

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

# **La Conformación Del Estado Santiagueño, Etapa Formativa (1875-1884).**

María Mercedes Tenti.

Cita:

María Mercedes Tenti (2005). *La Conformación Del Estado Santiagueño, Etapa Formativa (1875-1884)*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/687>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Xº JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

### **Título: LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO SANTIAGUEÑO, ETAPA FORMATIVA (1875-1884)**

**Mesa temática Nº 71:** “La política en la Argentina entre el cambio de siglo y la caída del peronismo”

**Pertenencia institucional:**

#### **Universidad Nacional de Santiago del Estero**

Facultad de Humanidades Ciencias Sociales y de la Salud  
Licenciatura en Historia

#### **Universidad Católica de Santiago del Estero**

Facultad de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales  
Licenciatura en Ciencias Políticas

**Autora:** María Mercedes Tenti, Profesora Asociada, Investigadora.

**Dirección:** 25 de Mayo 355

**Código postal:** G4200AWG Santiago del Estero

**Teléfono:** 0385 4214741

**E-mail:** [mmtenti@poraire.net](mailto:mmtenti@poraire.net); [mtenti@ciudad.com.ar](mailto:mtenti@ciudad.com.ar)

### ***Introducción***

El período a analizar corresponde a una etapa, caracterizada en toda América Latina, por el intento de las clases dominantes nacionales de instaurar un proyecto de Estado que les permitió insertar a cada país en la política económica mundial y al sector oligárquico asegurarse la supremacía económica, política, social y cultural<sup>1</sup>. La aplicación de la constitución, de nuevas leyes y la puesta en funcionamiento de instituciones creadas para conformar el ‘moderno’ Estado nacional, permitió también la inserción e interacción de las distintas élites provinciales.

Frente a esto, en Santiago del Estero fue necesario diseñar y poner en funcionamiento el Estado provincial -apenas delineado frente al pragmatismo imperante durante la dominación taboadista (1851-1875)- como adecuación al nuevo escenario nacional y con

---

<sup>1</sup> Carmagnani, Marcello (1994): *Estado y sociedad...* P. 9.

el propósito de lograr un mejor posicionamiento de las burguesías locales ante al avance de otras burguesías provinciales que demostraron mayor cohesión y capacidad de negociación.

El lapso a considerar es importante por la conexión del sector dominante con el capitalismo en expansión, vínculo que implicaba nuevas formas de manejo de los recursos y de las unidades de producción. Para ello resultaba significativo contar con un Estado provincial más organizado y que concentrara la coerción, que invirtiera en infraestructura, que respaldara las nuevas formas de producción y brindara un marco jurídico e institucional adecuado.

El presente trabajo es parte de uno más amplio que intenta analizar el período 1875-1916 desde la óptica de la evolución del Estado provincial. Con el propósito de efectuar un análisis más comprensivo, se dividió la cuestión en tres etapas, de las cuales se analiza la primera, a partir de la caída de los Taboada en 1875 y del inicio de algunas acciones tendientes a organizar la administración y a conformar el Estado embrionario hasta la sanción de la reforma constitucional de 1884 con la que se buscó adecuar la provincia al espíritu liberal impuesto por el roquismo.

Es propósito de esta investigación, desentrañar el papel que jugó el Estado provincial en este primer período de acomodamiento al nuevo orden. Se piensa que el Estado, a través de sus políticas públicas implementó medios para lograr ajustarse a los nuevos criterios de una sociedad en transformación, por lo menos nominalmente; Por ello se indagan los mecanismos y recursos que empleó para llevar a cabo la tarea.

Se busca caracterizar la organización material del Estado, denominando de este modo a los avances realizados en pos de organizar una incipiente burocracia estatal, diseño de presupuestos, creación de impuestos y en general lo que hace a la administración general de la cosa pública. Otro aspecto importante es la modalidad represiva adoptada con el propósito de centralizar el poder de la nueva élite gobernante, subordinando a los sectores subalternos. Otra cuestión a tener en cuenta es la cooptación, con la intermediación de los sectores dominantes nacionales, con el propósito de lograr apoyos dentro de las facciones de la élite local, a través de alianzas y coaliciones. Finalmente, la penetración ideológica del Estado, a través de la educación, para la difusión de valores y símbolos.

Se abarca el período 1875-1884 por entender que entonces comienza a registrarse modificaciones continuadas de transición y conformación de una estructura social distinta. La aspiración de los grupos dirigentes era insertarse, según los principios sustentados por

los gobiernos nacionales, para lograr una transformación en el ámbito local. Las variables seleccionadas se indagan a través de dos indicadores significativos, la legislación (leyes y decretos) y los discursos de la dirigencia analizados a través de mensajes, publicaciones periódicas y correspondencia.

A partir de 1875 la agenda del Estado se modificó en pos de la búsqueda de mayor centralización y eficacia administrativa. Se plantea como hipótesis que el proceso de conformación del Estado en Santiago del Estero fue producto del consenso de la dirigencia política provincial y de las exigencias del Estado nacional que tuvieron como imperativo la organización e institucionalización de la provincia de acuerdo al modelo liberal vigente. Sin embargo, a pesar del propósito de adecuación al nuevo orden, la pervivencia de formas de acción política ligadas a prácticas propias del sistema de patronazgo, provocó rupturas en el seno de la propia élite santiagueña. Las luchas facciosas tenían por objeto posicionarse mejor respecto de los gobiernos nacionales, hecho que provocaba la pérdida de autonomía por las intervenciones federales y las alianzas con las élites nacionales.

### **Panorama político, social y económico**

Si bien el gobernador Taboada había firmado el Acuerdo de San Nicolás y los representantes provinciales participaron en el Congreso Constituyente de Santa Fe, recién en 1856 Santiago del Estero dictó su primera constitución. A pesar de ser el punto de partida para la transformación institucional de la provincia, sólo lo fue en parte ya que sus postulados se cumplieron a medias al estar sujeta la provincia a los vaivenes de la política del clan gobernante.

Una vez producida la unificación de Buenos Aires con la Confederación y reformada la constitución nacional en 1860, las provincias debieron adecuar sus cartas fundamentales a las modificaciones nacionales. Santiago del Estero lo hizo recién en 1864. A pesar de haberse dados los primeros pasos para organizar el Estado provincial, pervivían antiguas formas organizativas heredadas del período ibarrista. Además, no había dentro de la élite gobernante demasiadas personas capacitadas para ejercer los cargos de la nascente burocracia. Uno de los principales objetivos del régimen fue la pacificación de las fronteras, función asignada y dirigida por el gobierno central. Esto permitió al clan apoderarse de grandes extensiones de tierra aledañas al Salado y consolidar su posición

de caudillos populares (de base rural) al tener bajo su dominio a amplios sectores de la población como consecuencia del ejercicio de la coerción.

En general la provincia distaba bastante de los objetivos propuestos por el plan liberal, por la precariedad de los recursos con que contaba para llevarlos a cabo, por la complejidad de la tarea, la escasez de población, la inseguridad de las fronteras, carencia de vías y medios de comunicación y por las deficiencias en salud y educación pública.

A partir de la intervención militar, llevada a cabo en 1875 por orden de Avellaneda, los Taboada y sus seguidores debieron huir ante la persecución de las tropas adictas al nuevo régimen. Muchos jóvenes, antiguos opositores que habían tenido que emigrar por cuestiones políticas, volvieron a la provincia para ocupar cargos vacantes; la mayoría pertenecía a antiguas familias poseedoras de tierras en la zona de riego del río Dulce, dedicadas a la agricultura y al comercio. Se trataba de una “nueva generación liberal, de corte pragmático y positivista”<sup>2</sup>, que pasó a ocupar lugares claves de la política provinciana. Figura clave dentro de la nueva burguesía fue la de Absalón Rojas, que había centrado sus negocios en la vecina provincia de Tucumán. A su regreso, comenzó a ocupar un sitio destacado en la política santiagueña, apadrinado por Roca.

La población era escasa con relación a la superficie ocupada; La mayoría se concentraba en la campaña, en particular en la ribera del río Dulce<sup>3</sup>. La ganadería era el más importante rubro de la economía provincial. La agricultura era incipiente, con pocas hectáreas regadas por canales. La industria manufacturera prácticamente no existía y sólo se destacaba el trabajo de mujeres habilidosas en el bordado; Se fabricaban también ponchos y colchas tejidos en rústicos telares. Las manufacturas habían sufrido una franca decadencia y la producción de tejidos de algodón había disminuido notablemente.

### **La organización material del Estado provincial**

Luego de la renuncia de Absalón Ibarra en 1875, ante la irrupción de fuerzas nacionales, los gobernadores de la etapa de reorganización que se iniciaba, intentaron incluir a la provincia dentro del orden liberal imperante. Para ello, era imprescindible tratar de organizar el Estado según los postulados del gobierno nacional. La organización de la provincia era precaria, no solamente porque el sistema implementado apuntaba a tener

---

<sup>2</sup> Alen Lascano, Luis (1992) P. 385.

<sup>3</sup> El censo de 1869 daba cuenta de un total de 132.898 habitantes. La población rural era el 94,2 % del total; Indec, Censo de 1869.

mayor centralización administrativa, sino también por el escaso número de personal idóneo para el desempeño de los cargos.

En primer lugar se trató de reformar la Constitución<sup>4</sup>; Sin embargo, ésta no pudo concretarse hasta 1884. Hubo tres intentos de reforma<sup>5</sup>, todos fracasados como consecuencia de las luchas internas en el seno de la élite dirigente.

La relación entre la oferta del Estado y la demanda de bienes públicos por parte de la ciudadanía, estaba íntimamente ligada a la asignación de recursos al Estado por parte de la representación política. En esta concepción, jugaba un papel fundamental el diseño del presupuesto como “conjunto normativo capaz de interconectar instancias financieras, económicas y políticas”<sup>6</sup>. Hasta entonces -si bien se fijaba escuetamente los gastos generales- no había un diseño del presupuesto tal como lo concebían las corrientes liberales en boga; Recién a partir de 1879 comenzó a diseñárselo en forma más detallada. La cuestión financiera se encontraba bastante desordenada, en particular por el uso de distintas monedas. Para unificar el sistema se aprobó una disposición que fijaba que todas las oficinas fiscales llevaran su contabilidad en pesos fuertes<sup>7</sup>. Paralelamente, fue creada una Oficina de Contaduría<sup>8</sup> primero y la Dirección de Rentas<sup>9</sup>, al final del período. La oferta de bienes públicos favoreció la expansión del flujo de bienes materiales. Como recurso fiscal se recurrió a la venta de tierras públicas y a la sistematización de la recaudación impositiva. Para tener un panorama claro de la situación, se realizó la valuación general de las propiedades territoriales sujetas a contribución -tanto urbanas como rurales-, se reorganizó el Departamento topográfico y se dictaron leyes con el propósito de lograr mayor control impositivo, a la vez que garantizar la propiedad privada, según la concepción liberal. Entre las más importantes se pueden señalar las de impuestos municipales para el pago del derecho de piso, faena de animales, tráfico de mercadería, canon de uso de agua de las acequias públicas, alumbrado y venta de bebidas alcohólicas; de papel sellado -renovadas anualmente-, que establecía categorías según escalas previamente fijadas; de patentes para las profesiones, industrias y ramos de comercio; de contribución a los capitales en giro invertidos en mercadería, ganados o máquina, a los establecimientos agrícolas y propiedades raíces; de impuesto de alcabala y a la herencia para quienes no eran herederos directos. También se creó un registro de

---

<sup>4</sup> Sancionada en 1856 y modificada en 1864.

<sup>5</sup> En 1876, 1879 y 1880. Gargaro, Alfredo (1948) p. 19 a 23.

<sup>6</sup> Carmagnani (1994): Obra citada, p. 15.

<sup>7</sup> CDSE, *Compilación de Leyes*. T. 2: 27/10/1875.

<sup>8</sup> *Ibidem*; Ley 26/11/75.

<sup>9</sup> CDSE, *Compilación de Leyes*. T. 2 y 3; 1875-84.

marcas de hacienda. Por ley de expropiación se permitía la enajenación por parte del Estado de bienes sujetos a obras de utilidad pública<sup>10</sup>.

Para dar cumplimiento a las leyes sobre contribución directa y patentes, el gobierno estableció comisiones encargadas de levantar el catastro en la provincia, previo avalúo sobre ellas. También se instituyeron los derechos y aranceles de los escribanos, secretarios y jueces de paz para el control impositivo.

Con estas medidas se garantizaba el ingreso de divisas a las alicaídas arcas provinciales. Para mayor vigilancia se regularizó la percepción de la renta mediante el nombramiento de receptores nombrados por el ejecutivo y dependientes de la Contaduría General. Estos funcionarios fiscales, seleccionados de los propios grupos dirigentes, debían llevar detalladamente los comprobantes y las certificaciones respectivas<sup>11</sup>.

También se nombraron inspectores de acequias para el control del uso de agua y la recaudación del canon respectivo. La oficina de Estadística, archivo y biblioteca permitía contar con la información necesaria para la nueva estructuración del Estado<sup>12</sup>.

En 1881 se reformó todo el sistema impositivo y de recaudación para un mayor control. Se impuso el impuesto de alcabala en todo acto que se tramitase la propiedad de un inmueble, se aplicó la ley de patentes para todos lo que ejerciesen comercio, arte, industria o profesión y se reglaron los impuestos de piso y al consumo, de contribución a ganados -reemplazando la contribución directa e impuestos de patentes para la explotación pecuaria-, a los capitales en giro y a la propiedad raíz. A todos estos se agregaron -luego de la sanción de la ley orgánica de la municipalidad de la Capital- leyes de impuesto al alumbrado público y a la extracción de basuras y de uso de agua para los establecimientos de agricultura, quintas y fábricas de materiales<sup>13</sup>.

En 1882 se integró el Departamento Topográfico a un nuevo Departamento encargado de la irrigación, agricultura, canalización y estadística de la provincia. Su presidente era también inspector general y lo integraban dos vocales nombrados por el ejecutivo. En cada departamento del interior de la provincia, se conformaron comisiones de irrigación encargadas de administrar los intereses comunales y de crear fondos para el sostén y cuidado de los mismos. La ley de creación fijaba que el agua de ríos y arroyos eran de propiedad pública, en consecuencia, era el Estado quien debía regular su uso<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Ibídem.

<sup>11</sup> Ibídem: Decreto 3/1/80.

<sup>12</sup> Recopilación (1910): Ley 20/11/78.

<sup>13</sup> Ibídem.

<sup>14</sup> Ibídem, 2/1/82.

Otros instrumentos de contralor importantes fueron el Código de Procedimiento, Civil, Criminal y Comercial -redactado por el Dr. Pedro Rueda<sup>15</sup> y la Ley Orgánica de Tribunales, del mismo autor. La redacción del código significó el reconocimiento institucional del lucro, la ganancia y la libertad de acción económica individual; La protección de la propiedad privada enmarcada en la órbita de control del Estado y reclamada por la burguesía emergente.

Ante la creciente urbanización de las zonas aledañas a la capital, en 1881 se organizó la municipalidad, extendiéndose sus límites a todo el departamento. Estaba gobernada por un cuerpo colegiado de siete miembros cuyos cargos eran honoríficos y propuestos por el gobernador que se encargaba del control de pesas y medidas, del abasto público, alumbrado, higiene y seguridad, patentes de vehículos, recaudación e inversión de rentas, entre las funciones más importantes<sup>16</sup>. Los cambios económicos y financieros se advierten en las modificaciones implementadas al presupuesto. En él se pone de manifiesto que Estado y mercado son realidades que interactúan. En la etapa examinada, la organización del presupuesto se caracterizó por la implementación del control sobre el presupuesto diseñado el año anterior y la iniciativa tomada para el año siguiente.

Analizado los presupuestos del período (1875-1884) se observan las siguientes características: Se trata de presupuestos sintéticos en lo relativo a gastos, salvo un momento intermedio en que se detallan las erogaciones, referidas, en particular, a sueldos. A medida que se fue organizando la administración aumentaron tanto los ingresos como los egresos y el déficit fiscal, paliado, en parte, por la recurrencia a créditos externos. Si bien los gastos del ejecutivo eran notoriamente mayores, poco a poco fueron incrementándose los destinados a la justicia, paralelamente al aumento de inversiones en represión (policía, gendarmes y comandancias de campaña) y en educación al final del período. En general se advierte una expansión del gasto público. Los ingresos provenían de los recursos del Estado derivados de su patrimonio propio (tierras públicas), del aporte del Estado nacional, de las tasas -especialmente de la contribución directa- y, a partir de la organización de la municipalidad de la capital, de los impuestos municipales.

### **Modalidad represiva y control social**

Para conformar el Estado era imprescindible contar con el monopolio de la fuerza legítima, terminar con las sublevaciones de las montoneras, avanzar sobre las fronteras indígenas al este del río Salado, no solamente para poner fin a los malones, sino para ocupar extensos territorios que se encontraban bajo su jurisdicción.

---

<sup>15</sup> Abogado santiagueño, había sido ministro del gobernador santafesino Nicasio Oroño.

<sup>16</sup> *Recopilación citada* (1910);14/2/81.

Desde el principio se necesitó del apoyo de la fuerza para controlar la provincia. Primero fueron las tropas nacionales, luego comenzó a reforzarse el papel de la policía y de los comandantes y comisarios de campaña, tanto con el incremento del presupuesto como con la sanción de leyes represivas, que respaldaban la acción del Estado como gendarme.

El Departamento de policía era quien llevaba el control de marcas y el cobro del canon respectivo, vigilaba el cumplimiento de las disposiciones del Consejo de Higiene pública y reclutaba a los vagos para el servicio de fronteras, junto con los jueces de paz y comandantes de campaña. La ley orgánica<sup>17</sup> sancionada en 1877 organizaba y fijaba con claridad sus atribuciones: velar por la conservación del orden, la moral y las buenas costumbres; controlar las cárceles, allanar moradas (con o sin orden judicial); recoger el ganado mostrenco; atender las demandas que se interpusiesen contra jornaleros, sirvientes o domésticos por falta de cumplimiento de sus obligaciones; control de hurtos y persecución de delincuentes; cuidado del aseo, ornato y alumbrado de la ciudad; inspección de pesas y medidas. También ejercía vigilancia sobre la población ante posibles rebeliones; acreditaba a los jornaleros y domésticos con la papeleta de conchavo; detenía a vagos y mal entretenidos y a mujeres vagabundas; controlaba las fondas, cafés, posadas y casas de juego, se ocupaba de investigar las muertes dudosas y de vigilar que se realizasen las sepulturas en los cementerios públicos, fuera del ámbito de iglesias o capillas.

En general se observa la puesta en práctica de acciones tendientes a controlar a los sectores 'indeseables' de la sociedad, en particular perseguir y desarraigar a los grupos marginales a través del reclutamiento o del disciplinamiento. El vago se asimilaba al pobre, por ello se buscaba controlar los circuitos por donde circulaba, como las pulperías, fondas y casas de juego, con el fin de garantizar mano de obra para la naciente burguesía urbano-rural y para algunos emprendimientos públicos que comenzaban a realizarse. También se intervenía sobre los peones o sirvientes que desertaban del trabajo; El mecanismo de vigilancia por excelencia era la papeleta de conchavo otorgada por la policía.

Según la ley orgánica mencionada, eran considerados vagos todos los individuos sin propiedad, profesión arte u oficio, los que andaban pidiendo limosna y los que no tenían domicilio determinado. Mal entretenidos eran quienes, sin poseer bienes ni tener profesión u oficio, frecuentaban los cafés, tabernas y lugares 'sospechosos', dedicándose al juego y

---

<sup>17</sup> Ibídem: 17/4/77.

a la bebida; también los que teniendo oficio, abandonaban sus ocupaciones en días de trabajo para frecuentar los lugares mencionados u otros sospechados de corrupción y vicios. Tanto los vagos como los mal entretenidos eran aprehendidos por la policía quien los entregaba a un patrón o maestro para trabajar. Igualmente eran perseguidas las mujeres 'ociosas, vagabundas o mal entretenidas', quienes eran destinadas al servicio doméstico. Si abandonaban el lugar de trabajo asignado, eran capturados y puestos en prisión. Los hijos de vagos y mal entretenidos eran puestos a disposición del juzgado de primera instancia, con intervención del defensor de menores quien les daba un destino hasta que alcanzasen la pubertad<sup>18</sup>.

Hasta entonces los cuadros de las fuerzas represivas eran bastante heterogéneos. Con la organización del departamento de policía se buscaba disciplinar a los propios cuadros policiales a la vez que dotarlos de un instrumento legal que respaldara su accionar. En general, la policía era temida. El país, diario dirigido por el opositor Manuel Gorostiaga, denunciaba en sus páginas abuso de autoridad de los jueces de paz y malos tratos del la policía<sup>19</sup>.

En los presupuestos se consignaban los sueldos de los oficiales y suboficiales, de la tropa –denominados gendarmes–, de la banda de música y del médico titular. El médico estuvo bajo la órbita de la policía hasta la creación del Consejo de Higiene pública en 1880, integrado por el médico titular y dos vocales designados por el gobernador. Sin embargo, era la policía la encargada de hacer cumplir las disposiciones del Consejo<sup>20</sup>. El médico estaba facultado para examinar a aquellos que se negasen a integrar la guardia nacional, alegando causas de enfermedad<sup>21</sup>. El Consejo tenía también funciones de policía en lo atinente al control de la higiene pública.

Otra forma de intervenir sobre la sociedad fue ejerciendo la vigilancia sobre los sectores desposeídos. Para ello se crearon la Sociedad de Beneficencia y el Asilo de mendigos, a cargo de señoras miembros de familias de la élite gobernante. Las funciones de la Sociedad de Beneficencia variaban desde socorrer a los menesterosos y desamparados a inspeccionar las escuelas de niñas para la enseñanza de las "labores propias del sexo"<sup>22</sup>. El modelo educativo impuesto a las mujeres era controlado de cerca, especialmente en la capital. La creación del asilo fue un paso adelante tendiente a ocupar antiguos ámbitos de

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *El País*, varios (1883-1884).

<sup>20</sup> *Recopilación citada* (1910); 20/6/80.

<sup>21</sup> La capacidad de convocatoria militar seguía en manos del gobierno provincial.

<sup>22</sup> *Compilación*, citada 9/3/76.

la Iglesia en lo referente a la atención de los menesterosos. La función fue depositada en manos de mujeres de la élite.

### **Penetración ideológica a través de la escuela**

Durante la etapa taboadista se trató de estructurar la educación pública creando al efecto una Junta de Instrucción Pública de funcionamiento irregular hasta la sanción, en 1872, de la ley de Educación Común que buscaba afianzar la educación primaria en la provincia. La ley creaba distritos escolares en los departamentos, fijándose la obligatoriedad de contar en cada uno, por lo menos con una escuela para varones y otra para mujeres bajo la tutela de la Junta. Ésta fue reemplazada luego por el Consejo General primero y por un Director General de escuelas, más adelante.

En 1881 se dictó la ley de educación que reglamentaba la instrucción pública en la provincia. Se declaraba supletoria la acción del Estado sobre las escuelas por considerar que “la educación es derecho propio de todo hombre” y prohibía la apertura de escuelas mixtas. Establecía la obligatoriedad de la enseñanza para los varones. Otorgaba preferencia a la designación de párrocos para la inspección de escuelas. Se observa una resistencia a reemplazar el antiguo orden caracterizado por el control de la iglesia.

Se fijaba como prioridad llevar datos estadísticos y fomentar la formación de bibliotecas populares y escolares. Dividía a la provincia en distritos escolares (uno por cada departamento), controlados por inspectores de distritos. Para la cobertura de cargos docentes se privilegiaba a los maestros titulados y para quienes no ostentasen títulos se habilitaba una instancia de examen de idoneidad sobre cuestiones pedagógicas. El inspector general, encargado del control del sistema, era propuesto por el ejecutivo y todo el personal bajo su jurisdicción, por el inspector general.

Recién en 1882 se conformó la Comisión General de Educación que reconocía como objetivo de la educación común la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, aunque apuntaba a “formar el carácter de los hombres, por la enseñanza de la religión y las instituciones republicanas”. La preeminencia de las ideas católicas seguía vigente.

La forma en que se organizó la educación en la provincia por entonces, a pesar de la intención manifiesta de penetración ideológica, no estaba totalmente centralizada en los órganos de conducción educativa. Las comisiones de escuelas y los inspectores de distritos eran los que se encargaban de administrar y distribuir la renta escolar, crear o suprimir escuelas según los recursos disponibles, alquilar edificios, elevar informes a las autoridades superiores y vigilar el cumplimiento de la normativa vigente. Según el análisis de los presupuestos, se observa la inclusión de la educación en los mismos recién a partir de 1878 con una asignación presupuestaria significativa y en aumento hasta la sanción de la ley de educación.

Cuando en 1882 se reunió en Buenos Aires el Congreso Pedagógico, Santiago del Estero se encontraba en el último lugar con relación al número de alumnos en edad escolar<sup>23</sup>. En la asamblea estuvo representado por los más prestigiosos educadores de entonces: El presbítero Martín Piñeiro, rector del Colegio Nacional y la directora de la Escuela Normal de niñas, la española Juan Pérez<sup>24</sup>. Se observa la ambivalencia en los delegados por las ideas pedagógicas que representaban: un clérigo y una maestra extranjera. Las continuidades y permanencias se encontraban en relación dialéctica no resuelta.

### **Primeros acomodamientos de la élite local**

A lo largo de la etapa analizada, las fracciones políticas fueron posicionándose en distintos cargos de poder que les permitían tener mayor control sobre la población y sobre las áreas económicas emergentes -en el área de riego del río Dulce- que pasaban a reemplazar a las antiguas, situadas en la región del Salado.

La región saladina -eminentemente ganadera, aunque con algunos cultivos de trigo en las zonas de bañados- había ejercido relaciones de subordinación sobre la región del Dulce, dedicada a la agricultura por poseer mejores tierras de regadío. Los propietarios de las tierras aledañas al Dulce pertenecían a antiguas familias – en sus orígenes integrantes del cabildo que centraban su poder en la explotación

---

<sup>23</sup> Según el Censo Escolar Nacional de 1883, de 26.179 niños en edad escolar (de 5 a 14 años), sólo concurrían a las escuelas 2.955; Victoria, M. S (1901).

<sup>24</sup> El Colegio nacional había sido creado durante la dominación taboadista y la Escuela Normal, en 1880.

de encomiendas- desplazadas luego por los grupos militares saladinos. En el contexto provincial, el predominio de la economía ganadera le había otorgado a la élite dirigente, de origen militar, cierta autonomía, como consecuencia de su rol de custodio de la frontera indígena, tarea confiada por el Estado nacional. Poco a poco, el centro de disputas se fue trasladando nuevamente a la zona del Dulce. Los intentos de los nuevos grupos dentro de la élite gobernante pugnaban no solamente por unificar un Estado que respaldara sus aspiraciones de poder y por sujetar bajo su égida al campesinado y a los nuevos sectores urbanos, sino, y en primer lugar, aspiraban a congraciarse con las burguesías hegemónicas nacionales que les podían permitir conseguir un mejor posicionamiento. La figura de Julio A. Roca era la que centralizaba la atención de los distintos sectores de élite santiagueña, que no eran más que facciones de un tronco común, con diferencias sutiles para nada significativas.

Se suscribe el concepto de élite gobernante como grupo de la clase política que comprende a aquellos individuos que ejercen en una sociedad un poder político en un momento determinado, incluyendo a miembros del gobierno y de la administración, pertenecientes a familias influyentes, en algunos caos intelectuales y empresarios<sup>25</sup>.

Los enfrentamientos suscitados en el seno de la nueva burguesía posicionada en los sectores de poder, hicieron tambalear muchas veces a los gobernantes, al convertirse el manejo del Estado, en permanente arena de conflictos. Uno de los casos más notorios fue la destitución del gobernador Pedro Gallo (1882), producida durante un inestable período de tres años, etapa en la que distintos sectores de la propia élite reclamaban la intervención federal, hecho que se concretó recién al año siguiente.

En estos años la correspondencia de los integrantes de la dirigencia santiagueña con Roca, fue muy fluida. En todos los casos buscaban congraciarse con quien regía los destinos de la nación. Más allá de las disputas internas y de las diferencias provinciales, todos recurrían a la figura hegemónica en busca de respaldo y validación.

La burguesía fue ocupando lugares claves para el desarrollo de sus emprendimientos económicos, mientras rotaban en los principales cargos públicos. Al fin de la etapa, cuando comenzó a desarrollarse la producción agrícola industrial en la zona ribereña al Dulce, los cargos de comandantes de campaña, comisarios, jueces de paz e integrantes del departamento topográfico o del sindicato para la administración de las acequias

---

<sup>25</sup> Bottomore (1995).

públicas, eran adjudicados a los propietarios de fincas de la zona<sup>26</sup>. Los cargos públicos también eran ocupados por los miembros de las principales familias que detentaban el poder y que llegaron a constituir intrincadas redes familiares. Desde ellos lograban la concesión de privilegios y beneficios para el desarrollo de actividades lucrativas. Poco a poco comenzaron a concretarse obras de infraestructura que los favorecía, especialmente canales para sus fincas; El agua pasó a ser un elemento de riqueza.

Frente a la nueva economía emergente, que no lograba sacar a Santiago del Estero de la postración económica que detentaba desde hacía largo tiempo, el empleo público se convirtió en un factor compensador para estos grupos, a la vez que en un elemento de cooptación. Más que partidos, los clubes políticos eran 'parcialidades' de un mismo tronco común. Los inscriptos para sufragar eran pocos; por lo general, en la capital no pasaban de 200<sup>27</sup>. Las candidaturas se pactaban entre los integrantes de la élite, previo santo y seña de algún dirigente nacional -en particular Roca o Juárez Celman- con quienes buscaban congraciarse<sup>28</sup>.

Frente a la falta de posicionamiento de la propia élite en el concierto nacional -con relación a otras élites provinciales, en particular la tucumana-, sus integrantes recurrían permanentemente a Roca, investido en árbitro de los conflictos inter-élites<sup>29</sup>. Las tensiones en su seno alcanzaron su punto máximo en 1882 en que se produjo una revolución y gobernaron tres gobernadores, con la mediación de un juez nacional enviado por el Congreso de la nación para buscar la concordia. Finalmente, la provincia fue intervenida, a comienzos del año siguiente. La llegada del interventor fue con el propósito de permitir el acceso, a los principales

---

<sup>26</sup> Miembros de las familias Rojas, Ruiz, Pinto, Barraza, Olaechea, Santillán, entre las más destacadas.

<sup>27</sup> "Es claro que si no sufragan sino los inscriptos las elecciones se harán con sólo los vigilantes y unos cuantos empleados", denunciaba Francisco Olivera a Roca. La Legislatura, por lo general se encontraba subordinada al poder ejecutivo. "No tenemos pues otros medios de arreglo para ir a pedir al gobernador (Gallo) el santo y seña para votar a su agrado", continuaba Olivera, "...lo que aquí pasa no es política, es un sistema de corrupción que se está desarrollando y se lleva a cabo sin miramientos a nada ni a nadie"; AGN, Legajo 22, Carta de Francisco Olivera a Roca, 1/3/82.

<sup>28</sup> "Sería además un grande honor para mí - decía Pedro Lami a Roca, proponiéndose como candidato a senador nacional- poder contribuir a la gloria para V. E. de implantar en el país los principios de buen gobierno y las bases de una administración reparadora y justiciera labor que V. E. ha cometido con tanto acierto". Carta de Pedro Lami a Roca 15/3/82.

<sup>29</sup> Ante la enfermedad del gobernador Gallo, escribía Manuel Gorostiaga -diputado provincial- a Roca: "Nadie estaba preparado para recibir semejante legado (...) Hace falta una influencia externa que de consistencia a esta situación (...) para evitar agitaciones (...) sólo tú puedes salvarlo todo"; *Ibidem*; Carta de Manuel Gorostiaga a Roca, 22/5/82.

cargos, al sector que contaba con el beneplácito de Roca<sup>30</sup>. Se cumplía la fórmula operativa señalada por Botana: el presidente terminaba siendo el árbitro de todas las contiendas. Se buscaba el control de la sucesión a través de un sistema hegemónico con una escala de subordinación en cuya cúspide se encontraba el presidente<sup>31</sup>.

### **Conclusiones provisionarias**

El análisis precedente permite abrir una serie de reflexiones sobre el particular proceso de organización del Estado santiaguense, tendiente a insertar la provincia en el modelo vigente. En general se observa una marcada debilidad en la construcción del espacio público y una tendencia manifiesta a llevarse más bien por la lógica de los sistemas de patronazgo tradicionales. Pareciera que la racionalidad personalista monopolizara el campo de lo público, haciendo primar los intereses individuales frente a los generales. La lógica del mundo social, por su parte, no seguía la lógica del mundo político. La noción de la construcción del Estado daba la idea de 'progreso', sin embargo, en general el rol del Estado era todavía débil. Surgió el deber de pagar impuestos para sostener al Estado naciente, pero el aparato administrativo creció poco –a pesar de la centralización del control impositivo-, tanto como la economía de la provincia y los recursos fiscales necesarios para su sostenimiento, de allí el permanente déficit en los últimos presupuestos. En general, se observa una preocupación por definir mejor los límites de la propiedad privada desde la esfera de lo público.

En la etapa estudiada se incorporaron a la agenda de gobierno cuestiones no incluidas anteriormente, tales como la centralización y cierta eficacia administrativa, la organización del régimen fiscal, la reproducción de la representación de las élites dominantes en la dirección del Estado, el control territorial, el disciplinamiento social, etc.

En el presupuesto comenzaron a consignarse más detalladamente las partidas de gastos necesarias para sostener los distintos poderes del Estado y para la acción de los cuerpos administrativos y los ingresos en concepto de impuestos o de venta o enajenación de bienes públicos. Para poder implementar el presupuesto se requirió la conformación de

---

<sup>30</sup> Se logró un 'acuerdo' forzado, teniendo en cuenta como bases, según lo manifestaba, "1º, sostener los candidatos para Diputados que yo indique y 2º, aceptar el candidato a gobernador que estos diputados elijan en virtud de la designación del presidente o de acuerdo conmigo. Por supuesto todo es reservado", aclaraba; AGN Legajo 32; Carta del interventor Isaac Cavaría a Roca, 30/8083.

<sup>31</sup> Botana (1998); p. 75.

una serie de instituciones económicas y políticas que lo respaldaran. El mismo demandó un proceso de gestación política y administrativa que comenzó en el período analizado y se fue transformando en un instrumento de ordenamiento económico. Con todo, la acción económica del Estado fue muy limitada.

Con el Código de Procedimientos se inició “el proceso de expansión de la institucionalización de los derechos económicos relativos a la libertad de acción y a los derechos de propiedad”<sup>32</sup>, al decir de Carmagnani, además de los derechos civiles. La policía y las comisarías de campaña ejercían la coerción y el control con el propósito de lograr sumisión al nuevo orden que se pretendía instaurar. A través de la coerción, desplegada de distintas maneras incluida la educación, se buscaba intentar una suerte de uniformidad cultural y de ideas para la población, con el propósito de ejercer, en mayor medida, el control social. Paralelamente, el Estado daba los primeros pasos de un programa de acción tendiente a relacionar la higiene pública con la enfermedad, la pobreza y el control social. Tanto el Reglamento de policía como el Código buscaban preservar el derecho de propiedad de tierra y haciendas ante la incorporación de prácticas capitalistas por parte de la naciente burguesía santiagueña.

Poco a poco la burguesía agraria se apoderó de los recursos de dominación que le proveía el Estado y fue ocupando lugares estratégicos dentro de la estructura administrativa, legislativa y financiera. Constituyeron grupos de familias ligados por intrincadas redes sociales, político y económicas. Sin embargo, pronto se dividieron en facciones, más por intereses personales, que por cuestiones ideológicas.

El sistema electoral resultante ofrecía -más que mediación entre sociedad civil y poder político- un camino de resolución controlada de los conflictos internos de la élite y cierta legitimidad a decisiones tomadas por las vías propias de los acuerdos entre notables.

Con todo, la figura del patrón o caudillo seguía vigente. Por lo general representaba sus propios intereses y deseos o los de su grupo familiar y podían o no coincidir con los de la provincia. Los conflictos en el seno de la élite se debían poco a diferencias ideológicas. Se trataba más de una disputa de poder entre grupos antagónicos de la élite gobernante. Todo esto posibilitó el afianzamiento de relaciones clientelares fruto de la combinación de procesos de continuidad / cambio.

## **FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA**

---

<sup>32</sup> Carmagnani (1994): *Estado y mercado*; P. 43.

### **Fuentes**

AGN; Archivo Roca; Correspondencia: Legajos 22 a 36 (1882-1884).

CDPSE; Compilación de leyes, Tomos 2 (1858-1875) y 3 (1876-1882).

El País (1882-1884); Sgo. del Estero.

INDEC; Censo de población de 1869.

Gancedo, Alejandro (1886) Memoria descriptiva de Santiago del Estero

Maidana Domingo (1946): *Actas de la Junta Central de Instrucción Pública 1872 a 1877*. Tomo I.

Univ. Popular de Sgo. del Estero, Sgo. del Estero.

Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la prov. de Sgo. del Estero (1877-1882); Peuser, Bs. As.

Victoria M. S (1901): Memoria de la Dirección General de Escuelas (1898-1900) Santiago del Estero; Peuser, Bs. As.

### **Bibliografía**

Alen Lascano, Luis (1992): *Historia de Santiago del Estero*; Plus Ultra, Bs. As.

Bonaudo, Marta y Sonzogni, Elida (2000) "Cuando disciplinar fue ocupar", en *Mundo Agrario* N° 1; UNLP.

Botana, Natalio (1998): *El orden conservador*. Sudamericana, Bs. As.

Bottomore, Tom (1995): *Élites y sociedad*, Talasa, Madrid.

Campione, Daniel y Mazzeo, Miguel (1999): *Estado y administración pública en la Argentina*; FISyP, Avellaneda.

Carmagnani, Marcello (1994): *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*; FCE; México.

Carmagnani, Marcello (1994): *Estado y sociedad en América Latina (1850-1930)*; Crítica; Barcelona.

Falleti, Tulia y Sislian Fabián (1997): *Dominación política, redes familiares y clientelismo*, Grupo Ed. Universitario, Buenos Aires.

Gargaro, Alfredo (1948): *Convenciones constituyentes santiagueñas (1856-1880)*; Sgo. del Estero.

Guerra, Francois Xavier (2000); *Modernidad e independencia*; FCE. México.

Lobato, Mirta Zaida (2000): "Estado, gobierno y política en el régimen conservador", en Lobato, M. *El progreso, la modernización y sus límites*; Sudamericana, Bs. As.

Melo, Carlos (1948): *Constituciones de la provincia de Santiago del Estero*; UNC; Córdoba.

Oszlak, Oscar (1985); *La formación del Estado argentino*; Ed. de Belgrano.

Reinhard, Wolfgang, (Cord.) (1997), *Las élites del poder y la construcción del Estado*; FCE; Madrid.

Sábato, Jorge (1988); *La clase dominante en la Argentina moderna*; CISEA/GEL, Bs. As.

Tenti de Laitán, María Mercedes (2000): *Historia de Santiago del Estero, desde los orígenes hasta fines del siglo XIX*; Sgo. del Estero.

X Jornadas Interescuelas departamentos de Historia. Facultad de Humanidades y Artes.  
Universidad Nacional de Rosario, 20,21,22,23 de setiembre del 2005.