

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

## **Estado y política en Santiago del Estero (1884-1903).**

Tenti, María Mercedes (UNSE).

Cita:

Tenti, María Mercedes (UNSE). (2007). *Estado y política en Santiago del Estero (1884-1903)*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/945>

*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>.*

## **XI° JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

**Tucumán, 19 al 22 de setiembre de 2007-03-25**

**Título: ESTADO Y POLÍTICA EN SANTIAGO DEL ESTERO (1884-1903)**

**Mesa Temática 101: ASOCIACIONES, PRÁCTICAS SOCIALES, POLÍTICAS E IDENTIDADES (FINES DEL SIGLO XIX –1930).**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO (UNSE)**

**Facultad de Humanidades Ciencias Sociales y de la Salud**

**Autora: Magter. MARÍA MERCEDES TENTI. Profesora adjunta. Investigadora**

**Dirección: 25 de Mayo 355. Santiago del Estero**

**Teléfono: 0385 4214741**

**E-mail: [mmtenti@arnet.com.ar](mailto:mmtenti@arnet.com.ar); [mmtenti@unse.edu.ar](mailto:mmtenti@unse.edu.ar)**

### **Introducción**

Aunque a partir de la caída de los Taboada<sup>1</sup> en 1875, en Santiago del Estero se comenzó a organizar el incipiente Estado provincial, no se tuvo el éxito esperado. Entre las causas se observa cierta debilidad en las clases dirigentes para la construcción del espacio público y para insertarse mejor en el ámbito de las decisiones políticas nacional o regional, la falta de recursos para organizar el aparato administrativo y burocrático y el retraso en la adecuación al modelo capitalista emergente. Frente a las disputas internas en el seno de la elite, Roca intervino impulsando un modelo de constitución para adecuar la provincia al orden imperante. La hipótesis que se sostiene para este trabajo -parte de otro mayor- es que el cambio de modelo se impuso verticalmente desde el Estado nacional con el apoyo de sectores de la elite provincial, que buscaban lograr beneficios personales acercándose a la dirigencia nacional. Cuando los conflictos inter elites hacían peligrar su implementación, se apelaba al recurso de las intervenciones federales. Aunque se impulsó cierta modernización del Estado, al final del período las autoridades provinciales tuvieron que dar marcha atrás en algunas reformas y replantear el modelo, de acuerdo a la realidad provinciana.

Si bien la figura descollante fue sin dudas la de Absalón Rojas, la facción conformada a su alrededor<sup>2</sup> constituía una intrincada red vinculada por lazos parentales, sociales y económicos, pugnando sus integrantes por la ocupación de espacios de poder. A pesar de ello, y con la

---

<sup>1</sup> Caudillos liberales que gobernaron la provincia desde 1851.

<sup>2</sup> En el denominado "Club Libertad", facción política autonomista.

anuencia y fiscalización directa de Roca, logró consolidarse e iniciar el camino tendiente a la estructuración del Estado provincial, en especial a partir de la sanción de la Constitución de 1884, con la que se impuso el modelo liberal. Todo esto condujo al afianzamiento de un nuevo grupo dominante<sup>3</sup>, sector perteneciente a la burguesía agraria, cuya base económica social era la agricultura comercial, que aglutinaba intereses urbanos y rurales. Esta burguesía, a través del Estado, obtuvo el control de los recursos de dominación, de los recursos naturales y de los financieros.

## **1. Reforma constitucional**

En esta etapa de estructuración del Estado santiaguense se advierte claramente la aplicación del modelo liberal impuesto por el roquismo, a partir del nombramiento en 1883 como ministro general -en la gobernación de Pedro F. Únzaga- de José Nicolás Matienzo, joven abogado tucumano que contaba con la anuencia del presidente para poner en práctica en la provincia el 'orden' del progreso. Matienzo redactó un proyecto de constitución que aprobó y sancionó en 1884 la legislatura, transformada en Convención Constituyente. El espíritu liberal campeaba en la nueva carta magna para sentar firmemente las bases de organización del Estado, rudimentario hasta entonces.

La constitución sancionaba libertades individuales -libertad de conciencia y de educación, entre otras- y libertades cívicas, como el voto secreto y la representación proporcional. En materia de culto mantenía el principio de libertad, pero no sostenía ninguno ni hacía especial protección al culto Católico, como lo establecían las constituciones anteriores<sup>4</sup>. La cuestión religiosa trajo problemas con algunos sectores católicos, en particular el liderado por el diputado Manuel Gorostiaga, presidente del Club Unión y director del diario opositor *El país*. Desde el púlpito algunos sacerdotes manifestaban también su oposición, hecho que llevó al ministro a solicitar al vicario que los reconviniere sobre la no-injerencia en cuestiones políticas. Un grupo de mujeres de la elite católica -en un acontecimiento inédito hasta entonces en la historia santiaguense- concurrió a la barra para manifestar su apoyo al sostenimiento del culto por parte del estado<sup>5</sup>. Sin embargo, por acción de grupos oficialistas y por la intercesión del ministro, el propio vicario terminó, a través de un auto, apoyando la propuesta oficial<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Liderado por Absalón Rojas y secundado por los Ruiz, Pinto y otros,

<sup>4</sup> La primera Constitución había sido sancionada en 1856 y reformada en 1864.

<sup>5</sup> *El País*, 23 de abril de 1884. Santiago del Estero.

<sup>6</sup> *Ibidem*, 30 de abril de 1884. Los argumentos del vicario González fueron criticados por el periódico.

Respecto de la organización del Poder Legislativo, el sistema unicameral fue sustituido por el bicameral; Lo componían dos cámaras, de diputados y de senadores, elegidos directamente por el pueblo. El poder ejecutivo era ejercido por el gobernador y se creaba el cargo de vice gobernador. El mandato de ambos era de tres años y no podían ser reelectos sin un período intermedio; la prohibición de reelección inmediata actuaba como una forma de control del poder. Tanto el gobernador como el vice eran elegidos, no por la legislatura como hasta entonces, sino por el pueblo por votación indirecta. El juramento, como el de los legisladores, era por Dios y la Patria, observándose ambivalencia en la aplicación de los preceptos liberales. Se exigía requisito de residencia para los empleados públicos –por temor a la ocupación de cargos por ‘forasteros’- y se establecía la representación política teniendo por base la población; cada ciudadano tenía derecho a votar, a través del voto secreto. La representación proporcional sólo se fijaba para la Cámara de Diputados. El poder legislativo perdía sus atribuciones electorales y su poder reformador<sup>7</sup>.

Se concibió una nueva organización para el poder judicial, compuesto por tres miembros, que duraban seis años e integraban la Corte Suprema de Justicia, además de tribunales y jueces de paz. El gobierno no podía indultar ni conmutar penas sin previo informe del Tribunal Superior, después de la condena definitiva de los tribunales. La Contaduría se transformaba en organismo de control para los pagos. La Constitución establecía también el régimen municipal: los concejales debían elegir al intendente. Los cargos de intendente y concejales eran considerados cargas públicas. En la letra, se evolucionaba de la municipalidad departamental a la municipalidad urbana<sup>8</sup>.

La preeminencia del gobernador era indiscutible, por estar en la cima de la estructura administrativa jerarquizada y por su papel de mediador entre las autoridades nacionales y el gobierno provincial. Seguía la legislatura como pieza clave del sistema institucional; no podía ser disuelta por el gobernador, sólo podía hacerlo una intervención federal. En la práctica funcionaba como caja de resonancia de los conflictos ínter elites. El poder judicial era el de menor peso político.

A pesar de la declaración de principios democráticos liberales, los convencionales buscaron la forma de asegurar la continuidad del grupo dirigente que, con la mayoría en la Cámara de Diputados devenida en Convención, aseguró la continuidad política. Al final de la carta

---

<sup>7</sup> La votación se realizaba delante de las autoridades de mesa y en su presencia se doblaba la cédula blanca, de modo que, en realidad, el voto no era tan secreto como establecía la Constitución. No existía el cuarto oscuro.

<sup>8</sup>AGPSDE. Carpeta de Asuntos constitucionales. Libro de Actas de la Convención Constituyente. 1854 a 1884. Melo, Carlos (1948): *Constituciones de la provincia de Santiago del Estero*; UNC; Córdoba. Castiglione, José F. L. (1942): *Convenciones reformadoras de la Constitución santiagueña*; Santiago del Estero.

magna, se incluyó, como anexo, una serie de artículos transitorios por los cuales se prorrogaba el período gubernativo del gobierno en funciones y, como colegio electoral, la legislatura debía elegir un vice gobernador, cosa que hizo<sup>9</sup>. La instalación de la Cámara de Senadores se haría recién a partir del 1° de mayo de 1887.

Inmediatamente de jurada la constitución, la legislatura inició juicio político al gobernador Únzaga –enfrentado a la facción rojista-; para llevarlo a cabo no se cumplieron ninguno de los requisitos constitucionales<sup>10</sup>. A través de la reforma de la constitución, la elite dirigente se aseguró el control de la organización del Estado, cambiando las estructuras según sus intereses. Los artículos transitorios se habían convertido en eficaces agentes de una facción. Indudablemente la reforma constitucional fue una adaptación de la elite a la alineación señalada por la conducción nacional, como una estrategia de conservación del poder y una adecuación al orden vigente.

## **2. Delimitación del Estado**

La penetración material del Estado se fue consolidando a partir del avance de las fronteras con el indio, relevamiento topográfico, confección de mapas y planos, distribución de tierras, provisión de canales de riego, construcción de vías férreas y caminos, etc. Todo esto condujo al afianzamiento de grupos privilegiados (beneficiarios directos o indirectos) y a la adhesión de otros, tras promesas de beneficios.

Las Memorias Descriptivas fueron un eficaz instrumento para conocer la realidad del país. En 1880 el Ejecutivo nacional, a través del Departamento de Agricultura, concursó en las provincias y territorios nacionales la confección de Memorias Descriptivas que serían presentadas en la Exposición Continental a realizarse en Buenos Aires. De acuerdo con esta convocatoria, el agrimensor Alejandro Gancedo, redactó la de Santiago del Estero, publicada en 1885. Años más tarde, en 1889, el italiano Lorenzo Fazio, cuñado de Absalón Rojas, escribió otra para ser presentada en la Exposición Internacional de París<sup>11</sup>.

La estructura de ambas Memorias es similar ya que proporcionan una serie de datos tales como descripción física, económica, demográfica y organización política de la provincia, con el propósito de plasmar la realidad santiagueña. Difieren, especialmente, en la intencionalidad de una y otra. La de Gancedo, responde a cierto método, no sólo por los postulados del

---

<sup>9</sup> *El País*, 21 de mayo de 1884. Santiago del Estero.

<sup>10</sup> Únzaga fue separado del cargo en octubre cuando ya había asumido la gobernación, electo por la legislatura constituyente, el vicegobernador Sofanor de la Silva, que completó el período hasta 1886, en que asumió la gobernación Absalón Rojas.

<sup>11</sup> Fazio, Lorenzo (1890): *Memoria descriptiva de Santiago del Estero*, Buenos Aires; Gancedo, Alejandro (1886): *Memoria descriptiva de Santiago del Estero*; Buenos Aires.

Departamento de Agricultura, sino, especialmente, por la profesión de agrimensor del autor, habituado a manejar los datos con cierto rigor científico. La obra de Fazio posee dos condicionantes: por un lado, su condición de extranjero con una visión parcial de la provincia, y, en segundo lugar, su condición de familiar del gobernador, hecho que le otorga al relato menor credibilidad; A través de una prosa atrapante, ofrece la visión oficial de la provincia durante la gobernación de Rojas, síntesis de la aplicación ‘exitosa’ del modelo del progreso en la periferia.

El dominio territorial era uno de los requisitos básicos para la consolidación del Estado provincial. El problema del indio continuaba vigente, por el ataque de malones hacia el este y noreste del río Salado. Los gobiernos prestaron especial apoyo a las tropas nacionales encargadas de la conquista, interesados en la apropiación de importantes territorios para la explotación forestal y ganadera<sup>12</sup>.

Paralelamente, el ferrocarril se expandía por la provincia<sup>13</sup> -más retrasado con relación a otras de mayor potencial económico- circunstancia que permitió la explotación de nuevas zonas económicas: agrícola las cercanas a los ríos y ganadera y forestal las restantes. El avance de la frontera y del camino de hierro trajeron aparejados la venta de gran cantidad de tierras públicas, como paliativo del permanente déficit fiscal provincial. Grupos reducidos de familias y corporaciones acapararon grandes extensiones de tierras fiscales, por enajenación o arrendamiento -a precios irrisorios-, interesados en la explotación del bosque, convertido en principal fuente de ingresos.

En 1887 se autorizó por ley la venta de 376.753 has. de tierras públicas. El producto de la venta sería distribuido, la mitad para amortizar la deuda del gobierno con el Banco Nación, quince mil pesos para un hospital y asilo de mendigos, quince mil pesos para edificios escolares en la Capital y la campaña y treinta mil pesos para el servicio de préstamo bancario solicitado el año anterior. El sobrante que hubiere se pensaba destinar a la construcción de un matadero, oficinas para la administración de justicia y otras obras públicas, después de realizada la venta<sup>14</sup>. Entre 1898 y 1903 el gobierno vendió más de cuatro millones de

---

<sup>12</sup> *El País* entre 1882 y 1885 da cuenta de los logros alcanzados por el ejército nacional en el sometimiento de las tribus indígenas.

<sup>13</sup> En 1876, el ferrocarril Central Norte, desde Córdoba pasaba por Frías rumbo a Tucumán. Recién en 1884 se terminó el ramal Frías-Santiago y la locomotora entró en la Capital; En 1890 concluyó el tendido del ramal que, desde La Banda, llegaba a Rosario y en 1892 las vías que unían San Cristóbal a Tucumán. Tenti de Laitán, María Mercedes (10 y 17/4/1988): “Los ferrocarriles en Santiago del Estero”, en *El Liberal*, Santiago del Estero.

<sup>14</sup> 26/3/1887 Compilación de leyes, decretos y resoluciones de la provincia de Santiago del Estero (1888/1890): 1897, Peuser, Buenos Aires, P. 241-242. Si bien se concretó la venta no se realizaron las obras públicas propuestas.

hectáreas, amparado por diversas leyes y decretos de venta de tierras fiscales<sup>15</sup>. Paralelamente comenzó la explotación intensiva de los montes santiagueños, especialmente la extracción de quebrachales para postes y durmientes<sup>16</sup>. La industria forestal, más extractiva que productiva, desarraigó a los campesinos tras la búsqueda de trabajo que prometía buena paga, a costa de la desestructuración de las comunidades campesinas y de la explotación irracional del bosque que modificó el paisaje santiagueño.

Como consecuencia de la expansión territorial y del surgimiento de pueblos aledaños a las vías férreas, surgió la necesidad de una nueva delimitación y de la confección de planos y mapas. Los límites interprovinciales fueron motivo de preocupación y constante disputa, por parte de los gobiernos provinciales. En la etapa analizada se plantearon problemas limítrofes con todas las provincias vecinas aunque, en ningún caso, se llegó a soluciones definitivas. Las comisiones encargadas de demarcaciones limítrofes terminaban, la mayoría de las veces, recurriendo al arbitraje del ejecutivo o del congreso nacional. Sin embargo, a la hora de aprobar las resoluciones adoptadas en ese ámbito, las legislaturas provinciales no aprobaban los acuerdos<sup>17</sup>. En el centro de las discusiones subyacía la pugna por una base territorial propia y exclusiva que chocaba con las aspiraciones de las provincias limítrofes y los deseos de expansión de las elites locales.

La ley de división departamental de 1864, que dividía la provincia en 17 departamentos, fue modificada en 1887, estableciendo una nueva división de 19 departamentos, como consecuencia del avance de la frontera<sup>18</sup>, y dos años después se comisionó al agrimensor Reid el trazado cartográfico del mapa de la provincia<sup>19</sup>. También se comenzó el rediseño de la Capital, demarcando avenidas, calles y plazas y la conformación del plano catastral, por parte del Departamento Topográfico<sup>20</sup>. Paralelamente, se legisló la fundación de pueblos, a la vera de las vías férreas, con diseños pre establecidos, aún para las antiguas villas, que eran refundadas con el propósito de ‘modernizar’ su diseño<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> En el AGPSDE, en la *Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la provincia de Santiago del Estero*, en los expedientes de *Tierras* y en la *Compilación de leyes* del archivo de la CDPSDE, T. II al IV, obran leyes tales como las de 26/3/1887, 20/7/1887 y 20/12/1889, de ventas de tierras públicas, por citar las más importantes.

<sup>16</sup> Tenti de Laitán, María Mercedes (1993): *La industria en Santiago del Estero*, Santiago del Estero.

<sup>17</sup> CDPSDE, *Compilación de leyes (1883-1904)*.

<sup>18</sup> *Ibídem*; Alen Lascano, Luis (1997): “La conformación territorial santiagueña y su unidad regional”, en *Nuevas Propuestas N° 21*, UCSE, Santiago del Estero.

<sup>19</sup> Ley del 31 de julio de 1889: *Compilación de leyes*, citada, P. 212.

<sup>20</sup> *Ibídem*, Decreto del 1 de marzo de 1888.

<sup>21</sup> Por diversas leyes se fundaron pueblos como 28 de Marzo, Guasayán, Moreno, Loreto, Rivadavia, Laprida, Belgrano, Constitución, Guasayán, Moreno, Icaño, Lavalle, Atamisqui, Ojo de Agua, Únzaga, San Martín, Añatuya, Mitre, Gramilla, Villa la Punta, Garza, Beltrán, Banda, La Bajada, Tacanitas, Herrera, Borges, etc.

El Poder Ejecutivo adquiriría los terrenos, de conformidad a la ley general de expropiación y fundaba en él las villas o pueblos, diseñados en cuadrículas con de cien manzanas de una hectárea cada una, dividida en ocho solares y separadas por calles de veinte metros de ancho, rodeada por una calle de cuarenta metros<sup>22</sup>. Las quintas eran de dos hectáreas y las chacras de cuatro. El ejecutivo reservaba el terreno necesario para establecimientos públicos, plazas y paseos. Los solares del pueblo y los lotes de quintas y chacras eran cedidos, durante el primer año, a quienes lo solicitaban y cumplían las condiciones exigidas por ley<sup>23</sup>. De esta manera las familias de la elite se apoderaron de terrenos estratégicos en las principales zonas de la provincia.

Relacionado con la integración territorial, interesaba diseñar caminos que atravesasen todos los departamentos. Por ello, se tuvo especial cuidado en legislar sobre los caminos, condiciones que debían reunir, uso y cuidado de los mismos<sup>24</sup>. Interesaba también proveer de fácil acceso a las estaciones ferroviarias para facilitar las comunicaciones.

Paralelamente, la estadística irrumpió como un recurso de análisis social y económico. No solamente importaba la cantidad de habitantes que poblaba el territorio, brindada por los censos nacionales, sino que el Estado provincial comenzó a interesarse también por datos sobre población, escuelas, número de maestros y alumnos, analfabetismo, producciones, etc.<sup>25</sup> Los boletines de estadísticas y los censos “...se transformaron en una herramienta de ingeniería social”<sup>26</sup>.

### **3. Organización material del Estado provincial**

La pobreza de la economía santiagueña emergía en la escasez de recursos de las finanzas públicas. Se trataba de una provincia con economía de transición entre la rudimentaria pastoril y formas emergentes de agricultura y agroindustrias, que no lograba insertarse plenamente con éxito en el mercado nacional. Las causas eran variadas aunque, sin dudas, la falta de un buen posicionamiento de las elites locales, con relación a las nacionales llevó a que la provincia ocupara un lugar secundario en los planes de desarrollo pensados por los hombres

---

<sup>22</sup> Las dimensiones eran excesivas para la población radicada en el lugar.

<sup>23</sup> Compilación de leyes citada, P. 58-60, Ley del 14/8/1885: Declarando de utilidad pública la expropiación de terreno para fundar Villa 28 de Marzo.

<sup>24</sup> El Código Rural sancionado en 1897 establecía tres tipos de caminos: generales, parciales y vecinales, sus medidas mínimas, trazado, mantenimiento y conservación, etc. Recopilación de leyes y Código Rural de la provincia de Santiago del Estero (1919).

<sup>25</sup> La oficina de Estadística había sido creada en 1878, aunque recién a fines de siglo comenzaron a recopilarse más prolijamente los datos.

<sup>26</sup> Armus, Diego (2000): “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”, en Lobato, Mirta, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)* en “Nueva Historia Argentina”; T. V; Sudamericana, Buenos Aires. P. 516.



del 80'. La falta de vías férreas, los escasos y malos caminos conspiraban en contra del transporte de productos y de las comunicaciones. El volumen de las transacciones era menor con relación a otras regiones del país, razón por la cual los ingresos de impuestos a las ganancias y al patrimonio también eran sustantivamente menores.

El presupuesto es un cuerpo documental -a la vez político y económico- por el que, a través de él, se puede comprender "...el nacimiento, consolidación y expansión de la economía pública<sup>27</sup>". En esta etapa se comenzó a legislar el presupuesto provincial incluyendo, más detalladamente, gastos y recursos. Respecto de los gastos consignados, la mayoría de las imputaciones estaban destinadas a pagos de sueldos. De los tres poderes del Estado, quien detentaba mayor asignación era el poder ejecutivo, asignación que aumentaba a medida que se incrementaba la burocracia administrativa. En segundo lugar se encontraba la justicia, que ampliaba su presupuesto y se complejizaba, paralelamente al incremento de poder de la policía provincial, que se adjudicaba la mayor carga presupuestaria. El poder legislativo tenía un presupuesto bajo -los diputados no cobraban salario-, duplicado con la habilitación de la Cámara de Senadores a partir de 1888<sup>28</sup>. También significativas eran las partidas asignadas a educación<sup>29</sup> subvencionadas por el gobierno nacional, en baja proporción en los primeros años y en una tercera parte del presupuesto, al final del período<sup>30</sup>.

Indudablemente, tanto las delineaciones presupuestarias como los ingresos de la administración, en calidad de impuestos proyectados anualmente, respondían a diseños que muchas veces no condecían con los valores reales. Hasta el 90' se observa un marcado crecimiento en los gastos y, a partir de la crisis, una brusca caída que fue buscando equilibrarse hacia el final de la década.

En general, las mayores erogaciones presupuestarias eran imputadas a recursos generales y no se especificaba con claridad su destino. Las inversiones más importantes provenían de partidas provistas por el Estado nacional<sup>31</sup>. Los recursos provinciales procedían de impuestos a la producción y al consumo, más las subvenciones de la nación<sup>32</sup>. Poco a poco, el Estado

---

<sup>27</sup> Caramagnani, Marcello (1994): *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*; Fondo de Cultura Económica; México. P. 15.

<sup>28</sup> En el siglo XX se comenzó a pagar a los legisladores, \$10 por cada sesión a la que asistían.

<sup>29</sup> La provincia detentaba los más altos índices de analfabetismo y de no concurrencia a la escuela.

<sup>30</sup> CDPSDE, *Compilación de leyes (1883-1904)*.

<sup>31</sup> La más importante fue la subvención nacional a educación.

<sup>32</sup> Los impuestos que más aportaban a los recursos del Estado eran los de contribución directa y al comercio. Las estadísticas referidas a los impuestos se consultaron en Gancedo, Alejandro (1886): *Memoria* citada, en los Boletines de Estadística (1902-1916) y en las leyes que fijaban los ingresos de administración que, año tras año, a partir de 1895, se sancionaban conjuntamente con el presupuesto.

santiagueño fue construyendo su aparato recaudador. El manejo impositivo favoreció a ciertos sectores que, por entonces, hegemonizaban la economía de la provincia.

La economía pública nació con la adopción del modelo liberal. El Estado y el mercado son realidades que interactúan. En el intercambio político y económico entre Estado y mercado, surgió el deber de pagar impuestos para sostener el Estado<sup>33</sup>. Los antiguos impuestos de guías y alcabalas<sup>34</sup> fueron reemplazados paulatinamente por otros más modernos que concentraron los mayores montos de recaudación de la provincia, tales como contribución directa<sup>35</sup>, patentes y consumo, además del impuesto a la explotación de bosques que, junto con los de consumo y de serenos<sup>36</sup>, fueron los que proveyeron al fisco de mayores ingresos hacia el final del período.

En 1884 se creó la Dirección de Rentas encargada de la recaudación impositiva, pero dos años después fue suprimida por ley, aunque siguió funcionando, dependiendo el encargado, directamente del ejecutivo. En 1888 no había podido todavía organizarse la oficina de Rentas en la Capital, razón por la cual el gobernador dictó un decreto por el que vendía a un particular el cobro de papel sellado<sup>37</sup>. Por entonces, se establecieron receptorías en cada departamento -subordinadas a la Dirección de Rentas- encargadas de cobrar los impuestos en la campaña<sup>38</sup>. Los recaudadores eran personas designadas por el poder ejecutivo<sup>39</sup>, que ganaban porcentajes de lo percibido. Por la gran extensión de la provincia, las deficiencias en comunicaciones y el mal desempeño de los cobradores -en muchos casos-, el sistema no dio el resultado esperado. Por este motivo, hacia el final del período fue el propio Estado, a través de sus funcionarios, quien asumió en forma exclusiva la tarea de recaudación impositiva.

Amparándose en la ley de Bancos Garantidos sancionada por Juárez Celman, Absalón Rojas concibió para la provincia la creación de un Banco con capitales mixtos. Por la ley nacional, el negocio bancario dejaba de ser una concesión del Estado y cualquier persona o sociedad, con el capital necesario, podía instaurar un banco de emisión, siempre que garantizara con

---

<sup>33</sup> Caramagnani, obra citada P. 17.

<sup>34</sup> La alcabala era un impuesto colonial por el que se gravaba el comercio interprovincial. Obraba como una suerte de 'aduana seca', suprimida cuando el Estado nacional centralizó todos los derechos aduaneros.

<sup>35</sup> El impuesto de contribución directa había sido traspasado de la nación a las provincias y gravaba los capitales en giro representados por mercaderías, maquinarias y establecimientos de agricultura, propiedad raíz y todo valor en actividad. Con el tiempo gravó especialmente la propiedad raíz. Recopilación de Leyes y Decretos (1888-1891), T. V. P. 179 a 185.

<sup>36</sup> El impuesto de serenos se cobraba a particulares y a comerciantes, recayendo en estos últimos los montos mayores. Este impuesto cobró importancia a partir del aumento de la delincuencia y de la necesidad de proteger los intereses de los particulares.

<sup>37</sup> Compilación leyes, decretos y resoluciones de la provincia de Santiago del Estero correspondiente a los años 1888, 1889 y 1890 (1897).

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Generalmente miembros de la elite, poseedores de propiedades o negocios en los departamentos en los que realizaban las cobranzas. Recopilación de leyes y decretos (1883-1887), T. IV, P. 136 a 137.

títulos públicos en oro<sup>40</sup>. Quien accedió al negocio, en Santiago del Estero, fue el gobierno provincial, ya que tuvo que aportar solo los capitales, al no conseguir la participación de particulares. Rojas consiguió que la legislatura aprobara una ley por la cual lo autorizaba a contraer un empréstito en pesos oro, libras esterlinas o francos, para la compra de fondos públicos nacionales. Como garantía, el poder ejecutivo hipotecaba mil leguas de tierras públicas<sup>41</sup>. Por ley del 6 de julio de 1888 se creó el Banco de la provincia de Santiago del Estero, con un capital de \$6.000.000 m/n en acciones de \$100 c/u. El gobierno suscribía en acciones nominales, gracias al empréstito aprobado previamente. El banco podía operar para emitir billetes, con arreglo a la ley nacional, descontar letras y pagarés y recibir depósitos, hacer préstamos al gobierno de la provincia, abrir créditos a las municipalidades y a particulares y hacer anticipos sobre mercaderías y metales preciosos depositados. Sus bienes no podían ser gravados con impuesto alguno y era agente del gobierno en todas sus operaciones financieras<sup>42</sup>.

El servicio del empréstito pasó a ocupar un tercio del dinero presupuestado para gastos anuales de la provincia. Con la nula inversión de capitales privados y la crisis del 90, que sobrevino casi de inmediato, el Banco provincial comenzó a declinar. Ya en 1892 se conformó una comisión investigadora encargada de examinar lo relativo a la entidad bancaria y otra al año siguiente; mientras, se transfería al Banco Nacional las mil leguas fiscales de garantía<sup>43</sup>. En 1904 se dictó una ley de liquidación del Banco y otra en 1910<sup>44</sup>. La deuda acumulada con la creación de la entidad bancaria se acrecentó por la crisis, los gastos producidos por reprimir intentos revolucionarios, más créditos contraídos por las intervenciones federales, además de abusos y malversaciones de la renta<sup>45</sup>; todo ello empujó a la provincia a una rigurosa economía, que se advierte en los sucesivos presupuestos de los años de entre siglos.

Los recursos que obtenía el Estado para asegurar la oferta de bienes públicos provenían de productos de su propio patrimonio, como las tierras públicas. La venta de tierras fue un medio para pago de deudas, garantías de empréstitos, obtención de divisas destinadas a obras públicas y financiamiento de la educación, especialmente. La aplicación de leyes sobre venta

---

<sup>40</sup> Cortés Conde, Roberto (2003): "Finanzas públicas, moneda y bancos (1810-1899)", en *La Configuración de la República independiente (1810-1914)*, Nueva Historia de la Nación Argentina V. 5, ANH, Planeta, Buenos Aires, P. 497.

<sup>41</sup> Ley del 24 de marzo de 1888. Compilación citada.

<sup>42</sup> AGPSE. Registro oficial. 5/7/1888; Ley de creación del Banco de la provincia de Santiago del Estero.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Ley del 28 de agosto de 1893.

<sup>44</sup> CDPSDE, Compilación de Leyes de la Provincia de Santiago del Estero, Tomo V, (1896-1905), Ley N° 79 del 14/11/1904; Ley N° 237 del 25/4/1910.

<sup>45</sup> Mensaje del gobernador Gelasio Lagar a la Legislatura, 1° de Mayo de 1893.

de tierras fiscales facilitó el traspaso a manos particulares de gran cantidad de hectáreas, la concentración de la propiedad en pocas manos y la especulación por parte de miembros de la elite y sus allegados<sup>46</sup>. Nuevas producciones les permitieron colocar excedentes en el mercado, facilitado por la apropiación de mano de obra, indispensable para producciones agro-industriales. Los peones asalariados eran, además, sustento del régimen político imperante, basado en el patronazgo con bases clientelares.

#### **4. Estructura y funciones**

La modesta estructura del Estado provincial, conseguida a partir de la organización constitucional de la provincia, no había variado grandemente luego de la caída del régimen taboadista. Los inmuebles y edificios públicos eran muy modestos, salvo la casa de gobierno y la catedral inauguradas por Manuel Taboada en 1867. Coincidiendo con Halperin Donghi en que el triunfo de Roca fue el del Estado Central<sup>47</sup>, se puede afirmar que, a partir de la sanción de la constitución santiagueña de 1884 y de la gobernación de Absalón Rojas, comenzó a estructurarse más firmemente el Estado provincial. El papel del Estado era el de “ofrecer garantías ciertas a la vida y la propiedad”<sup>48</sup>, según lo afirmaba el propio Roca, por ello la elite santiagueña comenzó a buscar los caminos que les iba a permitir ampliar las funciones del Estado, a la vez que sacar grandes ventajas de sus progresos.

Si bien la Constitución establecía el régimen municipal y Rojas designó a Francisco Olivera como intendente de la Capital en 1886 y asignó una partida presupuestaria para la intendencia, años más tarde, ésta fue oficialmente disuelta. El Concejo Deliberante no llegó a conformarse. El poder comunal continuó dependiendo directamente del ejecutivo provincial, a través de la intendencia de policía. Los ingresos en concepto de impuestos municipales eran importantes y el Estado en formación necesitaba recurrir a ellos para mantener el sistema.

Siguiendo los postulados constitucionales se creó el ministerio de Hacienda. Éste ocupaba, en un principio, un lugar subalterno con relación al de Gobierno, que ejercía el segundo lugar del poder político, en orden de jerarquía luego del gobernador<sup>49</sup>. A pesar de la creación del cargo de vice gobernador, el ministerio político no perdió su importancia. A partir de 1896 el

---

<sup>46</sup> Decretos y expedientes de tierras del AGPSDE dan cuenta de la acaparamiento de grandes extensiones, en las nuevas zonas pobladas, por parte de los Ruiz, Rojas, de la Silva, Pinto, Borges, entre otros. Los agrimensores jugaban un papel clave para delimitación y amojonamiento de los terrenos. Los habilitados resultaban insuficientes frente a la demanda de mensuras requeridas para la enajenación de tierras.

<sup>47</sup> Halperin Donghi, Tulio (2005): *Una nación para el desierto argentino*. Prometeo, Buenos Aires, P. 143.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, P. 145.

<sup>49</sup> CDPSDE, Compilación de leyes (1883-1904). T. 4; Ley del 25/6/1886 creando los Ministerios de Gobierno y Hacienda y determinando su personal y remuneración.

gobernador Adolfo Ruiz decidió no cubrir la cartera de hacienda<sup>50</sup>, volviendo, en consecuencia, el ministro de gobierno a centralizar el poder hasta que en 1898, luego de la intervención federal que puso fin al gobierno en funciones, fue restablecido. Las marchas y contramarchas eran una constante.

En consonancia con la preocupación del Estado nacional por centralizar el control del estado civil de las personas, en diciembre de 1883 se dictó la ley de Registro Civil por la que se creaba un registro público para la inscripción de nacimientos, defunciones y matrimonios<sup>51</sup>, que fue implementándose paulatinamente a partir del año siguiente. En la Capital en 1886 recién se habilitó la oficina respectiva, mientras que en el interior las funciones del estado civil fueron ejercidas, provisoriamente, por los jueces de paz.

A medida que se complejizaba la vida económica y se necesitaba mayor control por la aparición de nuevas problemáticas, el Estado comenzó una suerte de ‘expropiación’ de actividades realizadas anteriormente por otras instituciones como la Iglesia, en el caso del registro civil de las personas y de la educación, y de cobertura de otras. Año tras año, fueron creándose oficinas claves para el control político y la recaudación económica como Registro Civil, Registro de Bienes Raíces, Boletín Oficial, Dirección de Rentas, Consejo de Higiene, Departamento Topográfico, Departamento de Irrigación, Consejo de Educación, Contaduría General, Departamento de Aguas, entre las más importantes.

El peso presupuestario para estas oficinas estaba destinado al pago de sueldos de empleos, que eran cubiertos con individuos cercanos al poder, convertidos en clientela para los comicios. Los cargos directivos eran desempeñados por miembros de la elite. La provincia no contaba, en la mayoría de los casos, con personas competentes para el desempeño de funciones tales como jueces, agrimensores, escribanos, abogados, médicos, farmacéuticos, etc., razón por la cual se legislaba sobre la forma de cubrir los cargos con ‘idóneos’, para paliar el déficit. Los diarios opositores denunciaban los métodos clientelares utilizados por las facciones dominantes para la cobertura de cargos<sup>52</sup>. Al asumir un nuevo gobierno renovaba el personal de las oficinas para poner a sus adeptos. Esto no permitía la formación de prácticas administrativas regulares<sup>53</sup> y generaba alteraciones en el desempeño de las funciones públicas. Ante las irregularidades el ejecutivo se vio obligado a dictar un decreto para fijar las pautas de

---

<sup>50</sup> Achával, José Néstor (1988): *Historia de Santiago del Estero Siglos XVI- XIX*; UCSE, Santiago del Estero.

<sup>51</sup> CDPSDE, *Compilación de leyes (1883-1904)*. T. 4, P. 367 y ss.

<sup>52</sup> *El País*, 4/2/1885: “Adolfo Ruiz director de rentas (...) El empleado más importante del círculo rojista y a la vez diputado y empleado a sueldo del PE en violación a la constitución (...) El gobierno no encuentra entre los santiagueños arraigados en Santiago personas competentes para la administración...”

<sup>53</sup> “El gobernador y el ministro tienen que intervenir hasta en los más insignificantes detalles. Tienen que ser arquitectos y albañiles a la vez...” AGN, Correspondencia Roca. Leg. 34; 26/11/1883.

moralidad y disciplina de los empleados estatales<sup>54</sup>, pero, en la práctica, no pudieron modificarse.

## **5. Modalidad represiva y control social**

La política de legitimación del sector dirigente frente a las clases subalternas condujo a la construcción de mecanismos de control social, que les facilitaban los instrumentos de cooptación y represión. Para el caso, tanto las milicias nacionales como la policía provincial actuaban como instrumentos de control político y de cohesión social. Las fuerzas de línea garantizaban la adhesión de los gobiernos locales al nacional e intervenía en diferentes conflictos para asegurar elecciones y gobiernos.

La policía no sólo era la repartición más importante del gobierno sino, también, la única fuerza regular de la provincia y una “amenaza constante contra los intereses inmediatos de la sociedad”<sup>55</sup>. Según denunciaban los opositores, sus integrantes eran elegidos por sus afinidades políticas. En los actos eleccionarios jugaba un papel preponderante para garantizar el triunfo de la facción dominante a través del fraude.

La fuerte demanda laboral, como consecuencia del desarrollo de una nueva economía agroindustrial en la zona aledaña al Dulce y por la explotación de los obrajes, tornaba imprescindible la sanción de instrumentos legales, que facilitaran la captación de mano de obra servil y garantizaran su permanencia en el sistema. Se dictaron una serie de decretos y leyes represivas de conchabo, contra la vagancia y de ‘enganche’ en las milicias, que permitían controlar a las clases populares<sup>56</sup>. La más significativa fue la ley de Servicio a Jornal, sancionada en 1887. En ella se diferenciaban quiénes eran reputados patrón y peón y el papel que jugaba la policía en la vigilancia de los contratos de servicio, los ajustes salariales, los días trabajados, el control de asistencia, registros de peones, etc. La policía era también la encargada de expedir las libretas para peones y sirvientes (con y sin sueldo).

El patrón era considerado “un magistrado doméstico revestido de autoridad policial para velar por el orden de su casa”; Los jornaleros y sirvientes le debían sumisión. Si incurrían en falta podían ser detenidos por la autoridad policial. Los peones debían prestarle “fidelidad, obediencia y respeto”. Quienes no ostentaban la libreta de conchabo eran considerados vagos y multados con dinero o con trabajos públicos. Los jornaleros trabajaban de sol a sol

---

<sup>54</sup> Complicación de leyes, decretos y resoluciones, 8 de noviembre de 1886.

<sup>55</sup> *El País*, 5/3/1884.

<sup>56</sup> En 1884 se sancionó una ley de patentes que imponía fuertes gravámenes para los que conchaban peones para llevarlos fuera de la provincia, con el propósito de evitar el éxodo hacia la zafra tucumana, especialmente. *El País*, 12/1/1884.

descansando dos horas al medio día en verano y una en invierno. Los que desertaban del trabajo podían ser aprehendidos por la policía y penados como vagos y hasta ser condenados a trabajos forzados. El reglamento era aplicado también a sirvientas y nodrizas<sup>57</sup>.

Paralelamente, comenzaron a desarrollarse acciones reservadas a terminar con cuatros y bandidos, ligados a los peones desertores y a vagos y malentretidos. En los años de entre siglos se agudizó el accionar de bandas de ladrones y cuatros que al negarse a integrar las fuerzas militares, policiales o laborales, vagaban cometiendo tropelías. En particular, era la campaña el escenario en el que accionaban bandas que robaban y asesinaban; hechos a los que respondía la policía con dura represión. Como el espacio rural era vasto, con falta de control y dominio, se repetían las denuncias orientadas al acoso y desarraigo de grupos marginales y a la retención de mano de obra, que se negaba a aceptar las nuevas reglas que imponía el mercado. El Código Rural no sólo garantizaba la propiedad privada sino también, pretendía regular actividades de subsistencia como la caza y la pesca<sup>58</sup>, con el propósito de legitimar la coerción. Se debía desterrar la noción de que el tiempo pasaba sin premuras e instaurar la idea de que el mismo equivalía a dinero y, en consecuencia, debía ser gastado en forma productiva<sup>59</sup>.

Ante el aumento de poder de la policía, surgió la necesidad de dar mayor respaldo al poder judicial, que avalaba sus actos castigando a los culpables. Aumentaron los juzgados y dependencias y el presupuesto del mismo fue elevándose. En 1892 se sancionó una nueva Ley Orgánica de Tribunales que, si bien pretendía garantizar “la inmovilidad e independencia de los magistrados”<sup>60</sup> en la práctica, el poder judicial siguió siendo un elemento a favor del poder político de turno. Frente a la represión constante, la cárcel pública –en mal estado edilicio y llena de presos- estaba destinada tanto a detenidos como a enjuiciados y penados; en ella también tenían su entrada mujeres y menores<sup>61</sup>.

El descubrimiento de la enfermedad como problema social surgió en la provincia a partir de la aparición de enfermedades infecciosas epidémicas como el cólera, la viruela y el paludismo. Los temores concomitantes de contagio, mezclados con preocupaciones por el equipamiento urbano y el control de la salubridad<sup>62</sup>, llevaron a tomar medidas de carácter higienista, como trasladar el matadero y el cementerio a las afuera de la ciudad, destinar partidas

---

<sup>57</sup> Compilación citada. 23/11/1887, P. 424 y ss.

<sup>58</sup> Recopilación de leyes y Código Rural de la provincia de Santiago del Estero (1919).

<sup>59</sup> Thompson, E. P. (1979): *Tradición, revuelta y conciencia de clase*. Crítica. Barcelona. P. 245

<sup>60</sup> Mensaje del gobernador Gelasio Lagar (1893) P. 9.

<sup>61</sup> *Ibidem*. P. 10.

<sup>62</sup> Armus, Diego (2000): “El descubrimiento de la enfermedad como problema social” en Lobato, Mirta; *El progreso, la modernización y sus límites*, Sudamericana, Buenos Aires. P. 512-513.

presupuestarias para la construcción del hospital, creación del Asilo de mendigos, creación del cargo de médico dependiente de la policía primero y del Consejo de Higiene después, reglamentación del ejercicio de la medicina, farmacia y veterinaria, etc.

Por entonces, la situación sanitaria de la provincia era deficiente. En la epidemia de cólera de 1886, se designaron comisiones de higiene, encargadas de inspeccionar domicilios particulares y edificios públicos, que ejercían un verdadero poder de policía. En 1891 se trató de proveer del servicio de aguas corrientes a la capital, con el propósito de iniciar el saneamiento de la ciudad, pero el proyecto no pudo concretarse hasta entrado el siguiente siglo.

Como consecuencia de las carencias y de la crisis económica, a comienzos del 900' el índice de mortalidad en la Capital provincial era el más elevado del país. Más de la mitad de la población estaba postrada por fiebre palúdica<sup>63</sup>, además de otras enfermedades. En esa época comenzó el médico Antenor Álvarez a diseñar –como delegado del Departamento nacional de Higiene- su “Plan de defensa sanitaria para la ciudad y centros rurales de la Provincia de Santiago del Estero”, que puso en práctica a posteriori. En general la higiene había colocado a los profesionales médicos en la esfera política, tal el caso de Gelasio Lagar y el propio Álvarez<sup>64</sup>.

## **6. Penetración ideológica**

La instrucción pública en la provincia se encontraba en estado deplorable. Benjamín Zorrilla, en su informe de 1883, sostenía que permanentemente se falseaban los datos estadísticos con el fin de recibir la subvención nacional. El analfabetismo era moneda corriente<sup>65</sup>. En la Memoria de la Dirección de Escuelas de 1901, el inspector Victoria sostenía que en 1884, sólo 1.597 alumnos concurrían a 22 escuelas en toda la provincia. En la gobernación de Absalón Rojas se dio un gran impulso educativo, aumentando el número de escuelas a 60 y el de alumnos a 2.503, además de construirse 16 edificios<sup>66</sup>. Las escuelas funcionaban en edificios alquilados, la mayoría en mal estado y no aptos para la función encomendada.

La penetración ideológica se llevó a cabo, especialmente, a través de un vasto impulso educativo que redundó en importante aumento de la escolarización en la provincia. La Constitución sancionada en 1884 sostenía la educación común, gratuita y obligatoria,

---

<sup>63</sup>El 66,5% de las defunciones era por enfermedades infectocontagiosas. Oddo, Vicente (1999): *Historia de la medicina en Santiago del Estero*; El Liberal, Santiago del Estero, P. 203-204.

<sup>64</sup> Consiguieron ascender en la carrera política Gelasio Lagar (director del hospital, presidente del banco, ministro de gobierno y hacienda, gobernador) y Antenor Álvarez (médico de policía, presidente del Consejo de Educación, diputado y senador nacional y más tarde, gobernador).

<sup>65</sup> Gancedo, Alejandro (1986): *Memoria citada*; P. 222-224.

<sup>66</sup> Victoria (1901): *Memoria de la dirección de Escuelas*; Peuser, Buenos Aires.



administrada por un Consejo General de Educación compuesto por cuatro vocales y un director general, que era el presidente del Consejo. Tanto el director como los vocales eran nombrados por el poder ejecutivo con acuerdo del senado. Si bien la Constitución fijaba que la administración local y el gobierno inmediato de las escuelas estarían a cargo de las municipalidades o de Consejos Escolares de Distrito<sup>67</sup>, en la práctica nunca se constituyeron. El impulso logrado, en un primer momento, con nuevas políticas educativas, pronto decayó frente a la crisis económica y a los conflictos políticos internos. El gobernador Lagar, en 1893 denunciaba a la legislatura que el número de escuelas había disminuido y en los últimos años se había hecho caso omiso a la ley que ordenaba la inspección de los establecimientos educativos; a pesar que en el presupuesto figuraba, anualmente, una partida para ello, el Consejo de Educación no daba cumplimiento a la disposición<sup>68</sup>.

La Carta Magna establecía contribuciones y rentas propias para la educación, administradas por el Consejo. A pesar del aumento del presupuesto educativo y de los montos aportados por el Estado nacional, la educación siempre estaba sujeta a los vaivenes de la política. En algunos casos no se recibía a término las subvenciones y, en otros, el gobierno provincial echaba mano a los recursos educativos, con otros fines. Los salarios docentes siempre se pagaban con considerable atraso –hasta de más de un año–, circunstancia que hacía tambalear permanentemente el estado de la educación pública.

Para poner orden al sistema, que no funcionaba como se esperaba, se dictó una nueva ley, en 1887, que avanzaban sobre la organización de la educación. Establecía la enseñanza gratuita y obligatoria de 6 a 14 años para los varones y de 6 a 12 para las mujeres; los padres que no permitieran la asistencia de sus hijos a las escuelas eran pasibles de sanciones y multas. Para su control se debía levantar un censo escolar cada dos años. Fijaba las atribuciones y funciones del Consejo de Educación, de los inspectores y de las Comisiones Escolares de Distrito<sup>69</sup>, con el propósito de poner todo el sistema en funcionamiento.

El modelo educativo impuesto utilizaba a la escuela como herramienta de disciplinamiento y construcción de identidad ciudadana, en un país en formación<sup>70</sup>. Por ello, la función de la educación pública, no era solamente enseñarse a leer y escribir, sino fundar la ‘escuela práctica’ –“agrícola, fabril o ganadera”–; en consecuencia, debía incorporarse la enseñanza

---

<sup>67</sup>Ley del 27 de enero de 1885. *Compilación de leyes y decretos* citados, p. 39-50.

<sup>68</sup> Mensaje del gobernador Lagar (1893).

<sup>69</sup> *Complicación* citada. P. 349-370.

<sup>70</sup> “El niño analfabeto de hoy es el ciudadano del porvenir, sin la clara noción de sus deberes y derechos”, afirmaba Adolfo Ruiz en su Mensaje a la legislatura en 1896, P. 14.

práctica, capaz de realizar “la más hermosa de las revoluciones sociales”<sup>71</sup>, afirmaba el gobernador Ruiz.

### **Conclusiones provisionales**

El Estado fue concentrando cada vez más funciones como la del registro civil de las personas, educación, salud de la población y obras públicas, a la vez que fue ampliando las oficinas y reparticiones administrativas, los órganos de coerción como la policía y sancionando leyes restrictivas, como la ley de relaciones laborales<sup>72</sup>, especialmente. Estos avances estatales indujeron a una mayor participación de distintos actores sociales y a confrontaciones entre sectores de la elite dirigente. Los principios liberales se pusieron en práctica con la creación del Banco: La iniciativa privada “necesitaba de los recursos necesarios para manifestarse”<sup>73</sup> y el Estado lo garantizaba.

Estas concepciones liberales contrastaban con las prácticas políticas fraudulentas, propias del conservadorismo. En esta etapa se consolidaron las distintas formas de penetración estatal, que Oszlak clasifica en represiva, cooptativa, material e ideológica<sup>74</sup>. Represiva, mediante la organización y dotación de la policía provincial y el dictado de leyes laborales para presionar por métodos coactivos a peones y jornaleros; cooptativa, lograda por alianzas y coaliciones entre los sectores dominantes bajo conducciones personalistas (Rojas) o familiares (Ruiz). La provisión de empleos públicos permitía, también, garantizar la permanencia de un determinado grupo en el poder. Otra forma de consolidación de sectores de poder se materializó a partir de la conformación de alianzas comerciales y/o familiares (nepotismo).

La ampliación del aparato estatal permitió que sus instituciones ocuparan áreas claves de la sociedad, adoptando posiciones y recursos de cooptación y dominación<sup>75</sup>. La idea de progreso surgió paralelamente a la de orden y era precisamente el Estado, quien tenía los atributos necesarios para concretar ambas. La escuela coadyuvaba a disciplinar a la sociedad, inculcándole conductas, habilidades y principios imprescindibles para la formación del ciudadano en sus prácticas cotidianas.

A medida que se fue estructurando el Estado provincial, se fue conformando una estructura social donde coexistían nuevas formas de producción y algunos avances tecnológicos,

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, P. 15.

<sup>72</sup> La ley del 23/11/1887 colocaba el control del cumplimiento bajo jurisdicción policial. Como consecuencia, se creó una oficina de servicios a jornal, dependiente del departamento de policía, encargada de expedir las papeletas de conchabo, entre otras funciones. CDPSDE : *Compilación de leyes*, T. IV. P. 155 a 162.

<sup>73</sup> Mensaje del gobernador Absalón Rojas a la legislatura. 1/5/1887. P. 31.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, P. 97.

<sup>75</sup> Oszlak, Oscar (1985); *La formación del Estado argentino*; Ed. de Belgrano; Buenos Aires. P. 19.

combinados con cierta idea de progreso imperante en los sectores dominantes. La forma patriarcal de manejar el Estado permitió a un grupo reducido apropiarse del aparato estatal, ejercer su poder -legitimándose a través de un régimen cerrado de patronazgo- y manejar discrecionalmente a la clientela política. Sería lo que François Xavier Guerra señaló como brusca instauración en sociedades tradicionales de imaginario, instituciones y prácticas de la política moderna<sup>76</sup>. El poder de patronazgo era ejercido sobre amplios sectores dependientes: peones, clientes, agregados o arrendatarios. La dependencia estaba basada en una serie de lealtades, producto de relaciones asimétricas, que permitían el ejercicio de acciones coactivas y cooptativas, no sólo por parte de los actores socio-políticos sino también, por el propio Estado<sup>77</sup>.

A pesar de los avances logrados en materia de la conformación del Estado, especialmente en la letra constitucional y en la legislación, algunas reformas no pudieron concretarse en la práctica -como la organización del sistema municipal o la creación de los Consejos Escolares- y otras no dieron el resultado esperado, como la organización del poder legislativo bicameral o la creación del Banco provincial. Las causas sin dudas fueron diversas pero, en la mayoría de los casos, tuvieron que ver con el diseño de estrategias bajadas verticalmente desde el ámbito nacional, o copiadas del modelo central, que no se adecuaban a la realidad provinciana. Por ello se observa, al final de la etapa, una suerte de marcha atrás en algunas políticas; políticas que fueron retomadas más adelante.

---

<sup>76</sup> Guerra, François Xavier (2000); *Modernidad e independencia; Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Fondo de Cultura Económica, México; P. 381.

<sup>77</sup> Gellner, Ernest y otros (1986): *Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas*, Jucar, Madrid.