendo a Barriera– recién en 2011, entonces, no le quita valor a la tesis aquí presentada.

46 AGPSF, ROPSF, p. 241.

da y rápida de la provincia, como muestra el ejemplo del sistema judicial– y el discurso ‘democrático’ y el fortalecimiento de la Junta permitieron que se posicionara bien frente a las elites provinciales y las demás provincias.

La disolución del Cabildo condujo, entonces, a un quiebre definitivo con la estructura institucional del antiguo régimen. En el nuevo diseño decisorio de la provincia, ocupaban una posición destacada el caudillo, como poder ejecutivo, y la Junta Provincial, como poder legislativo. En rigor de verdad, existía también un rudimentario poder judicial conformado por los jueces designados por López. En la década de 1830, Santa Fe representaba una república caracterizada formalmente por la división de poderes y el acceso ‘democrático’ a los cargos –la Junta era elegida en forma directa, luego ésta elegía al gobernador–, correspondiéndose así al nuevo discurso de legitimidad ‘democrática’. La nueva situación política de la etapa de transición fue codeterminante para el fin del Cabildo que, como institución del antiguo régimen, ya no se consideraba conforme a la nueva época.<sup>47</sup> Además de las mencionadas dificultades para la provisión de puestos y los problemas financieros, la mayor capacidad inclusiva de la Junta también probó ser un argumento importante. Ésta representaba a la Provincia como un todo, mientras que el Cabildo permanecía cada vez más limitado a tareas administrativas dentro de la capital de Santa Fe.

Por estos motivos, retrospectivamente más bien surge la inquietud por las razones que llevaron a una disolución tan tardía del Cabildo en Santa Fe, considerando que en numerosas otras provincias esta institución colonial ya había desaparecido hacia comienzos de los años 1820 (Tedeschi 2003, p. 68; Ternavasio 2000). A modo de hipótesis, es posible suponer que López, a principios de su mandato, aún dependía de la “antigua” élite colonial de Santa Fe, cuya influencia política se manifestaba más claramente a través del Consejo Municipal. Ante los numerosos conflictos en la provincia en los años 1810, el Cabildo había demostrado ser la única instancia estable en la estructura institucional, mientras que la posición del gobernador puede ser considerada aún débil. Las palabras de elogio sobre el Cabildo, citadas al inicio, también indicaban que a López le importaba especialmente asegurar su posición. Una vez logrado esto, gracias, sobre todo, al éxito militar, el caudillo, probablemente inspirado por la disolución del Cabildo en Buenos Aires en 1821 (Ternavasio 2000), comenzó a limitar gradualmente las atribuciones del Consejo Municipal. El hecho de que, a comienzos de la década de 1820, aún no siguiera por completo el ejemplo de Buenos Aires, puede explicarse con la razón fundamental de que, dentro de las competencias vagamente delimitadas entre el Cabildo y la Junta, al gobernador le correspondía el papel de “árbitro”. La permanencia de una instancia decisoria tradicional que interactuaba con la creación de una nueva

---

47 El “éxito” del gobernador en sus negociaciones con la elite santafesina se refleja también en los nombres de los miembros de la Junta Provisional al momento de disolver el Cabildo, ya que en la nueva institución “fuerte” no se repite ningún nombre de los miembros del antiguo Cabildo al momento de asumir el poder López, AGPSF, *ROPSF*, p. 233 (los miembros que votaron la disolución del Cabildo eran Bernardo Echagüe, José Echagüe, José Ignacio Echagüe, Luis Aldao, Domingo Crespo y Alberto Basaldúa).

institución 'democrática' permitió que el caudillo mantuviera un margen de maniobra suficientemente amplio para sus propias decisiones políticas, dado que actuaba como última instancia en la toma de decisiones provinciales. Para ello, la Junta fue cumpliendo con el tiempo cada vez mejor su papel legitimador para el caudillo (Tedeschi 2003, p. 74; Goldman y Tedeschi 1998, p. 140). Así, López pudo llevar adelante la tarea de crear instituciones representativas en la provincia, acumulando al mismo tiempo facultades decisorias casi dictatoriales. Entonces, no es arriesgado suponer que la hipocresía, concebida en los términos de Brunsson, ayudó a mantener un poder relativamente estable durante veinte años en su provincia. Ello, a su vez, permitió que afanzara la arquitectura institucional de acuerdo a los "nuevos" tiempos, pero manteniendo su estatus provisorio, y que paralelamente pudiera recurrir a la fuerza o a decisiones autoritarias cuando lo estimase necesario, sin encontrar demasiada resistencia dentro de la provincia.

## CONCLUSIONES

El Cabildo de Santa Fe se disolvió relativamente tarde en comparación con la mayoría de los Consejos Municipales de las otras provincias del Río de la Plata. López, desde el inicio de su gobierno fijó, con la Constitución provisorio y la creación de la Junta, un nuevo marco institucional para el proceso de toma de decisiones, conservando al mismo tiempo la institución tradicional del Cabildo, es decir, una arquitectura institucional provisorio. De este modo, legitimó su posición de poder de acuerdo con los nuevos estándares, pero asumiendo al mismo tiempo el rol del árbitro en el conflicto de competencias entre antiguas y nuevas instituciones. Santa Fe no carecía de instituciones decisorias formales, sino que más bien sobreamaban, permitiendo que el caudillo, como instancia última, ampliara su propia libertad de acción para la toma de decisiones políticas. Así, López socavó lentamente las funciones del Cabildo, ejecutando la ruptura con la estructura decisorio antiguo, sólo una vez asegurada formalmente su propia posición de poder a través de las facultades extraordinarias y el funcionamiento regular de la nueva Junta Provincial.

La etapa de transición tras la independencia ofrecía un espacio de maniobra para un marco provisorio, ambivalente e informal para la toma de decisiones que, si bien debía seguir a la nueva legitimación republicana, dejaba espacio para la tradición de instituciones del antiguo régimen y decisiones autoritarias. Son concluyentes, para este análisis, las palabras de Natalio Botana sobre el régimen creado en Santa Fe: "La combinación entre soberanía popular y hegemonía del poder ejecutivo imprimía en este régimen una marca original" (Botana 2016, p. 228). Esta "marca original", se argumenta aquí, consistía en que el caudillo, a menudo, ejercía una política hipócrita en la cual decisiones, acciones y legitimación no siempre coincidían. Sin embargo, no servía solamente al interés personal propio, como afirmaba la historiografía durante mucho tiempo, sino que, a pesar de ello –o en parte precisamente por ello–, contribuyó al desarrollo institucional que adoptaba rasgos republicanos y 'democráticos', sirviendo

como base para la formación de la nación estado de Argentina en la segunda mitad del siglo XIX. En otros términos, caudillos como López habían entendido que necesitaban recurrir a las instancias de decisión formales republicanas para asegurar la adhesión voluntaria en términos de Arendt a su poder, logrando al mismo tiempo aumentar su poder de sanción a través de sus decisiones *hipócritas*. Pero éstas llevaron, como ha demostrado este breve análisis, a un desarrollo institucional provisorio, subrayando una característica esencial poco estudiada del proceso de formación de Estado en el Río de la Plata de la postindependencia.<sup>48</sup>

La provisionalidad se transformaría en una solución estable y a la larga –y aquí se abre una puerta para futuras investigaciones– podría haber quitado valor a las decisiones estructurantes institucionales como constituciones y leyes fundamentales, ya que se presentaban como soluciones temporales, sujetas a cambios si las circunstancias así lo pidiesen. El precio del alto margen de maniobra de los principales actores de la época consistió en dejar el arreglo definitivo del marco formal de los procesos de toma de decisiones políticas para el futuro. La institucionalidad en el Río de la Plata siempre apuntaba hacia el futuro y el presente estaba sujeto a cambios, que, por un lado, dejaban espacio de maniobra para los actores capaces de tomar decisiones *hipócritas* en el sentido descrito y, por otro lado, se transformaban en fuente de conflictos políticos, ya que nunca aseguraban una solución duradera.

Otro ejemplo para ilustrar la tesis podría ser el Pacto Federal de 1831. Allí se regulaban las relaciones interprovinciales hasta la caída de Rosas en 1852.<sup>49</sup> Tal Pacto no tenía la palabra “provisorio” en su título, pero sí estableció, en su artículo número 15, la idea de una comisión representativa de los gobiernos provinciales “[i]nterin dure el presente estado de cosas, y mientras no se establezca la paz pública de todas las provincias de la República”.<sup>50</sup> De esta manera, también en el pacto más importante de la primera mitad del siglo, se integró una salvedad provisorio, dejando el arreglo permanente para el futuro. La provisionalidad llevó a conflictos, entre otros, con la provincia de Corrientes, que había participado en las negociaciones del Pacto Federal, pero que, al principio, no quiso firmarlo, porque la provincia tenía, por varias razones, un interés primordial en establecer una constitución “nacional” y el Pacto “no fixa un termino, para proceder al arreglo de los intereses generales del Pais”.<sup>51</sup> Corrientes mencionó de manera explícita la falta de un arreglo permanente para los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, pero no pudo imponer sus criterios. Justamente esta

---

48 Muchas –no todas– de las primeras constituciones de los estados-provincias en el Río de la Plata se concebían como “provisorias”, ver Chiaramonte 2016, p. 122 ss.

49 El ejemplo se da solamente para subrayar la idea de las *decisiones estructurantes provisorias*; somos conscientes de que no abordamos todas las facetas del proceso de toma de decisión que llevó al Pacto Federal; ver Ternavasio 2009, p. 171 ss.

50 Pacto Federal, art. n° 15, en: Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe, Tomo II: Documentos, Santa Fe, 1969, p. 57.

51 Corrientes a Santa Fe, 18. 01. 1831, en AGPSF, *Varios Documentos*, Tomo II, 1817-1852, Nr. 406.

*decisión estructurante provisorio* del Pacto Federal permitió a Buenos Aires y a Santa Fe retirar sus representantes de la comisión establecida después de un año y medio de trabajo y justo antes de empezar a negociar una posible constitución nacional –y esto sin incumplir el Pacto formal–.<sup>52</sup>

En otros términos, la manera *hipócrita* de tomar decisiones políticas llevó al establecimiento de *decisiones estructurantes provisorias*, dejando el arreglo institucional del país a una constante proyección hacia el futuro. La *espera del futuro* se transformó, al mismo tiempo, en solución *provisoria* y en fuente constante de conflictos políticos, ya que la falta de una solución permanente mantenía latente la posibilidad de un nuevo conflicto. Las conclusiones son pues ambivalentes: las decisiones *hipócritas* y las *estructuras provisorias*, en muchos casos, constituían una solución efectiva y a veces quizás también necesaria frente a la situación compleja de la postindependencia. A su vez, brindaban un gran margen de maniobra a los actores decisorios, como demuestra el caso de López en Santa Fe. Igualmente, las decisiones derivadas de este período no podían transformarse en una solución final a los problemas del proceso de construcción de Estado provincial o nacional. Creemos que se encuentra en las *decisiones estructurantes provisorias* razones para los numerosos conflictos políticos en el Río de la Plata de la postindependencia. El propósito del presente artículo era examinar los procesos de toma de decisiones políticas en Santa Fe, pero también las formas de legitimación aportando algunos elementos teóricos para el mejor entendimiento de una época tan importante para el desarrollo histórico de la futura Argentina.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, J., 2010. The Rites of Statehood: Violence and Sovereignty in Spanish America, 1789-1821. *Hispanic American Historical Review*, vol. 90, n° 3, pp. 391-422.
- AGÜERO, A., 2012. La Extinción del Cabildo en la República de Córdoba, 1815-1824. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, Tercera serie, n° 37, segundo semestre, pp. 43-84.
- ARENDRT, H., 1970. *Macht und Gewalt*. München: Pieper. (versión en español: 2005. *Sobre la violencia*. Madrid: Herder).
- AYROLO, V. y E. MÍGUEZ, 2012. Reconstruction of the Socio-Political Order after Independence in Latin America. A Reconsideration of Caudillo Politics in the River Plate. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, vol. 49, pp. 107-131.
- BARRIERA, D., 2016. La supresión del cabildo y la creación de los juzgados de paz: dimensión provincial de la justicia de equidad en el litoral rioplatense (Santa Fe, 1833). En E. CASELLI (ed.), *Justicias, agentes y jurisdicciones. De la monarquía hispánica a los estados nacionales (España y América, siglos XVI-XIX)*. Madrid: Fondo de Cultura Económica. pp. 427-450.

<sup>52</sup> Ver, entre otros: Reunión de la Comisión Representativa, n° 29, 07. 01. 1832, en *Documentos para la Historia Argentina, Tomo XV, La Liga Litoral*, Buenos Aires 1922, p. 361. Las razones por el retiro de Buenos Aires y Santa Fe eran distintas (Ternavasio 2009, p. 174). Lo que importa aquí es el hecho de que lo provisorio fue una de las características estructurantes de la toma de decisiones políticas.

- , 2017. La justicia de paz en la provincia de Santa Fe (1833-1854): justicia de proximidad, justicia de transición. En M. CORDERO, R. GAUNE y R. MORENO (eds.), *Cultura legal y espacios de justicia en América, siglos XVI-XIX*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. pp. 289-312.
- BOTANA, N., 2016. *Repúblicas y monarquías. La encrucijada de la independencia*. Buenos Aires: Edhasa.
- BRAGONI, B., 2012. *José Miguel Carrera. Un revolucionario chileno en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Edhasa.
- BRAINSBOIN, H., 2014. *Mendoza federal: entre la autonomía provincial y el poder de Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BRUNSSON, N., 2007. *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- BYUNG-CHUL, H., 2005. *Was ist Macht?* Stuttgart: Reclam. (versión en español: 2016. *Sobre el poder*. Barcelona: Herder).
- CHIARAMONTE, J., 1986. Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX. *Desarrollo Económico*, vol. 26, n° 102, pp. 175-196.
- , 1991. *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- , 1997. *Ciudades, Provincias, Estados. Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Ariel.
- , 2010. The "Ancient Constitution" after Independence (1808 – 1852). *Hispanic American Historical Review*, vol. 90, n° 3, pp. 455-488.
- , 2016. *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Buenos Aires: Sudamericana.
- CID, G., 2017. El temor al «reinado del populacho». El concepto de democracia durante la Independencia chilena. *Universum*, vol. 32, n° 1, pp. 195-212.
- CUADRO CAWEN, I., 2014. Democracia. En G. GAETANO (coord), *Historia conceptual. Voces y conceptos de la política oriental, 1750-1870*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2da. edición.
- DAMIANOVICH, A., 2015. El centralismo de Buenos Aires desde el inicio de la Revolución de Mayo. En: Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe (ed.), *Bicentenario de la Autonomía Provincial Santafesina 1815-2015*. Santa Fe. pp. 23-27.
- DE LOS RÍOS, E. 2013. An Approach to analyzing a provincial administration through the treasury: Santa Fe, Argentina, in the latter half of the nineteenth century. En J. GARAVAGLIA y J. PRO RUIZ (eds.), *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*. Cambridge: Cambridge Scholars. pp. 272-301.
- DI MEGLIO, G., 2008. República. En: N. GOLDMAN. *Lenguaje y Revolución. Conceptos políticos claves en el Río de la Plata 1780-1850*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 145-158.
- FRADKIN, R. y S. RATTO, 2008. Conflictividades superpuestas. La frontera entre Buenos Aires y Santa Fe en la década de 1810. *Boletín Americanista*, año LVIII, n° 58, pp. 273-294. Barcelona.
- GARAVAGLIA, J. et al., 2012. *Las fuerzas de guerra en la construcción del Estado. América Latina, siglo XIX*. Rosario: Prohistoria.
- GOLDMAN, N. y SALVATORE, R., 1998. *Caudillismos Rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires: Eudeba.
- GOLDMAN, N. y TEDESCHI, S., 1998. Los tejidos formales del poder. Caudillos en el interior y el litoral rioplatenses durante la primera mitad del siglo XIX. En: N. GOLDMAN y R. SALVATORE. *Caudillismos Rioplatenses. Nuevas miradas a un viejo problema*. Buenos Aires: Eudeba. pp. 135-158.
- GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, P., 2015. Introducción. Independencias iberoamericanas: hacia un nuevo paradigma complejo y global. En: P. GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS. *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. pp. 11-33.
- LAFFORGUE, J., 1999. *Historias de caudillos argentinos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- LANTERI, A., 2013. *Actores e identidades en la construcción del estado nacional. (Argentina, siglo XIX)*. Buenos Aires: Teseo.
- LUHMANN, N., 1993. Die Paradoxie des Entscheidens. *Verwaltungsarchiv*, vol. 84, pp. 287-311.
- , 2011. *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: VS Verlag.

- LYNCH, J., 1981. *Argentine Dictator: Juan Manuel de Rosas, 1829-1852*. Oxford: Clarendon.
- , 1993. *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Madrid: Fundación Mapfre.
- MATA, S., 2008. *Los gauchos de Güemes. Guerras de independencia y conflicto social*. Buenos Aires: Sudamericana.
- MARCH, J., 1994. *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- McFARLANE, A., 2014. *War and Independence in Spanish America*. New York: Routledge.
- PALACIOS, G., 2007. *Ensayos sobre la Nueva Historia Política en América Latina, siglo XIX*. México: El Colegio de México.
- PORTELLO VALDÉS, J., 2016. *Historia mínima del constitucionalismo en América Latina*. México: El Colegio de México.
- RABINOVICH, A., 2013. *La société guerrière. Pratiques, discours et valeurs militaires dans le Rio de la Plata, 1806-1852*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- REEMTSMA, J., 2008. *Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne*. Hamburg: Hamburger Edition.
- RIEKENBERG, M., 2010. *Caudillismus. Eine kurze Abhandlung anhand des La Plata-Raums*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- , 2016. *Violencia segmentaria. Consideraciones sobre la violencia en la historia de América Latina*. Madrid y Frankfurt: Vervuert.
- SABATO, H., 2018. *Republics of the New World. The Revolutionary Political Experiment in Nineteenth Century Latin America*. Princeton - Oxford: Princeton University Press.
- SCHIMANK, U., 2005. *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*. Wiesbaden: Springer.
- SCHMIT, R., 2004. *Ruina y resurrección en tiempos de guerra: sociedad, economía y poder en el Oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- STOLLBERG-RILINGER, B., 2013. Von der Schwierigkeit des Entscheidens. En: Deutscher Hochschulverband. *Glanzlichter der Wissenschaft – Ein Almanach*. Stuttgart: Universitätsverlag Winter. pp. 145-154.
- , 2016. *Cultures of Decision-Making*. German Historical Institute London. The 2015 Annual Lecture. London: The German Historical Institute London.
- SUJAY, R., 2008. Arbiters of Change: Provincial Elites and the Origins of Federalism in Argentina's Littoral, 1814-1820. *The Americas*, vol. 64, n.º. 4, pp. 511-546.
- TEDESCHI, S., 1994. Los últimos años de una institución colonial: el Cabildo de Santa Fe y su relación con otros espacios político-institucionales entre 1819 y 1832. *Revista de la Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe*, n.º. LIX, pp. 409-429.
- , 1999. López. En: J. LAFFORGUE. *Historias de Caudillos Argentinos*. Buenos Aires: Alfaguara. pp. 199-234.
- , 2000. Caudillo e Instituciones en el Río de la Plata. El caso de Santa Fe entre 1819 y 1838 [en línea]. Consultado: 19.05.2017. Disponible en: <http://historiapolitica.com/dossiers/representacionorigenes/>
- , 2003. *Política e instituciones en el Río de la Plata. El caso de Santa Fe entre 1819 y 1838*. Tesis de maestría: Universidad Internacional de Andalucía. [Inédita].
- , 2004. La vocación de memoria en los homenajes: 'Justicia al mérito'. En: A. EUJANIAN y C. VIANO (eds.), *Historia, memoria y pasado reciente*. Rosario: Prohistoria.
- , 2015. El Estatuto Provisorio de 1819, un bien cultural santafesino. En: A. CECCHINI DE DALLO y G. VITTORI (eds.), *Santa Fe en la gestación y desarrollo de la Argentina*. Santa Fe: Espacio Santafesino. pp. 145-148.
- TERNAVASIO, M., 2000. La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿Crónica de una muerte anunciada? *Boletín del Instituto de Historia Argentina e Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, n.º 21, 1.º semestre, pp. 33-73.
- , 2007. *Gobernar la revolución: poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- , 2009. *Historia de la Argentina, 1806-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- TÍO VALLEJO, G., 2001. *La república extraordinaria: Tucumán en la primera mitad del siglo XIX*. Rosario: Prohistoria.