

LA ADMINISTRACIÓN BORBÓNICA EN EL RÍO DE LA PLATA

Laura SAN MARTINO ¹

I. CARLOS III: UNA ESCUELA MODELO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

I.1. Realismo: Creación oportuna y pragmática de instituciones a medida de las necesidades públicas.

La política reformista que caracterizó a la Casa de Borbón² tuvo su apogeo con Carlos III (1759-1788), siendo su escenario principal las Provincias de ultramar³. En efecto, fue recién al acceder al trono español este Monarca, máximo exponente del *despotismo ilustrado*, que se tomó conciencia del importantísimo papel que estos dominios representaban para la Corona.

Este cambio fue motivado por dos razones principales: causas de *defensa*, por el peligro que representaba el expansionismo inglés y portugués para las Provincias de ultramar que eran muy vulnerables a un ataque exterior, y de *hacienda*, por la grave situación financiera de la Corona como consecuencia, entre otros factores, de las grandes erogaciones que exigía la

¹ Historiadora.

² Sobre la política de la Casa de Borbón puede verse la siguiente bibliografía Guillamón, Javier, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980; Baena del Alcázar, Mariano, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, y Conde de Fernán-Núñez, *Vida de Carlos III*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1988, edición facsimilar.

³ Así se ha considerado que «El reinado de Carlos III constituye un momento de apogeo de la presencia y acción de España en América...»; Navarro García, Luis, «Carlos III y América», en *La América Española en la Época de Carlos III*, Archivo General de Indias, Sevilla, diciembre de 1985-marzo de 1986, p. 9.

defensa territorial, todo lo cual requirió la implementación de un nuevo régimen que modernizase el gobierno de las regiones americanas⁴.

Cabe recordar que toda la política española de la época era defensiva, pues sólo tenía en miras proteger lo obtenido en los siglos anteriores, y a defenderlo de la creciente agresividad de Gran Bretaña y Francia, que eran las potencias hegemónicas del siglo XVIII. De ese modo, la ocupación de nuevos territorios tenía para la Corona española el objetivo de evitar la instalación del enemigo exterior, que desde allí pudiera amenazar a zonas vitales por su significación estratégica o por su significación económica⁵.

Ante este estado de cosas, Carlos III evidenció un gran pragmatismo al poner en ejecución un plan de reformas que contemplaba la redistribución territorial de la América española con las siguientes medidas administrativas, fiscales y militares: 1) la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776; 2) la sanción del Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España e Indias en 1778, y 3) la implantación del sistema de Intendencias, entre 1764 y 1787, adaptando a la administración indiana una institución que se afianzó en la España del siglo XVIII, y que constituyó la clave de la racionalización del gobierno interior provincial y del fomento económico.

La implementación de tales medidas en la América hispana obedeció a las condiciones de hecho que se vivieron en esos dominios, antes que a simples especulaciones teóricas.

En efecto, en el año 1762 los británicos habían capturado La Habana, que era un dominio español, y durante los diez meses que duró la ocupación se produjo una intensa actividad naviera y comercial. Al retirarse los ingleses la Corona española, que había tomado conciencia del valor político y económico de la isla, emprendió un programa de reformas de largo alcance.

Se designó así un nuevo gobernador, el conde de Riela y un visitador, el general O'Reilly, quien, al completar su visita, presentó un informe a la Corona. En éste apuntaba la necesidad de establecer un comercio más libre

⁴ Vicente Palacio Atard (*La España del Siglo XVIII. El siglo de las reformas*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a distancia, 1978, pp. 31-33) sostiene que: «...América adquiere un triple significado para España... a) Aquellos dominios ultramarinos son unos territorios que es preciso gobernar... b) Las riquezas potenciales de América, las del suelo y las del subsuelo, sobre todo, insuficientemente rentables, pueden aumentarse... c)... el atractivo que los territorios americanos ejercen sobre las potencias expansionistas obligará a poner en primer plano de la atención del Estado la seguridad de América...».

⁵ Ampliar en Guillermo Céspedes del Castillo, «La expansión territorial de la América Española en la Época de Carlos III», en *La América Española en la época de Carlos III*, Archivo General de Indias, Sevilla, diciembre de 1985-marzo de 1986, p. 9.

con España y de fijar un nuevo régimen que remediara la ineficiencia y la corrupción administrativas.

En respuesta a estos planteos se creó por decreto un sistema de naves correo que navegarían entre La Coruña y La Habana, dando comienzo a una era de comercio más libre; y por Real Instrucción del 31 de octubre de 1764, se procedió a instalar la Intendencia de Cuba, primera en el Nuevo Mundo cuyo titular conocería solamente en las causas de Hacienda y Guerra, sin otorgársele jurisdicción territorial.

El nuevo sistema despertó una fuerte oposición por parte de una burocracia aristocrática que no podía admitir que se le limitaran sus privilegios. Pero el rey puso fin a esta situación, dictando las Reales Órdenes de 1765 y 1767 por las que se precisaban con mayor claridad las funciones del intendente, afianzando la existencia de la institución en los dominios de ultramar.

A raíz de los buenos resultados obtenidos con la visita de O'Reilly, y a fin de completar el establecimiento del régimen de Intendencias, Carlos III ordenó el envío de *visitas*⁶ a los territorios de tierra firme. Así en 1767 José de Gálvez fue enviado a Nueva España, con la misión de estudiar la conveniencia de establecer una o más Intendencias. El visitador elaboró un importante dictamen en 1768⁷, en el que se aconsejaba la implantación del nuevo régimen. Luego de largas deliberaciones y polémicas en la Metrópoli, el Rey autorizó al virrey Croix, por Real Orden del 1769, a crear Intendencias en Nueva España.

Así, se dividió a ese territorio en once Intendencias, designando el Monarca al frente de cada una de ellas a un intendente. A su vez, se nombraron subdelegados –al modo francés– para que reemplazaran a corregidores y alcaldes mayores en el gobierno local y en la vigilancia de los indígenas.

Como el sistema realizó pocos progresos ante la ausencia de una ordenanza equilibrada que le confiriera poder legal, para poner fin a esta falencia Gálvez –quien de regreso en la Península fue nombrado Ministro de

⁶ «Deseosa la corona de completar su establecimiento [el del sistema intencional], dio comienzo a lo que llamaríamos el cumplimiento del un segundo aspecto del plan general que Carlos III se había propuesto realizar en América; es decir, el envío de las visitas cuya misión primordial consistió en dictaminar sobre las posibilidades de la aplicación del régimen intencional», Gisela Morazzani de Pérez Enciso, *La Intendencia en España y en América*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1966, p. 38.

⁷ El dictamen se denominaba «Ynforme y Plan de Yntendencias que conviene establecer en las Provincias de este Reyno de Nueva España». Ampliar en John Lynch, *Administración colonial española*, Buenos Aires, EUDEBA, 1962, Cap. III, «Origen del Sistema de Intendencias», p. 51 y ss; Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1959, pp. 22-25.

Indias en 1775– consiguió formar una Junta para elaborar el instrumento legal que habría de regir a las Intendencias en Nueva España.

Entre las medidas del proyecto reformista de Carlos III se destaca por su trascendencia la creación del Virreinato del Río de la Plata, como baluarte para la defensa y conservación del poderío español, que obedeció al permanente peligro que implicaban las aspiraciones de Inglaterra de llegar al Pacífico y las ambiciones lusitanas en la Cuenca del Río de la Plata.

En reacción a esta compleja situación se creó en forma *provisoria*, a través de una Real Cédula del 1 de agosto de 1776, el Virreinato del Río de la Plata.

Esta medida estratégica fue seguida, en 1778, por la sanción del «Reglamento y Aranceles Reales para el comercio libre de España e Indias», instrumento legal que posibilitó la implantación del comercio libre entre la Metrópoli española y sus dependencias en América.

Para comprender esta actitud de la Corona es necesario recordar que las Indias fueron siempre consideradas parte integrante de la Corona, y no «colonias»⁸ ni «factorías». Excepcionalmente se les dio el nombre de «dominios» pero sin que este calificativo pudiera entenderse como una disminución del estatus jurídico de las regiones de ultramar, ya que el mismo fue empleado, tanto para hacer referencia a los territorios americanos como a los peninsulares.

De este modo, las Indias fueron calificadas de «Reinos», porque fueron incorporadas a las Coronas de Castilla y León, y sus diferencias locales, las distancias que las separaban y la autonomía con la que se desenvolvían sus gobiernos, las dotaron de una personalidad que se manifestó posteriormente en los siglos XVIII y XIX. De hecho, las Indias fueron gobernadas por funcionarios cuya actuación se adecuaba a normas dictadas en España, pero que tenían siempre en cuenta la particular realidad de los territorios que estaban destinadas a regir.

Es así que no se dictó una ordenanza intendencial única para establecer el régimen, sino que se sancionaron diversas normas para adaptar el sistema a las variadas situaciones que se presentaban y a la idiosincrasia de los pueblos.

En el caso del Río de la Plata, el régimen intendencial surgió a través de la «Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de

⁸ El término colonia empleado para expresar la relación que guardaban los territorios americanos con los peninsulares, es insuficiente para describir la realidad de la época, pero además ofrece una idea errónea de ella, ya que sugiere el tipo de relación que mantendrán durante el siglo XIX los imperios coloniales europeos con los territorios que dominaban en ultramar.

Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires», del 28 de enero de 1782, y el 29 de noviembre del año siguiente se dio a conocer un bando del virrey Vértiz en el que se anunciaba la vigencia del régimen de Intendencias en las Provincias del Río de la Plata.

Podemos afirmar que este documento normativo tuvo el carácter de una auténtica Constitución política de las autonomías regionales durante la época virreinal⁹.

El texto del comunicado era fiel reflejo del proyecto político del rey, a quien se lo identificaba «como motivado por el continuo pensamiento de acreditar, más y más a todos sus vasallos su paternal amor». Vértiz mencionó que a pesar de que algunos naturales habían estado dando al rey causas «para ejercitar más justicia que su Real Beneficiencia, se había decidido hacer una gran reforma administrativa, que traería enormes ventajas».

Recién en 1786 se dictó la Real Ordenanza que implantó definitivamente las Intendencias en el Virreinato de Nueva España.

1.2. Razonabilidad: Equilibrio ponderado entre el gobierno y el control de la gestión indiana

Como hemos indicado, la Real Ordenanza obedeció a la necesidad de ordenar el gobierno y la administración en el Río de la Plata. A tal fin dispuso la creación de organismos, coexistiendo junto a la Intendencia, las instituciones locales preexistentes a su dictado, como el cabildo y el virrey. Por su parte, las instituciones creadas eran nuevas en su estructura y funciones, lo que nos permite hablar de un *localismo* institucional.

La Ordenanza organiza el gobierno: regla y ordena el poder, sus funciones, los órganos encargados de desempeñarlas y las relaciones entre ellos. Si bien no aparecía en este esquema una división de los poderes¹⁰, lo que implicaba que un mismo organismo tuviese competencia para actuar en distintas esferas, ninguna autoridad ejercía todo el poder, y se establecía un sistema de contrapesos y controles para limitar el accionar de los funcionarios, tendiente a evitar abusos de poder, y limitando el accionar de los funcionarios.

⁹ «La Real Ordenanza de Intendentes... fue la constitución política del país en aquel período», José Manuel Estrada, *Lecciones sobre la Historia de la República Argentina*, 3.^a ed., T. I, Buenos Aires, Ed. Científica y Literaria Argentina, 1925, p. 192. Véase Laura San Martino de Dromi, *Constitución Indiana de Carlos III*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999.

¹⁰ «En las Indias hubo diferenciación de funciones pero no división de poderes», Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el período hispánico*, 4.^a ed., Buenos Aires, Perrot, 1981, pp. 47 y 51.

Se configuró un complejo mosaico de funcionarios y organismos ejecutivos, legislativos y judiciales, con competencia en materia de justicia, policía, hacienda y guerra. Establece, entonces, una nueva estructura de poder configurada por: Superintendente, Intendente, Subdelegados, Teniente Letrado, Junta Superior de Real Hacienda, Junta Municipal, Tribunal de Cuentas, Contaduría General, Tesorería Principal de la Provincia, entre otros.

Dentro de este esquema será el Intendente la autoridad encargada del gobierno local fijándosele las cuatro causas en las que debe atender: justicia, policía, hacienda y guerra¹¹.

Debido a sus amplios poderes, independientes en extremo, los intendentes lograron una administración más rigurosa en las Indias, perfeccionando el control fiscal y la recaudación de ingresos, obteniendo un notable éxito en la prevención de abusos¹².

A ello se sumaban los procedimientos que hacían al control y responsabilidad de las autoridades intendenciales (el juicio de residencia, la visita y el presupuesto y cuenta de inversión).

Una gran innovación aportada por la Intendencia fue la de acentuar la distinción entre la jurisdicción judicial y la administrativa. La Ordenanza rompió con la concepción unitaria del gobierno superior; la organización de mando, en todos los niveles, se dio en función de la materia, diferenciando claramente entre lo político y lo administrativo, de modo que lo político competía al Virrey, y lo administrativo al Intendente.

A su vez, las instituciones intendenciales que ejercían función administrativa tenían competencia activa¹³, consultiva o de control.

¹¹ «El Intendente no se nos manifiesta formando el cuerpo en sí de la institución, sino que integra ese todo que es el organismo intendencial, forma parte de ese todo, pero no como un empleado más, sino como un funcionario que tiene además responsabilidades directivas... el Intendente no será un funcionario común y corriente, sino que por la importancia, responsabilidad y categoría... posee con respecto a los demás empleados administrativos y de la Hacienda Real, una distinción singular. En síntesis, es un funcionario especial», Morazzani de Pérez Enciso, Gisela, *La Intendencia en España y en América*, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1966, p. 58.

¹² «Autoridades municipales que habían permanecido inactivas por generaciones se vieron empujadas a la actividad mediante programas de obras públicas ambiciosos y bien planeados». Claudio Véliz, *La tradición centralista en América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 93.

¹³ Así, el intendente tenía competencia administrativa activa, a veces ejecutiva y otras deliberativa, cuando debía, por ejemplo, presidir el Cabildo, la Junta Municipal y la Junta de Diezmos, designar al subdelegado y nombrar a los demás administradores que se encargarían de la recaudación de los derechos provinciales, tomar las medidas necesarias para proveer al mantenimiento del buen orden de los pueblos, castigando a ociosos y malentrenidos, fomentar el aumento de la producción, ocuparse de mantener los puentes y caminos, velar por el abastecimiento, ocuparse de la cobranza de las rentas, proceder contra los morosos, ejercer el vicepatronato real, cuidar en su Provincia todo lo relativo a la guerra que tuviera conexión con la Real Hacienda. El teniente letrado también ejercía esa competencia cuando reemplazaba al intendente en causa de acefalía.

El Cabildo gozaba de atribución administrativa meramente ejecutiva por cuanto conservó el derecho de aprobar las cuentas, las que una vez examinadas por la Junta Municipal, le eran remitidas. Además, tenía competencia para designar a los jueces hacedores de diezmos.

La Junta Municipal era competente en todo lo referido a la administración y manejo de los bienes de la comunidad o propios y arbitrios y designaba al mayordomo encargado de la custodia de los caudales¹⁴.

Respecto de la Junta Provincial de Hacienda, ejercía este tipo de funciones en lo que se refiere al acuerdo que debía dar a los gastos extraordinarios. A la Tesorería Principal de Provincia competía la recepción y custodia de los caudales enviados por el mayordomo de la Junta Municipal y la confección de la respectiva cuenta del producto y distribución.

En cuanto a la competencia consultiva, podemos indicar que desde los orígenes de la colonización del Río de la Plata la asesoría de los gobernadores, por un largo período, no estuvo a cargo de funcionarios permanentes. Es con la Ordenanza que recién se crean órganos de carácter eminentemente asesor; tarea que también se extiende a otras instituciones con competencia activa y de contralor.

De este modo, el teniente letrado actuaba como asesor ordinario del intendente en todos los negocios de la Intendencia. Aún sin norma expresa, el Cabildo era frecuentemente consultado por las autoridades, quienes recurrían a él para conocer su opinión sobre problemas gubernativos de toda índole. Así, los Ayuntamientos daban su parecer teniendo en cuenta, principalmente, los intereses generales de la ciudad.

Entre los diversos organismos auxiliares, creados para proporcionar un adecuado asesoramiento en materia de hacienda, uno de los principales fue la Junta Superior de Real Hacienda, que ejercía función consultiva a efectos de resolver las cuestiones en esa materia y llevar los autos en consulta al monarca por la vía reservada del Despacho Universal de Indias, si era necesario. Los dictámenes y acuerdos de esta Junta tenían carácter vinculante para la organización de oficinas de hacienda y para el control y manejo de la administración. Colaboraba con la Junta la Contaduría General en el manejo y distribución de los propios y arbitrios.

Otro organismo con funciones consultivas de importancia fue el Tribunal Mayor de Cuentas, que si bien existía con anterioridad a la sanción de la Real Ordenanza de Intendentes, debió ejercer su actividad con arreglo a este ordenamiento. Dependía del superintendente general delegado de la

¹⁴ Véase Comadrán Ruiz, Jorge, «La Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata», en *Anuario de Estudios Americanos*, T. XI, Sevilla, 1954, pp. 547-548.

Real Hacienda quien pasaba a su dictamen cuestiones de interpretación de reales cédulas fiscales.

Los administradores, contadores y tesoreros debían presentarle al intendente los dictámenes, «que han de ser puramente informativos para que sus resoluciones recaigan con mayor conocimiento y acierto».

La competencia administrativa de contralor reglada en la Ordenanza debía desenvolverse conforme al orden normativo y respetar en todos sus actos los principios de justicia, equidad y moralidad.

Así, al intendente le correspondía vigilar que los jueces de residencias o pesquisas y comisiones establecidos en su territorio cumplieran con sus obligaciones; visitar personalmente la Provincia para procurar el desagravio de los particulares que se hallaren perjudicados por las justicias subalternas, o por los «Poderosos que suelen oprimir a los pobres y desvalidos»; custodiar la fidelidad y legalidad de las labores de los escribanos y notarios; observar el buen destino de las penas pecuniarias y multas impuestas por los alcaldes ordinarios y sus subdelegados tratando de que «no se oculten ni malversen y que lleven cuenta exácta de este Ramo»; inspeccionar el funcionamiento de tesorerías, contadores, juntas municipales, subdelegados y demás justicias; celebrar juntas de gobierno semanales con los principales funcionarios de Real Hacienda de la Provincia, a efectos de revisar si «todos mis derechos se exígen con igualdad y sin agravio de los contribuyentes; si los empleados obran con la inteligencia, actividad y pureza debidas en el cumplimiento de sus obligaciones; si hai Dependientes que no sean precisos para la buena cuenta, administración y resguardo...»; asistir a los arques mensuales de todas las tesorerías de las capitales; perseguir y castigar los actos de fraude y contrabando que causaban tantos perjuicios a las rentas reales.

Por su parte, también el subdelegado ejercía función administrativa de control en la medida que auxiliaba al intendente en sus cometidos y lo mismo el teniente letrado cuando reemplazaba al intendente. Se ejercía asimismo esta facultad cuando la Junta Municipal aprobaba la rendición de cuentas presentadas por el mayordomo o depositario real. El control de legalidad también estaba presente en la actividad de la Contaduría Principal de la Provincia al certificar el extracto de las cuentas de inversión.

Finalmente, el Tribunal Mayor de Cuentas ocupaba un destacado lugar entre los órganos con competencia administrativa de contralor, al corresponderle requerir la presentación de todas las rendiciones de cuenta que debían someterse a su jurisdicción y examinar las presentadas a su estudio, efectuando los reparos que éstas merecían. Era el órgano indicado para el examen, aprobación o desaprobación de las cuentas de la administración.

En suma, el ordenamiento de 1782 mantuvo instituciones locales preexistentes a su dictado, creó instancias menores de poder y distribuyó competencias entre autoridades antiguas y nuevas para el manejo de la administración intencional. Ello contribuyó a darle a cada Intendencia o Provincia mayor autonomía. La aparición de peldaños institucionales intermedios entre el monarca y los súbditos reafirmó, en tal sentido, el concepto de gobierno propio.

Para asegurar la necesaria armonía de todo el sistema normativo indiano en el Río de la Plata y evitar el caos y la anarquía, el rey dispuso la jerarquía normativa de este verdadero Código de Derecho Público. Y así estableció su aplicación obligatoria y su preeminencia frente a otras leyes, ordenanzas, establecimientos, costumbres, o prácticas, quedando derogadas expresamente aquellas que hubiere en contrario.

Dentro del orden de prelación de las normas de derecho público vigentes para el Virreinato, la Ordenanza de Intendentes ocupó la máxima jerarquía, debiendo adecuarse necesariamente a ella la totalidad de los decretos, leyes, cédulas y ordenanzas.

*1.3. Legalidad: La juridicidad y el reglamentarismo casuístico.
Las conductas públicas previsibles por Ordenanzas del Reino.
Discrecionalidad sin arbitrariedad*

Con el fin de resguardar el cuidado, el orden y la moralidad de las ciudades, villas y pueblos, la Monarquía borbónica reglamentó el ejercicio de numerosos derechos individuales que reconoció expresa o tácitamente en la Real Ordenanza de 1782, entre los que se pueden citar:

a) Libertad de Comercio: En varios de sus artículos se determinó el libre comercio con la eliminación de las barreras comerciales existentes dentro del Imperio Español.

b) Igualdad ante la ley: Distintos artículos contemplaban este derecho. Así en el art. 16 se dice que «tanto Españoles como Naturales y de otras Castas, respeten y guarden dichas Leyes con la obediencia y exactitud debidas». Asimismo se manifiesta la igualdad ante la tributación.

c) Educación: la preocupación de España por la educación alcanzaba por igual a «Indios y españoles». Si bien este derecho no está explicitado de manera expresa en el texto de la real Ordenanza, su ejercicio se desprende del art. 28 cuando señala que «Maestros de Escuela» deben establecerse en «todos los Pueblos de Españoles e Indios de competente vecindario...».

d) Intimidación: este ordenamiento también declara el derecho a la intimidación al fijar la competencia del intendente en materia de policía de la moral

y las buenas costumbres. Así advierte que el ejercicio de esta facultad debe realizarse «sin que se entienda que baxo este pretexto se haya de hacer caso de delaciones infundadas, ni entrometerse á exâminar la vida, genio y costumbres domésticas, ó privadas, que no pueden influir en la tranquilidad, buen exemplo y gobierno público».

e) *Seguridad*: El art. 63 garantiza la seguridad física de los súbditos en los siguientes términos: «Zelarán los Intendentes con todo cuidado que los Jueces de cada Pueblo por si mismos y por los Alcaldes Provinciales, ó de la Hermandad y sus Cuadrilleros, donde los hubiere, cumplan exactamente la obligación de reconocer los Campos y Montes para tener en seguridad los caminos... procediendo en esto con la vigilancia que merece la común seguridad».

f) *Propiedad*: Este derecho aparece implícitamente asegurado cuando se hace referencia en el art. 64 a la expropiación por razones de urbanismo.

Ejemplos de prerrogativas públicas del gobierno local encontramos también prácticamente en todo el articulado de la Real Ordenanza. Así, el art. 27 dispone que «...los Intendentes cuando regularen precisos, han de formar un Reglamento interino para los Propios y Arbitrios, ó Bienes de Comunidad de cada Pueblo, moderando, ó excluyendo las partidas de gastos que les parecieren excesivas ó superfluas...»

A tal punto era Carlos III un monarca celoso y exigente de todo lo que fuera orden, policía y civismo que la Real Ordenanza dispuso que: «A la recta administración de justicia... debe unirse el cuidado de quanto conduce á la Policía». No obstante conviene aclarar que la diferenciación de la causa de policía frente a las de justicia, hacienda y guerra, no debe hacernos perder de vista que la idea de policía fue el aglutinante teórico del conjunto de la actividad estatal de esa época. Y esto es así porque con el Estado absolutista, que acusa un marcado «intervencionismo», el monarca tenía el poder para adoptar todas aquellas medidas que estimara necesarias y convenientes para el aumento y felicidad de los pueblos. De ahí que se afirmara que Estado absoluto era igual a Estado de policía.

Por esta causa, la Ordenanza de Intendentes reglamentó minuciosamente las limitaciones a los derechos, en razón de la moralidad, usos y buenas costumbres, de la economía, del abastecimiento, de los caminos, para facilitar la vinculación y tráfico de personas y mercaderías, de las posadas y hospedajes, y del ornato y limpieza de las calles y mantenimiento de edificios públicos y privados. Esta reglamentación garantizaría el ejercicio de los derechos y posibilitaría la convivencia social y el respeto por el orden público.

Con tal propósito, los intendentes atendieron, de manera preferencial, el orden material de las circunscripciones territoriales bajo su mando. Su labor

fue extensa y los asuntos variados y a través de esa tarea regularon, limitaron, ordenaron, custodiaron, impusieron y encauzaron las conductas y los derechos de los habitantes del Virreinato.

De ese modo se corregían y castigaban, se permitían y prohibían, se protegían, fomentaban y controlaban los comportamientos, actividades y conductas de los habitantes de cada Intendencia.

I.4. Inspiración axiológica de la ética cristiana en la conducta pública de los gobernantes

Es en el «preámbulo» de la Real Ordenanza donde el rey explica las causas que motivan su dictado y manifiesta su voluntad de «uniformar el gobierno de los grandes imperios» y donde contiene las declaraciones que se erigirán en principios rectores de la nueva organización político-administrativa: orden, felicidad, defensa, paz, justicia. Es por ello que resuelve «establecer en el nuevo Virreinato de Buenos Aires y distrito que le está asignado Intendentes de Ejército y Provincia para que... gobiernen aquellos Pueblos y Habitantes en paz y justicia... y recauden los intereses legítimos de mi Real Erario con la integridad, zelo y vigilancia que proponen las sabias Leyes de Indias».

Carlos III invoca a Dios como origen del poder y manifiesta actuar «movido del paternal amor que me merecen todos mis vasallos, aun los más distantes, y del vivo deséu con que desde mi exáltacion al Trono he procurado uniformar el gobierno de los grandes Imperios que Dios me ha confiado».

Esta afirmación, coherente con el principio de la investidura divina de la monarquía propia del absolutismo imperante en la época, deja traslucir igualmente el firme compromiso de Carlos III con la axiología cristiana.

El Rey desempeñaba una misión encomendada por Dios mismo, y la circunstancia de que no rindiera cuentas ante sus súbditos no lo eximía, sino más bien todo lo contrario, de comparecer un día ante su Creador.

El primer deber del Monarca era pues, en vistas de su propio juicio celestial, impartir justicia en la tierra, sea directamente o por medio de aquellos en quienes delegase tal función.

Consecuentemente, la Real Ordenanza recoge la aspiración de que la justicia esté presente en todos los actos del poder público, y establece una nueva estructura de competencias en la materia con la finalidad de alcanzar una administración de justicia imparcial y eficiente.

La corrección de los actos de gobierno era una obligación extensiva a todos los funcionarios reales.

Así al intendente le correspondía, entre otras muchas funciones, celebrar juntas de gobierno semanales con los principales funcionarios de Real Hacienda de la Provincia, a efectos de revisar si «todos mis derechos se exígen con igualdad y sin agravio de los contribuyentes; si los empleados obran con la inteligencia, actividad y pureza debidas en el cumplimiento de sus obligaciones; si hai Dependientes que no sean precisos para la buena cuenta, administración y resguardo...»; asistir a los arqueos mensuales de todas las tesorerías de las capitales; perseguir y castigar los actos de fraude y contrabando que causaban tantos perjuicios a las rentas reales.

II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BORBÓNICAS Y SUS IDEAS DIRECTRICES EN EL RÍO DE LA PLATA

II.1. *La Nueva administración institucional. El Virreinato del Río de la Plata de 1776*

Como señalamos, una de las principales medidas del proyecto reformista de Carlos III fue la creación del Virreinato del Río de la Plata. Causas externas e internas llevaron al Rey a tomar esa decisión¹⁵.

Las causas *externas* fueron determinadas por las desmedidas ambiciones lusitanas y el permanente peligro británico¹⁶, ya señalados. En efecto, Inglaterra aspiraba a llegar al Pacífico y las Provincias españolas significaban un obstáculo para ello; por tal motivo necesitaba de un aliado para tratar de realizarlo por vía terrestre, y ese aliado fue Portugal. La instalación portuguesa en la colonia de Sacramento y la posterior ocupación inglesa de las islas Malvinas¹⁷ tendrían por fin anular el poder de España en América. De allí la revalorización que se produce en el pensamiento peninsular de los territorios del Plata, como baluarte para la defensa y conservación del Imperio Español.

¹⁵ Sobre las causas de la creación puede verse Kossok, Manfred, *El virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, La Pléyade, 1972, pp. 48-67 y Alcázar Molina, Cayetano, *Los virreinos en el siglo XVIII*, Barcelona, Salvat, 1945, p. 432 y ss.

¹⁶ «En punto a las razones militares que llevaron a su creación, todos están de acuerdo en afirmar que eran las de poner freno a los avances portugueses como impedir la penetración inglesa en esta parte de la América Meridional...», Barba, Enrique M., «La creación del virreinato del Río de la Plata», en *Bicentenario del Virreinato del Río de la Plata*, T. I, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1977, p. 60.

¹⁷ Ver San Martino, Laura, *Gobierno y administración de las Islas Malvinas (1776-1833)*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

Entre las causas *internas* puede mencionarse la extensión de las gobernaciones de Buenos Aires, Tucumán y Paraguay, la desmesurada distancia que las separaba del Virreinato del Perú y la importancia que adquiría Buenos Aires como centro estratégico y comercial¹⁸.

Es por esas razones que en 1771, Tomás Álvarez de Acevedo (entonces fiscal de la Audiencia de Charcas) recomendó al Rey la creación de una nueva organización política de trascendencia; en definitiva, le proponía el establecimiento de un nuevo Virreinato en América del Sur. Fundamentaba tal propuesta en el hecho de que las Provincias de esta región no eran bien gobernadas desde Lima, debido a la distancia que existía, y en el importante incremento de su población y actividad económica.

Ante el constante acecho portugués, Carlos III decidió enviar una expedición militar de gran envergadura al mando de Don Pedro de Cevallos. Así por Real Cédula del 1 de agosto de 1776 se creó en forma *provisoria*, el Virreinato del Río de la Plata¹⁹.

Posteriormente, y superado el conflicto existente entre la Corona española y la lusitana, se procedió a establecer en *forma definitiva* la nueva organización política. Por Real Cédula del 27 de octubre de 1777, se creó en forma permanente el cuarto Virreinato, el del Río de la Plata. Carlos III designó a Juan José de Vértiz y Salcedo Virrey titular y a la ciudad de Buenos Aires capital del Virreinato.

Puede afirmarse que, políticamente, el *Virreinato del Río de la Plata* prefiguró al *Estado Argentino* en varios de sus elementos esenciales: 1) el *territorio*, ya que el de nuestra Patria estuvo íntegramente comprendido en

¹⁸ «Fueron, principalmente, razones de tipo fiscal las que motivaron la creación de estos dos nuevos virreinos, el del Nuevo Reino de Granada y el del Río de la Plata: el saneamiento de la Real Hacienda sobre la base del nuevo sistema, profundamente centralista... Con el tiempo se sumaron a estos motivos de carácter fiscal otras causas de índole económica o de naturaleza política y militar: defensa del monopolio comercial y represión del contrabando, guerras con los ingleses y otros pueblos europeos y necesidad de sofocar con mano dura los primeros fermentos de las luchas por la Independencia», Ots y Capdequí, José María, *Instituciones*, Barcelona, Salvat, 1959, p. 449.

¹⁹ Que confirió a D. Pedro de Cevallos los títulos de «Virrey, Gobernador y Capitán General de las [Provincias] de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y de todos los Corregimientos, Pueblos y Territorios a que se extiende la Jurisdicción de aquella Audiencia... comprendiéndose así mismo, bajo de vuestro mando, y Jurisdicción los Territorios de las Ciudades de Mendoza y San Juan del Pico, que hoy se hallan dependientes de la Gobernación de Chile, con absoluta independencia de mi Virrey de los Reynos del Perú, ... así en todo lo respectivo al Gobierno Militar como al Político y Superintendencia General de Real Hacienda en todos los Ramos y Productos de ella». Reproducción facsimilar en el Archivo de la Nación Argentina, Documentos referentes a la guerra de la independencia y emancipación política de la República Argentina y de otras secciones de América a que cooperó desde 1810-1828, t. I, Buenos Aires, 1914, pp. 17-19.

este nuevo Virreinato; 2) la *organización institucional*, que fue similar a la impuesta en los demás dominios de ultramar²⁰.

En la cúspide de la estructura virreinal del poder aparecía el *virrey* como máximo representante del Monarca²¹ y primera autoridad política y militar. Subordinados a él estaban los *gobernadores*²², quienes se encontraban al frente de circunscripciones menores. Ellos, no obstante, ejercían en sus dominios atribuciones propias.

En el año 1783 se dispuso la creación de un órgano colegiado encargado de la administración de justicia en el Virreinato, la *Audiencia*. Se instaló en su capital y fue presidida por el virrey.

Todos los funcionarios, incluyendo virreyes, gobernadores y oidores de la Audiencia, estaban sometidos, al finalizar sus mandatos, al *juicio de residencia*. Era esta la oportunidad que se otorgaba a los vecinos de formular sus acusaciones y cargos contra los ex funcionarios. El *Real y Supremo Consejo de Indias*, organismo radicado en España, era el encargado de ventilar el proceso y dictar sentencia.

En las ciudades y villas estaba instalado el *Cabildo*, célula madre de la colonización española. Esta institución era la encargada del gobierno y administración de los asuntos locales²³. Eran sus miembros los alcaldes, los regidores y otros funcionarios especiales, a saber: el *alférez real*, el *alcabala mayor* y el *fiel ejecutor*.

A partir de la aplicación del régimen intencional en 1782, la organización institucional virreinal se verá modificada en parte, debiendo producirse una distribución de competencias entre las autoridades preexistentes y el nuevo funcionario: el *intendente*.

²⁰ Los dos primeros virreinos fueron creados por Carlos I: el de Nueva España en 1535 y el del Perú en 1542. En 1717 se creó el Virreinato de Nueva Granada. Posteriormente se suprimió en 1722 y se volvió a establecer definitivamente en 1739. Prácticamente se separan del gobierno de estos virreinos, incluidos el de Buenos Aires, las capitanías generales de Guatemala, Chile, Venezuela, Cuba y Florida. Ver Cordero Torres, José María, *Fronteras hispánicas. Geografía e historia. Diplomacia y administración*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, pp. 160-161.

²¹ Ver García Gallo, Alfonso, *Estudios de historia del derecho indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, p. 687.

²² Ampliar en Ots y Capdequí, José María, *El estado español en las Indias*, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 1975, p. 75 y ss.

²³ «Para ser miembro del Cabildo era necesario ser vecino, calidad que se confería a los que tenían casa poblada y abierta en el lugar, y contribuían a la defensa de la ciudad, personalmente o dejando sustitutos en caso de ausentarse temporalmente. Este sentido de la vecindad, indicando la clase de poblador afincado, residente y sostenedor del municipio, mediante el pago de impuestos y prestaciones personales, y con derecho a desempeñar los cargos concejiles, es lo que se transfirió de España a América y perdura durante la época colonial y en algunas de sus formas, en la época independiente...», Lezcano de Podetti, Amelia, «Vecindad», *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, T. XXVI, 1968, p. 653.

II.2. La reforma a la gestión territorial. Las Intendencias como suma de Ciudades y Provincias. La Raíz del «federalismo»

La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 fue un documento dogmático de la monarquía absoluta que, en la realidad existencial y operativa del Virreinato del Río de la Plata constituyó un instrumento de organización e integración social, administrativa y política de la comunidad integrada en primer lugar por las ciudades, y luego por lo que serían las provincias «fundantes».

Fue, originariamente, un ordenamiento jurídico destinado a regir la vida institucional del Virreinato del Río de la Plata, que luego se transformaría en Provincias Unidas del Río de la Plata y sucesivamente en Confederación Argentina y República Argentina.

El ordenamiento de 1782 distribuyó competencias entre autoridades antiguas y nuevas para el manejo de la administración intendencial, lo que contribuyó a darle a cada Intendencia o Provincia mayor autonomía, pues la aparición de peldaños institucionales intermedios entre el monarca y los súbditos reafirmó el concepto de gobierno propio.

Al sancionarse la Real Ordenanza se dividió política y territorialmente al Virreinato en ocho Intendencias: Buenos Aires, Asunción del Paraguay, San Miguel del Tucumán, Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Mendoza, la Plata y Potosí. Por su parte, la Intendencia establecida en Buenos Aires, fue la General de Ejército y Provincia, erigiéndose en Superintendencia, mientras las siete restantes sólo lo fueron de Provincia.

De las ocho Intendencias en que se dividió el Virreinato del Río de la Plata, sólo tres se encontraban en el actual territorio argentino: Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán²⁴. Cada una de estas Intendencias estaba integrada por varias de las que hoy son Provincias argentinas, existiendo un innegable *vínculo histórico fundante* de Intendencias a Provincias.

El desmembramiento territorial respondió no sólo a razones elementales de buen gobierno sino también al intenso sentimiento localista de cada «ciudad territorial», núcleo generador de la Provincia que llevaría su nom-

²⁴ La formación de cada Provincia fue un derivado histórico político de la atomización intendencial. Así de la *Intendencia de Buenos Aires*, se desmembraron las provincias de Buenos Aires, Corrientes, entre Ríos y Santa Fe. De la *Intendencia de Córdoba del Tucumán* resultaron las provincias de Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis y de la *Intendencia de Salta del Tucumán* se desprendieron las provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero.

bre, cumpliendo la función de ser centros organizadores del espacio en torno a ellas²⁵.

El régimen creado por la Ordenanza de Intendentes en nuestro territorio, que supuso un fraccionamiento en diversas ciudades a las que se puede calificar de autónomas, con instituciones locales e independientes unas de otras, presentó acentuados rasgos de descentralización, e impulsó a las Provincias o Intendencias a adquirir personalidad política y jurídica propias²⁶.

Ahora bien, la Intendencia no sólo importó una descentralización política y administrativa. Significó también una descentralización regional.

La *descentralización administrativa* estuvo presente en la Real Ordenanza, en tanto el Virrey transfería al Intendente, y el Intendente a los Cabildos y Subdelegados, tareas y cometidos que hacían a los intereses locales en materia de policía, justicia, hacienda y guerra.

La *descentralización regional* está explícitamente prevista en la Real Ordenanza, cuando fracciona el territorio virreinal en unidades políticas y administrativas, recaudo existencial del futuro federalismo argentino que tiene en la Real Ordenanza su triple raíz política, administrativa y regional.

En efecto, los principios de la descentralización se mantuvieron en los ordenamientos locales de las Provincias fundacionales, entre 1819 y 1853, en especial, a través de la adhesión irrenunciable al régimen federal, manifestada por las Provincias en sus textos constitucionales; la descentralización política en Cabildos, Municipios y Departamentos de Campaña, y la descentralización administrativa por Comisiones delegadas, mecanismo a través del cual algunos ordenamientos buscaron dar participación a los ciudadanos en el gobierno y administración de los intereses comunes²⁷.

²⁵ Expresa Razori: «La ciudad territorial tiene por germen y origen creativo un acto deliberado del fundador y de los vecinos que integran sus huestes; ocupa un éjido urbano, pero extiende sus límites dentro de una dilatada comarca rural... y origina, desde el instante mismo de su fundación, una sociedad conciente cuyos elementos básicos vienen ya regidos por normas previas impuestas en las leyes de Indias. Bortagaray, Lucía L., «Las etapas de la ocupación del territorio argentino», en Roccatagliata, Juan A., *La Argentina: geografía general y los marcos regionales*, Buenos Aires, Planeta, 1988, p. 150.

²⁶ «Cada Provincia, por su parte, tenía cierta unidad territorial, puesto que era el resultado de una empresa conquistadora que había ocupado un distrito geográfico. Tenía, por esa misma razón, una población más o menos homogénea, problemas gubernativos particulares y una economía propia. La legislación, tanto metropolitana como local, tuvo que reconocer la existencia de esos caracteres diferenciales, y se fue creando un derecho especial para cada provincia, que si bien era análogo al de las demás, no dejaba por ello de tener sus rasgos originales», Zorraquín Becú, Ricardo, *La organización política argentina en el período hispánico*, 4.^a ed., Buenos Aires, Pe rot, 1981, p. 58.

²⁷ Se puede citar a modo de ejemplo el Reglamento Provisorio de San Luis de 1832, que prevé el nombramiento por parte del gobierno ejecutivo de «una comisión de tres individuos de probidad e inteligencia», para que «revise la escuela y se imponga de los adelantamientos de la juventud». Dicha Comisión debía informar al respecto al ejecutivo provincial.

En cierta medida podemos afirmar que, desde un punto de vista político-administrativo, las tres Intendencias ubicadas principalmente en el futuro territorio argentino, las de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán, representaron un sistema de organización supraprovincial asimilable a la región, porque de esas Intendencias se fueron desprendiendo las Provincias que configurarían setenta y un años más tarde, las catorce Provincias fundantes del Estado federal argentino²⁸.

Así, la Provincia Argentina fue la sucesora directa de la Intendencia Virreinal y por su intermedio la idiosincrasia española que surgía de la Real Ordenanza de Intendentes se transfirió a las constituciones provinciales y por ende a la Constitución Nacional.

II.3. Las modificaciones y adaptaciones de la Real Ordenanza de Intendentes y su proyección de ultra-actividad durante la época de la Independencia y la Organización Constitucional

La ordenanza de Intendentes fue modificada por la Real Cédula Declaratoria del 5 de agosto de 1783, dictada en San Ildefonso. La norma constaba de diecisiete declaraciones, que introducían reformas al texto original, para ajustar, de este modo, sus disposiciones a la realidad existente. Ese había sido el propósito que llevó al ministro José de Gálvez, por orden del rey, a enviar en consulta reservada para su examen e inspección, un ejemplar de la Instrucción a distintas autoridades del Río de la Plata²⁹.

Las observaciones con sus «fundados informes» y «autorizadas noticias» dadas por Ministros «competentemente instruidos de sus circunstancias locales», fueron aceptadas por Carlos III y por Gálvez e incorporadas a la Real Cédula de 1783³⁰.

²⁸ Así, para Francisco Ramos Mejía «...la federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo colonial; las catorce Provincias Unidas del Río de la Plata no son sino las catorce ciudades-cabildos de la parte del virreinato de Buenos Aires que hoy ocupa la República Argentina que, desde principios de la Revolución asumieron la representación del pueblo y fueron admitidas a las Asambleas Nacionales en su capacidad colectiva»; Ramos Mejía, Francisco, *El federalismo argentino (Fragmentos de la Historia de la Evolución Argentina)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1915, p. 221.

²⁹ Dicha consulta tenía por fin recabar información acerca de posibles errores y arbitrariedades, que el nuevo ordenamiento jurídico-político pudiera provocar en estos territorios.

³⁰ Entre las enmiendas figuraba la orden de denominar a los intendentes «gobernadores intendentes», y la reestructuración territorial, con la desaparición de la Intendencia de Mendoza, el desmembramiento de la del Tucumán de las jurisdicciones de las ciudades de Córdoba y La Rioja, y la creación de la Intendencia de Córdoba del Tucumán.

Posteriormente, el deseo de la Corona de evitar conflictos de competencia entre los viejos y los nuevos funcionarios, llevó al Rey a tomar la decisión de introducir modificaciones al sistema intendencial, designando una comisión a tal efecto. Terminada la tarea se elevó al Consejo el material que incluía la redacción de una nueva Ordenanza, acompañada de la exposición de motivos donde se fundamentaban los ítems reformados.

El nuevo texto se sancionó en 1803 como «Ordenanza General formada de orden de su Majestad, y mandada imprimir y publicar para el gobierno e Instrucción de Intendentes, sus delegados y demás empelados de Indias». En ellas se disponía expresamente la abrogación de las Ordenanzas vigentes hasta ese entonces, la de Buenos Aires de 1782 y la de Nueva España de 1786. De ese modo, la Corona adoptaba un régimen unitario en toda la extensión de sus territorios.

No obstante, este nuevo cuerpo normativo no entró en vigencia por falta de concordancia entre sus disposiciones y los textos de los reglamentos militares³¹. A pesar de lo cual algunas de sus disposiciones fueron puestas en vigencia y fueron fuente inspiradora de las reformas jurídico-administrativas realizadas durante el período revolucionario.

La independencia en el Río de la Plata contiene un hecho revolucionario en sí mismo; cambia la lógica de los antecedentes e instala un nuevo orden por el que se alteran los usos políticos, económicos, culturales y sociales.

Como dice Ortega y Gasset en *El tema de nuestro tiempo*, la revolución entraña un cambio de los usos, de las prácticas políticas del régimen, del funcionamiento institucional de la sociedad. En la Revolución de Mayo, el cambio de usos políticos a favor de la argentinidad, como es la misma independencia política, y la consagración de la soberanía popular inspirada, con Mariano Moreno, en el pensamiento de Rousseau en su Contrato Social sobre la vigencia de la voluntad general.

Sin embargo, el sistema político y administrativo que instalara la Real Ordenanza de Intendentes (que constituye derecho pre-patrio, de matriz española para los residentes en la América hispana) mantuvo su vigencia y

³¹ «Advertido el Monarca de las contradicciones existentes entre las leyes dictadas, y puesto en la alternativa de fundir las normas contenidas en los reglamentos militares con las disposiciones de la Ordenanza General de Intendentes, o en la de anular alguno de los cuerpos legales que resultarían antinómicos, opta por mantener incólumes los estatutos en cuya redacción había participado directamente el poderoso valido, dejando sin efecto la Ordenanza recién sancionada para reglar el régimen intendencial de las Indias», Sanz, Luis Santiago, «El proyecto de extinción del régimen de las Intendencias de América y la Ordenanza General de 1803», en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, N.º 5, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Imprenta de la Universidad, 1853, pp. 182-183.

se aplicó mucho tiempo después de la emancipación. Se produjo una ultra-actividad normativa y una perdurabilidad de la norma indiana durante los gobiernos patrios. Una muestra de ello es, por ejemplo, que las cuatro atribuciones ejercidas por el intendente fueron transformándose lentamente en secretarías o ministerios.

A partir de 1810 no fueron alteradas en su esencia las instituciones indianas; no obstante se procuró reestructurar el sistema español, proyectándose con tal propósito modificaciones para adaptar la legislación vigente a las nuevas formas institucionales. En tal sentido, las resoluciones anticipaban soluciones jurídicas, dejando pendiente el problema de la forma de gobierno.

Este afán reformador no buscaba la originalidad. Por el contrario, los hombres de Mayo, urgidos por la necesidad de organización, adoptaban y adaptaban la herencia española en el intento de formar una administración propia.

Este fue el caso del proyecto de modificación a la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, encomendado por el Primer Triunvirato a Damián de Castro en 1812, conocido como «Addicion ó Modificaciones hechas por el Superior Gobierno de las Provincias unidas del Río de la Plata á la Ordenanza de Intendentes de ellas».

La Addicion no alcanzó a entrar en vigencia. Los acontecimientos políticos quizás desviaron la atención del Superior Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, el que no la consideró. Para otros, la no entrada en vigencia del proyecto se debió al examen riguroso al que fue sometido por la Cámara de Apelaciones, que «le hizo una crítica implacable que determinó su rechazo».

Las modificaciones realizadas a la Ordenanza de Buenos Aires en 1783, que implicaban un mejoramiento y un ajuste del sistema a las necesidades locales, la tentativa de una Ordenanza general para todas las posesiones americanas en 1803 y el proyecto de 1812 para poner a tono la estructura jurídico-administrativa con la nueva forma que había adoptado el Superior Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, constituyeron tres momentos históricos significativos, pues instalaron la perdurabilidad del Código de Intendencias en el Virreinato de Buenos Aires.

Es en este orden que las Provincias, convertidas en entidades políticas autónomas, fueron elaborando sus propios ordenamientos jurídicos, los que recogen en sus articulados numerosas disposiciones del texto intendencial, adecuándolas a los procesos políticos de esos momentos. Se observa así que la Real Ordenanza mantiene su vigencia por el propio reenvío que hacen las constituciones locales, de modo expreso o implícito.

La Real Ordenanza de Intendentes de 1782, que tuvo el carácter de una Constitución política y administrativa definida para el Río de la Plata, se aplicó aun mucho tiempo después de nuestra independencia³². Otros textos remitieron a ella para disponer la revocación, derogación o suspensión de algunos de sus preceptos.

La vigencia de la Ordenanza durante las primeras décadas independientes se da no sólo a nivel nacional, sino también a nivel provincial, ya que las provincias tomaron de ella valiosos elementos para la formación de un derecho con instituciones originales y propias.

II.4. El Reglamento de Libre Comercio para el crecimiento económico del intercambio

La Real Ordenanza de Intendentes guarda adecuada armonía con las libertades operativas de comercio e industria que se perfilan en la época, en particular con la sanción del «Reglamento y Aranceles Reales para el Libre Comercio de España e Indias» de 1778, del mismo Carlos III, que resulta un anticipo de lo que luego sería la libre circulación de mercancías con la normativa del Consulado, la representación de los hacendados y los pactos interprovinciales del libre comercio que formalizaron numerosas provincias argentinas, antes de 1853.

El régimen instituido por el Reglamento y Aranceles Reales constituyó la implantación del comercio libre dentro del Imperio Español. A tal fin, rompió las barreras que mantenían aisladas comercialmente a unas zonas de otras, y terminó con el régimen del puerto único en la Metrópoli.

En ese orden, el Reglamento estableció la estructura legal destinada a asegurar la libertad en el tráfico nacional de un Imperio constituido por una Metrópoli y sus dependencias en América. A ese fin eliminó numerosos impuestos que pesaban sobre el comercio indiano, de modo que algunos productos fueron liberados totalmente y otros vieron reducir notablemente sus derechos aduaneros, tanto para llegar a España como para hacerlo a las Indias³³. El tráfico de esclavos negros también fue liberado de las restricciones tradicionales.

³² «Es más, algunas Constituciones provinciales fijan expresamente un orden o prelación de las normas, constituido en primer lugar por las leyes locales y subordinaria o supletoriamente por la Ordenanza de 1782...», San Martino de Dromi, Laura, *Constitución Indiana de Carlos III*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, p. 29.

³³ Ampliar en Domínguez Ortiz, Antonio, «Economía y Sociedad en América Española durante el Reinado de Carlos III», en *La América Española en la Época de Carlos III*, Archivo General de Indias, Sevilla, diciembre de 1985-marzo de 1986, p. 35.

Además la Corona permitió a sus súbditos que utilizaran en sus viajes comerciales a América barcos neutrales.

Siguiendo la línea señalada por el Reglamento, la Real Ordenanza reguló la Libertad de Comercio en el art. 9.º al decir que se debía entender «que los Indios y demás Vasallos míos de aquellos Dominios quedan, por consecuencia, en libertad de comerciar donde, y con quien les acomode para surtirse de todo lo que necesiten». A su vez el art. 58 les concedió «á todos la misma libertad de derechos en su salida y entrada por los Puertos», refiriéndose al cáñamo y lino. Más adelante, en el art. 67, ratificó la libertad de comercio, al expresarse que los Intendentes «providencien de acuerdo, y en tiempo oportuno, al socorro de sus necesidades, ó al beneficio y comercio (que siempre ha de ser libre) de sus frutos sobrantes...»³⁴.

III. LA REVOLUCIÓN DE LOS «NUEVOS USOS JURÍDICOS» EN LOS HITOS POLÍTICOS DE 1810-1816 Y 1853

III.1. Una demostración de la armonía de las civilizaciones

La *Intendencias* (hispanas), como ya señalamos, tuvieron su continuidad histórica en las *Provincias* (argentinas), como resultado de la desagregación que experimentaron las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba del Tucumán y Salta del Tucumán, y que mantuvo la significación política de las ciudades y pueblos locales en la definición del modelo institucional a adoptar³⁵. Por su parte la lucha por la Constitución Nacional, que demandó más de medio siglo de vida política en Argentina, tuvo a las Provincias como actores principales de la conformación de la nueva Nación.

Así, las Provincias fueron parte de los primigenios «gobiernos ejecutivos» patrios y su voluntad constituyente manifestada en concurrencia, a través del Congreso General Constituyente, es la que homologa la carta de ciudadanía o la partida de nacimiento de la nueva Nación.

³⁴ En verdad la libertad de comercio reconocida en la región rioplatense respondió a la reforma económica introducida por los Borbones, especialmente por Carlos III. «Ello se imponía urgentemente, no tanto para lograr el desarrollo económico de esta zona, sino con miras a las necesidades industriales de la metrópoli: era necesario suministrarle materias primas para sus establecimientos y aliviarla de su debilidad. De ahí que las elogiadas medidas en torno de la libertad de comercio no deben suscitar tanta admiración como si se trataran de los recursos más idóneos e inteligentes en procura de la promoción económica», Pedro Santos Martínez, *Las industrias durante el Virreinato (1776-1810)*, Buenos Aires, Eudeba, 1969, pp. 26-27.

³⁵ Afirma Lafont que «...las intendencias fueron las entidades que por su organización pueden equipararse a las actuales provincias federadas...», Lafont, Julio B., *Historia de la Constitución Argentina*, 2.ª ed., Buenos Aires, F.V.D., 1950, p. 141.

El Estado Federal argentino no solamente supone una descentralización política basada en la coexistencia de dos estructuras de gobierno: Nación «soberana» y Provincias «autónomas», sino que también importa una descentralización administrativa basada en la distribución de competencias públicas entre múltiples entidades administrativas independientes del poder central con personalidad propia y con un ámbito de atribuciones exclusivas.

La descentralización, como nota propia del régimen federal, tiene una raíz histórica que se remonta al sistema intendencial, con el reparto de cometidos estatales entre Virrey, Intendente y Subdelegados más una administración de los intereses locales en cada ciudad³⁶.

La Provincia³⁷, institución heredada del derecho español, fue desarrollando a lo largo del tiempo, en el que otrora conformara el territorio del Virreinato del Río de la Plata, sus propias instituciones. El derecho local por su parte, fruto de la evolución de las instituciones peculiares de cada una de las Provincias, fue plasmado en los primeros ordenamientos constitucionales que las mismas sancionaron a partir de 1819 y en los pactos interprovinciales que las vincularon. En suma, los pactos, tratados y acuerdos interprovinciales, las constituciones, reglamentos y leyes fundamentales locales, preexistentes a la Constitución Nacional, conformaron un régimen jurídico propio de las autonomías provinciales, que reconoce su antecedente en la Real Ordenanza de Intendentes de 1782 y su consecuente en la Constitución Nacional de 1853³⁸.

En esta continuidad histórica de los «usos jurídicos», del derecho hispano-indiano en la regulación de las Provincias argentinas, instituciones básicas del régimen federal, se verifica la armonía de ambas instituciones políticas.

³⁶ «La descentralización política y administrativa de la República reconoce dos orígenes: uno mediato y anterior a la revolución; otro inmediato y dependiente de este cambio. El mediato origen es el antiguo régimen municipal español, que en Europa como en América era excepcional y sin ejemplo...», Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1915, Cap. XX, «Origen y causas de la descentralización del gobierno de la República Argentina», p. 136.

³⁷ «La provincia tiene su origen en la administración romana, pero la división provincial de la Península efectuada por los romanos, y subsistente en el reino visigodo, desapareció con el hundimiento del mismo... La división del suelo español en provincias no aparece decididamente hasta la época borbónica, como un aspecto de la uniformidad impuesta por Felipe V para todos los antiguos reinos integrantes de la monarquía»; *Diccionario de Historia de España*, t. 2, Madrid, Revista de Occidente, 1952, p. 939.

³⁸ Juan Bautista Alberdi, *Derecho público provincial argentino*, Buenos Aires, La Cultura Argentina, 1917, p. 64, «...en la organización del gobierno debe aprovecharse de lo bueno que exista de antemano, y construir el edificio constitucional con lo que ya existía y con lo que falta. De este modo lo nuevo se apoya y sostiene en la fuerza, que debe lo anterior a la sanción del tiempo, más poderosa que la sanción de los Congresos».

III.2. Las fronteras territoriales siempre quedaron abiertas a la hispanidad

Desde un punto de vista revolucionario, en 1810 triunfa la «argentinidad», al producirse la ruptura de los vínculos políticos de dependencia, y la consecuente instalación de gobiernos propios, autónomos y soberanos.

Sin embargo, desde el aspecto institucional, en la Revolución de Mayo triunfa la «hispanidad» al consagrarse los «usos» jurídicos y culturales. Es así que la hispanidad de los Borbones, la gestión de Carlos III a fines del siglo XVIII, se proyecta durante casi todo el siglo XIX.

La revolución institucional, entonces, la hicieron los Borbones creando el Virreinato, que después fue la región del Río de la Plata y a fines de siglo XX, en parte, el mismo Mercosur.

Del mismo modo, la revolución de los «usos» institucionales también la hizo Carlos III con la sanción de la Real Ordenanza de Intendentes, que fue causa eficiente y provocadora del régimen federal argentino. La Revolución de la Hispanidad también triunfa instalando el culto y la cultura católica y las reglas del libre comercio.

La Hispanidad de los Borbones instala las instituciones, los cultos, los reglamentos comerciales, los reglamentos militares que seguirán vigentes en la sociedad de los países independizados, como había sucedido anteriormente con los romanos en Europa Occidental.

La Revolución de Mayo, por su parte, consagra una fórmula mixta de argentinidad e hispanidad que se proyecta con algunas instituciones hasta la Organización Nacional de 1860. Y otras instituciones se mantienen aún hoy como cláusulas dogmáticas rígidas y constitucionalmente inflexibles, como son el catolicismo y el federalismo que siguen imperando en la Argentina en los artículos 2 y 5 respectivamente de la misma Constitución Nacional, reformada en 1994.

La Provincia argentina, como ya se afirmara, no surge a partir de 1853 con la conformación legal definitiva del Estado federal argentino, sino que es preexistente a él; esta denominación de «provincia» fue adjudicada a cada jurisdicción territorial en el derecho hispano-indiano.

Así, la Metrópoli impuso a sus dominios de ultramar su propia organización territorial, configurando de este modo las Indias un Estado dividido en Provincias. Y al sancionarse la Real Ordenanza de Intendentes, la institución «Provincia» resurge, alcanzando su mayor grado de perfección.

Este ordenamiento jurídico que llegó al Virreinato del Río de la Plata para organizar las ocho Intendencias en que dividió a éste, se mantuvo fehacientemente en el espíritu y en la letra de los propios reglamentos y consti-

tuciones provinciales, dictados hasta 1853. De modo que, conteniendo la Provincia Argentina su doble carácter de sucesora directa de la Intendencia Virreinal³⁹ y de andamiaje del Estado Federal Argentino, se convirtió en la fiel depositaria de la idiosincrasia española plasmada por la Real Ordenanza de Intendentes en el sentir y en el hacer de las constituciones provinciales y por ende en la Constitución Nacional.

Vemos así que las Provincias revisten el carácter de preexistentes con respecto al Estado Federal argentino, ya que son ellas las que, reunidas en el Congreso General Constituyente de 1852 sancionaron la Constitución de 1853, por la que se dio nacimiento a la *nueva Nación*. Nueva Nación donde la fuerza vinculante que tuvo la Real Ordenanza de Intendentes se proyectó tanto en el *marco territorial*, donde las Provincias llegaron a ser sólo escisiones o fragmentaciones espaciales o circunscriptoriales de las Intendencias primigenias, como en el marco institucional, donde ella fue constitución material cuanto no formal de la administración de los intereses públicos en el ámbito provincial en materia de justicia, hacienda, guerra y policía.

III.3. *La magnitud de la «forma republicana» no es una distancia institucional entre el derecho patrio y el derecho hispano*

La institución intendencial ha sido objeto de análisis desde una doble perspectiva: la una *formal*, que atiende al aspecto normativo y al estudio de la Intendencia en el marco de la organización política centralizada y la otra, *material*, desde una *perspectiva empírica y realista*, que tipifica a la Intendencia como una institución que coadyuva al desenlace de la *organización descentralizada*, a tenor de los acontecimientos concretos que vivieron las Intendencias en el Virreinato del Río de la Plata⁴⁰.

Históricamente, ambos puntos de vista –formal y material– son válidos, pues la Intendencia es centralista en cuanto tiene una estrecha inmediatez

³⁹ «En el texto de la Ordenanza se emplea ya la palabra *Provincia*... Y, siendo así, no es posible negar en absoluto la relación que se pretende establecer entre nuestra actual organización federal y la remota existencia semiautónoma de las circunscripturas geográficas y administrativas que, salvo variantes, corresponden a las actuales provincias argentinas». Clodomiro Zavaglia, *Lecciones de Derecho Público Provincial y Municipal*, T. I, Buenos Aires, Talleres Gráficos Ariel, 1928, pp. 64-65.

⁴⁰ A ello se agrega un elemento más que, como bien indica Ricardo Zorraquín Becú (*La organización política argentina en el período hispánico*, 4.ª ed., Buenos Aires, Perrot, 1981, p. 57) depende de sí «se contempla la organización política indiana desde el mirador español. Pero si el observador se coloca en el nuevo mundo la perspectiva cambia fundamentalmente».

con el Monarca en el modelo absolutista de los Borbones y, de alguna manera, es la alternativa para *recentralizar* el poder monárquico⁴¹. Pero a su vez, es también una *institución descentralizada* no en tanto mire hacia el Monarca, sino en tanto contemple a los súbditos, pues ella *aumenta* la energía de las *comunidades locales*, mantiene en los hechos los *organismos institucionales locales*, como Cabildos y Ayuntamientos y engendra nuevas instancias operativas para el ejercicio del poder, que a modo de degradé, van acercando escalonadamente los extremos de la ecuación: mando (autoridad) y obediencia (súbditos-ciudadanos).

Por lo demás, al recaer en las Intendencias el manejo de todo lo atinente a justicia, hacienda, guerra y policía y al estar las mismas territorialmente delimitadas y contar con una población propia, podemos decir que son entidades políticamente autónomas, aunque no en el sentido estricto del término, pues no tenían capacidad de dictar sus propias normas, sí en un sentido amplio, en tanto las Intendencias tenían aptitud para regir los intereses peculiares de su vida interior, a través de organismos y funcionarios que les eran propios con independencia de las demás, siempre reconociendo subordinación última a una autoridad común.

Como ya hemos visto anteriormente, la Real Ordenanza de Intendentes también regula la relación «libertad – autoridad», delimitando los derechos para los súbditos y el poder para el Estado⁴².

Estas características de la institución intendencial que desde un ángulo empírico-administrativo nos la presentan como pro-descentralización y pro-autonomía, en tanto acerca la autoridad a los súbditos (o ciudadanos), y que contenía un reconocimiento expreso o implícito de los derechos de estos últimos, acredita en suma, que no existe distancia «institucional» entre el derecho patrio y el derecho hispano respecto de la magnitud de la «forma republicana» de gobierno, adoptada en definitiva en el Estado Federal argentino. Cabe hacer –obviamente– la salvedad respecto del diverso origen

⁴¹ En este orden se ha afirmado que: «No hay duda de que la institución Intendencia ha sido una de las más interesantes del siglo XVIII... Los Borbones llevaron consigo el instrumento que en Francia mejor había servido a su política secular de unificación y centralización administrativa», Alain Vieillard-Baron, «L'Intendant Americain et L'Intendant Français», en *Revista de Indias, Homenaje a Don Antonio Ballesteros Beretta*, vol. VI, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Enero-Junio 1951, p. 237.

⁴² «De hecho, aun cuando el Código de Intendencias no señalara en forma ordenada los derechos individuales, el reconocimiento de los mismos se desprende de la lectura de todo el texto normativo, especialmente de los artículos que corresponden a la causa de policía. Como ya hemos señalado anteriormente, porque existían derechos había limitaciones de los mismos en beneficio de la comunidad», San Martino, Laura, *Intendencias y provincias en la historia argentina*, 2.^a ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, p. 354.

del poder en una y otro; en el Estado Federal, las provincias –preexistentes– son las titulares primarias del poder, que reciben directamente del pueblo (concepción de la República del siglo XIX), mientras que en la institución intencional, el poder radica en el Monarca, único soberano (idea de la Monarquía del siglo XVIII).

III.4. *Trascendencia histórica de la gestión de Carlos III en el Río de la Plata*

De todo lo antes expuesto resulta innegable la trascendencia histórica de la gestión de Carlos III, que nos ha hecho herederos de un rico y vasto derecho indiano y de una valiosa tradición hispana, los que lamentablemente fueron menospreciados y reemplazados, a veces, por fórmulas ajenas a nuestra idiosincrasia. Muy distinto es el origen y contenido del sistema federal adoptado la Constitución norteamericana con respecto al consagrado por nuestra Constitución⁴³. El federalismo de nuestro país es resultado exclusivo del devenir histórico, mera evolución de un sistema político heredado de los españoles⁴⁴; al tomarse como modelo a la Constitución de Estados Unidos, no se lo hizo por simple imitación, sino porque ese texto legal se adaptaba perfectamente a una realidad de hecho preexistente⁴⁵.

El espíritu de imitación no nos habría llevado por sí solo a la forma federal de gobierno, si no hubiese existido en el pensamiento de nuestros constituyentes el germen federal. En efecto, nuestra Constitución orgánica y nuestro pensamiento político son *esencialmente españoles* y fue la orga-

⁴³ «Sabemos ya, que la primera república, representativa y federal, fueron los Estados Unidos de Norteamérica (USA), que no 'copiaron' su forma de Estado sino que la elaboraron sobre los hechos como solución de convivencia para los trece Estados que se habían independizado de la Corona Británica y vinculado entre sí por medio del Pacto de Confederación. Pero fue distinto el proceso de formación del Estado federal en aquel país y en el nuestro, el cual, como se sabe, 'adoptó' esa misma forma de organización», Jorge R. Vanossi, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1974, p. 11.

⁴⁴ «No es cierto que nuestro sistema federal de gobierno sea una copia servil de los Estados Unidos, lo será el detalle de las disposiciones o, si se quiere, la forma técnica del mecanismo funcional, su forma externa; pero la idea misma del sistema político estaba en nuestra sangre y era... heredada de los españoles», Francisco Ramos Mejía, *El federalismo argentino (Fragmentos de la historia de la evolución argentina)*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1915, p. 32 y ss.

⁴⁵ «Todos estos precedentes legales y políticos entraron en la Constitución hoy vigente, que ofrece muchas analogías con la Constitución norteamericana, pero que no es copia teórica de ella, sino resultado directo de nuestra propia historia, tal como la formaron el ideal de nuestros pensadores y la índole de nuestros pueblos...», Ricardo Rojas, *Las Provincias*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1927, pp. 25-26.

nización político-institucional implementada por los Borbones en América, primordialmente a través del régimen intendencial, la que sentó las bases de la futura conformación federal del Estado argentino.

De todos modos, este no es un tema pacífico, y de conformidad a las divergentes opiniones de historiadores y juristas, en la ius-historiografía argentina éste es una *cuestión de indagación permanente*. Sólo unos pocos reconocen la vinculación de la cadena institucional que conformaron la Real Ordenanza de 1782 y las Constituciones provinciales que le sucedieron, en la regulación del gobierno y la administración local, como fuente del régimen federal.

En definitiva, insistimos en *reivindicar* a la Real Ordenanza de Intendentes como *causa eficiente* de explicitación normativa, en la conformación del sistema federal de gobierno, por el que los «*localismos*» de ayer (Intendencias) y de después (Provincias) son los protagonistas institucionales de la forma de gobierno⁴⁶.

Las Provincias participaron de los primigenios gobiernos ejecutivos patrios como fueron la Junta Superior de Gobierno, la Junta Conservadora y la Asamblea del Año XIII. Ellas además, por voluntad concurrente, hicieron los congresos generales constituyentes de 1816, 1819, 1826 y 1853. En este último, el de 1853, se formula la proclamación constitucional definitiva consagratoria del régimen federal.

Y luego de 1853, las Provincias en uso de las facultades previstas en el articulado constitucional ratifican la adopción y adaptación de las instituciones locales heredadas de la administración y gobierno español, en especial en materia de hacienda y control. Tales son los casos de los Tribunales de Cuentas y de las Contadurías y Tesorerías de Provincia. Estas instituciones tienen rango constitucional en el Derecho público provincial y reconocimiento legal en el Derecho público nacional.

Resulta de lo expuesto que el sujeto político Provincia, como continuador de la Intendencia, es el sujeto histórico determinante de la unidad federal, en su calidad de entidad autónoma preexistente a la Nación y de suyo a su Constitución.

La Provincia argentina, en su carácter de sucesora directa de la Intendencia Virreinal y de protagonista del Estado Federal argentino, se convirtió en fiel depositaria de la idiosincrasia española.

⁴⁶ Ravnani considera a la Real Ordenanza «la primera constitución político-administrativa impuesta en el Río de la Plata y que, en el momento revolucionario, tiene más importancia que las Leyes de Indias, por cuanto muchas de sus disposiciones pasan al régimen nacional o provincial, en formación, y las cuatro atribuciones, poco a poco, se transforman en secretarías o ministerios», Ravnani, Emilio, «El Virreinato del Río de la Plata (1776-1810)», en Levene, Ricardo (dir.), *Historia de la nación argentina*.

A partir del «sistema intendencial» instituido por la Real Ordenanza de Intendentes de 1782 se edifica el derecho nacional, no sólo como una explicación de *sentimientos* e intuiciones de hispanidad, sino a través de una probada *construcción racional*, desagregada en *categorías jurídicas* («instituciones propias», «descentralización», «autoridades propias», «competencias delegadas y reservadas», «poder de policía», «funciones y servicios públicos», etc.) que demuestran que el régimen federal estaba en las entrañas de la Real Ordenanza de Intendentes.

Así se re-hispanizan nuestro derecho y nuestra historia. El pueblo argentino descubre su destino a partir de su tradición.