

**Gobernar la ciudad:  
justicia de paz, jefatura política y municipalidad. Rosario  
(Santa Fe, Argentina) 1858-1872**

**Govern the city:  
justice of the peace, political leadership and municipality. Rosario  
(Santa Fe, Argentina) 1858-1872**

Evangelina de los Ríos

Centro de Estudios de Historia Social de la Justicia y el Gobierno,  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

eddelosrios@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6937-5981>

## Resumen

El presente artículo examinará los cambios políticos y administrativos que se sucedieron en la ciudad de Rosario a partir de la instalación del cuerpo municipal. Se mostrará que su creación formó parte de un proceso de equipamiento político a partir de una compleja variedad de instituciones (Jefatura Política, Jefatura de Policía, Juzgado de 1ra Instancia, Comisaría, Tribunal de Comercio, etc.) que redefinió la administración y modificó la estructura institucional del gobierno local. Las preguntas que guían la investigación son: ¿Cómo se gobernaba la ciudad? ¿Qué significó para la administración local la creación de la municipalidad? ¿Qué impacto tuvo su instalación en la dinámica política? ¿Cuál fue su injerencia a nivel local?

**Palabras clave:** Municipalidad, gobierno, ciudad, Rosario, siglo XIX.

## Abstract

This article will examine the political and administrative changes that took place in the city of Rosario from the installation of the municipal body. It will be shown that its creation was part of a process of political equipping from a complex variety of institutions (Political Headquarters, Police Headquarters, Court of First Instance, Commissioners, Commercial Court, etc.) that redefined the administration and modified the institutional structure of local government. The questions that guide the investigation are: how was the city governed? What did the creation of the municipality mean for the local administration? What impact did its installation have on the political dynamics? What was your interference at the local level?

**Key words:** Municipality, government, city, Rosario, XIX Century.

**Recibido:** 14 de noviembre de 2022 - **Aceptado:** 16 de febrero de 2023

## 1. Introducción

En la Argentina, la conformación de municipalidades tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XIX. La gradual supresión de los cabildos y la posterior absorción de sus potestades por parte de los gobiernos provinciales rioplatenses, durante las primeras décadas del siglo XIX, no fueron reemplazados entonces por nuevas instituciones locales de atribuciones municipales equiparables

(Ternavasio, 1991: 58-67). Investigaciones actuales han remarcado diferentes aspectos de la implementación de los cuerpos municipales en el marco de consolidación del estado nacional (Chiaromonte, 2008; Canedo, 2018a, 2019, 2020; Kozul, 2020; Rodríguez, 2010). En esta línea, algunos trabajos han abordado los procesos de municipalización haciendo hincapié en la dinámica entre las diferentes esferas de gobierno (nacional/provincial/municipal) que acompañaron la conformación

de una red de vínculos y tensiones entre municipios y gobiernos provinciales/nacionales (Buchbinder, 2010; Roldán, 2017).

El horizonte que guía esta investigación es analizar el surgimiento de la municipalidad en el marco de la conformación de los estados provinciales rioplatenses durante el siglo XIX, teniendo como laboratorio particular la ciudad de Rosario.<sup>1</sup> Se partirá de una pregunta central: ¿Cómo se distribuyeron las funciones a partir de la instalación de una nueva esfera de gobierno, la municipal, en el entramado político-administrativo de la ciudad? El presente artículo forma parte de un proyecto más amplio que propone estudiar la configuración de la administración del mundo urbano abrevando tanto en los aportes provenientes del campo de la Historia social de la justicia (Barriera, 2019: 163-203) como en aquellos estudios que han puesto de relevancia los saberes y las prácticas que acompañaron la conformación de una administración (Bohoslavsky y Soprano 2010; Plotkin y Zimmermann, 2012) y la reconstrucción de perfiles de los funcionarios (Garavaglia, 2010 y 2012). Cuestiones que han permitido dar

cuenta de la complejidad social y política de la administración (Di Liscia y Soprano, 2017).

Durante las décadas de 1850 y 1860, Rosario jugó un papel central como articulador del espacio económico-mercantil. Una situación que modificó tanto su fisonomía urbana como su estructura político-administrativa. En este contexto fue necesario equipar el territorio a través de una compleja variedad de instituciones (Jefatura política, Juzgado de 1era Instancia, Jefatura de policía, municipalidad) y agentes (jueces, alcaldes de barrio, policías, serenos, entre otros) con diferentes funciones en el gobierno de la ciudad. El concepto de “equipamiento político de un territorio” incluye las acciones de diversos agentes y de distintos tipos –que atienden a conseguir un resultado orientado por esta voluntad de ordenamiento– y las expresiones simbólicas o físicas que este accionar va imprimiendo tanto en el terreno como en la concepción de su relación con las instituciones políticas (Barriera, 2006: 378-9). La instalación de los cuerpos municipales significó la delegación de un conjunto de funciones y prerrogativas al ámbito local al tiempo que, como sostienen

Canedo y Pyke: “[...] la desigual fortaleza e institucionalización de las municipalidades en cada configuración política influyó, entre otros factores, en los caminos transitados y la importancia dada los gobiernos locales en la construcción y limitaciones de los noveles estados [...]” (2020). Se examinarán las transformaciones en la forma en que se gobernaba la ciudad y la reconstrucción del entramado de relaciones –políticas, judiciales, policiales, administrativas, etc.– en las cuales se hallaba inserta. El conjunto de instituciones y autoridades que coexistieron con el surgimiento de la municipalidad mostrará lo complejo que resultó su proceso de conformación.

Centraremos el análisis entre los años 1852 y 1872. El arco temporal parte de un posicionamiento metodológico que centra la atención tanto en los procesos de cambios institucionales y normativos que transformaron el gobierno de la ciudad. Se marca como punto de inicio el año 1852 con la designación de Rosario como ciudad. No obstante, la creación de la jefatura política de Rosario (1854) representó un punto de inflexión de un proceso que acompaña numerosas modificaciones

políticas, institucionales y normativas que contribuyeron a redefinir la administración local y la estructura institucional en la que se enmarcó la creación del cuerpo municipal (Barriera, 2010: 63). Para 1872 la reforma de la Constitución provincial contempló un nuevo régimen de Municipalidades que modificaron profundamente el esquema político-institucional.

Para esta investigación se consultaron materiales provenientes de diversos acervos. Los decretos sobre la organización administrativa y judicial de Rosario se encuentran compilados en el Registro Oficial de Santa Fe (en adelante ROSF). El Archivo de la Legislatura Provincial (en adelante ALP) cuenta con fuentes de suma riqueza. En el mismo constan los distintos proyectos presentados a la Legislatura –tanto aquellos que quedaron en el papel como los efectivamente ejecutados– así como las transcripciones de los debates que se sucedían al interior del recinto durante cada sesión. Una parte importante de la documentación proviene del fondo Jefatura Política del Archivo del Museo Histórico Provincial de Rosario “Dr. Julio Marc” (en adelante AHPJM). La pesquisa

se centró en los legajos denominados: *Jueces de paz de la ciudad*, *Jefatura política de Rosario*, *Jefatura de policía*, *Juzgado de 1º Instancia*, *Municipalidad* y fojas sueltas englobadas bajo la signatura *Documentos varios* o *Borradores*.

## 2. Rosario, de villa a ciudad (segunda mitad del siglo XIX)

Hacia la segunda mitad del siglo XIX la imagen de Rosario se modificó notoriamente. Descripta por Charles Darwin en 1832 como un caserío disperso con unos dos mil habitantes, la villa sufrió una profunda transformación en su fisonomía urbana, sus instituciones y la forma en que se gobernaba su territorio (Darwin, [1832] 1982: 30). El entramado urbano se componía de poco más de cuarenta casas de azotea –propiedad de familias importantes– ubicadas cerca de la plaza central. El resto eran míseros ranchos de paja (Carrasco, 1887: 220-222). Todavía en 1848 W. Mac Cann, uno de los viajeros que mejor relató la situación de Rosario, retrataba a la villa con la siguiente descripción:

“Entramos a la población durante la siesta: las casas y las tiendas estaban, en consecuencia, cerradas y escasamente se veía un individuo en las calles. La población es aproximadamente de cuatro mil. En la plaza se alza la Iglesia, construcción moderna que se supone, e imagino, ser copia del tempo inglés de Buenos Aires [...] Hay dos escuelas, una para varones y otra para niñas [...] En el puerto estaban atracadas tres goletas descargando mercaderías de Montevideo y recogiendo carga para el mismo destino. Una tropa de mulas, destinada a conducir mercancías por las provincias del norte, pastaba en los alrededores [...] Rosario es el principal emporio de comercio de la provincia de Santa Fe y el puerto por donde las provincias de Córdoba, Mendoza, San Luis y algunas otras realizan necesariamente su comercio exterior. Una vez que los vapores puedan remontar el río Paraná, llegando hasta el Paraguay, todo el intercambio comercial de las provincias del norte se efectuará por este puerto. La situación favorable de Rosario, así como la inmensa extensión de su suelo fértil, accesible a sus habitantes, harán siempre de esta ciudad un centro próspero, propicio a la industria

y laboriosidad de sus habitantes. Después de Montevideo, Rosario está destinado a ser el cuerpo más importante de esta parte de América” (Mc Cann, 1969: 223-24).

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, el proceso iniciado luego de la caída de Juan Manuel de Rosas (1852) y la construcción de un poder que operaba a nivel nacional, la Confederación Argentina, impactó en el espacio local (De los Ríos, 2019; Frid, 2011). En este contexto, Rosario jugó un rol importante como articulador del espacio económico-mercantil que permitió su vinculación directa con los mercados extranjeros y amplió su participación en los circuitos comerciales con las restantes provincias interiores (Gallo, 1965; Ensinck, 1971; Frid, 2011; 2012; Bonaudo, 2006).

En vista de la nueva posición que ocupaba y la centralidad de su puerto –convertido en uno de los ejes fundamentales dentro del ámbito económico y financiero del estado central– Justo José de Urquiza, el nuevo director provisorio de la Confederación Argentina, solicitó al gobernador de Santa Fe que elevara el rango de Rosario de villa a ciudad como retribución

por “[...] los justos servicios que con tanta generosidad y patriotismo han prestado al ejército aliado libertado en la campaña que terminó con la victoria de Monte Caseros [...]”.<sup>2</sup> El entonces gobernador Domingo Crespo remitió la solicitud a la Junta de representantes, única con potestad para dicha resolución y, luego de un dictamen favorable de la Comisión designada para considerar el asunto, se resolvió aprobar la propuesta.<sup>3</sup> Aunque los argumentos que utiliza la Junta para respaldar la medida fueron un tanto diferentes: se sostenía que la nueva posición local que la pone en contacto con el interior y exterior, por el crecido número de habitantes, por sus comercios activos.<sup>4</sup>

Para 1852 la villa se transformó en una ciudad en la que se contaban, producto de la reactivación del comercio, más de doscientas casas de negocios, un número considerable de bancos, diversos periódicos, mercados, tiendas, hoteles (Álvarez, 1998: 337). Los viajeros que pasaron por allí plasmaron en sus escritos estas transformaciones y formaron la idea de que Rosario tenía un destino de prosperidad y grandeza (Videla, 2006).

El proceso fue acompañado de una fuerte expansión demográfica. Se estimó que para 1851 en Rosario habitaban aproximadamente tres mil personas mientras que el censo de la Confederación (1858) señaló que en la ciudad contaba con al menos 9.587 habitantes alcanzando las 23.169 personas para 1869. Es decir, creció casi ocho veces en poco menos de veinte años.<sup>5</sup> En el mismo sentido, se produjo un progresivo cambio en la fisonomía urbana: la planta urbana llegó a ocupar unas cincuenta manzanas. Las construcciones eran en su mayoría ranchos –concentrados en las barrancas del río y en zonas bajas– que coexistían con casas de materiales y abundantes baldíos (Videla, 2010). Así, entre 1858 y 1869 el número de edificios se sextuplicó: Rosario pasó de tener 1.700 edificios, en 1858, a más de 5.600 once años más tarde.

### **3. La conformación de las tramas político-administrativas**

Hasta 1852 las máximas autoridades de Rosario eran el Juez de Paz –quien concentró las atribuciones además de las judiciales: la civil, la criminal, la comercial y la de

policía– (Ensinck, 1963; Barriera, 2011, 2014, 2017) y el comandante militar, figura clave de la organización militar provincial.<sup>6</sup> Ambos con jurisdicción en todo el departamento, es decir, pueblo y campaña. Con la supresión de la comandancia militar del departamento, el juez de paz asumió, además de la judicatura civil que hasta el momento ejercían, lo que correspondía a las comandancias militares y de policía.<sup>7</sup>

En este contexto de acelerado crecimiento demográfico y urbano, las quejas de estos jueces por la sobrecarga de trabajo, las continuas negativas de los vecinos a aceptar los nombramientos y la renuncia de los designados obligaron a las autoridades provinciales a recortar algunas competencias que se encontraban bajo su órbita. La profunda transformación en su fisonomía urbana requirió la creación de nuevas instituciones. La instalación de un Juzgado de Policía representó un primer paso.<sup>8</sup> Sus tareas eran: conservar el aseo en las calles con los reos destinados al servicio público; garantizar uso correcto del alumbrado; vigilar que no quedasen carretas o animales de noche en la calle; controlar el nivel de las

aguas; supervisar las edificaciones y las obras públicas; revisar las pesas (abasto de carne, pulperías, tiendas); sancionar penas o multas haciéndolas públicas mediante carteles; asistir a mensuras, deslindes y remates judiciales; intimar embargos de bienes; aprehender a personas por orden escrita; llevar un libro con los aprehendidos y embargos; cuidar la seguridad de la prisión y el cumplimiento de su funcionamiento (horarios de desahogo de presos, órdenes de libertad).<sup>9</sup>

En 1853 se estableció también una Comisaría General del departamento. El Decreto reeditaba una vez más los mismos argumentos utilizados para crear el Juzgado de Policía: la sobrecarga de funciones del Juez que complicaban la administración de justicia y la expedición de los asuntos judiciales, por una parte, y la negativa de los vecinos para ocupar el cargo, por otra.<sup>10</sup> El comisario general quedó bajo sus órdenes, pero tenía atribuciones propias determinadas en una serie de artículos que acompañaron la disposición. Las mismas versaban sobre cuestiones referentes a las tropas veteranas o de milicias, de ciudad y fronteras (suministrar raciones, distribuir los

sueldos y gratificaciones obteniendo un recibo a cambio para entregar al administrador de Aduana, corroborar estas listas y remitirlas al gobierno, encargarse de las obras públicas). Además, podía pedir, en nombre del Gobierno, colaboración a comerciantes y particulares para surtirse de artículos, contratar reses para el consumo de las tropas y atender su envío, cuidar los cueros del Estado, recoger las gorduras de las reses del consumo, proveer de velas a las oficinas de la administración, entre otras cosas. En muchos sentidos, la figura del comisario general venía a cumplir algunas de las antiguas tareas que desempeñaban los comandantes militares.

A partir de la elevación de Rosario a ciudad fue necesario confeccionar un nuevo armazón político-institucional para gobernar este territorio. En 1854, Nicasio Oroño<sup>11</sup> dirigió una carta al presidente de la Confederación, Justo José de Urquiza, en la que expresaba:

“Cuando esta ciudad era apenas una villa de campaña, pudo ser gobernada por un juez de paz, pero hoy que se ha hecho una ciudad de importancia [...]; hoy que su puerto y su

aduana son nacionales debiendo venir aquí a proveerse de mercancías las provincias interiores de la confederación, y que esta ciudad es también el asiento de la principal sucursal del banco nacional, es un delirio creer que pueda continuar el antiguo estado de cosas”.<sup>12</sup>

El proyecto, redactado por Nicasio Oroño, buscaba que el gobierno de la ciudad y el departamento fuera ejercido por un empleado de más importancia que un juez de paz y que estuviera bajo las inmediatas órdenes del gobernador de la provincia. Su propuesta tuvo fuerte eco entre las autoridades nacionales que ejercieron presión sobre el gobierno provincial para que, poco más tarde, aprobaran el proyecto. El 30 de julio de 1854 se instituyó una nueva organización política y administrativa para Rosario cuya cabeza era la Jefatura política. El juez de paz fue reemplazado entonces por el Jefe Político como máxima autoridad política del departamento.<sup>13</sup> Este, nombrado por el Poder Ejecutivo, debía: ejecutar y hacer que se ejecute en el departamento –ciudad y campaña– las diferentes leyes, decretos y disposiciones; mantener el orden; proteger

personas y propiedades; reprimir y castigar toda afrenta a la religión, la moral o la decencia pública, así como también cualquier desobediencia o falta de respeto a su autoridad; imponer penas correccionales y someter a la acción de los tribunales de justicia. Cada jefatura se convirtió en la cabeza visible de una compleja red administrativa, política y policial que comprendía un conjunto jerarquizado de funcionarios que formaban parte de diferentes oficinas (policías, administradores, jueces, etc.).<sup>14</sup> Tenía bajo su dependencia al jefe de policía y como auxiliares a los jueces de paz y tenientes alcaldes, en la ciudad, y a todos los comisarios de distrito en la campaña. Debía, además, supervisar el funcionamiento de las oficinas de receptoría de hacienda departamental y el Tribunal de Comercio de Rosario.<sup>15</sup>

La tarea del juez de paz quedó circunscripta a los cuarteles en que se dividió la ciudad (en un principio cuatro y más tarde seis). Pasaron, por lo tanto, de uno a cuatro y luego seis, y su papel se redefinió limitando su accionar. Estos se transformaron en auxiliares de la Jefatura política, aunque dependía de los jueces de 1ra.

instancia en la judicial, del jefe de policía en lo policial y del receptor de hacienda en lo fiscal. Contaban con el auxilio de tenientes jueces –también llamados tenientes alcaldes– (De los Ríos, 2021).

Al mismo tiempo, se crearon los cuerpos de policía. Para 1854, se estableció un piquete de policía que asumió la tarea de vigilar y mantener el orden en la ciudad bajo la supervisión del jefe de policía (AHPJM, Jefatura Política, T. 1855 C, n° 15: jefe de policía). Se componía de unos treinta y seis soldados, un capital, un comandante, un alférez, dos sargentos, dos cabos y treinta y seis soldados, aunque su número varió a lo largo del período. Ese mismo año, se presentó ante la Legislatura un proyecto que despertó polémica entre sus integrantes: la formación del cuerpo de serenos. Ante la demora en la respuesta, el entonces jefe político, Nicasio Oroño, patrocinó la realización de suscripciones voluntarias de los vecinos logrando lo suficiente para mantener un servicio de trece serenos y un capitán, que reportaban todo lo acontecido al jefe de policía. (AHPJM, Jefatura Policía, T. 1855 C, n° 10: Cuerpo de serenos). Así, por el impulso

dado, desde la Jefatura Política de Rosario, el 1° de junio de 1855, se estableció el servicio de guardianes nocturnos sin permiso del gobierno provincial. Una decisión que enfrentó a la jefatura con el gobierno provincial. Se amenazó al jefe político con una resolución legislativa que prohibiera su funcionamiento, pero este, lejos de amedrentarse, se limitó a contestar que no podía impedir a los vecinos buscar maneras de proteger sus vidas y sus intereses y el gobierno, desistiendo de represalia, resolvió aprobar su funcionamiento y permitir la recaudación del impuesto de serenos que servía para cubrir los gastos del mantenimiento de este servicio (ALP, Cámara de diputados, T. II: 558).

#### **4. Una municipalidad para Rosario (y solo para Rosario)**

En 1858, se presentó el primer reglamento que delineaba la formación de un cuerpo municipal en Rosario. El proyecto de ley fue elevado a consideración de la Legislatura provincial por el Dr. José Amenábar, bajo la premisa de que era urgente su creación para la administración de la ciudad.<sup>16</sup> Este respondía a un

mandato de la Constitución Nacional (1853) que establecía una organización tripartita: nación, provincia y municipios.<sup>17</sup> Al igual que las restantes provincias que integraron la Confederación Argentina, Santa Fe había reformado su Constitución provincial (1856) siguiendo los lineamientos del Estado Central e incluyó por primera vez entre sus artículos el Régimen Municipal (capítulo VIII). No obstante, sobre su formación no se realizaron mayores precisiones que las que contemplaban su pronta formación sin mayores añadidos (RONA, Tomo III: 372).

La propuesta de crear un gobierno municipal en Santa Fe tenía una particularidad: sólo contemplaba su formación para la ciudad de Rosario. La legislatura, entonces, asignó a una Comisión –compuesta de Pascual Rosas, Estanislao López y Álvaro de Alsogaray– la tarea de considerar el proyecto y proponer los cambios que considerasen necesarios.<sup>18</sup> Luego de su estudio, la Comisión elevó una valoración más que positiva y sugirió aceptar la propuesta con pocas, aunque no menores, modificaciones. Una primera enmienda era de orden fiscal y limitaba la composición de

las rentas que quedarían en manos de la municipalidad.<sup>19</sup> El proyecto formulaba dejar en manos de la municipalidad el cobro de alcabalas, corrales, piso de carretas, derecho de arena, de mercados, de loterías y rifas, de alumbrado, el impuesto de serenos y el de patentes. La comisión cercenó varios de estos impuestos y otorgó como ramos municipales el alumbrado público, el impuesto de serenos, el derecho de mercados, la mitad del derecho de alcabala y el 20% de la contribución directa. Aunque la apremiante situación del erario provincial –cuyos ingresos no alcanzaba a cubrir los gastos– despertaba cierta preocupación, tanto diputados como integrantes de la Comisión consideraban que dejar en manos municipales algunos de los impuestos como la contribución directa –aunque sólo era cedida en un 20%– podía contribuir a aumentar los ingresos, ya que el poder local podía tener mayor control en su recaudación. No obstante, atendiendo a ciertas voces discordantes que argumentaban que se estaba esquilando las finanzas provinciales al ceder impuestos de suma importancia, se dejó constancia en el decreto el carácter provisional (“por ahora”, según constaba) de esta entrega. Desde el

gobierno provincial se reclamaría su potestad cuando la municipalidad hubiera conseguido nuevas fuentes de recursos (ALP, Actas Legislativas, T. II: 249). Finalmente, y luego de numerosos debates, quedó conformado el tesoro municipal con pequeñas modificaciones al proyecto original.

La segunda enmienda era de orden político y representó un cambio sustancial: el proyecto original establecía que la municipalidad se compondría de once ediles y un presidente elegido por ella, más tres suplentes. Sin embargo, se propuso añadir un nuevo artículo donde se establecía: “El presidente nato de la municipalidad es el jefe político[...]”. Esta modificación representó una fuerte transformación en el futuro funcionamiento del cuerpo municipal, ya que el jefe político era nombrado por el gobernador lo que significaba que la municipalidad quedaba también, de alguna forma, bajo el control del Poder Ejecutivo provincial.<sup>20</sup> El dictamen de la Comisión fue remitido a la Asamblea Legislativa y sometido a debate. La cuestión en torno a quién debía presidir el cuerpo municipal despertó fuertes discusiones. Entre quienes sostenían que el

presidente debía ser el jefe político argumentaban que:

“Las razones que influyen en mi ánimo para opinar que el presidente nato debe ser el jefe político de la ciudad del Rosario nacen que advierto que esta corporación, no siendo así, vienen a quedar enteramente desligada de las demás autoridades de la provincia, y se constituyen en un cuarto poder de alta entidad y jerarquía, que solo es responsable de sus actos buenos o malos y ante sí ¿a dónde vamos a dar, señores, creando un cuerpo con semejantes facultados omnímodos? La ciencia y tino de los legisladores y publicistas aconseja que se debe tratar de aunar y eslabonar los poderes que constituyen la forma de gobierno de los pueblos, mucho más en un sistema democrático republicano y la razón es bien clara, señores, es para que uno al otro se presten mutuamente el auxilio y cooperación necesaria, y no se invadan las atribuciones privativas de cada uno”.<sup>21</sup>

La transcripción de las sesiones legislativas deja ver la preocupación que despertaba entre los legisladores el grado de autonomía que podía

tener el cuerpo municipal para desarrollar sus actividades. Sobre este punto, más que cualquier otro, se esgrimieron argumentos variopintos hasta que finalmente, sin conseguir unanimidad, se resolvió no añadir un nuevo artículo, pero sí aclarar en el mismo artículo n° 1 que el presidente sería el jefe político. No obstante, se propuso, como medida fundamental para evitar conflictos, la creación de un reglamento donde se fijarían sus tareas como presidente municipal. El jefe político, en calidad de presidente, no debía coartar la libertad de acción de los municipales, sino que ambas instituciones debían prestarse mutua ayuda. La decisión era una constante en las creaciones municipales rioplatense donde eran presididas por autoridades nombradas “a dedo” desde esferas superiores: en el caso de la ciudad de Buenos Aires se designó al Ministro de Gobierno, en las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires y en Corrientes era el juez de paz, en Jujuy el gobernador asumió directamente las funciones municipales.<sup>22</sup>

Luego de aprobada la ley que disponía la creación de un cuerpo municipal, hubo que

esperar casi dos años para su conformación. Recién en enero de 1860, el jefe político del departamento, Domingo Palacios, recibió una nota en la que se le solicitó realizar la convocatoria, organizar las elecciones municipales y hacer los arreglos necesarios para el funcionamiento de las sesiones ya que, según se afirmaba en la carta:

“Habiendo cesado el estado de guerra porque ha pasado la nación y especialmente esta provincia, y el que ha obstado para la más pronta instalación de la municipalidad en la ciudad de Rosario, creada por la soberana ley de 20 de diciembre de 1858 y siendo uno de los más constantes anhelos del gobierno no privar más tiempo a los pueblos de los beneficios inmensos que reportan con tan bella institución”.<sup>23</sup>

El reglamento estipulaba que se elegirían a diez municipales y tres suplentes para asumir un mandato de dos años, aunque el cuerpo municipal se renovarían por mitad cada año. Los individuos salientes en la primera renovación serían sacados a la suerte de los diez y los cinco restantes a los dos años.<sup>24</sup> La elección

se haría popularmente entre los vecinos, ya que la ley de municipalidades estableció que el sujeto de la representación en la esfera local y administrativa no era el ciudadano, sino el vecino –sin distinción de nacionalidad– a condición de ser mayor de edad y pagar impuestos. En el mismo sentido, se estipularon los requisitos para ser elegidos: ser vecinos de la ciudad, nacional o extranjeros, mayor de 25 años o emancipado y con un capital de 2000\$ o, en su defecto, una profesión, arte u oficio que produzcan rentas.<sup>25</sup> Por lo tanto, los extranjeros quedaron habilitados a participar tanto de electores como candidatos (Ternavasio, 1991).

A fines de enero de 1860 se realizó la votación y el 4 de febrero, la legislatura provincial aprobó el escrutinio por el que resultaron electos: Luis Lamas, Marcelino Freyre, Aarón Castellanos, José Cafferana, José F. de Paz, Emiliano Frías, Benjamín Uppton, José Ma. Gutiérrez, Marcelino Bayo, José Arteaga, y suplentes, Mariano Alvarado, Pedro José de Rocha y Julián Bustienza.<sup>26</sup> La composición del primer cuerpo municipalidad es muy significativa y da cuenta del perfil de la ciudad:

fueron elegidos como concejales dos cónsules extranjeros (de Estados Unidos y de Brasil); algunos otros vecinos también extranjeros (de Uruguay, Italia y España), hombres nacidos en otras provincias argentinas (Salta, Jujuy y Buenos Aires) y un solo nativo de la ciudad. Todos ellos eran, además, figuras vinculadas fuertemente al comercio y a los negocios inmobiliarios urbanos y rurales (Megías, 2008). Como señala Bonaudo: “Las instancias municipales –aunque minoritarias– expresaron las voces de una ciudadanía territorial de nuevo cuño con fuerte presencia extranjera y pusieron en jaque las estrategias centralistas, abogando por medidas orientadas a acrecentar el autogobierno” (Bonaudo, 2020: 24).

Una vez nombradas las autoridades, estos debieron enfrentarse a la tarea de organizarse administrativamente. Se creó entonces un Reglamento para el funcionamiento interno de la Municipalidad de la ciudad de Rosario que definía la estructura del municipio en: un presidente, un secretario, un escribiente. A las funciones que tenía el jefe político se sumaron, además, como presidente de la municipalidad, las tareas de sostener la observancia del

reglamento, mantener en orden las sesiones, dirigir las discusiones, fijar las votaciones y proclamar cualquier decisión tomada por el cuerpo municipal. Se demarcaron también las tareas del secretario y de los oficiales de la secretaría (a saber: redactar las sesiones; reparar, corregir y preparar las actas para su aprobación; transcribir los asuntos y proyectos a discutir para su distribución y resolución; indicar en las actas las discusiones y fijar con claridad las resoluciones sobre los asuntos que formaban el orden de la sesión; extender y leer el acta al inicio de cada sesión; cuidar el arreglo y conservación del archivo general y publicar las ordenanzas). El secretario contaba con la colaboración de un escribiente y otros empleados subalternos en quienes delegaba parte de estos trabajos.<sup>27</sup>

Se ordenó el funcionamiento de las tres comisiones que conformaba el gobierno municipal, a saber: Comisión de Seguridad, Higiene y educación; Comisión de obras públicas y Comisión de Hacienda. La Comisión de Seguridad, Higiene y educación debía ocuparse de la organización del cuerpo de sereno, del régimen de las cárceles, de las

rentas municipales y de tareas tales como la limpieza de las calles, alumbrado público, desinfección del aire y del agua, hospitales, mejoramiento de mataderos, precaución de pestes, inundaciones e incendios. Además, quedaron bajo su órbita la atención a las escuelas de primeras letras, de oficios, las casas de juego, de expósitos y de Beneficencia (Ley de municipalidad, Capítulo 1. Art. 27 al 32). La Comisión de obras públicas se encargó del empedrado, nivelación, desagüe y arreglo de calles y calzadas, apertura de caminos y carreteras, puentes, canales, caños, conservación y reparación de paseos, mercados, edificios y monumentos (Capítulo 2 art. 33). Mientras que la Comisión de Hacienda debía realizar la percepción de rentas, crédito y aplicación de fondos, registro de títulos, elaboración de presupuestos, formación de censos y estadísticas (Capítulo 3, art. 34 a 44).

Una vez aprobado el reglamento se procedió a nombrar a los empleados de la municipalidad. Se designó un escribiente, el que debía ejercer también de prosecretario, un escribano y un portero. A cada uno se les asignó un sueldo y

se les ordenó prestar juramento ante el presidente de la municipalidad.<sup>28</sup>

## 5. Las funciones del municipio: conflictos y disputas entre las esferas de gobierno

Al tiempo que se diseñaba la estructura administrativa, se construyó un andamiaje normativo mediante la aprobación de algunos reglamentos (“Reglamento para la contabilidad y garantía de sus fondos” y “Reglamento para los mercados del municipio”).<sup>29</sup> En ellos se demarcó todo un conjunto de tareas, a saber: la seguridad de los habitantes, el régimen de cárceles y la creación de asilo, la recaudación de las rentas municipales, el control de pesos y medidas, el control del reloj público, el cuidado de los cementerios, la limpieza de las calles y lugares públicos, la higiene, cuidado de los mercados, alumbrado público, etcétera.<sup>30</sup> Al mismo tiempo, se sancionaron las ordenanzas que promovían la remoción de escombros, la limpieza pública, la construcción de los tapiales de la ciudad y la sanción de las leyes de impuestos, entre muchas otras.

Para el desempeño de estas tareas se nombraron recaudadores de impuesto (de serenitos y de limpieza) y comisarios municipales quienes –al igual que los auxiliares y demás empleados subalternos– se ocuparon de atender al cumplimiento de sus ordenanzas. Estos fueron facultados para: verificar el cobro de multas por infracción a alguna de las ordenanzas municipales, el cobro de algunos impuestos, atender el trabajo de los presos, vigilar los carros de limpieza para que salgan en las horas estipuladas, etcétera.<sup>31</sup> Es preciso señalar que la instalación de la municipalidad implicó profundos cambios no sólo a nivel político-administrativo, sino también fiscal. Representó la presencia de una nueva entidad con capacidad para cobrar ciertos impuestos. Fue preciso, entonces, definir sus atributos fiscales, es decir, los recursos de los cuales valerse para sostener su administración (sueldos y gastos de las oficinas municipales, instrucción pública de la ciudad, mantenimiento de los cementerios, limpieza de la ciudad, mejoras edilicias, control de los mercados, etc.) (Bonaudo y Sonzogni, 1997).

El accionar de los municipales sufría continuos retrasos debido a que el cuerpo legislativo era quien trataba y aprobaba sus presupuestos. Los legisladores provinciales tenían la potestad de modificar, suprimir y reducir cualquier partida. Además, los cálculos de recursos –que acompañaban los presupuestos– se elaboraban sobre aquellos ingresos fijados en las leyes impositivas, otra potestad de la legislatura. Estas leyes solían modificarse cada año y resultaba frecuente, sobre todo en momentos de necesidad, cuando las arcas fiscales de la provincia se hallaban vacías, que se recortaran a la municipalidad sus prerrogativas fiscales, lo que provocaba todo tipo de discusiones entre ambas esferas de gobierno.<sup>32</sup> Por esta razón, su actividad local quedaba, muchas veces, prácticamente paralizada. Las amenazas de renuncia de los ediles, las quejas de los empresarios en la ejecución de los plazos establecidos en los contratos y las protestas de los vecinos por las demoras en las obras constituyeron un combo de malestar que ponía en jaque a la municipalidad.<sup>33</sup>

Las disputas entre municipios y legislatura trascendieron el plano económico-fiscal y tuvieron su réplica en lo político, ya que esta última tenía la potestad de refrendar los comicios. La dilatación de los tiempos y la desarmonía entre sesiones y elecciones provocó que pudieran permanecer de seis a ocho meses sin ser autorizadas. En el discurso inaugural de las sesiones de Legislatura, el propio gobernador Nicasio Oroño se encargó de señalar: “La diferencia de tiempo en que se dan las elecciones para municipales y el que está determinado a la legislatura para sus sesiones ordinarias, hacen evidente esta inconveniencia”.<sup>34</sup>

Al mismo tiempo, la creación de la municipalidad generó conflicto con otra institución clave de la administración local: la policía. Algunos cuerpos policiales quedaron bajo la órbita del municipio, como el cuerpo de serenos de la ciudad, mientras que los alcaldes y tenientes de barrio quedaban sujetos a las autoridades municipales. Estos asumían las facultades policiales y la jurisdicción correccional de la ciudad, dentro de los cuales podían dictar ordenanzas, aplicar multas o

fijar infracciones.<sup>35</sup> Estos alcaldes y tenientes cumplieron una doble función, ya que no perdieron su lugar como auxiliares de los jueces de paz de los cuarteles, quienes tuvieron la tarea de organizar la policía municipal. Por orden del jefe político, designaron a un teniente de alcalde municipal por cada una de las manzanas que componían su cuartel. Los alcaldes, por su parte, además de supervisar las tareas de los tenientes de alcaldes, se encargaron de inspeccionar las patrullas que velaban por la seguridad de sus cuarteles. Se trataba de partidas integradas por cinco vecinos alistados de forma voluntaria que cada noche patrullaba desde las siete de la tarde hasta la seis de la mañana.<sup>36</sup>

Como observa Diego Galeano para Buenos Aires, la creación del poder municipal significó una reducción directa de las prerrogativas policiales en el gobierno de la ciudad (Galeano, 2016: 13). La disputa entre policía y municipio tenía raíces profundas. Hasta bien entrado el siglo XIX, en la mayor parte de Europa los municipios eran generalmente responsables de sus propios mecanismos policiales (Emsley, 2011: 21-48). En Rosario, se buscó resolver la

constante pugna entre municipios y policía con la supresión del cargo de jefe de policía, por lo tanto el jefe olítico –como cabeza del departamento y de presidente de la municipalidad– se encargó de la inspección y dirección del departamento, teniendo bajo su mando al Oficial 1ro y a los restantes comisarios.<sup>37</sup> La policía quedó entonces como una oficina sujeta a su inspección y dirección, de quien recibiría órdenes y a quien, a su vez, rendía cuentas.

Las dificultades del cuerpo municipal de tomar decisiones de forma autónoma, las quejas por los retrasos en sus actividades y los fuertes conflictos que se sucedían entre autoridades locales y provinciales llevaron a una lenta, aunque muy necesaria, separación entre ambas esferas de gobierno. Un primer paso en esa dirección fue la sanción en 1868 de un reglamento que dejaba sin efecto la prerrogativa del jefe político de asumir la presidencia del cuerpo municipal. Se trataba de una petición muy reclamada entre los municipales que veía retrasado muchas de sus actividades debido a las dificultades de su presidente –que frente a la sobrecarga de funciones– se veía impedido de cumplir con los plazos y las convocatorias

a las sesiones del cuerpo. Este Reglamento estableció que: “Los presidentes de las municipalidades serán elegidos por estas de su mismo seno, por mayoría absoluta de los miembros presentes”. Al mismo tiempo, se redefinieron las funciones del presidente electivo, a saber: presidir el Consejo de gobierno, recomendar medidas relativas a la policía –ya que esta no se hallaba bajo su potestad– controlar la salud y limpieza de la ciudad; supervisar las finanzas municipales. Además, debía reemplazar al jefe político cuando se ausentase de la ciudad.

Finalmente, el paso definitivo fue la sanción de la Ley de Municipalidades (1872). Su aprobación produjo numerosas transformaciones en el gobierno local. En primer lugar, las municipalidades –divididas en dos consejos, uno deliberante y otro ejecutor– eligieron a sus representantes de forma directa por los electores. En segundo lugar, la aprobación de las elecciones ya no dependía de la legislatura, lo que significaba en los papeles un funcionamiento cada vez más autónomo. En la misma línea se afirmaba: “Las municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones administrativas que le son

propias”. Por lo tanto, tenían la facultad para formar sus rentas, establecer sus impuestos, administrar sus bienes, invertir sus recursos, enajenar sus rentas con independencia de la aprobación que realizaban hasta entonces los legisladores provinciales. Tampoco debían presentar ni esperar la confirmación en cuanto a la convocatoria a elecciones, los derechos y títulos de sus miembros.

## 6. A modo de conclusión

Los procesos de conformación de administración local y la incidencia de diferentes proyectos políticos modificaron el esquema de gobierno de la ciudad. Los años transcurridos entre 1852 y 1872 fueron claves en el desarrollo del proceso de conformación de las instituciones político-administrativas en el que se irá delineando una primera arquitectura estatal en la ciudad de Rosario. Una cuestión central a considerar es la enorme transformación que tuvo en tan pocos años. Su conversión de villa a ciudad representó un puntapié inicial de todo un sinnúmero de cambios político-institucionales.

La creación de la municipalidad para Rosario no se desarrolló sobre espacios vacíos, diferentes poderes y autoridades locales (jefe político, jefe de policía, jueces de paz, comisarios, etc.) y provinciales (legisladores, gobernadores, ministros, etc.) tuvieron fuerte incidencia en su formación. Lejos de ser un asunto meramente local, despertó un sinnúmero de discusiones sobre cómo lograr una mejor gestión administrativa a nivel local. Su instalación no representó una separación entre las diferentes esferas de la administración (política, policía, administración, recaudación de impuestos), pero permitió la delegación de todo un abanico de funciones (policiales, administrativas, fiscales), aunque la conformación de esta nueva esfera de gobierno no estuvo libre de tensiones. Los intensos debates al interior de la legislatura provincial reflejaron un temor por parte de algunos legisladores de que otorgar una cierta autonomía y aumentar las prerrogativas del municipio se tradujera en una pérdida del control político de la ciudad. Discusiones que abrieron camino hacia políticas de disenso, conflictos y debates que activaron las tensiones sociales y políticas a nivel local. Resta aún un largo trabajo de

reconstrucción prosopográfica que permita determinar la posible inserción de los actores municipales en redes de poder político, militar y/o vínculos económicos a nivel regional, provincial y nacional.

**Agradecimiento:** Esta investigación forma parte del Proyecto de Investigación Plurianual (2021-2023) “Política y fiscalidad en el litoral rioplatense, 1850-1870. Las relaciones entre gobiernos municipales y provinciales durante la organización del estado nacional argentino”, que integran investigadores de diferentes universidades (PIP n° 11220200101827CO).

#### **Fuentes primarias:**

Archivo del Museo Histórico Provincial de Rosario “Dr. Julio Marc”, Fondo Jefatura Política, Rosario, Argentina.

Archivo de la Legislatura Provincial, Actas Legislativas, Santa Fe, Argentina.

## Fuentes impresas:

Actas Legislativas de la provincia de Santa Fe (1856-1859), Imprenta Nueva Era, Santa Fe, 1895.

Argentina, *Primer Censo Nacional de la República Argentina*, 1869, Buenos Aires, Imprenta El Porvenir, 1872

*Registro Estadístico de la Población de la Provincia de Santa Fe con sujeción al Censo Oficial levantado en abril de 1858 bajo la dirección de Juan José Gormaz y Carreras; copia manuscrita del original auténtico por Gabriel Carrasco*, Buenos Aires (s/e), 1900.

*Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873, Tomo III: 1852-1856*, Buenos Aires, Imprenta La República, 1879.

*Registro Oficial de la provincia de Santa Fe*, Santa Fe, Tipografía de la Revolución, 1890.

## Referencias citadas

Álvarez, J. (1998): *Historia de Rosario (1689-1939)*, Rosario, UNR Editora.

Barriera, D. (2010): *Instituciones, gobierno y territorio. Rosario de la Capilla al municipio (1725-1930)*, Rosario, ISHIR-CONICET.

Barriera, D. (2011): “Rediseñando lo judicial, reinventando lo jurídico: el reglamento de 1833 y los orígenes de la justicia de paz en la provincia de Santa Fe”, en Ayrolo, V., coord., *Actas de las IV Jornadas de Trabajo y Discusión sobre el siglo XIX Las Provincias en la Nación*, Grupo de Investigación “Problemas y Debates del siglo XIX”, CEHiS/FH-UNMDP, CBediciones, pp. 213-226.

Barriera, D. (2014): “La dimensión política de un acontecimiento jurídico. Tras los orígenes de justicia de paz en la provincia de Santa Fe (1833)”, en Sierra, M., Pro, J. y Mauro, D., eds., *Desde la historia. Homenaje a Marta Bonaudo*, Buenos Aires, Imago Mundi, pp. 235-252.

Barriera, D. (2017): “La justicia de paz en la provincia de Santa Fe (1833-1854): justicia de proximidad, justicia de transición”, en Cordero, M., Gaune, R. y Moreno, R., comps., *Cultura legal y espacios de justicia en América, siglos XVI-XIX*, Chile, Universidad Adolfo Ibáñez, pp. 289-312.

Barriera, D. (2019): *Historia y justicia. Cultura, política y sociedad en el Río de la Plata (siglos XVI-XIX)*, Buenos Aires, Prometeo libros.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (edits.) (2010): *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Prometeo.

Bonaudo, M. (2020): “El partido de notables en el juego cruzado de “influencias legítimas” e “intercambios calculados” (1853-1900)”, *Ayer*, 118, 2020 (2), 17-47.

Bonaudo, M. (comp.) (2006): *La Organización productiva y política del territorio provincia (1853-1912)*, Nueva Historia de Santa Fe, Tomo 6, Rosario, La Capital.

Bonaudo, M. (2003): “Las élites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la jefatura política”, en Sábato, H., *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE, 2003: 259-276.

Bonaudo, M. Sonzogni, E. y Cragolino, S. (1988): “Discusión en torno a la participación política de los colonos santafesinos, Esperanza y San Carlos. (1856-1884)”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 9, pp. 295-331.

Bonaudo, M. y Sonzogni, E. (1997): “Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1953-1890)”, en *América Latina en la Historia Económica*, 7, pp. 27-34.

Buchbinder, P. (2010): “Departamentos, municipios y luchas políticas en Corrientes a mediados del siglo XIX”, en Bragoni, B. y Míguez, E. (comps.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Buenos Aires, Biblos, pp. 99-120.

Canedo, M. (2018a): “En la Campaña se ha despertado un espíritu maligno”. *Estrategias*

políticas y divisiones sociales en las primeras elecciones municipales (Estado de Buenos Aires, 1855), *Illes Imperis*, 21, pp. 167-193.

Canedo, M. (2018b). “La política de los presupuestos municipales: conformación de jurisdicciones fiscales en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires (1854-1860)”, *América Latina en la Historia Económica*, 25(2), pp. 146-174.

Canedo, M. (2019): “La instalación de las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires. Un análisis desde sus actas de sesiones (1856-1858)”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54, 1, pp. 177-209.

Canedo, M. (2020): “Municipalidades en todo el territorio”. Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires”, *Historia Regional*, XXXIII, 42, pp. 1-16.

Carrasco, E. y G. (1887): *Anales de la ciudad del Rosario*, Rosario, Imprenta de Aduana.

Conti, V. y Boto, S. (1997): *Finanzas municipales en el siglo XIX. La emisión monetaria*

como recurso fiscal en argentina. *América Latina en la Historia Económica*, 7, pp. 35-45.

Emsley, C. (2011): “Los modelos de policía en el siglo XIX”, en Galeano, D. y Kaminsky, G., coords., *Miradas (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, Buenos Aires, Teseo, pp. 21-48.

Ensinck, O. (1971): “El puerto de Rosario y los derechos diferenciales. Principio y fin de una época (1851-1860)”, *Separata de la Revista de Historia de Rosario*, n° 21-22, pp. 1-50.

Ensinck, O. (1963): “Jurisdicción y atribuciones de los jueces de paz (1833-1854)”, *Revista de Historia de Rosario*, 3, pp. 5-25.

De los Ríos, E. (2019): “Las oficinas de aduana y resguardo del puerto de Rosario en tiempos de la Confederación Argentina, 1852-1854”, *América Latina en la Historia Económica*, 26, 1, pp. 24-46.

De los Ríos, E. (2021): “La Justicia de paz y las transformaciones en el gobierno de la ciudad (Rosario, 1852-1872)”, *Revista de Indias*, 8, 282,

pp. 503-536. DOI: <https://doi.org/10.3989/revindias.2021.015>

De Marco, M. (2017): “La historia del municipio y departamento de Rosario y las limitaciones a su desarrollo institucional”, *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, pp. 52-60.

Di Liscia, M. y Soprano, G. (2017): “Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría de burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina”, en Di Liscia, M. y Soprano, G., eds., *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*, Rosario, Prohistoria/EdUNLPam, pp. 9-41.

Fradkin, R. (2010): “Notas para una historia larga: comandantes militares y gobierno local en tiempos guerra”, en B. Bragoni y E. Míguez, coords., *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Buenos Aires, Biblos, pp. 293-306.

Frid, C. (2012): “Producción agraria y crecimiento económico en el sur de Santa Fe (1840-1860)”, en C. Frid y N. Lanciotti, comps., *De la*

*expansión agraria al desarrollo industrial: la economía de Santa Fe entre 1850 y 1970*, Rosario, Prohistoria ediciones, pp. 17-48.

Frid, C. (2011): “Desigualdad y distribución de la riqueza en escenarios de crecimiento económico: Santa Fe, 1850-1870”, en J. Gelman, coord., *El mapa de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX*, Prohistoria, Rosario, pp. 95-138.

Galeano, D. (2016): “La ley de la policía: edictos y poder contravencional. Ciudad de Buenos Aires, siglo XIX”, *Revista Historia y Justicia*, 6, pp. 12-43.

Gallo, E. (1965): “Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX. Transformaciones en su estructura regional”, *Anuario del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional del Litoral*, 7, pp. 127-161.

Garavaglia, J. (2011): “Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales”, en J. C. Garavaglia y C. Contente, eds., *Configuraciones estatales, regiones y sociedades locales. América Latina, siglos XIX-XX*, Barcelona, Bellaterra, pp. 7-14.

- Garavaglia, J. C. (2010): “La burocracia en el Río de la Plata. Buenos Aires, 1880-1861”, *Anuario IEHS*, 25, pp. 119-144.
- Garavaglia, J. C. (2012): “Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina”, *Almanack*, Guarulhos, 3, pp. 5-26.
- Kozul, P. (2020): “Instalación y supresión del primer gobierno municipal en Entre Ríos (Paraná, 1860-1862)”, *Historia Regional*, XXXIII, 42, pp. 1-18. Disponible en web: <http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/index>
- Larker, J. y Airaudo, E. (2021): “La instauración del régimen municipal en el área de colonización del centro-oeste santafesino. El caso del Consejo Municipal de la Colonia Esperanza entre 1861 y 1872”, en J. Larker y M. Tonon, comps., *Orden y conflictividad social entre los siglos XIX y XXI: miradas especializadas en territorio santafesino*, Buenos Aires, Teseo, pp. 17-44.
- Mc Cann, W. (1969): *Viaje a Caballo por las Provincias Argentinas*, Buenos Aires: Solar Hachette.
- Megías, A. (2008): “Instituciones e imaginarios: Notas sobre la cuestión regional en Santa Fe en el siglo XIX”, *Registro*, pp. 63-74.
- Piazzzi, C. (2017): “Gobierno y régimen administrativo departamental: comandancias militares, jefaturas políticas, juzgados y policías (el caso santafesino en la segunda mitad del siglo XIX)”, *XVI Jornadas Interescuelas Mar del Plata*.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comps.) (2012): *Los saberes del Estado y Las prácticas del Estado. Política, sociedad y élites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Pyke, L. (2020): “Política y finanzas locales en los territorios nacionales argentinos: el caso de Concepción de la Sierra, Territorio de Misiones (1880-1930)”, *Revista Brasileira de Historia*, 40, 83, pp. 175-198.

Rodríguez, I. (2010): “Después de Caseros: las formas de la República”, en D. Barriera, ed., *Instituciones, Gobierno y Territorio: Rosario, de la capilla al municipio: 1725-1930*, Rosario, ISHIR-CONICET, pp. 75-85.

Roldán, D. (2011): “La construcción local de funciones y competencias estatales en la Argentina (Rosario, 1886-1952)”, en J. C. Garavaglia y C. Contente, eds., *Configuraciones estatales y sociedades locales. América latina, siglos XIX-XX*, Barcelona, Bellaterra, pp. 155-183.

Roldán, D. (2017): “La producción del municipio. Construcción, reforma y disputas en el gobierno de la ciudad de Rosario (1872-1935)”, en M. Bonaudo, coord., *Representaciones de la política. Provincias, territorios y municipios (1860-1955)*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Ternavasio, M. (1991): *Municipio y política. Un vínculo histórico conflictivo*, Tesis de maestría inédita, FLACSO, Buenos Aires.

Videla, O. (2006): “Representaciones de la ciudad de Rosario en los viajeros del Centenario. Ideas acerca de lo propio y proyecciones en

lo ajeno”, en M. Bonaudo, dir., *Imaginario y prácticas de un orden burgués*. Rosario, 1850-1930, tomo 1, Rosario, Prohistoria ediciones.

Videla, O. (2010): “Rosario bajo la mirada de los viajeros de mediados del siglo XIX. Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario, 1850-1930”, en M. Bonaudo, dir., *Imaginario y prácticas de un orden burgués*. Rosario, 1850-1930, tomo 2, Rosario, Prohistoria ediciones.

## Notas

**1** Sobre la conformación de las municipalidades en la provincia de Santa Fe, véase: Ternavasio, 1991; Barriera, 2010; Bonaudo, Sonzogni y Cragnolino, 1988; Bonaudo y Sonzogni, 1997; De Marco, 2017; Larker y Airaudo, 2021.

**2** Santa Fe, 22 de junio de 1852, ALP, Cámara de diputados, Tomo 1, Fs. 128.

**3** Ley erigiendo a la categoría de ciudad la villa del Rosario, 3 de agosto de 1852, ROSF, Tomo II: 110.

- 4** Santa Fe, 26 de junio de 1852, ALP, Cámara de Diputados, Tomo 1, Fs. 120.
- 5** Registro Estadístico... (1858); Primer Censo Nacional... (1869).
- 6** En Santa Fe, la organización militar estuvo bajo la figura del Comandante General de Armas, con mando directo sobre las tropas de la Capital y tres comandantes militares, uno por cada departamento (a saber, San Gerónimo, San José y Rosario). R. Fradkin ha señalado la importancia del estudio de la figura de los comandantes militares “personajes tan claves como difusos”. Fradkin, 2010: 297.
- 7** Decreto suprimiendo la Comandancia militar del departamento del Rosario, 21 de diciembre de 1852, ROSF, Tomo II: 127.
- 8** Sólo había un juez de policía, en la ciudad de Santa Fe, que tenía jurisdicción sobre toda la provincia. Ley creando un Juzgado de Policía en la ciudad del Rosario. Sólo una persona ejerció con este nombre la autoridad policial en Rosario y fue el teniente coronel Estanislao Zeballos, durante el transcurso del año 1853, con un sueldo de \$600 anuales. Decreto nombrando varios empleados, 28 de diciembre de 1852, ROSF, Tomo II: 129 y 191.
- 9** Reglamento provisorio para los empleados y atribuciones que deben subrogar al Cuerpo municipal, extinguido por ley de 13 de octubre del año próximo pasado de 1832, 28 de enero de 1833, ROSF, Tomo I: 247-249.
- 10** Decreto estableciendo en la ciudad del Rosario una Comisaría general, 17 de noviembre de 1853, ROSF, Tomo II: 170.
- 11** Nicasio Oroño era un político y militar de trayectoria muy destacada de la provincia de Santa Fe. Fue un hombre de confianza de J. J. de Urquiza, con quien mantuvo estrechos vínculos comerciales. Durante la campaña contra Rosas se lo nombró Teniente de la división santafesina para pelear la batalla de Caseros. Ascendido a capitán actuó como secretario de su padre, designado comandante militar de los departamentos Rosario y San Gerónimo. Sus vínculos con las autoridades nacionales lo convirtieron en administrador de la aduana y contador y presidente interino

de la administración de Hacienda y Crédito Público. En 1855 ocupó el cargo de jefe político de Rosario. Desempeñó como diputado nacional (1862), gobernador de la provincia (1865-1868), senador por Santa Fe (1868 a 1876). Cutolo, 1968: 194-195.

**12** Carta de Nicasio Oroño al Exmo Presidente de la Confederación, Capitán General Don Justo José de Urquiza, 1 de junio de 1854, Citado en Carrasco, 1887: 293.

**13** En 1863, se creó una Jefatura para La Capital y San José. Este último se independiza en 1868, mientras que en 1866 se creó la Jefatura Política en Coronda (San Gerónimo). Véase: Bonaudo, 2003; LXVIII/ 242 (Madrid, 2008).

**14** Decreto organizando administrativa y judicialmente el pueblo y departamento del Rosario, 30 de julio de 1854, ROSF, Tomo II: 213-214. Un análisis detallado de las jefaturas políticas en distintos espacios provinciales en: Piazzzi, 2017.

**15** El Tribunal de Comercio se creó en 1854 y reemplazó en sus funciones al juez de

comercio. El tribunal quedó conformado por un prior, dos cónsules, dos tenientes cónsul y un teniente síndico elegidos entre ciudadanos matriculados en el registro de comerciantes de la ciudad. Decreto organizando administrativa y judicialmente el pueblo y departamento del Rosario, 30 de julio de 1854, ROSF, Tomo II: 215.

**16** Proyecto de Ley para la creación de una municipalidad de Rosario, 8 de octubre de 1858, ALP, Cámara de Diputados, Tomo IV: 310-314.

**17** A mediados del siglo XIX, el debate en torno a la municipalidad estuvo presente no sólo en otros espacios de la Argentina, sino también en diferentes países latinoamericanos. Sobre este tema puede consultarse Ternavasio, 1991.

**18** Dictamen de la Comisión formada para la sanción de la ley municipal de Rosario, 25 de noviembre de 1858, ALP, Cámara de Diputados, Tomo IV: 319-321.

**19** Entre los trabajos que han analizado diversos aspectos de la fiscalidad municipal en Argentina durante la segunda mitad del

siglo XIX podemos mencionar los de Conti y Boto (1997) y Fandos y Remy (2011) para el caso de San Salvador de Jujuy, Sanjurjo De Driollet (2004) para los municipios de la provincia de Mendoza, Canedo (2018b) para los del Estado de Buenos Aires, Pyke (2020) para el territorio de Misiones, Kozul (2020) para el caso de Paraná y Hernández Aparicio (2020) para San Salvador de Jujuy.

**20** Comisión integrada por: Pascual Rosas, Estanislao López, Álvaro de Alsogaray. *Dictamen de la Comisión formada para la sanción de la ley municipal de Rosario*, 25 de noviembre de 1858, ALP, Cámara de Diputados, Tomo IV: 321-323.

**21** Sesión del 16 de diciembre de 1858. Archivo Legislatura Provincial, Cámara de diputados, T. 2, fs. 241.

**22** Garavaglia, 2011; Canedo, 2018a; Buchbinder, 2010, Conti y Boto, 1997. Un caso a contramano del común lo representa Paraná que tuvo un gobierno completamente autónomo elegido por la población. Ver: Kozul, 2020.

**23** Convocase al vecindario del municipio de Rosario para los días 22, 23 y 24 del corriente para la elección municipal. ROSF, T. III: 100

**24** El número de municipales que componían el cuerpo fue variando. Así, para 1869, el número de municipales pasó a ocho miembros en propiedad y dos suplentes, pudiendo funcionar en quorum legal con cinco incluso el presidente. Ley dando el número de los miembros que han de componer la municipalidad. 13 de septiembre de 1869. ROSF, T. VI: 436.

**25** Ley de creación de la Municipalidad de Rosario. Asamblea Legislativa de la provincia de Santa Fe, 20 de diciembre de 1858.

**26** Apruébese las elecciones practicadas en Rosario. 4 de febrero de 1860. ROSF, T. III: 102.

**27** Reglamento interior de la municipalidad. Santa Fe. 7 de marzo de 1860. ROSF, T. III: 106.

**28** Para el nombramiento de empleados de la municipalidad. Sancionada el 24 de marzo de 1860.

- 29** Sancionado el 23 de marzo de 1860.
- 30** Para un análisis detallado de la institución del municipio en Rosario. Véase Roldán, 2011.
- 31** Creando comisarios municipales y determinando sus obligaciones. Sancionada el 28 de mayo de 1862.
- 32** Sesión ordinaria del 8 de julio de 1863: Rentas municipales. ALP, Actas Legislativas...1862-1866, s/f.
- 33** El Diario, 3 de septiembre de 1862.
- 34** Mensaje del Señor Gobernador de la provincia don Nicasio Oroño a la H. Legislatura. Leído en la sesión del día 18 de junio de 1865. *Historia de las instituciones*, 1972: 178-179.
- 35** *Ley municipal para la ciudad del Rosario*, 20 de diciembre de 1858, ROSF, Tomo II: 480.
- 36** *Jueces de paz de la ciudad*, 2 de julio de 1860, AHPJM, Jefatura Política, T. 1860C, n° 29, s/f.
- 37** *Nota del gobernador Rosendo Fraga al jefe político de Rosario Domingo Palacio*, 14 de febrero de 1860, AHPJM, Tomo 1860 C, n°24, s/f.