



LAS MUNICIPALIDADES: SUJETOS PARA HISTORIZAR, SUJETOS PARA ENSEÑAR

[MUNICIPALITIES: SUBJECTS TO HISTORICISE, SUBJECTS TO TEACH]

[MUNICÍPIOS: SUJEITOS A HISTORICIZAR, SUJEITOS A ENSINAR]

Mariana Canedo

mcanedo@gmail.com - Departamento de Historia - Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Mar del Plata, Funes 3355, Mar del Plata (Argentina) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Saavedra 15, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), <https://orcid.org/0000-0001-8368-7909>

Resumen: Las municipalidades constituyen sujetos históricos que en los últimos años han sido abordados en forma más sistemática para diferentes provincias del actual territorio argentino. Constituyen sujetos complejos que, sin embargo, han sido invisibilizados en la producción historiográfica, simplificados en exceso, o descontextualizados con el objetivo de poder ser contenidos para enseñar. El objetivo del artículo es argumentar sobre la potencialidad de incluir a las municipalidades como sujetos en la investigación historiográfica tanto como en la enseñanza de la historia. Para ello, a partir de trabajos de otros colegas y los de nuestra autoría, nos centramos en tres cuestiones: considerar a las municipalidades como sujetos históricos, como sujetos complejos y valorizar los archivos y fuentes municipales. Lo haremos focalizando en la conformación de las municipalidades decimonónicas, aquellas que formaron parte de los procesos de construcción de los estados nacionales en Latinoamérica y, fundamentalmente, señalando casos que corresponden al actual territorio argentino que suelen pasar desapercibidos, en parte, por la dispersión que la publicación en revistas nacionales e internacionales genera. Para finalizar, se incorporan algunas sugerencias a considerar en la enseñanza.

Abstract: Municipalities are historical subjects that in recent years have been approached more systematically in different provinces of the current Argentine territory. They are complex subjects that have nevertheless been made invisible in historiographical production, oversimplified or decontextualised with the aim of being able to be contained in order to teach. The aim of this article is to argue for the potential of including municipalities as subjects in historiographical research as well as in the teaching of history. To this end, based on the work of other colleagues and our own work, we focus on three issues: considering municipalities as historical subjects, as complex subjects, and valuing municipal archives and sources. We will do so by focusing on the conformation of nineteenth-century municipalities, those that formed part of the processes of construction of national states in Latin America and, fundamentally, by pointing out cases that correspond to the current Argentine territory that tend to go unnoticed, in part, due to the dispersion that publication in national and international journals generates. Finally, some suggestions for teaching are included.

Resumo: Os municípios são assuntos históricos que nos últimos anos têm sido abordados mais sistematicamente em diferentes províncias do actual território argentino. São temas complexos que, no entanto, se tornaram invisíveis na produção historiográfica, simplificados ou descontextualizados com o objectivo de poderem ser contidos a fim de ensinar. O objectivo deste artigo é defender o potencial de incluir os municípios como disciplinas na investigação historiográfica, bem como no ensino da história. Para o efeito, com base no trabalho de outros colegas e no nosso próprio trabalho, concentramo-nos em três questões: considerar os municípios como sujeitos históricos, como sujeitos complexos, e valorizar os arquivos e fontes municipais. Fá-lo-emos centrando-nos na conformação dos municípios do século XIX,



aqueles que fizeram parte dos processos de construção dos estados nacionais na América Latina e, fundamentalmente, apontando casos que correspondem ao actual território argentino que tendem a passar despercebidos, em parte devido à dispersão que a publicação em revistas nacionais e internacionais gera. Finalmente, estão incluídas algumas sugestões para o ensino.

Palabras clave: Municipalidades, Investigación, Enseñanza

Keywords: Municipalities, Research, Teaching

Palavras-chave: Municípios, Investigação, Educação

Introducción

Las municipalidades han sido naturalizadas como instituciones de gobierno, fundamentalmente administrativas, sin grandes cambios en el tiempo, omnipresentes, descritas sin conflictos. Es decir, contarían con varios atributos que las harían conocidas y fáciles de enseñar. Tanto es así que, por un lado, han sido invisibilizadas como sujeto en los estudios históricos. A la vez, sus características han sido reducidas, desde una perspectiva formalista institucional, para poder ubicarlas curricularmente en los primeros años del sistema educativo asociadas a la comunidad y lo local.¹ También, se las ha incluido de esa manera al plantear las relaciones entre niveles de gobierno para la escuela secundaria. Estas situaciones curriculares se dan en distintos países, en general por fuera de la enseñanza de la Historia.²

En la presente propuesta partimos de considerar a las municipalidades como sujetos históricos complejos. Los análisis sobre su conformación como forma de gobierno e institución, y su dinámica en diferentes períodos, colaboran para profundizar diferentes problemáticas sobre la formación del estado, las políticas públicas, cuestiones de representación y vecindad, entre otras. Asimismo, su incorporación como sujeto histórico permite una mejor comprensión de los entramados político-sociales generados para

¹ Recomendamos sobre la historia local, las reflexiones de Ángel Torre, "Micro/macro: ¿local/global? El problema de la localidad en una historia espacializada". *Historia Crítica*, (2018), 69: 37-67, <https://www.redalyc.org/journal/811/81156143003/html> ; Mariana Canedo, "La historia local entre el ámbito educativo y las prácticas historiográficas. Consideraciones a partir de la Historia de los Pueblos en Buenos Aires", *Revista de Historia*, Vol 9, No.1 (2010), 1-18. <http://portalderevistas.unsa.edu.ar/ojs/index.php/reh/article/view/673>.

² Ejemplos, en este sentido, pueden encontrarse en diferentes videos en YouTube o secuencias didácticas. Entre ellos, "La organización municipal" (2º grado) Honduras, UPNFM, 20/7/202. https://www.youtube.com/watch?v=qmWQUxqu954&ab_channel=MinutosParaAprenderyCrecer Para la escuela media, "El municipio y el cuidado del espacio público", Ciclo orientado, Geografía, https://cdn.educ.ar/dinamico/UnidadHtml_get_fc342e5b-c853-11e0-81dc-e7f760fda940/index.htm "¿Qué es una Municipalidad?" Video del Proyecto ciudadanía joven en acción, Costa Rica, 2013-2014 https://www.youtube.com/watch?v=RVQoEnjofog&ab_channel=Fundaci%C3%B3nPaniamor



emprender acciones sobre educación, salud, obras públicas, ordenamiento territorial, etc. en diferentes periodos.

Propuestas didácticas sobre las municipalidades pueden resultar formativas a partir de realizar análisis con profundidad histórica y contextualización, permitiendo considerar que cada municipalidad no fue siempre así (ni lo será), que coexisten y coexistieron diferentes configuraciones municipales, que sus dinámicas no fueron ni son, procesos unilineales de progreso.

Asimismo, se destaca una dimensión específica que añade un valor significativo a la propuesta de reconocer a las municipalidades como sujetos históricos: la posibilidad de acceder a documentación relevante que suele hallarse en los archivos municipales, los concejos deliberantes, así como en los periódicos locales y regionales, además de la documentación oficial disponible en línea.

El objetivo fundamental de este trabajo es argumentar sobre la potencialidad de incluir a las municipalidades como sujetos de investigación en la historiografía, así como en la enseñanza de la historia. Para lograrlo, nos centraremos en tres aspectos cruciales: considerar a las municipalidades como sujetos históricos, comprender su complejidad y valorar los archivos y fuentes municipales. Nos enfocaremos especialmente en la conformación de las municipalidades decimonónicas, aquellas que desempeñaron un papel clave en los procesos de construcción de los estados nacionales en Latinoamérica. En particular, señalaremos casos que corresponden al actual territorio argentino y que a menudo pasan desapercibidos, en parte, debido a la dispersión que la publicación en revistas nacionales e internacionales puede generar.

Como punto final, se buscará introducir algunas sugerencias relevantes para ser consideradas en el ámbito de la enseñanza.³

³ Al pensar en las posibilidades de incorporar a las municipalidades como sujetos en la enseñanza de la historia, lo hago para diferentes ámbitos y niveles educativos, cada uno con sus respectivos objetivos, incluyendo la formación docente en institutos y universidades. En lo que respecta a la historia enseñada, remitimos a posturas que se manifiestan en las reflexiones de Ana Zavala, "Y entonces, ¿la Historia enseñada qué es? Reflexiones en torno a las relaciones entre lo que sabemos y lo que enseñamos", *Clío & Asociados*, 18, (2014), 11-40. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8102/pr.8102.pdf; María Paula, González, "La historia enseñada y sus transformaciones. Una aproximación desde las carpetas de estudiantes", *Pasado Abierto*. 6 (2017) <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto>; Graciela Funes, *Historias enseñadas recientes. Utopías y prácticas*, (Neuquén, Educo, 2013); Gonzalo Amézola, (coordinador) *Enseñar Historia. Temas y problemas*, (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2020).



Las municipalidades como objeto de investigación

Las municipalidades como objeto de estudio han tomado un nuevo impulso historiográfico en los últimos años. Diferentes artículos en revistas especializadas, *dossiers* temáticos, mesas específicas en congresos nacionales e internacionales y tesis de doctorado ponen de manifiesto su actualidad a nivel nacional e internacional.

Federica Morelli, al introducir el dossier titulado "Orígenes y valores del municipalismo en Iberoamérica" (2007), señala dos razones principales para la elección del tema. Por un lado, "al papel que esta institución desempeña hoy en día en los regímenes democráticos de América latina, tanto en su dimensión social como política y territorial". Por el otro, "al hecho que el municipio tiene una herencia histórica muy larga y compleja que va desde la Antigüedad, la Edad Media y Moderna hasta nuestros días".⁴ De todas maneras, Morelli ha optado por concentrar el análisis sobre un "periodo significativo de la experiencia política iberoamericana y atlántica más general: el paso del Antiguo Régimen a la Modernidad".⁵

Esta doble valoración en la fundamentación también se encuentra en el dossier coordinado por Luz Pyke y Mariana Canedo denominado "La implementación de municipalidades en provincias y territorios nacionales argentinos. Pugnas de intereses y potestades entre gobiernos (1850-1930)". (2020) En este caso las autoras, especifican encontrarse escribiendo la introducción al mismo en tiempos de pandemia cuando se había puesto de manifiesto que "las formas con que se dirimen y ejercen las potestades y deberes de los gobiernos municipales, provinciales y nacionales" formaban parte de las agendas políticas en distintas regiones del mundo. Los procedimientos implementados entre gobiernos con diferentes ámbitos jurisdicciones habían sido dispares, al igual que sus consecuencias, lo que vinculan con "las trayectorias políticas,

⁴ Federica Morelli, "Orígenes y valores del municipalismo en Iberoamérica", *Araucanía*, 18 (2007) : 116-119.

⁵ La autora ubica ese período entre mediados del siglo XVIII a principios del siglo XX. Una periodización similar es abordada para el caso de las municipalidades en la campaña mendocina en Inés Sanjurjo de Driollet, *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al Orden liberal*, (Dunken, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004).



económicas, sociales y culturales de cada país y región" convocando a conocer "los procesos históricos que influyeron en las configuraciones alcanzadas".⁶

Asimismo, Antonio Escobar Ohmstede y Víctor Manuel Peralta Ruiz han abierto la convocatoria al dossier "En busca de los municipios en América Latina decimonónica" (2024).⁷ Ambos autores plantean la doble mirada sobre el estudio: en el pasado de estas formas de gobierno y administración, a la vez que señalan "en la actualidad su importancia radica en el control de un territorio, en la fiscalidad y en ser un ente que gestiona y representa al Estado." Como su título lo indica, los coordinadores del *dossier* evidencian tratamiento historiográfico desigual para Latinoamérica, con vacancias temáticas y regionales.

En las tres introducciones las miradas son de largo plazo, aunque se reconoce que cada coyuntura tiene sus particularidades. Existe coincidencia en que se han priorizado historiográficamente para América Latina los períodos vinculados a los cabildos o ayuntamientos de mediados del siglo XVIII a primeras décadas del XIX, y el de las municipalidades decimonónicas desde mediados del siglo XIX a las primeras décadas del siglo XX. Si bien no vamos a centrarnos en el primer período señalado, señalaremos que los estudios para este período estuvieron liderados por los trabajos sobre Nueva España/México y mayoritariamente centrados en los pueblos o repúblicas de indios y en el ámbito rural. Con una producción más dispersa se incorporaron en los últimos años estudios sobre villas y ciudades. Más recientemente, en forma complementaria, los estudios sobre los pueblos de españoles, las "rochelas", los "sitios de libres de todos colores" y de afrodescendientes, ampliaron notablemente la geografía de los casos analizados y mostraron diferentes caminos de alcanzar la potestad del autogobierno, aunque en muchos casos resultaron infructuosos.⁸

⁶ Mariana Canedo y Luz Pyke, "La implementación de municipalidades en provincias y territorios nacionales argentinos. Pugnas de intereses y potestades entre gobiernos (1850-1930)", *Historia Regional*, XXXIII, 42, (2020): 1-6. <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/390>

⁷ Antonio Escobar Ohmstede y Víctor Manuel Peralta Ruiz, "En busca de los municipios en América Latina decimonónica", *Historia y Memoria*, Colombia (2024).

⁸ Por ejemplo, Hugues Sánchez Mejía, "De arrochelados a vecinos: reformismo borbónico e integración política en las gobernaciones de Santa Marta y Cartagena, Nuevo Reino de Granada, 1740-1810" *Revista de Indias*, LXXV (264): (2015): 457-488. <http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/993/1065>



Cabe tener presente que las diferencias entre sitios, pueblos, villas y ciudades, como cuerpos políticos con base territorial de la monarquía hispánica, estuvieron determinadas por las prerrogativas que solicitaron y fueron, o no, asignadas en cada caso y etapa a partir de un entramado de intereses y relaciones de poder, y no por criterios generales, como la cantidad de pobladores. En este sentido, resulta clarificador el artículo de Beatriz Rojas que ejemplifica la dinámica real de la distribución de prerrogativas a villas y ciudades, y cómo también las potestades podían ser retiradas. Como complemento, las experiencias infructuosas permiten considerar la complejidad del tema y los intereses en juego.⁹

Las municipalidades decimonónicas

A mediados del siglo XIX, en diferentes regiones de Hispanoamérica se vislumbraba la construcción de nuevas centralidades a nivel nacional que implican variadas formas de dirimir las relaciones entre gobiernos. Durante la turbulenta primera mitad del siglo XIX, las relaciones entre los gobiernos habían tenido dinámicas cambiantes y caminos divergentes según las regiones, influidos en gran parte por los procesos revolucionarios, la retroversión de la soberanía a los pueblos y las guerras de independencia. En el caso rioplatense, en el sentido de las ex Provincias Unidas del Río de la Plata, una veintena de cabildos fueron paulatinamente suprimidos como forma de gobierno de las ciudades y villas entre 1820 y 1838 en contextos de ejercicio de las soberanías provinciales con complejos entramados institucionales. Lo singular en estos casos, en relación con otras regiones hispanoamericanas, fue que no se buscó generar instituciones colegiadas municipales análogas hasta la segunda mitad del siglo XIX y que las prerrogativas fueron asumidas por los gobiernos provinciales. Éstos, designaron diferentes autoridades unipersonales para los ámbitos locales.¹⁰

⁹ Beatriz Rojas, "Repúblicas de españoles: antiguo régimen y privilegios", *Secuencia*, 53, (2002). 7-47. <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/774/685> En contraposición, ejemplos sobre experiencias ineficaces en torno a las peticiones para acceder a la condición de villa y las consecuencias prerrogativas de autogobierno, convocatoria a milicias, etc.) Mariana Canedo, "Los "pueblos de españoles" en la monarquía hispánica. La ampliación de jurisdicciones hacia el autogobierno (Buenos Aires, siglo XVIII y primeros años del XIX)", *Revista Prohistoria*, 25 (2016): 3-27. <https://doi.org/10.35305/prohistoria.vi25.1226>

¹⁰ A falta de una síntesis sobre los procesos que llevaron a la supresión de los cabildos en las villas y ciudades de las diferentes provincias, pueden consultarse los estudios de caso que los abordaron en profundidad. Entre ellos, Sonia Tedeschi, "Los últimos años de una institución colonial: el cabildo de Santa



Como es bien conocido, en la Constitución de la Confederación Argentina sancionada en 1853, quedó establecido que las provincias debían asegurar la administración de la justicia, el régimen municipal y la educación primaria gratuita (artículo 5). Las constituciones provinciales asumieron esta voluntad, así como las leyes y decretos específicos. Por su parte, en Buenos Aires se sancionó la Constitución en 1854, como parte de su experiencia soberana y de haber optado por un camino diferente y de enfrentamientos con las provincias confederadas, que duró diez años, y unos meses después la Ley de Municipalidades. Más allá de los marcos normativos para el régimen municipal en cada provincia, la implementación territorial planteó horizontes que tuvieron desenvolvimientos propios.¹¹ En general, se comenzó implementando municipalidades en las capitales de cada provincia, o ciudades relevantes económicamente y con un crecimiento poblacional significativo como la ciudad puerto de Rosario.¹²

El caso de la implementación de las municipalidades en el Estado de Buenos Aires resultó un proyecto singular. Unas 45 municipalidades de campaña comenzaron a funcionar en los primeros meses de 1856 y la municipalidad de la ciudad capital lo hizo a principios de abril. La cantidad de casos y la simultaneidad propiciada por el gobierno del Estado de Buenos Aires con consenso de diferentes grupos, fue generada en un contexto

Fe y su relación con otros espacios político-institucionales entre 1819 y 1832", *Revista de la Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe*, LIX, (1993): 409-429; Marcela Ternavasio, "La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿Crónica de una muerte anunciada?", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana 'Dr. Emilio Ravignani'*, 21 (2000): 33-73; Marcelo Marchionni, *Cabildos, territorios y representación política. De la Intendencia a la Provincia de Salta (1810-1825)*. (Lanús, Universidad Nacional de Lanús, 2008); Alejandro Agüero, "La extinción del cabildo en la República de Córdoba, 1815-1824". *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, , 37 (2012) 43-84. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/ravignani/article/view/2684> ; Dario Barrera, "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 *Justicias, agentes y jurisdicciones. De la monarquía Hispánica a los estados nacionales (España y América, siglos XVI-XIX)*, coordinadora Elisa Caselli, (Madrid, FCE, 2016): 27-450; Eugenia Molina, "La disputa por la legitimidad: discursos subversivos y conspiraciones en el contexto de desaparición del cabildo de Mendoza (Río de la Plata), 1822-1825", *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 51, (2014). 257-282. <https://www.degruyter.com/view/journals/jbla/51/2014/article-p257.xml>

¹¹ Todavía no son frecuentes las investigaciones que analizan la implementación de las municipalidades en conjunto como políticas provinciales. Una temprana excepción es el libro de Inés Sanjurjo de Driollet, *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al Orden liberal*, (Dunken, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004).

¹² Darío Barrera (coordinador) *Instituciones, gobierno y territorio. Rosario, de la Capilla al Municipio (1725-1930)*. (Rosario, Instituto de Investigaciones Socio-históricas Regionales de Rosario, 2010); Evangelina de los Ríos, *Gobernar es cobrar. Política fiscal, recaudación impositiva y cultura tributaria, Santa Fe (Argentina, 1855-1873)*, (ProHistoria, 2017), entre otros.



de enfrentamientos políticos y armados con la Confederación, exiliados y parcialidades indígenas.

Estos gobiernos municipales fueron implementados en comunidades con diferentes trayectorias político-institucionales, pueblos con cantidades diferentes de población y recursos económicos, a partir de una misma estructura (presidente designado por el gobierno, cuatro municipales y cuatro suplentes elegidos por los vecinos). Hemos argumentado que la implementación extensiva de las municipalidades de campaña constituyó un proyecto que buscó intervenir en la organización político-administrativa del ámbito rural como uno de los caminos para afianzar la soberanía del Estado de Buenos Aires.¹³

Los estudios realizados para las diferentes provincias sobre la implementación de las municipalidades permiten considerar algunas tendencias, entre las que destacamos las siguientes.

En primer lugar, que, en contraposición a perspectivas teleológicas, los estudios dan cuenta en las distintas provincias de la complejidad que supuso sostener la dinámica institucional en las noveles municipalidades. Esto se debió a diferentes razones como la finalización de los proyectos o de los intereses que impulsaron la implementación.

Así, por ejemplo, la instalación de la municipalidad de Paraná siendo capital transitoria de la Confederación Argentina, en la provincia de Entre Ríos, se realiza a partir de una ley del Congreso Nacional en 1860. La municipalidad estuvo vinculada en su desenvolvimiento a esta particular situación y finalizó con la misma. Tras la derrota de la Confederación en la batalla de Pavón, las autoridades provinciales restauraron su propio peso en el espacio político local, suprimiendo la municipalidad y delegando sus atribuciones en una jefatura política, hasta que tras más de una década se instaló un gobierno municipal para la ciudad de Paraná.¹⁴

¹³ Mariana Canedo, "Municipalidades en "todo el territorio". Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires", *Historia Regional*, XXXI (42) (2020): 1-16. <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/384/704>.

¹⁴ Pedro Kozul, "La municipalidad de Paraná: contextos, actores y aspectos económicos (1860-1862)", *Secuencia*, 113, (2022): 1-37 <http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/1901/2304> Otros ejemplos, para San Salvador de Jujuy, Nicolás Hernández Aparicio, "La distribución y organización del riego en San Salvador de Jujuy: Niveles de estatalidad y municipalización entre las décadas de 1860 y 1890" *Historia Regional*, 42, (2020): 1-16.



En segunda instancia, que, en cada provincia, los gobernadores y representantes en las cámaras legislativas expresaron tensiones y temores en torno a posibles tendencias autonomistas posibles de ser asumidas por las municipalidades, particularmente en las ciudades capitales. Pueden vincularse a estos temores, las restricciones compartidas en la mayoría de los casos hacia la designación del presidente de cada municipalidad en vez de la elección directa por parte de los vecinos, como veremos más adelante. Asimismo, las investigaciones señalan las dificultades por parte de los gobiernos para limitar los pluralismos locales y alcanzar un equilibrio regulado por la soberanía de la ley. En las décadas de 1870 y 1880, dentro de un proceso de ajuste del estado nacional y de consolidación de los provinciales, se sancionaron diferentes normativas que buscaron generar otra dinámica para las municipalidades y que fue considerada como una etapa para las relaciones entre gobiernos, pendiente de ser profundizada a nivel de las prácticas. A partir de 1884, también se incorporó un régimen municipal común para los territorios nacionales.¹⁵

Una tercera cuestión, en contraposición a los recelos por las posibles autonomías, los estudios sobre los presupuestos y desenvolvimiento de las cuestiones fiscales muestran las dificultades de las municipalidades en este plano. Los déficits en los presupuestos presentados, los pedidos de las municipalidades o las intervenciones del gobierno provincial para auxiliar o intentar resolver situaciones fiscales fueron comunes, pedidas por las municipalidades. Asimismo, las obras públicas ya fuesen desde la construcción de una escuela o la propia municipalidad, un puente o el arreglo de las calles constituyeron emprendimientos que, en general, necesitaron de la participación del estado provincial en relación a los recursos económicos para emprenderlos, como a la gestión técnica y aprobación de lo realizado.¹⁶

<https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/382> En otras regiones: Gabriella Chiaramonti, "De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861). *Araucaria*, 9 (18), (2007):150-179. Recuperado de: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1171>

¹⁵ María Silvia Leoni, "Los Municipios y la política en los territorios nacionales. El caso del Chaco (1884-1946)", *Revista Escuela de Historia*, 1: 3 (2004); Pyke, Luz Irene; "De la jurisdicción provincial a la nacional: la estabilidad fiscal en la consolidación de la municipalidad de Posadas, Misiones (1883-1911)"; *Historia Regional*, XXXIII: 42 (2020), 1-14.

¹⁶ Entre quienes abordaron la fiscalidad municipal se encuentran: Marta Bonaudo y E. Sonzogni, "Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo xix. El caso de Santa Fe (1953-1890)", *América Latina en la Historia Económica*, 7, (1997): 27-34. Viviana Conti y S. Boto,



Por último, planteamos que las municipalidades formaron parte de cambiantes entramados político-institucionales que las dinámicas políticas fueron generando, así como de la construcción de políticas articuladas o generando limitaciones a las mismas. Esto sucedió en diferentes ámbitos como el militar, educativo, regulación territorial, electoral, entre otros.¹⁷ En gran parte de los temas, el protagonismo de los vecinos estuvo presente como en los tiempos coloniales, aunque las modalidades de participación, demandas y conflicto tendieron a estar más institucionalizadas. De hecho, para el caso del Estado de Buenos Aires, la Constitución incorpora en su artículo 149 que todos los habitantes del Estado tenían asegurado “derechos de reunión pacífica y de petición individual o colectiva a todas sus autoridades”. Aunque se señalaba que la “forma de estos actos” sería reglamentada. Así, ha sido abordado el protagonismo de los vecinos en relación con las municipalidades en las prácticas electorales, comisiones de educación o ante situaciones sanitarias, entre otros.¹⁸

Las municipalidades como sujetos complejos

“Finanzas municipales en el siglo XIX. La emisión monetaria como recurso fiscal en Argentina”, *América Latina en la Historia Económica*, 7, (1997), 35-45; Inés Sanjurjo, *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, (2004); Evangelina de los Ríos, *Hacia un nuevo orden fiscal. Las formas de recaudación impositiva: instituciones, agentes y recursos. Santa Fe, Argentina (1852-1873)*, Tesis doctoral. (Universitat Pompeu Fabra, España, 2013); Juan Carlos Garavaglia, *La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)*, Buenos Aires, Prometeo, (2015); Mariana Canedo, “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), (2018): 146-174. <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/870>; Luz Pyke, “Política y finanzas locales en los territorios nacionales argentinos: el caso de Concepción de la Sierra, Territorio de Misiones (1880-1930)”, *Revista Brasileira de História*, 40: 83 (2020).

¹⁷ Beatriz Bragoni, “Cuyo después de Pavón: consenso, rebelión y orden político, 1861-1874” y Pablo Buchbinder, “Departamentos, municipios y luchas políticas en Corrientes a mediados del siglo XIX”, en *Un nuevo orden político: provincias y Estado nacional, 1852-1880*, coordinado por Beatriz Bragoni y Eduardo Miguez, (Buenos Aires, Biblos, 2020), 29-60 y 99-120, respectivamente. Mariana Canedo, “El entramado político-jurídico institucional del Estado de Buenos Aires. Vaivenes de un proyecto en la campaña”, en *Un país para los porteños. La experiencia del Estado de Buenos Aires, 1852-1861*, coordinadora Mariana Canedo (Ediciones de la FaHCE, en prensa).

¹⁸ Agustín Galimberti, “Impresos, política y elecciones en los pueblos rurales bonaerenses durante la década de 1850”. *XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia* Universidad Nacional de Catamarca. (2019), 1-21; Lionetti, Lucía, “Las escuelas de primeras letras en el escenario social de la campaña bonaerense (1850-1875)”, en *Naveg@merica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas*, n. 4, (2010). Valeria Pita, “Intromisiones municipales en tiempos de fiebre amarilla: Buenos Aires, 1871”, *Revista Historia y Justicia*, N°6, (2016), 44-71.



Las tres introducciones a los *dossiers* antes consideradas, muestran que las denominaciones hacia los gobiernos municipales no son unívocas: se habla de "municipalismo", "municipalidades" y "municipios", con significados similares. Por municipalismo suele considerarse a la perspectiva política que busca proporcionar mayor autonomía a las municipalidades, generando cambios en su organización y otorgando las prerrogativas necesarias para la descentralización de la administración pública.¹⁹ En los casos de municipalidades y municipios, suele utilizarse la primera categoría al gobierno y la segunda para referirse a la jurisdicción (territorio, recursos, población, etc.) sobre la cual el gobierno municipal ejerce sus potestades. Preferimos el uso del plural en vez de "la municipalidad", que pareciera dar una idea de que fueran iguales en el tiempo y en todas las regiones, y se pudiese sintetizar en una sola realidad. Sin embargo, las investigaciones permiten considerar que no fue, ni es, ese su atributo.

¿Qué elementos constitutivos marcaron las diferencias de las municipalidades decimonónicas que venimos analizando? Estos gobiernos con jurisdicción local, de base territorial, se diferenciaron de otros por ser colegiados y porque sus integrantes fueron elegidos en forma directa por los vecinos del lugar. Tras la concentración por parte de los gobiernos provinciales de las prerrogativas relacionadas con la designación de las autoridades locales, la implementación de las municipalidades correspondió al desplazamiento de gobiernos unipersonales (por ejemplo, jueces de paz).

Al ser colegiadas, las municipalidades resultaron sujetos que tomaban las decisiones en forma colectiva y actuaban como una unidad, pero, a su vez, estaban integrados por vecinos con perspectivas e intereses diferentes. La pluralidad fue personal, por facciones, agrupamientos, o partidos políticos que se fueron conformando durante el siglo XIX, según cada comunidad y coyunturas. Por lo menos en la etapa inicial

¹⁹ El trabajo de Morelli no explicita el significado dado a municipalismo, categoría que queda prácticamente limitada al título de la introducción del *dossier*. Partidos socialistas europeos impulsaron el municipalismo desde finales del siglo XIX, aunque posteriormente la autonomía municipal fue incluida por perspectivas políticas de agrupamientos católicos, protestantes y liberales. También, se considera municipalismo a la institucionalización de las relaciones entre los municipios para lograr mayor eficacia en sus gobiernos y lograr fortalecer interlocutores ante otros poderes. Incluyó encuentros, agrupamientos como la Unión de municipios, o la asociación municipal; fue desarrollado en países europeos, y también en Brasil, y Argentina. En ambas acepciones, que pueden estar integradas, el municipalismo se desarrolló, fundamentalmente, desde finales del siglo XIX a las primeras décadas del siglo XX. Gabriel Azcárate, *Municipalismo y Regionalismo* (Madrid, IEAL, 1979); Enrique, Orduña Rebollo, "La Unión de Municipios Españoles: Antecedentes y evolución del municipalismo asociativo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 300-301 (2006), 331-360



de funcionamiento de las municipalidades de mediados del siglo XIX, sobre la que hemos estado investigando, las perspectivas personales parecen haber sido predominantes en la mayoría de los temas tratados, más allá de las identidades políticas que pudiesen existir. Las actas municipales que suelen reflejar discusiones internas y votaciones ante posturas diferentes, resultan en este sentido una documentación privilegiada, como veremos más adelante.

Con este rasgo corporativo de unidad hacia el exterior y pluralidad al interior, se pone de manifiesto la importancia de las elecciones de los integrantes. Durante el siglo XIX, diferentes trabajos han mostrado cómo la realización regular de elecciones fue un mecanismo insustituible de las dinámicas políticas y el ejercicio legítimo del poder político.²⁰ Para las municipalidades, el fundamento legitimador de la autoridad también fue la soberanía popular y la construcción de representación. Como para los representantes a las legislaturas o congresos, durante el siglo XIX se realizaron elecciones regulares, de renovación de la mitad de los municipales y los suplentes. El estudio de las elecciones municipales todavía ha sido escasamente abordado en forma sistemática hasta el momento, pero resultó el alcance del autogobierno para muchas comunidades.²¹ De todas maneras, cabe recordar que el autogobierno no fue una prerrogativa que se aplicó siempre a todos los integrantes de la municipalidad, ya que el presidente de la misma fue designado en diferentes casos como potestad del gobernador, siendo un foco de tensiones. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, el presidente nato de la municipalidad comenzó siendo el ministro de gobierno en 1856 y, con posterioridad, hubo diferentes transformaciones y la figura de intendente fue -hasta 1996- designado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado. A partir de allí, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es elegido en forma directa por los vecinos.

²⁰ Hilda Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, (Buenos Aires: Sudamericana, 1998); Marcela Ternavasio, *La revolución del Voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002); Agustín Galimberti, "Los procesos electorales durante el Estado de Buenos Aires (1852-1861)" en *Un país para los porteños. La experiencia del Estado de Buenos Aires, 1852-1861*, coordinado por Mariana Canedo (FaHCE, en prensa).

²¹ Agustín Galimberti, "Los procesos electorales durante el Estado de Buenos Aires (1852-1861)" en *Un país para los porteños. La experiencia del Estado de Buenos Aires, 1852-1861*, coordinado por Mariana Canedo (FaHCE, en prensa); Pablo González Lopardo, "Elecciones municipales, intervenciones del gobierno y conformación de elencos políticos. Baradero, 1856-1862", *Prohistoria*, 36, (2021); 1-27.



Las elecciones municipales pueden reflejar disputas o los desinterés existentes en cada oportunidad a través de la cantidad de participantes, las apelaciones, los conflictos que suelen quedar reflejados. Asimismo, resulta necesario articular a esta valoración por las elecciones con la historia de las elecciones y las características que presentaron en cada época para comprender qué tipo de prácticas primaban (para, por ejemplo, no naturalizar el voto secreto, la presencia de los partidos políticos, o las listas impresas). Las elecciones municipales centradas en el vecino como elector y candidato fueron las más permeables a la participación de extranjeros, y según las investigaciones en curso de alguna mujer, indígenas o afrodescendientes.

A la vez, este tipo de elecciones puede poner en evidencia vínculos políticos generados entre quienes son elegidos a nivel local con otros ámbitos regionales o provinciales. No fue extraño que se suspendieran elecciones, generalmente como parte de intereses de algún grupo participante. Las primeras elecciones municipales en las municipalidades de campaña en Buenos Aires fueron programadas para marzo de 1855 y terminaron siendo aprobadas en diciembre, con diferentes suspensiones y reiteraciones.²²

Los resultados de las elecciones también nos permiten conocer no solo quienes accedieron a los cargos, sino también cuántos y quiénes estaban interesados en convertirse en municipal. El cargo no era rentado, lo cual genera limitaciones para dedicarle el tiempo necesario y no fueron pocas las renunciaciones o no aceptaciones por cuestiones laborales o de sostenimiento familiar. Al mismo tiempo, los horarios de las reuniones solían iniciarse en torno a las 19hs y finalizan "por lo avanzado de la hora" en torno a las 22hs.

¿Cuán amplio y cambiante fueron los elencos municipales? Todavía es un tema por profundizar, pero pareciera existir un grupo de vecinos que sostiene las sesiones y la dinámica municipal que se mantenía algunos años en el cargo, junto con otros vecinos que los acompañaron en periodos acotados.

²² Mariana Canedo, "...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 e Imperis*, 21, (2019): 167-194.



La implementación de las municipalidades fue un aprendizaje.

Las modalidades de implementación mostraron variación de situaciones entre ellas. En algunas oportunidades hubo modalidades de transición como las "comisiones municipales" previas a la sanción de la Ley de Municipalidades en Buenos Aires. Estimuladas por el ministro de gobierno consistió en la designación de un grupo de vecinos por parte de cada juez de paz para comenzar a cumplir las funciones propias de una municipalidad. Funcionaron de manera dispar, pero lo central fue el alcance de su legitimidad y representación ya que los integrantes no fueron electos por los vecinos, sino designados por el juez de paz, nombrado previamente por el gobierno. Otras modalidades de transición fueron ubicadas en la provincia de Entre Ríos.²³

Las municipalidades también son sujetos complejos por su doble nivel de representación. En términos de Federica Morelli, la "naturaleza doble y ambigua de esta institución" se expresaba al haber sido considerada como la representante de los intereses locales frente al poder central y, al mismo, al intentar transformarla en la representante del Estado en el territorio, fundamentalmente en la etapa de formación.²⁴

Este rasgo, característico de los gobiernos locales, se puso de manifiesto claramente durante el siglo XIX desde la normativa, con la cantidad de leyes que desde las Cámaras Legislativas se promulgaron incluyendo artículos que vinculaban a las municipalidades en la puesta en territorio de una multiplicidad de cuestiones (sostenimiento de escuelas, supresión de capellanías, regulación de los terrenos en los pueblos, aplicación de vacunas, por nombrar temas variados). A la vez, la documentación (particularmente las actas de las sesiones municipales, como veremos) permite encontrar comportamientos variados ante las disposiciones (incluyendo los tiempos de resolución, las modalidades, los intereses puestos de manifiesto por los municipales), a la vez que surgen agendas propias. Estas, que han comenzado a ser abordadas en forma más sistemática recientemente, incorporan demandas de los vecinos, intereses de los

²³ Mariana Canedo, "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 (2019): 1-24 y "Municipalidades en todo el territorio. Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires, *Historia Regional*, 43, (2020): 1-16. Pedro Kozul, "Procesos de municipalización en Entre Ríos: las Juntas de Fomento (1867-1872)", *XII Jornadas de Historia Política - Programa Interuniversitario*, Mendoza (2021).

²⁴ Federica Morelli, "Orígenes y valores del municipalismo en Iberoamérica", en *Araucanía. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18 (2007): 116-119.



municipales, y requerimientos de los estados provinciales en combinaciones variadas y cambiantes, no carentes de tensiones, reclamos y conflictos.

Esta dinámica de otorgamiento de prerrogativas a la vez que, de apropiación en la práctica de otras, en forma cambiante, y sobre diferentes ámbitos, la concebimos no necesariamente como cuestiones dicotómicas que suelen ser consideradas en clave de centralización o descentralización, desde una perspectiva de los gobiernos provinciales o nacionales. Optamos por considerarla como un proceso de municipalización, fundamentalmente político, que integra negociaciones, articulaciones, presiones, consensos y resistencias que se integran en las relaciones entre gobiernos con resultados diversos. Entre otras posibilidades, permite resaltar a las municipalidades como sujetos activos y cambiantes.

Las fuentes sobre las municipalidades

La dinámica municipal quedó plasmada en diferentes fuentes de relativamente fácil acceso, ya sean por su carácter normativo, vinculadas a la opinión de la prensa local o regional y también en la justicia, tres ámbitos con adecuados registros, entre otras posibles. Sin embargo, un tipo de documentación particular, propia de los gobiernos colegiados, son las actas de las sesiones de cada corporación municipal. Para Argentina han comenzado a ser utilizadas en forma sistemática en los últimos años para diferentes regiones.²⁵

Las actas suelen estar ubicadas en los archivos municipales, con diferentes niveles de institucionalización, o en el concejo deliberante de las actuales ciudades cabeceras de partido. Se encuentran registradas en una serie de libros foliados cuya fecha de inicio corresponde a la instalación de cada gobierno municipal. Constituyen una serie en la medida que la práctica de su elaboración se sostuvo mientras funcionó cada municipalidad y continúa vigente.

Un rasgo distintivo de las actas de las sesiones es que constituyen un tipo de documentación generada por la propia corporación municipal, aunque manteniendo

²⁵ Luz Pyke, "Los archivos municipales y los libros de actas de sesiones municipales: sus potencialidades para el estudio de los territorios nacionales a partir del caso de Misiones (1880-1920)", *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 13, 1, (2022), 155-171. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refa/article/view/37890>



parámetros comunes a los gobiernos colegiados. Dentro de esa ritualidad institucional de señalar la fecha y lugar de las reuniones, nombrar los presentes, comunicar las notas recibidas y luego comenzar con el orden del día, se pueden encontrar una variedad de temas tratados y formas de abordarlos. A partir de ello surgen las características de la sociedad de cada época, así como de cada municipalidad y el entramado de poder de cada coyuntura. Cada acta fue revisada por los presentes y ajustada de ser necesario, para luego ser aprobada.

Hay actas con estilos de escritura más sintéticos que otras, pero la lectura continua permite considerar cuestiones cotidianas del funcionamiento municipal que posibilitan comprender mejor las características del cuerpo y sus integrantes. En ellas han quedado plasmadas la pluralidad de opiniones y conflictos, tanto como las coincidencias. La lectura permite sistematizar aspectos del funcionamiento institucional y los compromisos personales de asistencia y trabajo de los municipales. Se evidencia la distancia entre los reglamentos que regulan la dinámica de las reuniones y las prácticas en cada coyuntura (frecuencia de reuniones, asistencias, informes, etc.). Como en cualquier documentación, en las actas no se encuentra toda la información para comprender cabalmente los temas, por lo que resultan apropiadas para interrogarse, abriendo reflexiones y búsquedas de nuevos datos.

Por ejemplo, cuestiones como los horarios de reuniones en municipalidades de campaña permiten vincular el perfil socio-laboral y la ausencia de pago de los municipales, lo que implicaba sesiones nocturnas por "lo extenso de la hora". ¿Eran vecinos sin preparación o políticos con experiencia quienes asumen el cargo? El registro de asistencias permite conocer el compromiso durante los dos años de duración. ¿Se repetían las mismas personas, constituyendo un grupo cerrado? ¿Había movilidad de municipales a presidentes o intendentes? Detectado el grupo central en un periodo, pueden buscarse sus trayectorias previas y posteriores. ¿Ser municipal fue una plataforma para otros cargos? Las respuestas varían según casos y momentos, aunque pueden hallarse patrones comunes.

Asimismo, la concentración, disminución o ausencia de sesiones puede responder a cuestiones regionales o extra-locales (malones, enfrentamientos, epidemias), lo que surge en otra documentación o actas.



¿Se ponían de manifiesto las adhesiones ideológico-políticas por parte de los integrantes de los gobiernos municipales en las reuniones? Esta cuestión central para caracterizar a los municipales no suele ser fácilmente detectable en gran parte del siglo XIX. Sin embargo, algunas aproximaciones pueden alcanzarse en el análisis de las prácticas y las posiciones de apoyo o rechazo ante situaciones políticas más amplias. Por ejemplo, en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires, algunas municipalidades ante la repatriación de los restos de Bernardino Rivadavia a Buenos Aires, un acontecimiento de gran contenido simbólico y posicionamiento político, fue replicado con consenso por parte de algunas municipalidades como la de Dolores o Baradero que aprueban y colocaron un busto del ex gobernador en la escuela primaria del pueblo.

Conclusiones

En el año 2010, se publicó en el primer número del volumen 9 de la *Revista de Historia*, el artículo "La historia local entre el ámbito educativo y las prácticas historiográficas. Consideraciones a partir de la Historia de los Pueblos en Buenos Aires". En él, hacíamos referencia a una relativamente tardía renovación de las investigaciones sobre los pueblos y los desafíos que el tema tenía, tanto para su estudio como para la enseñanza. Asimismo, generamos algunas consideraciones y propuestas.

Durante estos años, el artículo ha sido considerado por colegas que lo incorporaron en sus clases de Institutos de Formación Docente en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, según me han hecho saber algunos de sus estudiantes. Durante la pandemia, el uso frecuente y cotidiano de medios tecnológicos propició que estos últimos se comunicaran para generar un encuentro virtual y proponerme una relectura del artículo.

Los estudiantes obtuvieron un merecido diez por sorprender a su docente y orientar muy bien la entrevista. Pero, a decir verdad, me encontré con un texto que hoy no formularía de la misma manera. Valoré el desarrollo historiográfico que colectivamente habíamos logrado sobre el tema durante la década, y que había otras cosas para decir. Pero lo más significativo fue el grato intercambio con los estudiantes, pensar en la colega que usaba el texto para sus objetivos y que también investigaba sobre esto (según sus



alumnos), y la comprobación empírica de que podemos dialogar entre investigación, actualización del conocimiento histórico y su enseñanza. Este artículo tuvo ese objetivo, respondiendo a la actual convocatoria.

En esta ocasión, nos propusimos considerar a las municipalidades como sujetos históricos complejos con potencialidad didáctica. Han estado invisibilizadas o abordadas formalmente. Su simplificación permite incluirlas en contenidos curriculares de los primeros grados, aunque eso no garantiza aprendizajes. Como suele ocurrir en diseños curriculares espiralados, las municipalidades vuelven a aparecer en Geografía.

En los últimos años, las municipalidades han tenido un nuevo impulso investigativo y hemos presentado algunos lineamientos sobre ejes priorizados y bibliografía para profundizarlos. Nos centramos en las municipalidades decimonónicas vinculadas a la formación del Estado nación. ¿Qué relaciones podemos establecer para pensarlas como contenidos de enseñanza? Sabemos que no hay un único camino y que depende de los sentidos y objetivos según cada grupo, pero consideramos que un primer paso se vincula a que el docente contemple la complejidad e historicidad de las municipalidades.

Se implementaron en distintos periodos, relacionadas con intereses provinciales o comunitarios por lograr cierto funcionamiento o prerrogativas. Podemos abordarlas conociendo esos procesos relacionales. La lectura contextualizada de casos que den cuenta de dichos procesos puede aportarnos rasgos, parámetros y dinámicas que se conviertan en preguntas para orientar las posibilidades del contenido.

Hemos intentado presentar características compartidas y tendencias para determinar sus aspectos centrales. Ser gobiernos con jurisdicción local, colegiados (con resoluciones conjuntas al exterior, pero pluralidad al interior) y con integrantes elegidos directamente por los vecinos, resultan pilares donde apoyarse para matizar diferencias y cambios.

Como todo cuerpo colegiado, las actas de sesiones permiten conocer el funcionamiento municipal. Más allá de la ritualidad institucional, las prácticas y discusiones posibilitan conocer las agendas de gobierno y vínculos entablados. Los problemas relevantes que pueden abordarse a partir de reconocer el potencial de estudio de las municipalidades, acceder a bibliografía e incluso consultar documentación, implican interesantes desafíos para generar conocimiento y planificar su enseñanza.

