

Jornadas de Historia Política

De la periferia al centro: la formación del sistema político nacional, 1852-1880

Facultad de Derecho,

Universidad Nacional de Cuyo

3 al 5 de Julio 2008

EL PROTO-ESTADO TABOADISTA, Santiago del Estero (1852-1875)

María Mercedes Tenti

Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y Jurídicas

Universidad Católica de Santiago del Estero.

Consideraciones teóricas

Un Estado no sólo está conformado por un conjunto de instituciones, sino que, además, es la institución más importante que controla los medios de coerción y la violencia. De acuerdo con Hall e Ikenberry el Estado incluye tres elementos: Está constituido por un conjunto de instituciones formalizadas por el propio personal del Estado y controla los medios de violencia y coerción; Dichas instituciones se encuentran dentro de un territorio delimitado, al que se denomina sociedad y el último, que el Estado tiende a crear una cultura política común en la que están involucrados todos los ciudadanos (Hall e Ikenberry, 1993, p. 10-11).

Un Estado no se constituye de un día para otro, sino que atraviesa un proceso constitutivo de larga duración, no coyuntural. Para Oszlak la estatidad supone conseguir, por parte del Estado, las siguientes propiedades: 1º) Capacidad de externalizar su poder para ser reconocido por otros Estados como entidad soberana; 2º) Capacidad de institucionalizar su autoridad, para alcanzar, según la concepción weberiana, el monopolio de la coerción; 3º) Capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de instituciones públicas a cargo de funcionarios profesionalizados y 4º) Capacidad de internalizar una identidad colectiva, a través de la emisión de símbolos, que generan sentimientos de pertenencia y que, a su

vez, permiten el control ideológico como dispositivo de dominación (Oszlak, 1985, p. 14-19).

Partiendo de la premisa de que el espacio provincial es un espacio histórico y socialmente construido, este proceso constructivo conlleva simultáneamente la cuestión nacional, expresada tanto en términos del sistema de dominación, el Estado nacional, como de acumulación, el mercado nacional. Al indagar sobre la conformación del Estado santiaguense *“como un aspecto constitutivo del proceso de construcción social”*, al decir de Oszlak, emerge una etapa previa a la que denomino del proto-estado taboadista. Indudablemente, no se puede llamar Estado provincial al frágil sistema que se fue conformando en un período de reacomodamiento a un nuevo orden -matizado con guerras civiles-, en donde faltaba todo por hacerse, en el que imperaba el desorden.

Arnaud –desde una perspectiva marxista- sostiene que el Estado recién se forma, cuando se integra económicamente en el mercado mundial y se introducen las relaciones capitalistas de producción (Arnaud, 1981). Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta esta premisa, no se puede considerar a las instituciones gestadas durante el taboadismo como pertenecientes propiamente a un Estado. La formación del Estado supone la conformación de instancias políticas que articulen la dominación en la sociedad y la creación de instituciones independientes que materialicen su ejercicio (Oszlak, 1982, p. 534). Durante la dominación taboadista todavía no se había logrado consolidar totalmente la ruptura con el sistema institucional existente, en el que perduraban instituciones y prácticas del antiguo régimen y del caudillismo ibarrista, favorecidos por la precariedad institucional, el aislamiento, los insuficientes recursos económicos, la escasa y dispersa población, la falta de unidad idiomática y monetaria y, especialmente, por la pervivencia de antiguos modos de producción pre-capitalistas. La continuidad de formas caudillistas y el sistema de patronazgo, puesto de manifiesto en las prácticas políticas, reforzaban las condiciones preexistentes.

Santiago del Estero a comienzos de la segunda mitad del siglo XIX

El aislamiento en que se encontraba la provincia, circunscripta prácticamente a la mesopotamia conformada por los ríos Dulce y Salado, su decadencia económica, su frontera este amenazada por los ataques de los indios, con una población eminentemente rural, había consolidado por entonces a una clase dirigente

compuesta por hacendados y comerciantes que subordinaban a los campesinos, mano de obra barata y abundante, con los que establecían relaciones paternalistas. Aprovechando las inundaciones periódicas de los ríos se cultivaban cereales para autoabastecimiento y obtención de cierto excedente que permitía dirigir el comercio harinero hacia provincias vecinas. En las zonas cercanas a la capital se cultivaba caña de azúcar, maíz, trigo y frutales. Se comercializaban productos naturales como cochinilla, miel y cera, además de cueros secos o curtidos y lana de ovejas. Se criaba ganado vacuno, caballo, ovejas y principalmente cabras. La industria manufacturera estaba en decadencia, aunque Moussy advertía que las mujeres santiagueñas tenían gran habilidad para el bordado y se fabricaban también ponchos y colchas tejidos en telares rústicos (Moussy, 1860).

Hacia la margen izquierda del Salado se extendía el 'desierto', habitado por tribus nómades que incursionaban cruzando el río. Al sur, las salinas creaban una frontera natural, difícil de atravesar. El primer censo realizado en el país en 1869 da una cifra total para la provincia de 132.898 habitantes. La población santiagueña, con relación a la de todo el país de 1.836.490, muestra un índice relativamente bajo, del 7,23 % del total, con una densidad de población del 1,22 habitantes por kilómetro cuadrado, con predominio marcado de la población rural. El número de extranjeros era ínfimo, ya que la provincia permaneció al margen de las grandes corrientes inmigratorias, que se orientaron particularmente hacia el litoral.

Primeros rasgos institucionales

A la muerte de Ibarra, luego de enfrentamientos por su sucesión, la legislatura que surgió como consecuencia de las primeras elecciones legislativas en la provincia, eligió gobernador a Manuel Taboada y puso en vigencia el Reglamento de 1830¹, sancionado durante el interregno unitario que desplazó a Ibarra del poder; Reglamento que había tenido una efímera vigencia. A partir de entonces todo estaba por hacerse². Para completar la división de poderes, y ante la necesidad urgente de establecer tribunales de justicia, Antonino Taboada -como gobernador delegado-

¹ El Reglamento establecía la división de poderes: el poder ejecutivo ejercido por un gobernador, el legislativo por la Sala de Representantes y el judicial, integrado por el gobernador y dos vecinos y demás tribunales inferiores (Achával, 1988, p. 294-295 y Melo, 1948).

² En realidad quienes gobernaron la provincia en el período analizado era un grupo familiar en cuya cabeza se encontraba Manuel Taboada, el político, acompañado de sus hermanos Antonino, el militar, y Gaspar, el financiero, junto a sus otros parientes, Juan Francisco Borges y Absalón Ibarra. Entre ellos alternaban el poder en los cargos de gobernador, ministro, diputados (nacionales y provinciales) y la jefatura militar.

dictó un decreto que creaba la Cámara de Apelaciones, tribunal compuesto por tres individuos, designados al efecto, que actuarían en grado de apelación en todas las causas civiles, criminales y comerciales (Taboada 1946, p. 479).

Si bien Manuel había firmado en 1852 el Acuerdo de San Nicolás y los representantes provinciales participaron activamente en el Congreso Constituyente de Santa Fe en 1853, recién en 1856 Santiago del Estero dictó su primera constitución y la ley provincial de elecciones. La carta magna planteaba la división de poderes, independientes entre sí: El Poder legislativo compuesto por una Cámara de Representantes conformada por dieciséis diputados titulares y seis suplentes, elegidos directamente por el “pueblo”, que duraban dos años en sus cargos. Los requisitos para ser diputado eran tener ciudadanía argentina, 25 años de edad, domicilio en la provincia, posición independiente e inscripción en la Guardia Nacional. Nótese las calidades exigidas que tenían que ver, en particular, con la posesión de patrimonio propio y el estado militar, además de las condiciones básicas de edad, nacionalidad y residencia. Los representantes no podían ser enjuiciados por deudas ni por delitos que merecieran pena corporal o infamante, a menos que fueran sorprendidos in fraganti³. El ministro podía participar de todas las sesiones con voz pero sin voto.

Al terminar las sesiones anuales, la cámara designaba de su seno una Comisión Permanente de cinco miembros que se reunía cuando la Sala estaba en receso, necesitando sólo tres miembros para formar quórum. Como se ve, quedaba prácticamente en manos de tres personas la sanción y aplicación de las leyes, por cuanto la Comisión Permanente funcionaba la mayor parte del año, frente a los ochenta días hábiles de actividad de la cámara en pleno. La Cámara de Representantes, a través de la Comisión Permanente, desempeñó un papel central en la convalidación de la política diseñada por el ejecutivo.

El Poder Ejecutivo residía en el gobernador de la provincia y su Ministro General. Su mandato de gobierno duraba dos años, sin prórroga ni reelección, hasta pasar un período gubernativo⁴. En la duración del mandato del ejecutivo primó el carácter antirreleccionista, para evitar la perduración en los cargos. Sin embargo esto no fue obstáculo para que se produjera la alternancia de los mismos hombres en los principales cargos.

³ En la época subsistía la prisión por deudas.

⁴ A pesar del principio de no reelección inmediato, el predominio de los Taboada perduró hasta 1875.

Los requisitos para ser gobernador eran tener 30 años como mínimo, ser ciudadano argentino o hijo de ciudadano nativo y posición independiente. El Ministro General y en su defecto el presidente de la sala eran los reemplazantes legales del gobernador. La elección del poder ejecutivo, era hecha por la legislatura, en una sola sesión, treinta días antes del término del período del gobernador saliente. El ministro era designado por el gobernador y se exigía tener las mismas calidades que para ser representante. Indudablemente, el protagonista principal era el gobernador que, al ser electo por la legislatura antes de concluir su mandato, se aseguraba el control de la sucesión.

El Poder Judicial estaba desempeñado por el Tribunal Superior de Justicia Provincial, un juzgado de alzada, uno de primera instancia, un juez de comercio y jueces de paz. El vocal del Superior Tribunal en Santiago, era nombrado por el gobernador, a propuesta en terna de la Sala, y era inamovible. Además había jueces de 1º y 2º instancia, nombrados también por el gobernador, que duraban el tiempo que les fijaba la ley orgánica de la administración de justicia. Los jueces de paz eran nombrados y removidos por el ejecutivo.

Respecto del poder judicial, la comisión redactora no señaló, especialmente, que los jueces de primera y segunda instancia debían ser letrados, frente a la realidad provincial que no contaba con abogados para ejercer los cargos y que, por la pobreza del erario, no podía pagar individuos titulados que viniesen a radicarse en ella. Para solucionar en parte el problema común a las provincias del norte, Salta, Jujuy y Tucumán –con la adhesión de Santiago del Estero- celebraron un tratado para la creación de un tribunal común, con asiento en la ciudad de Tucumán, que resolviera todas las causas civiles y criminales. Cada provincia tendría un vocal designado por ella y la presidencia del tribunal se turnaría, anualmente. A pesar de que el Congreso Federal de Paraná convalidó el tratado, el Tribunal nunca llegó a constituirse.

Problema similar se afrontó para la cobertura del cargo de ministro. Por los inconvenientes en encontrar persona competente, los gobernadores solicitaron a la legislatura prórroga del plazo de treinta días para cubrir el cargo, ocupándolo, en ocasiones, con hombres competentes traídos de otras provincias (Castiglione, 1942, p. 11).

La Constitución instituía un régimen municipal al frente de cada departamento en que se dividía el territorio de la provincia. Los cuerpos municipales debían ser

elegidos directamente por la ciudadanía. Las municipalidades debían estar bajo la inspección directa del poder ejecutivo. El régimen municipal no tuvo efectivo cumplimiento y fue revocado en la reforma de 1864. En la práctica, las atribuciones asignadas a los municipios fueron ejercidas por el poder ejecutivo, subordinándose las aspiraciones locales.

El capítulo sexto se refería a la reforma de la constitución; La legislatura era la única que podía declarar la necesidad de reforma. Con la incorporación a la sala de los seis diputados suplentes, automáticamente se transformaba en Convención Constituyente (Melo, 1948, p. 17-18). Como se aprecia, se confundían las funciones legislativas y constitucionales a la hora de tratar de poner orden en una provincia que carecía de él. En realidad, el modelo de constitución no era original ya que, en general, concordaba con el modelo alberdiano, seguido también en otras provincias, además de ajustarse a los postulados de la constitución nacional. En 1864 el gobernador, en su mensaje a la legislatura, instó a que ésta, antes de cerrar sus sesiones ordinarias, reformase la carta magna para crear el tribunal que entendiese en casos de juicio político al gobernador, que la letra no contemplaba⁵, y así lo hizo transformada en asamblea constituyente. En verdad, se había suscitado un problema a raíz de que la Constitución nacional establecía que los gobernadores provinciales sólo podían ser acusables por la Cámara de Diputados de la nación, ante el senado nacional. Para evitar la ingerencia del gobierno central en asuntos internos de la provincia, se agregó al artículo 17, de atribuciones de la Sala de Representantes, la facultad de ésta de acusar, ante el tribunal creado al efecto por la Comisión Permanente, al gobernador o ministro por delitos que merecieran juicio político. La convención sancionó también otras modificaciones, tales como ampliación de atribuciones al poder legislativo en lo referente a autorizar el pago de la deuda interna de la provincia y a decretar pensiones, jubilaciones y recompensas a empleados provinciales. En lo tocante a la deuda interna se hace notar que, los principales acreedores eran los integrantes de la élite gobernante y, en especial, los propios Taboada que aportaban de su peculio al sostenimiento de las guerras, deudas que anualmente comenzaron a ser amortizadas, con el respaldo de las leyes respectivas.

⁵ Mensaje de Taboada del 26 de enero de 1864 (Gargaro, 1948, p. 17-18).

En razón de que no se había organizado el régimen municipal que instauraba la constitución del 56, la reforma incluía la recomendación del establecimiento de la institución municipal “*a la mayor brevedad posible*”, para lo que debía sancionarse la ley orgánica determinando sus atribuciones y objetivos. Las municipalidades quedaban bajo la “*inspección*” del poder ejecutivo, subordinándolas. Si bien la Constitución de 1864 duró veinte años, nunca se organizó efectivamente el régimen municipal.

Respecto del poder ejecutivo se modificó la duración del mandato gubernamental, elevándolo de 2 a 3 años, y se cambiaron los requisitos para ser gobernador: Se disminuyó la edad a 25 años y se especificó que el candidato debía tener capital propio no inferior a \$5.000 y pertenecer a la comunión católica apostólica romana. La calidad económica exigida, circunscribía la posibilidad de acceso a la primera magistratura a los integrantes de la burguesía enriquecida con los nuevos negocios públicos. Entre las atribuciones del gobernador, se agregó ser jefe de la Guardia Nacional de la provincia, jefatura que le permitía aglutinar el poder militar provincial y nacional; Conceder grados militares provinciales hasta sargento mayor; Celebrar contratos con empresas particulares para objetos de utilidad pública, con aprobación de la legislatura; y firmar tratados con los gobiernos de las demás provincias. Esta concentración de poderes en manos del gobernador llegaba en momento oportuno, por cuanto estaban en carpeta ambiciosos proyectos que enriquecerían a sectores de la burguesía ligados al gobierno, tales como los de canalización del río Dulce, navegabilidad del Salado, construcción de ferrocarriles provinciales, creación de un banco provincial⁶, etc. La convención resolvió, además, reformar la organización de la Justicia, creando un Tribunal Superior, ante la imposibilidad de constitución del Tribunal interprovincial.

Régimen electoral y elecciones

Los convencionales sancionaron, como apéndice de la constitución, la ley provincial de elecciones; Ella establecía el sistema de elección directa para representantes e indirecta para gobernador. Era considerado elector todo ciudadano argentino, mayor de 20 años -o de 18 si estaba emancipado-, inscripto en la guardia nacional. Se exceptuaban los religiosos regulares, “*los con sentencia, quebrados fraudulentos,*

⁶ Proyectos, todos, que no se concretaron.

infames o traidores a la patria”, quienes tuvieran imposibilidad física o mental y los empleados dependientes de las oficinas de gobierno. Además de la exclusión por edad y nacionalidad, se excluía a los ciudadanos deudores. Los jueces de primera instancia en la ciudad y los de paz en la campaña eran quienes debían citar a los electores para la elección, que se realizaba el mismo día en toda la provincia, al igual que la inscripción en los padrones. La no existencia de padrones previos daba lugar a la manipulación de votos.

Reunidos los electores, se formaba la mesa presidida en la ciudad por el juez de primera instancia y en los departamentos por el juez de paz; podía excluirse a los inhábiles y “*no aceptar votos de personas inelegibles*”. Los votos eran dados por los mismos sufragantes, no admitiéndose representación de personas ausentes. La mesa escrutadora llevaba dos registros: uno con el nombre, apellido y domicilio del sufragante y otro con el nombre y apellido de la persona por quien votaba. Los casos de empate eran dirimidos por el presidente (Melo, 1948, p. 17-18). El escenario estaba circunscrito a los atrios de las iglesias y los participantes, prácticamente determinados con anterioridad. Los votantes, coincidiendo con Sabato, estaban lejos de “*la imagen del ciudadano poseedor de derechos políticos*” (Sabato, 1994, p. 70), a pesar de que se aludía permanentemente al “pueblo elector”.

Si bien la ley no especificaba la requisitos para ser elector, dejaba un amplio margen discrecional al poner la cláusula de no aceptación de votos a “*personas inelegibles*”. Al decir de Bonaudo y Sonzogni, la “*norma era funcional para neutralizar al ciudadano*” (Bonaudo y Sonzogni, 1999, p. 45). Tanto el empadronamiento como el voto eran voluntarios y se condicionaba la voluntad de los votantes al ser público; se combinaba el voto voluntario con la coacción electoral. El sistema electoral era uno de los mecanismos más aceitados de dominación política y uno de sus ejes fundamentales era la estructura rural persistente, propia del antiguo régimen. El sistema actuó como elemento conciliador entre tradición y cambio (Forte, 1998, p. 8). Se combinaban diferentes sistemas para el caso de elecciones nacionales o provinciales, aunque, en ambos casos, consolidaban la hegemonía política del grupo dirigente.

Transcurridos sólo cuatro años de sancionada la constitución con la ley de elecciones, surgió la necesidad de modificar la última para adecuarla al ‘orden liberal’, como consecuencia del triunfo de Mitre en Pavón, la reforma constitucional nacional y el cambio de la situación, favorable a los Taboada, por el rol destacado de

Antonino, como antiguo mitrista. El principal motivo de la reforma, argumentado por el ejecutivo en su proyecto, eran las situaciones irregulares planteadas en los comicios al constituirse las mesas escrutadoras. A partir de la sanción de una nueva ley y de decretos posteriores, comenzó a delinearse un mapa electoral en el que los miembros de las mesas escrutadoras eran, por lo general, empleados a sueldo del gobierno, que alternaban su tarea con la nueva función⁷. Esta situación irregular se hizo consuetudinaria. En la campaña, los jueces de paz eran los encargados del control de los actos eleccionarios que manejaban a su antojo, a pesar de las recomendaciones escritas, referentes a alentar que “...*haya mayor libertad de sufragio*”⁸.

Para las elecciones en el ámbito nacional ya había comenzado a implementarse la inscripción previa en el registro cívico nacional; Para ello se designaban los jueces de paz, la mayoría residente en la capital que se trasladaban a los lugares asignados para inscribir a los votantes, sólo los domingos y días festivos.

La elección del gobernador era indirecta, ya que la realizaba la legislatura, 30 días antes de terminar el mandato. El trámite era expeditivo: a simple propuesta, una comisión interna, elegida al efecto, analizaba la propuesta y designaba el gobernador. La constitución de 1864 también reformó el régimen electoral del primer mandatario. Si bien continuaba la elección a cargo de la legislatura se agregó que, previamente, ésta se reuniría “...*en cuarto intermedio secreto para uniformar lo más que fuere posible la opinión de los Representantes*” (Melo, 1948, p. 31). Abierta la sesión pública se hacía luego la votación de la forma anteriormente fijada. Con esto se aseguraba el ‘consenso’ en la elección; En definitiva, los gobiernos resultaban ser los electores, como sostiene Botana (Botana, 1997, p. XVIII).

Estructura administrativa

La tarea de organizar la administración pública fue sumamente difícil, no solamente porque había que hacerlo todo, sino porque, además, no se contaba con personal capacitado para ejercer las funciones que los nuevos tiempos requerían. Así lo reconocía el propio Taboada en mensaje a la legislatura (Taboada, 1945, p. 377). Estas condiciones continuaron vigentes en toda la etapa. Frente a la imposibilidad

⁷ La necesidad de la reforma surgió a partir del intento del gobernador Alcorta, en 1860, de apartarse de la égida taboadista.

⁸ AGPSDE (1866-1867): Carpeta de Correspondencia. Leg. 25. F. 57-58.

de cubrir cargos fundamentales en la administración provincial como ministro, oficial mayor, jefe de policía y otros, se dio marcha atrás en disposiciones tomadas con anterioridad, tales como las que prohibía a los empleados nacionales desempeñar, simultáneamente, cargos provinciales o a los ministros poseer propiedades raíces en la provincia⁹. De esta forma, pudo palearse -en parte- las carencias de personal competente; Sin embargo esto favoreció a la élite para acaparar, así, múltiples puestos claves de nivel nacional y provincial y concentrar funciones. Poco a poco fueron creándose cargos imprescindibles para poner en marcha el aparato administrativo: escribano público para refrendar los actos de gobierno, agrimensor para medir la propiedad territorial, encargados del archivo, del registro oficial, inspectores, etc.

En 1860 se dictó la ley de responsabilidad de funcionarios públicos, que indicaba como se debía proceder en diferentes casos y delineaba el tema del juicio político por mal desempeño de los funcionarios¹⁰. Ese mismo año, con el propósito de cumplir con el precepto republicano de publicitar los actos de gobierno, se encargó la publicación semestral de decretos y leyes vigentes, a través del denominado Registro Oficial de la provincia de Santiago del Estero (Recopilación, 1909). A pesar de la sanción, la publicación no se realizaba tal lo esperado y en 1866, por decreto del ejecutivo se designó a un funcionario para la *“formación y publicación del Registro Oficial”*¹¹; En 1870 se dictó nuevamente una ley de creación del Boletín Oficial¹² impreso, esta vez, por una imprenta estatal, que se derogó al mes siguiente ya que se prefirió continuar con la costumbre de publicar en periódicos, que actuaban como diarios oficiales; Las discontinuidades fueron permanentes. La publicación sistemática del Registro Oficial comenzó recién a fines de siglo.

Durante la dominación taboadista los cambios en el régimen administrativo fueron parciales y, en algunos casos, coyunturales. Todo pasaba por la decisión del gobernador, tanto que, en numerosas oportunidades, ni siquiera contaba con el acompañamiento del ministro general. Si bien en las leyes de presupuesto y cálculos de recursos comenzaron a especificarse los asignados al pago de sueldos de los

⁹ ACDPSDE (1871): Recopilación de leyes. Ley de enero de 1871 derogando otras anteriores. p. 91-92.

¹⁰ AGPSDE (1860): Carpeta de leyes y Decretos. Ley del 1 de diciembre de 1860.

¹¹ AGPSDE (1866): Carpeta de leyes y decretos. Decreto del 3 de noviembre de 1866.

¹² ACDPSE (1870): Recopilación de leyes; ley del 30 de diciembre de 1870, derogada el 3 de enero de 1871, p. 89.

empleados públicos, recién al final de la etapa empezó a conformarse lo que se podría calificar como proto burocracia estatal.

El propio Manuel Taboada se manifestaba al respecto, afirmando que no modificaría ni reglamentaría las instituciones, sino “...*aquello muy preciso y reclamado por la escasa inteligencia del pueblo*” (...) *Nuestras instituciones, en extremo liberales, necesitan de un terreno bien preparado para arraigarse (...) y ese terreno es el pueblo: debe hallarse en actitud de ser regido por ellas, de respetarlas; y sólo las respetará cuando, libre de vicios...*”¹³ A pesar del pretendido discurso liberal, se advierte un menosprecio evidente por la capacidad del ‘pueblo’ para regirse por instituciones republicanas. La ignorancia y los vicios eran las principales causas atribuidas por la élite dirigente, para menoscabar la participación de los sectores subalternos.

El problema de la justicia, por falta de abogados titulados y de jueces competentes, estuvo presente también a lo largo de toda la etapa; Para suplir la falencia, la legislatura autorizó al poder ejecutivo a acreditar abogados. Esta medida trajo, como consecuencia, la habilitación de miembros de la élite en los principales cargos judiciales y, por ende, su subordinación al ejecutivo.

Como el Tribunal Interprovincial de justicia no llegó a conformarse, en 1864 se sancionó la Ley Orgánica y el Reglamento de Administración de Justicia, que organizaba el poder judicial provincial. A partir de entonces, se constituyó una Cámara de Justicia, un juzgado de 1º instancia en lo civil y criminal y un juzgado en lo comercial. Los jueces duraban dos años y se crearon los cargos de fiscal general y defensor de pobres y menores. Para ejercerlos se requería ser abogado reconocido en la provincia y con un año de ejercicio en la profesión, tener 25 años, subsistencia independiente, no estar complicado en proceso criminal pendiente y no haber sido declarado por sentencia “*dolosamente fallido*”. Si no había abogados suficientes para proveer estos cargos, podían ser nombrados “...*los habilitados de abogado, o los ciudadanos más recomendables por sus conocimientos y su probidad; quienes durarán en el desempeño del cargo el tiempo designado...*” La ley contemplaba la forma de cubrir las profesiones liberales competentes cuando no hubiera personas tituladas. Las exigencias comenzaron a elevarse a medida que la

¹³ Mensaje del gobernador Manuel Taboada a la Cámara de Representantes, 1 de octubre de 1862.

provincia fue contando con mayor número de abogados. Con todo, en un principio, en los juicios no era necesaria la presencia de ellos para ejercer defensa¹⁴.

La mayoría de las creaciones tendientes a organizar la burocracia estatal estaban relacionadas con la recaudación de la renta pública y los ingresos imprescindibles para la marcha del proto-estado. Así, se crearon el Consejo de Irrigación, que administraba económicamente las acequias públicas de la capital¹⁵; comisiones encargadas de levantar el catastro para el cobro del impuesto respectivo; Mesa de Estadísticas para el control de los títulos de propiedades territoriales de la provincia; la Oficina de Crédito Territorial, el Departamento Topográfico, cargo de inspector de rentas, Consejo General de Educación¹⁶, entre los más importantes.

Delimitación del proto-estado

Al asumir los Taboada el control de la provincia se encontraron con una vasta extensión cuyos límites no estaban fijados y con una frontera noreste marcada por el río Salado, atacada permanentemente por los indígenas. La ocupación de nuevos territorios implicaba la expansión más allá de los ríos y la búsqueda de nuevas vías de transporte y comunicación que facilitaran la mercantilización de los factores de producción, con salida rápida al litoral atlántico. Para ello se plantearon, como tarea prioritaria, emprender la campaña contra los aborígenes del Chaco, campaña que les permitió ocupar una extensa zona de tierras fértiles, que repartieron entre la élite gobernante y atrajo a capitalistas nacionales y extranjeros, con el propósito de invertir en la modernización de los medios de transporte tanto terrestres – ferrocarriles- como fluviales.

La expropiación de la tierra de manos de los indígenas y su incorporación al mercado (Bonaudo y Sonzogni, 2000-2001, p. 12) no les resultó tarea difícil, por tener el control de las milicias nacionales y provinciales, la comandancia de fronteras y la jefatura de las tropas nacionales en manos de Antonino Taboada, además del respaldo de las estancias familiares que les proveían de abundante mano de obra rural, en proceso de militarización y disciplinamiento.

¹⁴ *Ibíd*em; Ley de habilitación de abogados del 8 de febrero de 1863; p. 405-406 y Ley orgánica y reglamento de administración de justicia de 28 de diciembre de 1864; p. 476-515.

¹⁵ Las acequias de la campaña eran administradas en forma corporativa por Consejos de Irrigación de cada localidad, integrado por representantes del “*gremio de los agricultores*”, elegidos en comicios anuales según la ley de elecciones de la provincia; *Ibíd*em; Ley del 4 de enero de 1868.

¹⁶ Mensaje del gobernador Manuel Taboada a la legislatura, 1 de octubre de 1869.

Ante la escasez de recursos se demandaba permanentemente la confiscación de ganado a los hacendados de la zona, deudas que eran luego saldadas con aportes de los gobiernos nacional o provincial. El proto-Estado no sólo contraía compromisos con los individuos dispuestos a dar su vida (Rosanvallon, 1995, p. 49-52) por la patria chica, sino, especialmente, con los que daban sus bienes. Quienes realizaban la campaña al desierto –en particular los jefes militares- eran recompensados con tierras fiscales obtenidas en la conquista o con el producido de su venta¹⁷.

El aislamiento y la amenaza indígena era un obstáculo para el desarrollo, sumado a las permanentes guerras civiles en que se veía involucrada la provincia. Para los Taboada fue un imperativo político las avanzadas militares para conquistar el territorio indio. Bonaudo y Sonzogni señalan, para el caso santafesino, diversas metodologías utilizadas frente a la cuestión indígena: Campañas militares, integración paulatina, erradicación de las parcialidades de su asentamiento natural y distribución de los indios entre gente ‘honorable’ (Bonaudo y Sonzogni, 2000). En Santiago se dio una combinación de las cuatro formas. En las permanentes incursiones armadas, se diezmaban las parcialidades invasoras, pero también se las integraba a las tropas taboadistas, trasladándolas hacia otras regiones y disgregando los grupos familiares. Cuando tomaban prisioneros, era común el traslado de mujeres y niños, que pasaban a engrosar el grupo de agregados de las familias de la élite.

El resguardo de la frontera estaba concentrado en fuerzas y recursos provinciales. La conformación de la guardia nacional -cuyos jefes y tropas reclutadas dependían directamente de los gobiernos de provincia- consolidó el poder de los Taboada; ello coadyuvó a la efectivización del control sobre el espacio geográfico mediante la expansión militar y la militarización de los sectores subalternos.

Como se vio, el enrolamiento en la guardia nacional era requisito para los ciudadanos para elegir y ser elegidos, en las elecciones nacionales. La captación de personas a través de las milicias condujo a lo que Sabato denomina formación del ciudadano armado (Sabato, 2003, p. 140). La mayoría de los reclutados eran peones y jornaleros y las excepciones eran evaluadas por el médico de policía. Quienes desertaban eludiendo la misión de servir a la patria, eran perseguidos y castigados.

¹⁷ Ley de 16 de diciembre de 1857, Decreto de 31 de julio de 1866.

Los Taboada siempre fueron conscientes del carácter fronterizo del territorio, de allí su interés permanente en asegurar las fronteras con los indios y con las provincias vecinas. En 1858 se firmó un tratado con el gobierno de Tucumán, por el que se sometía a la decisión de árbitros –designados al efecto- la demarcación de límites de ambas provincias¹⁸. Si bien los decretos y leyes hacían referencia a una división departamental de la época ibarrista, en realidad no estaba delimitada con precisión dicha división. En la constitución de 1856 aparecían once distritos electorales asentados en los principales centros poblados, sedes de curatos o parroquias, algunos de los cuales venían del período hispánico y otros eran de formación más reciente.

Ante los problemas que se presentaban para la administración y percepción de la renta, y frente a la necesidad de crear juzgados de paz en la campaña, Taboada dividió la provincia en diecisiete departamentos; Paralelamente, se concretó la creación de nuevos pueblos. Cada departamento estaba dividido en distritos; como autoridades departamentales se nombraban jueces de paz y en cada distrito un comisario de policía para realizar “*todo lo concerniente a la administración*”¹⁹. Con la designación de los juzgados de paz y de los comisarios de campaña, podía ejercerse mayor control sobre todo el territorio. A partir de entonces, ambos funcionarios pasaron a desempeñar un papel clave en el mantenimiento del sistema patrón-cliente, siendo los intermediarios con los sectores rurales y los encargados de intervenir directamente en los reclutamientos para el servicio de fronteras, percepción de rentas, elecciones, etc. Una vez sancionada la norma, comenzó a designarse a los miembros de la élite -en las zonas donde poseían propiedades- en estos cargos imprescindibles para el control del sistema político imperante.

Tierras fiscales e inversiones

Por el tema de la temprana apropiación de tierras fiscales, fue un imperativo la creación del cargo de agrimensor de la provincia. También fue necesario unificar el valor de la legua, ya que se utilizaba como patrón de medida la vara, que había caído en desuso. Con la enajenación de tierras fiscales se beneficiaron inversiones, de las que participaron funcionarios y empresarios privados. Los interesados en adquirir tierras públicas debían realizar la denuncia de los campos, que eran

¹⁸ Recopilación, citada, p.69-72.

¹⁹ Recopilación, citada, p. 617-625. Nótese cómo la policía concentraba distintos poderes.

vendidos en subasta pública y adjudicados al mejor postor²⁰. En realidad, quien hacía la denuncia se veía favorecido en la compra; esto permitió que gran parte de la élite comprara tierras a muy bajo costo, en zonas de rápida valoración por los proyectos gubernamentales de navegación del río Salado o de tendido de vías férreas. También se recurría a la venta de tierras para pago de deudas y para solventar obras públicas.

El avance sobre las fronteras hizo revalorizar los campos situados en las costas del Dulce y del Salado, incrementando su valor. Esto favoreció no sólo el acaparamiento de tierras fiscales, sino también un importante mercado de compra y venta de propiedades, dinamizado con los proyectos de tendidos de vías férreas y de navegación y canalización de los ríos. Para que la especulación no retardase el 'progreso', el gobierno justificaba la venta a bajo precio, con la condición de poblar las nuevas tierras y de impulsar la inmigración extranjera; ambas condiciones no se cumplieron o se dieron sólo en muy escasa medida.

La colocación de tierras públicas era una preocupación permanente del gobierno. Si bien las motivaciones jerarquizaban la defensa de los principios liberales de expansión de la propiedad privada -que se concentraba en pocas manos, ligadas al círculo de la élite-, al mismo tiempo, resaltaban su importancia como fuente de ingresos fiscales, tanto por la venta como por los nuevos impuestos a la propiedad territorial. Para un mejor control, se creó una Oficina de Crédito Territorial, encargada de llevar un registro para la inscripción de títulos de propiedad, con determinación de su ubicación, extensión, linderos, etc., y el Departamento Topográfico, al que se le asignó las funciones que antes ostentaba el agrimensor de la provincia²¹. Lograr cambiar hábitos y conseguir que los propietarios registraran sus posesiones, no fue tarea fácil. El número de propiedades presentadas para la inscripción apenas representaba, por entonces, la tercera parte de las que se calculaba existían en la provincia.

Economía del proto-estado

En general las finanzas públicas de las provincias se caracterizaron por la escasez de recursos y la pobreza de su economía (Cortés Conde y otros, 2003, p. 511) y esta también fue la tónica distintiva de Santiago del Estero. Estaba todo por hacerse

²⁰ Ibídem, Ley de 15 de febrero de 1859, p. 212.

²¹ Ibídem.

y no se contaba con medios materiales ni organizativos para emprender un proyecto exitoso. El déficit era permanente y a pesar de los discursos taboadistas que sostenían que éste se originaba en el pago de sueldos a los empleados públicos, los gastos para mantener las guarniciones militares y sufragar los gastos de guerra los superaban ampliamente.

En la medida en que aumentaban los gastos de gobierno y guerra y comenzaban a diseñarse nuevas estructuras administrativas, surgía imperiosamente la necesidad de regular y sistematizar el cobro impositivo. En un primer momento, la dependencia al gobierno central -que proveía de recursos extraordinarios- fue importante, pero con el paso de los años surgió la necesidad de aumentar los recursos propios, para poder ejercer mayor control sobre la situación local, especialmente a partir de la presidencia de Sarmiento, época en la que los vínculos entre gobierno provincial y nacional comenzaron a resquebrajarse. Persistía el cobro de impuestos propios del antiguo régimen, tales como la alcabala y la sisa, aunque el primero fue perdiendo vigencia como consecuencia del ocaso de las aduanas interiores, luego del ascenso de Urquiza al poder. La Confederación comenzó a aplicar el diseño impositivo abocetado por Alberdi y puesto en vigencia a partir de la sanción de la constitución nacional (Alberdi, 1854). La contribución indirecta, imperceptible para los consumidores, quedó a cargo del Estado nacional y la contribución directa -recargable en el precio final de los artículos de consumo-, la territorial y el impuesto sobre los capitales, en las manos de los gobiernos provinciales.

Los primeros impuesto 'modernos' instituidos por los Taboada fueron los de patentes y de contribución directa; El primero, pesaba sobre industrias, profesiones, oficios, artes y comercio²². Más adelante, se dictó la ley de papel sellado²³ y se fueron especificando más los impuestos de contribución directa. En todos los casos, resultaba difícil la percepción impositiva por las dificultades para confeccionar los padrones, ejecutar las tasaciones y refrendar las declaraciones de los contribuyentes y lo calculado por las comisiones encargadas de tasar; en consecuencia, la evasión era corriente.

²² *Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la provincia de Santiago del Estero (1857-1868)*, (1908), Peuser, Buenos Aires, p. 11-12. Leyes de 19 de setiembre de 1857 y de 21 de diciembre de 1857; p. 38-39.

²³ Si bien el impuesto al papel sellado se utilizaba desde la época colonial, por entonces había caído en desuso.

Ante los inconvenientes surgidos por la falta de medios de transporte, las distancias y la vastedad del territorio, el gobernador Borges resolvió sacar a remate el cobro de los nuevos impuestos²⁴ -a cambio de una comisión-, medida que se repitió a lo largo de la etapa y con otras cargas como las municipales, abasto, marchamo de cueros y pontazgo. Esta situación ya había sido advertida por Alberdi quien sostenía que al Estado le convenía administrar el cobro impositivo, en particular en las provincias pobres, que no contaban con instituciones adecuadas para hacerlo en forma directa²⁵.

Para evitar la evasión comenzó a legislarse sanciones a los evasores²⁶ y se intentó reemplazar las comisiones recaudadoras, por receptores nombrados por el gobierno en cada departamento, sin embargo, la modificación no dio el resultado esperado y se volvió al remate del cobro impositivo. En todos los casos, la policía era la encargada de velar por el pago de las cargas tributarias.

Como una forma de aumentar los ingresos fiscales, se declararon de propiedad pública las capellanías eclesiásticas existentes en la provincia; el poder ejecutivo quedaba autorizado a vender los bienes que estimase convenientes, incluidos los bienes raíces dejados por testamento en beneficio del alma del testador²⁷. Esto trajo aparejado una serie de entredichos con el obispo de Salta, Buenaventura Riso Patrón, que consideraba las medidas como un abuso y extralimitación del poder civil sobre la potestad religiosa.

Si bien a lo largo de la etapa fueron incrementándose los ingresos como consecuencia del aumento progresivo del cobro de impuestos, las subvenciones nacionales no fueron menores, al igual que la recurrencia a letras de tesorería o emisiones de bonos. Para amortizar la deuda pública el gobernador Borges sancionó la emisión de \$45.000 en billetes de tesorería, admisibles para el pago de tierras públicas, bienes raíces de propiedad fiscal e impuestos; En 1870 se hizo una nueva emisión²⁸. Los principales acreedores del Estado eran los miembros de la propia élite gobernante y, en especial, la familia Taboada, que luego se cobraban con creces, apelando a lo enviado en calidad de subsidio nacional. La indigencia del

²⁴ *Recopilación* citada (1857): Mensaje del gobernador Juan F. Borges a la legislatura, 1º de octubre de 1857.

²⁵ Carrizo, Julio (2007): op. cit.

²⁶ *Recopilación* citada, Ley del 17 de octubre de 1859.

²⁷ *Ibidem*. Ley de capellanías eclesiásticas del 23 de octubre de 1866.

²⁸ *Recopilación* citada, Decreto del 13 de setiembre de 1859, p. 215-216. Leyes del 17 de noviembre de 1859 y del 22 de setiembre de 1870.

erario, junto a la riqueza de la élite política, creaba un vínculo de dependencia financiera, además del político-militar (Halperin Donghi, 1979, p. 393).

Si analizamos los ingresos del período taboadista podemos observar como, a lo largo de los dieciséis años registrados, se incrementaron significativamente los ingresos y la variedad de impuestos indirectos, siendo los más significativos los de patentes, papel sellado y contribución directa²⁹. Revestían importancia, también, los denominados ingresos eventuales y lo producido por venta de tierras públicas y, en mayor medida, los subsidios nacionales para el pago de deudas, obras públicas y educación. En el análisis, debemos tener en cuenta que estos ingresos correspondían a lo presupuestado anualmente, pero que no coincidían con los ingresos reales, a la hora de hacer un balance de las recaudaciones impositivas.

Para solucionar el problema de escasez de circulante se concibió el establecimiento de un Banco Hipotecario, de depósitos y descuentos de la provincia, con capitales privados. El “Banco de Santiago” debía abrir al gobierno una cuenta corriente, para suministrarle los fondos necesarios para la administración; éste le debía entregar, en garantía, las entradas del tesoro o hipotecas de tierras públicas³⁰ y garantizar, además, la exclusividad de las transacciones bancarias en la provincia, durante el término de cinco años. Si bien el gobierno firmó un contrato para el establecimiento del banco, éste nunca llegó a concretarse.

El presupuesto como documento administrativo, factible de ser sometido a consideración del poder legislativo y de la opinión pública, requirió un largo proceso de gestación política y administrativa, que comenzó durante la dominación taboadista y continuó hasta bien entrado el siglo XX, cuando la conducción política pasó realmente a considerarlo como instrumento clave para organizar económicamente la provincia.

El problema de la hacienda pública fue asumiendo, paulatinamente, connotaciones no solamente económicas sino también políticas (Carmagnani, 1994, p. 14). Al advertirlo, los legisladores-convencionales sancionaron, en la constitución de 1856, como atribuciones del poder legislativo, el diseño y aplicación de impuestos, la contratación de empréstitos y la sanción del presupuesto, tendientes a resguardar los intereses sociales y a lograr cierto equilibrio entre los poderes. Sin embargo, en

²⁹ El impuesto denominado contribución directa era un impuesto a la propiedad, sobre todo a la raíz.

³⁰ *Ibíd.*, Ley de creación del Banco Hipotecario de 21 de julio de 1870.

la práctica, el peso del poder decisorio en materia económico-financiera recaía siempre en el ejecutivo.

El primer esbozo de control de entradas y salidas de la caja de la provincia se hizo en 1854. Se trataba de una simple planilla en la que constaban los ingresos - ordinarios y extraordinarios- y los egresos (Taboada, 1945, p.372-373). Recién a partir de 1857 comenzaron a presupuestarse los gastos, por rubros, y los ingresos fiscales. Se observa la evolución del presupuesto a lo largo de quince años, con incrementos paulatinos, con mayor peso en algunas áreas tales como gobierno, policía y comandancia de armas y educación. Los más significativos eran los rubros correspondientes a la deuda pública y los denominados genéricamente otros -o asignaciones diversas, sin especificar-, que permitían al gobierno cierto manejo discrecional de los fondos públicos. El aumento del presupuesto del poder legislativo fue mínimo ya que los diputados ejercían sus funciones sin remuneración alguna y, por el corto período de funcionamiento, la cámara ocupaba muy pocos empleados; la mayoría de las veces funcionaba sólo con secretario, conserje y ordenanza; Como contrapartida, los fondos asignados a gobierno y tesorería aumentaban progresivamente.

Los cálculos presupuestarios eran difíciles de clarificar, por cuanto no se contaba con la burocracia capacitada para la tarea, tampoco existían los organismos de gestión y control de la hacienda pública, los entes recaudadores variaban según las circunstancias y no había información fidedigna sobre los ingresos, gastos, deudas contraídas, etc. Al ser las formas organizativas todavía poco eficientes, no se podía optimizar la función recaudadora del proto-estado que, por su parte, continuaba sumido en conflictos internos y externos que obstaculizaban aún más la tarea.

Represión y control social

Si bien durante la dominación taboadista predominaron los lazos de reciprocidad - consecuencia de la pervivencia de factores propios del caudillismo- surgieron nuevos vínculos de dependencia social, ligados a sistemas de patronazgo. Se buscaba disciplinar a los sectores subalternos a través de la coerción y el control. Para ello, jueces de paz y comisarios jugaban un papel clave en todos los aspectos de la vida cívica: empadronamiento, control electoral, cobro de impuestos y, especialmente, para la represión y el disciplinamiento social.

El Reglamento de Policía, dictado en 1860, reglaba las variadas funciones asignadas por entonces a la policía: municipales, recaudadoras, de higiene y salubridad, represivas y de control social. La represión a la vagancia, como a la ebriedad, apuntaba a los sectores subalternos y a sus espacios de sociabilización en lugares públicos y privados.

Los últimos artículos del decreto reglaban la relación patrón-peón: La policía era la encargada de otorgar al peón la papeleta de conchabo; El que fuese encontrado sin su papeleta era destinado, por ocho días a las obras públicas, o bien castigado con el pago de \$2 de multa. Medida similar se aplicaba cuando se estableció la obligatoriedad de la enseñanza. Los niños que no contasen con la boleta de inscripción eran arrestados, hasta que el padre o tutor demostrase su inscripción o pagase una multa. La policía en la ciudad y los jueces de paz en la campaña eran los encargados de hacer cumplir las normas.

Los presupuestos asignados para la policía fueron en aumento durante toda la etapa. Si bien en los números no superaba al de educación, en los hechos era una de las partidas con mayor asignación presupuestaria, mientras que, por el contrario, el presupuesto educativo se desviaba hacia otros fines, entre ellos el mantenimiento del orden. La construcción de nuevos espacios de poder requería el andamiaje militar-policial para ejercer el monopolio de la coerción física y simbólica (Gelman y Santilli, 2005).

Las levas forzosas, tanto para la Guardia Nacional como para las milicias provinciales, eran otras formas de disciplinamiento y control social. Con todo, este reclutamiento forzoso no siempre fue acatado ordenadamente. Durante la guerra contra el Paraguay, el ministro de guerra de la nación solicitó al Gral. Taboada que reuniese unos 3.000 hombres, recurriendo al enganche de los destinados al servicio militar por los tribunales y a los que debían cumplir pena por incumplimiento de la ley de enrolamiento³¹. Para los incorporados voluntariamente por dos a cuatro años, se les prometía paga en efectivo; A pesar de ello, la gente se resistía a alistarse. Una carta de un tal Rojas, desde Tinajeras, sintetiza la forma en que se realizaba el reclutamiento y la resistencia que provocaba *"...está habiendo volteada de gente para el Contingente, no es como dijo V. que debía ser con los presos. Tengo aviso que han agarrado muchos para [ilegible], me hacen decir algunos que vea si puedo*

³¹ Ley de guardias nacionales de junio de 1865.

salvarlos, han reunido más de doscientos”³². El momento más crítico fue la sublevación producida en el fuerte La Viuda, en 1865, con los contingentes reclutados para la guerra; Los sublevados fueron perseguidos y apresados y fusilados los cabecillas.

Salud y control social

Afirma Armus que “*el protagonismo de los enfermos reveló la necesidad de reconocerlos como sujetos históricos*” (Armus, 2002, p. 17). La transmisión de las enfermedades se vio favorecida por la precariedad de las ciudades y poblaciones, que no contaban con servicios de agua, ni desagües cloacales y pluviales; los enterramientos que se realizaban en las iglesias o a la vera de los caminos y los lugares en donde se mataban las reses, que no estaban reglamentados ni controlados y que arrojaban los deshechos en las calles o acequias.

A partir de las epidemias de cólera decimonónicas, declaradas en gran parte del país, comenzó la preocupación de la élite gobernante por atender la salubridad pública. En 1865 el gobierno provincial creó el cargo de médico titular, funcionario que no sólo debía tomar medidas relacionadas con la problemática de la salud, sino también –con poder de policía- inspeccionar establecimientos públicos, atender la vacunación y otras tareas más generales; al decir de Oddo, ejercía funciones proto-médicas (Oddo, 1999, p. 111).

Resulta interesante cómo la ley hacía la segmentación social de los sectores subalternos y era el médico quien, precisamente, juzgaba al respecto. Según ella eran considerados pobres: “*1º Los mendigos o pobres de pobreza pública; 2º Los pobres vergonzantes a juicio del médico; 3º Los que por vejez o impotencia física o mental sean incapaces de trabajar y no gocen de beneficio alguno; 4º Los que sólo ganan con su trabajo personal la cantidad de ocho pesos mensuales, no teniendo familia, y dieciséis teniéndola...*”³³

Se establecía, con claridad, la línea de pobreza; Esta percepción apuntaba al control de los sectores marginales, dentro de la sociedad de la época: pobres, mendigos y discapacitados. El problema sanitario se agravó, en 1868, con la llegada de la epidemia colérica. A pesar de las noticias alarmantes procedentes de otras provincias, no se tomaron las precauciones necesarias y, cuando comenzaron a

³² AGPSDE (1866): Carpeta de correspondencia. Carta del 15 de octubre, f. 27.

³³ ACDPSDE, Recopilación citada, Ley del 20 de marzo de 1865.

morir los enfermos, la población se encontró con que no contaba con centros sanitarios, hospital ni lugar alguno para su atención; Ante la emergencia, se transformó en lazareto el viejo y ruinoso templo de Santo Domingo. Poco después se creó una Comisión de Salubridad Pública y un Consejo Municipal de Higiene, ambos de corta vida. A pesar de la experiencia de la primera epidemia, cuando se produjo la segunda -seis años después- las condiciones sanitarias eran iguales y volvió a convertirse Santo Domingo en el mismo precario lazareto.

Frente a la enfermedad, los poderes públicos no tomaron por entonces las acciones preventivas necesarias, sólo adoptaron medidas paliativas, llegado el momento. Las disposiciones legislativas, respecto de la limpieza de la ciudad, en la práctica no se cumplían y la falta de higiene favorecía la transmisión de la enfermedad. Por su parte, la población reaccionaba según los medios con que contaba: los que podían abandonaban la ciudad y la mayoría recurría a remedios caseros y a rogativas y procesiones pidiendo la ayuda del más allá para poner fin al flagelo. A la hora de la peste se puso en evidencia la indefensión de ricos y pobres. Las estructuras endebles del proto-estado fueron rebasadas. La Iglesia tuvo que desarrollar actividades que se contradecían con las disposiciones emanadas de los poderes del Estado y actuar como un organismo estatal, en lo referente a la atención de los enfermos.

La educación y el proto sistema escolar

Cuando los Taboada asumieron el poder, el estado de la educación en la provincia era ruinoso. En 1854 sólo existían cuatro escuelas. Dos años después, Manuel Taboada nombró un director de enseñanza pública –primer funcionario educativo- y en 1859 el gobernador Juan Francisco Borges dio los primeros pasos para organizar el proto-sistema educativo, con la creación de una Junta Central de Instrucción Pública y Juntas departamentales³⁴. Las atribuciones de la Junta Central incluían llevar a cabo todas las reformas necesarias para el buen funcionamiento de las escuelas públicas, instalarlas donde no las hubiere, proponer la obtención de recursos, organizar un sistema escolar, nombrar y separar profesores, inspeccionar las escuelas estatales y particulares, administrar los fondos y rendir cuenta de los mismos y dictar un reglamento (Taboada, 1945, p. 379-382). A pesar del propósito

³⁴ La Junta Central estaba conformada por cuatro miembros y residía en la capital, las Juntas departamentales, una en cada cabecera de departamento, integrada por tres miembros.

gubernamental de controlar la marcha de la educación en la provincia, en la práctica, las Juntas no funcionaron.

En 1857 se incluyó por primera vez en el presupuesto una partida específica, que osciló acorde con los momentos de inestabilidad política³⁵. A la pobreza de recursos -a pesar del subsidio otorgado por el gobierno nacional para el sostenimiento de la enseñanza- había que sumar la falta de preceptores. Debe señalarse que los montos asignados al presupuesto muchas veces eran 'dibujados'; esto se advierte en los informes contradictorios de los inspectores y en la correspondencia con reclamos permanentes de falta de pago, por parte de los maestros, que muchas veces renunciaban a sus cargos por este motivo. Algo similar sucedía con el subsidio nacional que no se cobraba en tiempo y forma, por lo que el gobierno, generalmente, comisionaba a un funcionario para que gestionara en Buenos Aires el envío de los subsidios atrasados. Con todo, se observa el incremento de los montos asignados para educación y el número de escuelas y de alumnos inscriptos, que aumentaron hacia el final del período³⁶.

A pesar de la precariedad de la educación, el gobernador Taboada consideraba a la instrucción pública como la "*base de toda sociedad*". Alegaba que ella era imprescindible para el sostenimiento del sistema democrático, "*...que coloca todas las clases en el mismo nivel*", por lo que se sentía "*...más la necesidad de que la instrucción se halle difundida y protegida por el Estado, porque un pueblo ignorante no tiene conciencia de su soberanía*" (Taboada, 1954, p, 374).

En realidad, las prácticas políticas imperantes no alentaban la participación popular, sin embargo, la cabeza del clan que detentaba el poder político en la provincia, se plegaba al discurso liberal, con el propósito de legitimarse en el seno de la élite nacional gobernante. En el fondo subyacía la idea imperante entre los intelectuales orgánicos de entonces -según la categorización gramsciana-, de utilizar a la educación como medio de disciplinamiento social³⁷. Por ello, se planteaba el problema educativo como un asunto de Estado; sin embargo, la formación del ciudadano, en tanto sujeto político, era en realidad una ficción. El censo de 1869

³⁵ En esta etapa hubo años en que no figuraba en el presupuesto partidas para educación.

³⁶ De 42 escuelas que contaba la provincia en 1873, al año siguiente aumentaron a 70 y el número de alumnos matriculados, de 2.344 a 3.533. Con todo, la cifra seguía siendo baja en comparación con otros distritos escolares. AGPSDE (1875): Carpeta de leyes y decretos, Leg. N° 16, f. 27-40.

³⁷ En particular Sarmiento y Alberdi.

mostró resultados alarmantes respecto del estado de la educación en la provincia. El índice de analfabetismo era el más alto del país, del 98,63 %.

Con el objeto de poner efectivamente en marcha el sistema, en 1865 el gobernador Absalón Ibarra instauró una Junta Central de Educación, designando sus miembros; Sus funciones eran especialmente administrativas. Las Juntas Departamentales creadas por el mismo instrumento legal, subordinadas a la central, funcionaron en forma irregular, al igual que las escuelas. Todos los cargos eran honoríficos, sin percepción de salarios. Para tratar de remediar el problema endémico de analfabetismo, Ibarra sancionó por decreto, en 1865, la obligatoriedad de la enseñanza: los padres o tutores tenían la obligación de mandar a los niños a las escuelas –fiscales o particulares-, bajo amenaza de multa si no lo hicieren. Para control, los preceptores debían dar a cada niño un boleto que le serviría de acreditación de concurrencia a la escuela. El niño o niña que era encontrado sin llevar la boleta, podía ser arrestado hasta que el padre o tutor concurriese con el comprobante o pagase la multa. La disposición era controlada por la policía en la capital y por los jueces de paz o comisarios en la campaña³⁸.

La escuela era funcional al disciplinamiento y control social que se aplicaba a las clases subalternas. El boleto de inscripción obraba como la papeleta de conchabo para los peones rurales. Frente a la alternativa entre coacción y civilización -que se le presentaba a la élite dirigente- la opción intermedia era la coerción. *“La ignorancia es el enemigo capital de nuestro desenvolvimiento político, así como el desierto lo es de nuestro desarrollo material”* afirmaba Taboada con su clásico discurso liberal. En esto coincidía con los postulados de Sarmiento -más allá de sus enemistades personales- en asignar a la educación una función eminentemente política. Aún siendo un caudillo al que respondían los sectores populares, se alejaba del postulado alberdiano que objetaba el papel de la educación en la formación del ciudadano y se aproximaba a la dicotomía sarmientina de civilización o barbarie y al rol de la educación como factor preponderante en el proceso de cambio y modernización (Tedesco, 2003, p. 28). La educación desempeñaba el doble papel de alfabetizar y civilizar.

En 1871, se trató de democratizar el naciente sistema escolar estableciendo la elección directa de las juntas, tanto la Central como la de Distritos Escolares. Cada

³⁸ AGPSDE: Carpeta de leyes y decretos 1864-1865. Leg. s/n, Paq. 1-3, 3 v.

departamento formaba un distrito escolar que debía contar, por lo menos, con una escuela para varones y otra para mujeres. Las comisiones de distrito estaban integradas por tres miembros titulares y dos suplentes, elegidos anualmente, según la ley electoral vigente. Los presidentes de las Juntas Departamentales actuaban como subinspectores y recibían remuneración, según los recursos de cada una. La ley establecía también la obligatoriedad de la enseñanza y el control y cobro de multas delegaba a las comisiones de escuelas. La Junta Central se componía de cinco miembros titulares y dos suplentes, elegidos de igual forma. El presidente y el secretario eran electos de entre sus miembros y el poder ejecutivo nombraba un inspector general y subinspector rentados. La Junta Central comenzó a funcionar con cierta regularidad, hasta la creación del Consejo General de Educación en 1877. Si bien, en apariencia, la conformación del gobierno de la educación surgía de elecciones 'democráticas', operativamente la designación de los miembros de las Juntas las realizaba, directa o indirectamente, el gobernador.

Conclusiones parciales

La fortaleza de un Estado depende mayormente de su capacidad para penetrar y organizar una sociedad (Hall e Ikenberry, 1993, p. 31); Durante la dominación taboadista no se observa demasiada 'capacidad' estatal por parte de los actores políticos, de allí que se habla de un proto-estado. De la misma manera, y en íntima relación con lo anterior, todavía no se vislumbra una integración a la economía nacional, en particular por la pervivencia de formas de economía precapitalista. La prácticamente nula infraestructura de transporte y comunicación acentuaba el aislamiento económico y espacial y generaba, como consecuencia, bajo crecimiento de sectores burgueses (comerciantes, agricultores, técnicos) en ascenso en otras zonas del país.

Durante la etapa de dominación taboadista se puede afirmar que no hubo un derrumbe total del sistema caudillístico sino, más bien, una lenta y gradual adhesión a un nuevo régimen con pervivencias del antiguo. La cabeza de la familia Taboada, Manuel, fue el protagonista indiscutible en la arena política. Si bien se observa la conformación de un proto-Estado débil, paralelamente se consolidaba un gobierno fuerte, sustentado en la estrecha relación entre el caudillo y sus seguidores, liderazgo avalado, especialmente, por las comunidades rurales.

El sistema político imperante se caracterizaba por la manipulación electoral de las clases subalternas y la subordinación del campesinado como consecuencia de la militarización y del sistema de relación patrón-cliente. El predominio de la élite rural, ligada a sectores ganaderos saladinos, consolidó fuertes lazos de solidaridad familiar, acentuados por un régimen nepótico.

La alianza de los Taboada con el mitrismo permitió apoyo financiero y respaldo político del gobierno nacional, determinante para consolidar su predominio en el norte, hegemonía que comenzó a declinar a partir de la ruptura producida durante las presidencias de Sarmiento y Avellaneda. Con todo, al proto-estado provincial le costó afirmarse en su papel de estructurador y organizador del conjunto del espacio provincial, a pesar del avance sobre la frontera indígena y de la expansión sobre la campaña. La escasez de funcionarios idóneos encargados del control del orden y de la recaudación conspiraba en contra, acentuado por las grandes distancias y la falta de caminos y de medios de comunicación modernos, que actuaban como obstaculizadores de cualquier acción directa que se pretendiera.

A partir de la sanción de la constitución provincial, en 1856, comenzó a diseñarse un proto-estado concentrado fuertemente en el ejecutivo, con un poder legislativo subordinado, que había delegado además sus funciones en una ínfima minoría, que integraba la denominada Comisión Permanente. El poder judicial, casi inexistente, era desempeñado por legos, dependientes del poder político.

La ley fundamental que regía los destinos de la provincia, si bien había sido diseñada conforme al modelo requerido por el gobierno nacional, en general no se ajustaba a la realidad, tal el caso del esbozo de gobiernos municipales -más participativos y delegativos- que no llegaron a conformarse. Algo similar sucedía con los procesos electorales que, más allá de lo prescrito, se invertían de arriba hacia abajo y en la práctica eran los gobiernos los verdaderos electores, frente a la escasa o nula participación de la ciudadanía.

Los intentos de conformar a la proto-burocracia estatal tuvieron idas y venidas provocadas por la escasez de personal especializado y por la concentración de funciones en manos de los miembros de la élite dirigente. Como consecuencia, el acaparamiento de cargos nacionales y provinciales fue una constante.

Con el apoyo del gobierno nacional, que subvencionaba los gastos militares, se pudo consolidar el avance sobre la frontera y la conformación de un proto-estado gendarme, con amplio poder de coacción. Esto también permitió, al mismo grupo

dirigente, acaparar tierras potencialmente ricas para el desarrollo capitalista y aumentar hombres a sus filas, militarizando a las masas rurales.

El aparato militar pudo construirse gracias a la concentración del poder militar - nacional y provincial- en manos de Antonino Taboada, la posesión de grandes estancias familiares que proveía de mano de obra en proceso de militarización y disciplinamiento y las medidas de subordinación y control social adoptadas. Con todo, y a pesar de la lucha permanente contra el indígena y de las guerras civiles, la sociedad no llegó a configurarse completamente como una sociedad militarizada. Mas bien prevalecieron las relaciones patrón-cliente, típicas de la estancia, transplantadas al plano político, que posibilitaron que la amplia masa rural apoyase y respaldase el sistema.

Lo que sí comenzó a desarrollarse, como consecuencia de la expropiación de territorio indio, fue un activo mercado inmobiliario, favorecido por la especulación, ante posibles inversiones públicas en obras de canalización, navegación del río Salado y construcción de ferrocarriles que, finalmente, no se concretaron.

El respaldo económico financiero del proto-estado empezó a diseñarse con la confección de iniciales presupuestos de ingresos y egresos. En la faz impositiva, fueron poniéndose en vigencia los primeros gravámenes modernos, aunque el lograr que la población adoptase una conducta tributaria fue un objetivo no resuelto, al igual que el sistema de cobro de impuestos. La capacidad fiscal del proto-estado estuvo sujeta a los vaivenes de la política nacional y provincial.

En lo concerniente a las acciones de disciplinamiento y control social, a pesar del sistema autocrático imperante, no resultó sencillo. Si bien la policía y la comandancia de armas se transformaron en el eje de regulación y vigilancia social, las resistencias no fueron menores, en particular sobre aquellas acciones que buscaban la sujeción de los sectores subalternos a través de la militarización o de las levas forzosas. Tanto el aspecto sanitario como en el educativo mostraron el agudo déficit en que se encontraba inmersa la provincia, a pesar de ello, se otorgó funciones médico-policiales al proto-médico y se intentó recurrir a la organización de un proto-sistema escolar en la búsqueda de mayor disciplinamiento y regulación de la sociedad. Con todo, los avances producidos en el ámbito de la educación pública, avalados por los subsidios nacionales destinados al efecto, permitieron abrir las puertas a una modernidad que, tardíamente con relación a otras regiones, se vislumbraba en la provincia.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes

ACDPSDE (1856-1875): Recopilación de leyes; Santiago del Estero.

AGPSDE (1866-1875) Carpeta de leyes y decretos.

AGPSDE (1866-1875): Carpetas de Correspondencia.

INDEC (1872): Primer Censo de la República Argentina (1869). Porvenir. Buenos Aires.

Recopilación de leyes, decretos y resoluciones correspondientes a los años 1857-1868 (1909); Peuser, Buenos Aires.

Bibliografía

Achával, J. (1988); *Historia de Santiago del Estero, siglos XVI – XIX*; UCSE, Sgo. del Estero.

Alberdi, Juan (1854): *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su constitución de 1853*. Vacaro. Buenos Aires.

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

Armus, Diego (2002): *Entre médicos y curanderos. Cultura, historia y enfermedad en la América Latina moderna*. Norma. Buenos Aires

Arnaud, Pascal (1981): *Estado y capitalismo en América Latina, Siglo XXI*. Buenos Aires.

Bonaudo, Marta y Sonzogni, Élica (1999): “Los grupos dominantes entre la legitimidad y el control” en Bonaudo, Marta; *Liberalismo, Estado y orden burgués (1852-1880)*; Sudamericana; Buenos Aires.

Bonaudo, Marta y Sonzogni, Élica (2000-2001): “Conflicto y armonías. Estado y fracciones burguesas en la realidad santafesina”, en *Travesía*, V. 2, N° 5-6; UNT, Tucumán.

Botana, Natalio (1994): *El orden conservador*; Sudamericana; Buenos Aires.

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

Castiglione, José (1942): *Convenciones reformadoras de la Constitución santiagueña*; Santiago del Estero.

Cortés Conde, Roberto y otros (2003): “Las finanzas públicas y la moneda en las provincias del interior (1810-1860)”, en *La Configuración de la República*

independiente (1810-1914), Academia Nacional de la Historia, Planeta, Buenos Aires.

Forte, Ricardo (1998): "Liberalismos y sistema electoral a finales del siglo XIX: análisis comparativo de los casos mexicano y argentino", en *Metapolítica*, México.

Gargaro, Alfredo (1948): *Convenciones constituyentes santiagueñas*; Santiago del Estero.

Gelman, Jorge y Santilli, Daniel (2005): "Los límites de un proyecto modernizador. La contribución directa en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX", en *Seminario Internacional*, Lima.

Hall, John e Ikenberry, John (1993): *El Estado*, Alianza, Madrid.

Halperin Donghi, Tulio (1979): *Revolución y guerra*, Siglo XXI, Buenos Aires.

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

Moussy, Martín (1860-1864): *Decripción physique, geographique et statistique de la Confederation Argentine*, Didot, Paris.

Oddo, V. (1999): *Historia de la medicina en Santiago del Estero*; El Liberal; Sgo. del Estero

Oszlak, Oscar (1982): "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina", en *Desarrollo económico* N° 84, IDES, Buenos Aires.

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

Rosanvallon, Pierre (1995): *La nueva cuestión social*, Manantial, Buenos Aires.

Sabato, Hilda (1994): "Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880", en *Entrepasados*, N° 6; Buenos Aires.

Sabato, Hilda (2003) "Introducción", en Sabato, Hilda y Lettieri, Alberto (comp.) (2003): *La vida política en la Argentina del siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Taboada, Gaspar (1946): *Los Taboada, Luchas de la organización nacional. Documentos seleccionados y coordinados*, V. I, López, Buenos Aires.

Tedesco, Juan (2003): *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*, Siglo XXI. Bs. As.