



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias.

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET

Nº 14, vol. XIII, Verano 2010, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) - www.unse.edu.ar/trabajosociedad

Proyectos modernizadores y elites regionales La consolidación del estado santiagueño (1903-1916)

The Consolidation of Santiago del Estero's State (1903-1916)

María Mercedes TENTI*

Recibido: 11.10.09

Aprobado definitivamente: 28.11.09

RESUMEN

El trabajo se encuadra en el marco de un trabajo mayor sobre la conformación del Estado santiagueño, a partir de la caída de los Taboada, en 1875, hasta la llegada del radicalismo al poder, en 1916. Esta etapa, a la que denomino de consolidación del Estado, corresponde al período final en la que el Estado provincial, delineado a fines del siglo XIX, comenzó a fortalecerse, como consecuencia de la llegada al poder de una nueva élite, compuesta por intelectuales, que centraban sus negocios en la propia organización estatal. Es posible identificar una mayor definición del Estado y el afianzamiento de proyectos institucionales a expensas del predominio de sectores de la burguesía intelectual, imbuidos de ideas positivistas en boga, ligados también a actividades agrícolas-comerciales. Nuevos problemas, como la mayor urbanización, las enfermedades sociales y otros que tienen que ver con la necesidad de ejercer más control sobre la sociedad, hicieron que la burguesía gobernante asumiera, desde el Estado, nuevos roles que condujeron a consolidar al propio Estado en formación. El Estado como órgano recaudador perfeccionó los mecanismos de previsión de gastos a través de los presupuestos y de la sanción de leyes impositivas con el propósito de paliar, en parte, el atraso material de la provincia. La organización de la administración fue perfeccionándose. Como hipótesis de la etapa analizada se considera que la consolidación y modernización del Estado, si bien se produjo con mayor resolución en el ámbito de las decisiones políticas, en los mecanismos de socialización e incorporación persistieron formas y modos de prácticas vigentes, con características de mayor duración, combinándose dinámicamente, en consecuencia, factores de continuidad-cambio.

Palabras clave: Estado –Santiago del Estero- políticas públicas- élite- burguesía - modernización

ABSTRACT

The work is framed within a larger research of the formation of the Santiago del Estero's State since the family Taboada lost their power, in 1875, to the arrival to office of radicalism in 1916. This stage, which I call *the consolidation of state* belongs to the final period in which the provincial government outlined in the late nineteenth century, began to strengthen as the result of the arrival of a new intellectual elite, that focus their business on the state organization.

* Doctora en Ciencias Sociales -orientación Historia- por la Universidad Nacional de Tucumán UNT), Magíster en Estudios Sociales para América Latina por la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Correo: mtenti@ciudad.com.ar y mmtenti@unse.edu.ar

It is possible to identify a better definition of the *state* and the strengthening of institutional projects, how ever related to personal interests of the intellectual bourgeoisie linked to agricultural and commercial activities, inspire by the positivism. New challenges such as an increasing urbanization and social ills to name some, awaked the need to exercise more social control, that translated into a leading position of the ruling bourgeoisie from office, and new roles that strengthen the State and its role. The State as fundraiser perfected its mechanisms while projected costs through budgets and the enactment of tax laws in order to compensate, in part, the material backwardness of the province. Administration's organization was improved. The hypothesis that is sustained is that the consolidation and modernization of the state, although there was a higher resolution in the field of political decisions, in the mechanisms of socialization and incorporation persisted forms of practices, with more features duration, combining dynamically, therefore, factors of continuity and change.

Keywords: State -Santiago del Estero – public polices - elite - bourgeoisie - modernization

SUMARIO

Introducción. Santiago del Estero a principios del siglo XX. Reformas constitucionales. Reorganización territorial del Estado. Nuevas funciones administrativas del Estado. Bases económicas del Estado provincial. Modalidad represiva del Estado. Políticas de salud bajo la impronta del higienismo. Políticas educativas. Conclusiones.

Introducción

Este artículo se encuadra en el marco de un trabajo mayor sobre la conformación del Estado santiagueño, a partir de la caída de los Taboada en 1875, hasta la llegada del radicalismo al poder, en 1916. Esta etapa (1903-1916), a la que denomino de consolidación del Estado, corresponde al período en el que el Estado provincial, delineado a fines del siglo XIX, comenzó a fortalecerse, como consecuencia de la llegada al poder de una nueva élite compuesta por intelectuales, que centraban sus negocios en la propia organización estatal. Es posible identificar una mayor definición del Estado y el afianzamiento de proyectos institucionales a expensas del predominio de sectores de la burguesía intelectual, ligados también a actividades agrícolas-comerciales.

El Estado, como órgano recaudador, perfeccionó los mecanismos de previsión de gastos a través de los presupuestos y de la sanción de leyes impositivas, con el propósito de paliar el atraso material de la provincia. La organización de la administración fue perfeccionándose y la vida económica fue complejizándose. Todo condujo a la aparición de nuevos espacios de poder conquistados por la élite gobernante, que le permitió expandir el aparato estatal. La relación entre economía y política fue una constante.

Como hipótesis de la etapa analizada se considera que la consolidación y modernización del Estado, si bien se produjo con mayor resolución en el ámbito de las decisiones políticas, en los mecanismos de socialización e incorporación persistieron formas y modos de prácticas vigentes, con características de mayor duración combinándose, dinámicamente, factores de continuidad y de cambio. El Estado fue centralizando cada vez más las funciones burocrático-administrativas, bajo el control del Poder Ejecutivo.

Santiago del Estero a principios del siglo XX

En una superficie aproximada de 138.438.893 km²¹ -según el censo de 1914-, sin resolver los problemas de límites interprovinciales, Santiago del Estero estaba habitada por 261.473 habitantes,

¹ Tercer Censo Nacional (1914): Tall. Graf. Rosso y Cía., Buenos Aires, 1916, p. 58.

sólo el 3.3 % del total del país (7.885.237). El descenso porcentual de población de la provincia, con relación al resto, fue significativo, explicable por la escasa incidencia del aporte inmigratorio y por las migraciones periódicas hacia la zafra tucumana y la zona del litoral, consecuencia de la falta de trabajo genuino, que afincara a la población a los nuevos territorios expropiados a los pueblos originarios.

La actividad principal era la ganadería; La cría de ganado vacuno, siempre en ascenso, fue superada por la de cabrío, por ser más resistente a las sequías y requerir menos cuidados, además de transformarse en elemento clave para la subsistencia de familias rurales. Asnos y mulas disminuyeron su importancia comercial, al transformarse el ferrocarril en el principal medio de transporte y carga, aunque se continuó con su cría. La mayoría del ganado era mestizo.

La agricultura estaba centralizada en el área de riego del río Dulce. Hacia 1910, Santiago del Estero contaba con tres grandes canales principales de irrigación, de los cuales se servían los departamentos Banda, Robles, Silípica 1º, Silípica 2º y Loreto, en la zona agrícola más importante de la provincia. Si bien se había incrementado la agricultura, ésta no era la actividad principal.

Las industrias habían crecido, a pesar del fracaso del proyecto agroindustrial decimonónico. Había pequeños establecimientos, aunque comenzaron a aumentar, significativamente, los obrajes. En realidad, la incidencia de las denominadas “industrias en general” en la economía provincial era mínima, no así la de los obrajes, cuya producción aumentaba por el requerimiento de durmientes, postes y leña.

Reformas constitucionales

La reforma constitucional, gestada con la mediación del gobierno nacional en 1884, si bien había producido cambios manifiestos en la organización institucional, en la mayoría de los casos no se ajustaban a la realidad provinciana. Por ello, y para adaptarla a las condiciones locales, la Constitución fue reformada, en dos oportunidades. La primera reforma, de 1903, introdujo dos innovaciones claves en el ámbito institucional: la supresión de la Cámara de Senadores y la creación de Jefaturas Políticas como autoridades departamentales. En lo referente al Poder Ejecutivo, fue suprimido el cargo de vicegobernador y para el gobernador se amplió el mandato de tres a cuatro años, además de reducirse los ministerios a uno, centralizando más el poder decisonal en el Ejecutivo. También contribuía a la concentración de autoridad, el otorgamiento de la facultad de nombrar o remover empleados sin acuerdo de la legislatura. El Poder Judicial no sufrió mayores modificaciones.

Con referencia al régimen municipal, se organizaba en las ciudades con más de tres mil habitantes. Se componía de dos cuerpos: el deliberativo, constituido por el Concejo Deliberante, elegido directamente por la ciudadanía, que reemplazaba a los Cuerpos Municipales creados por la constitución anterior; y el ejecutivo conformado por el intendente, nombrado por el gobernador, con acuerdo de la legislatura. Para el gobierno de los departamentos fue creado un régimen departamental, dependiente del gobernador. A la cabeza de cada uno estaba un Jefe Político, suprimiéndose las Comandancias Departamentales.

En 1911 el gobernador Manuel Argañarás convocó a la cuarta convención reformadora. Las modificaciones fueron exiguas, siendo la más destacable la creación de un Jurado para juicios políticos, antes en manos del Colegio Electoral. Con el propósito de transparentar las funciones del Ejecutivo, se le dio entidad constitucional a los cargos de Contador, Tesorero y Fiscal de Estado, para refrendar los actos de gobierno y representar el interés público, respectivamente. Esta reforma implicaba un perfeccionamiento de la administración.

El Poder Judicial fue el que más transformaciones sufrió, ya sea con modificaciones en la Ley Orgánica de Tribunales o con leyes creando nuevos cargos y puestos, según las necesidades emergentes. Ante el aumento del accionar de grupos marginales se conformó un Juzgado del Crimen²

² Boletín Oficial (1906): Mensaje del gobernador de la provincia Dr. José D. Santillán a la Honorable Cámara de Representantes en la apertura del período legislativo de 1906, Santiago del Estero, p. 220; Boletín Oficial (1908): Ley del 3 de julio de 1908 de creación del Ministerio Fiscal, Santiago del Estero, p. 112 -114.

y el cargo de Representante de Menores e Incapaces³. A pesar de las reformas realizadas con el propósito de agilizar el funcionamiento judicial, no siempre se obtenía el resultado esperado. Los propios gobernadores daban cuenta de las falencias, como consecuencia de las demoras en resolver los juicios y los costos de los pleitos. La justicia de paz funcionaba en forma bastante irregular, sin estar reglamentadas correctamente sus funciones.

Reorganización territorial del Estado

Si bien el Congreso Nacional había aprobado los límites con el Chaco y Santa Fe durante la etapa continuaron las gestiones con ambas provincias para llegar a acuerdos -al igual que con Córdoba, Tucumán, Salta y Catamarca-, tendientes a poner fin a los diferendos. La dilatada extensión del espacio dificultaba la atención del cobro impositivo y el control de las formas de administración implementadas. El gobernador Santillán decidió fragmentar los departamentos, con el propósito de conformar jurisdicciones más limitadas. En el proyecto había incidido, en gran medida, el desarrollo alcanzado por la industria forestal, en las nuevas regiones ganadas en territorio chaqueño. Los gobernadores recurrían a la sanción de decretos para subdividir los departamentos en nuevas secciones, con el fin de mejorar las formas de administración y respondiendo, en algunos casos, a peticiones de la Dirección General de Rentas o de los propios vecinos. Para poner fin a la confusión generada por la superposición de leyes y decretos, se dictó una nueva ley⁴ de división departamental de la provincia, en veintiséis departamentos. A medida que se expandía la acción del Estado por todo el territorio, fue imprescindible la creación de nuevos pueblos, para poblarlo efectivamente y darle entidad jurídica⁵.

El mayor proceso de urbanización se dio en la ciudad de Santiago del Estero, alentado por el desarrollo económico sustentado alrededor de la Capital y por el papel que iba tomando la gestión estatal con sus órganos burocráticos de gestión, sus entidades bancarias, la expansión inmobiliaria urbana y las mejoras edilicias y de servicios. El agrimensor Guillermo Reid había diseñado el mapa de la provincia, sin embargo, y ante los nuevos límites fijados con el Chaco y Santa Fe, surgió nuevamente la necesidad de actualizar el diseño cartográfico. El agrimensor Francisco David, fue comisionado para delinear el territorio provincial y confeccionó un nuevo mapa, aprobado por ley en 1906⁶, declarado oficial. El diseño de la cartografía provincial iba de la mano del supuesto de que la autoridad territorial era básica para la consolidación del Estado moderno. Según Hobsbawm, la identidad primaria es el Estado territorial; el Estado es una institución que reclama derechos sobre todos los habitantes que habitan en una porción determinada del mapa⁷, de allí la importancia del trazado y delimitación de territorio.

La venta indiscriminada de tierras públicas -incrementada a fines del siglo XIX- continuó en aumento en las primeras décadas del XX. Los beneficiarios directos de maniobras especulativas eran los miembros de la élite dirigente o sectores empresariales que invertían en los bosques vírgenes, con la perspectiva cierta de lograr, en corto plazo, con poca inversión y aprovechando la mano de obra abundante y barata, acrecentar vertiginosamente su capital. También contribuían al incremento de estas transacciones, el impulso y dinamismo que había cobrado el mercado inmobiliario. Con poca inversión se obtenían ventajosas ganancias.

³ Ibídem, p. 406, Ley N° 81 del 18 de agosto de 1906. Para el análisis de la constitución reformada en 1903 y 1911 se consultó Castiglione, José (1942): *Convenciones reformadoras de la Constitución santiagueña*; Santiago del Estero; Gargaro, Alfredo (1948): *Convenciones constituyentes santiagueñas*; Santiago del Estero y Melo, Carlos (1948): *Constituciones de la provincia de Santiago del Estero*, Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba.

⁴ Boletín Oficial (1911), Santiago del Estero, Ley N° 353 y decreto reglamentario del 17 de noviembre de 1911, p. 566-596.

⁵ Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1908-1915); Leyes varias.

⁶ Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1906): Ley N° 72 del 12 de julio de 1906, p. 63.

⁷ Hobsbawm, Eric (1994): "Nación, Estado, etnicidad y religión: transformaciones de la identidad", en *Anuario N° 16*; Escuela de Historia; Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Santa Fe, p. 149.

El sistema implementado para la enajenación de tierras fomentaba la conformación de latifundios y la concentración de la propiedad en pocas manos. Una vez adquiridas, pronto ingresaban los ramales que los ferrocarriles construían en el interior de los bosques, para servicio de las empresas, que extraía madera para durmientes, postes y leña.

Una verdadera sangría de tierras públicas se produjo como consecuencia del proyecto de creación de un nuevo banco. En 1913 la Cámara de Diputados autorizó al Ejecutivo a contratar un empréstito de cinco millones de pesos oro, destinado a la ejecución de obras de irrigación, la fundación de un Banco de Préstamos comercial, industrial y agrícola, pavimentación de la Capital, construcción de edificio municipal y penitenciaría todo, con garantía de un millón de hectáreas de tierras fiscales en los departamentos Copo y Mariano Moreno⁸.

Ante las críticas suscitadas por la enajenación de propiedades estatales y la conformación de latifundios, se trató de legislar con el propósito de poner freno a la especulación. La primera ley de tierras de la etapa se dictó en 1905, fijando límites a su traspaso. A pesar de ello, era el propio Estado quien recurría a su venta para paliar cualquier déficit, como ampliación de presupuesto, realización de obras públicas, amortización de deudas, etc. En 1911 se sancionó una nueva ley que, más detalladamente, reglamentaba su venta. El Poder Ejecutivo podía mandar a mensurar tierras confirmadas como fiscales y se imponía al comprador la obligación de poblarlas en dos años, con la introducción de un capital representativo de la quinta parte del precio total del terreno. A pesar de la sanción, no se pudo poner fin a la especulación.

Nuevas funciones administrativas del Estado

A medida que se expandía más la acción estatal, consolidándose en los planos territorial, administrativo, recaudador y de control social, fue apuntalándose la estructura administrativa, para ejercer, efectivamente, la hegemonía burocrática. Ello llevó a una mayor definición del Estado y al afianzamiento de proyectos institucionales. Se observa que el Estado fue asumiendo, de a poco, el papel de organizador y garante de una sociedad que comenzaba a ingresar, tardíamente, al sistema capitalista.

Para organizar definitivamente el régimen municipal, fue sancionada la Ley Orgánica de Municipalidades⁹. Según ella, todo centro urbano, de más de tres mil habitantes, debía contar con una Municipalidad, encargada de la administración comunal. El gobierno municipal estaba integrado por un Concejo Deliberante y un departamento ejecutivo, encabezado por el intendente. Las municipalidades eran independientes de todo otro poder, en el ejercicio de sus funciones propias. El Concejo era elegido por votación directa de los vecinos y se renovaba anualmente por mitades. El cargo de concejal era gratuito y no podía renunciarse a él, salvo por causas excepcionales. Las funciones del eran las comunes a este tipo de cuerpo colegiado. El intendente, nombrado por el gobernador, duraba dos años en el cargo y gozaba de sueldo asignado en el presupuesto municipal.

El Registro Electoral municipal debía reabrirse cada año para su ampliación, a cargo de comisiones de vecinos. Podían ser empadronados los argentinos con un año de residencia inmediata en el municipio, mayores de edad y que pagasen impuestos municipales o fiscales o que ejerciesen alguna profesión liberal. Se privilegiaba la participación de los ciudadanos contribuyentes. También podían votar los extranjeros que, además de las condiciones anteriores, tuviesen dos años de residencia en el municipio y pagasen impuestos por un valor mayor de treinta pesos anuales y supiesen leer y escribir. Como se ve, si bien se permitía la participación de extranjeros, las exigencias eran superiores y se priorizaba un mayor aporte al fisco. En las poblaciones donde no hubiese tres mil habitantes, el Poder Ejecutivo provincial nombraba Comisiones Municipales encargadas de la administración comunal. Estaban

⁸ Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1913): Ley N° 430 del 7 de julio de 1913, p. 438.

⁹ ACDPSDE, Recopilación de leyes, V. 5, Ley Orgánica de las Municipalidades del 17 de diciembre de 1903, p. 248-268.

compuestas por tres personas elegidas “entre los vecinos más respetables de la localidad”¹⁰, que reuniesen las calidades requeridas para ser concejal.

A pesar de la sanción de la ley de municipalidades no fue tarea fácil la organización y puesta en marcha de los gobiernos comunales. El principal impedimento para el desenvolvimiento del régimen municipal era la falta de fondos propios para su funcionamiento eficientemente. Como consecuencia, el erario provincial tenía que mantener el sistema.

Para el centenario se decidió modificar la ley orgánica¹¹, disponiéndose que las Comisiones Municipales fuesen nombradas por el Poder Ejecutivo provincial, subordinándolas más a la potestad decisional del gobernador. A pesar de la implementación de la ley, no fue fácil instaurar el nuevo sistema político-administrativo. Las finanzas provinciales eran magras y más las de los gobiernos comunales, razón por la cual se consolidaban los lazos de dependencia del gobierno municipal, respecto del provincial.

Para modernizar el régimen y ponerlo plenamente en práctica, se dictó una nueva ley¹² que ponía el acento en los principios republicanos del sistema. Para la conformación de los órganos de gobierno se requería una población de seis mil habitantes, por lo menos. La ley establecía que las municipalidades eran independientes de los poderes públicos de la provincia, en lo referente a su funcionamiento. Como un intento de garantizar la autarquía de los municipios, estos debían formar sus rentas con impuestos locales sobre ramos y materias, que determinaba la ley, y el producido de sus bienes propios o de industrias que ejercieren. Se modificaron los requisitos para ser concejal, democratizándose más el acceso al cargo, ya que dejó de primar el concepto de ciudadano contribuyente. El intendente era nombrado por el gobernador aunque, esta vez, con acuerdo de la legislatura, coparticipando así, los dos poderes, en la elección del ejecutivo municipal.

Para ejercer efectivamente el poder controlador y fiscalizador del Estado, por todos los rincones de la provincia, fueron creadas las Jefaturas Políticas¹³, con sede en las cabeceras departamentales. El jefe político era el encargado del régimen interior del departamento, en lo político y administrativo, cuando no fuese resorte de autoridades municipales y judiciales. Era nombrado por el Ejecutivo, por dos años, y dependía directamente de él, a través del Ministro General. Para desempeñar la función se requería ser vecino del departamento, todas las calidades exigidas para ser gobernador¹⁴ y no tener investidura o grado militar. En caso de ausencia o vacancia, era sustituido por el comisario principal. Entre sus atribuciones y deberes se encontraban proponer ternas para recaudadores de rentas y comisario principal, nombrar a los comisarios de distrito y agentes de policía, ejercer la superintendencia sobre funcionarios y empleados, etc. Era la autoridad superior de policía del departamento y tenía también poder de policía administrativa y judicial. Pronto los gobernadores se valieron de los jefes políticos para hacer llegar la influencia del Estado a los rincones más lejanos de la provincia¹⁵.

A partir de la creación de las jefaturas políticas, el jefe departamental comenzó a desplegar el poder en nombre del gobernador¹⁶, ya que le respondía en línea directa, y actuaba como mediador ante él, en los conflictos. Fue una pieza clave en la estructura gubernamental, tanto para la agilización de canales comunicacionales, como para la formalización de entramados clientelares¹⁷. Además, al ejercer

¹⁰ Ley Orgánica, cit. p. 263.

¹¹ ACDPSDE, Recopilación de leyes, V. 5, ley N° 250 del 11 de julio de 1910, modificando la ley Orgánica de las Municipalidades, p. 243-244.

¹² Ibídem, ley N° 487 de Organización de las Municipalidades del 19 de agosto de 1914, p. 479-497.

¹³ ACDPSDE, Recopilación de leyes, V. 5, Reglamento de las Jefaturas Políticas, p. 268-271.

¹⁴ Como el gobernador debía jurar por Dios y la Patria, requiriéndosele el requisito de pertenencia religiosa.

¹⁵ AGPSDE, Carpeta de leyes decretos y resoluciones (1905): Circulares a jefes políticos, varias.

¹⁶ Ver el papel de las jefaturas políticas en Bonaudo, Marta (2003): “Las elites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la jefatura política”, en Sabato, Hilda y Lettieri, Alberto (comp.): *La vida política en la Argentina del siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

¹⁷ Bonaudo, Marta (1999): “De representantes y representados: Santa Fe finisecular (1883-1893)”, en Sabato, Hilda (coord.) (1999): *Ciudadanía política y formación de las naciones*; Fondo de Cultura Económica, México, p. 272.

funciones de policía, desplegaba su influencia también sobre la justicia y la recaudación impositiva, circunstancia que le daba amplio poder para desarrollar políticas de cooptación y coerción. Generalmente, eran hombres influyentes en la zona de su jurisdicción, con propiedades agrícolas y ganaderas y gran cantidad de peonada bajo su dependencia.

Como señala Oszlak, el proceso de estatidad trae aparejado la apropiación de recursos que consolidan las bases de dominación del Estado, a través de instituciones que revelan su presencia material¹⁸. En esta etapa se fueron fortaleciendo los espacios institucionales y reforzando los atributos estatales.

Con la reforma de la Ley Orgánica de Tribunales se organizó el Registro General de la Propiedad, bajo la dependencia del Poder Ejecutivo. Si bien era una repartición pequeña, poco a poco fue adquiriendo mayor importancia, ante la necesidad de recaudación del impuesto inmobiliario. El Estado, a través de sus instituciones, ejerce poder, cuando respalda sus disposiciones con la capacidad de imponer sanciones¹⁹. Algunas antiguas oficinas fueron reemplazadas por otras con formas organizativas más modernas. Cada repartición se ocupaba de la administración de aspectos particulares del gobierno, dinamizando la gestión²⁰. La Superintendencia de Riego se encargaba de la distribución del agua de las acequias públicas, del cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, además de llevar el padrón de regantes. El Departamento Topográfico se ocupaba de las obras públicas efectuadas por cuenta de la provincia, realización de planos, además de actuar como tribunal de mensura.

Paralelamente, fue creada la Dirección de Obras Públicas y Riego²¹, que realizaba las obras por administración, salvo las que excediesen los \$m/n 2.000, que se hacían por licitación²². También se estableció el Departamento de Obras Públicas²³, encargado de la construcción y conservación de obras de propiedad estatal. A medida que se consolidaban las modernas funciones estatales fue necesaria la creación de nuevos puestos de la burocracia administrativa. Por lo general, la mayoría de las reparticiones contaba con poco personal y todas estaban centralizadas en la casa de gobierno; progresivamente fueron estableciéndose diferentes cargos y diversificándose más las funciones.

Ante el incremento del mercado inmobiliario se organizó la oficina de Catastro²⁴, encargada de catastrar las propiedades raíces y de su valuación a los efectos del cobro del impuesto de contribución directa. Se dispuso la obligatoriedad de realizar el catastro provincial cada tres años, con el fin de actualizar el impuesto territorial; Para ello se confeccionaban boletines informativos y la valuación²⁵. La tasación de las propiedades no era siempre aceptada sin reclamos. Los particulares, cuando la consideraban injusta, hacían presentaciones ante la Dirección de Rentas para su modificación, que lo lograban si se demostraba que había sido realizada en forma incorrecta.

La primera ley de Municipalidades colocaba al Registro Civil bajo la subordinación de las intendencias o de las comisiones municipales. Como los resultados esperados no fueron los obtenidos, en 1907 se dictó una nueva ley de Registro Civil²⁶, que colocaba a la oficina central de la Capital

¹⁸ Oszlak, Oscar (1985); *La formación del Estado argentino*; Ed. de Belgrano; Buenos Aires, p. 19.

¹⁹ O'Donnell, Guillermo (s.f.): *Apuntes para una teoría del Estado*, Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame, en <http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/o-donnell-guillermo-apuntes-para-una-teoria-del-estado.pdf>, p. 22.

²⁰ Dirección general de Estadística, Superintendencia de Riego, Departamento Topográfico, Dirección de Obras Públicas y Riego, Dirección de Catastro, Dirección de Geodesia y Tierras.

²¹ *Ibídem*, ley N° 119 del 30 de agosto de 1907, reglamentando las funciones de la Dirección de Obras públicas y Riego.

²² *Ibídem*, ley N° 119 de obras públicas, del 28 de agosto de 1907, p. 90.

²³ Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1908): Decreto N° 815, del 1 de octubre de 1908, p. 364-365.

²⁴ AGPSE, Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1906): Ley del 12 de junio de 1906, p. 113-115 v.

²⁵ Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1913): Decreto N° 297 del 13 de febrero de 1913, p. 149-153.

²⁶ ACDPSDE, Recopilación de Leyes, V. 5, Ley de Registro Civil de la Provincia, 28 de agosto de 1907, p. 62-76.

dependiente de la jurisdicción del Ministerio General y bajo su subordinación, a todas las oficinas seccionales.

A medida que se complejizaba la administración burocrática, en particular las de las oficinas recaudadoras, fue imperioso el restablecimiento del Ministerio de Hacienda. Desde 1911 comenzaron a funcionar nuevamente dos ministerios: de Gobierno, Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Hacienda y Obras Públicas²⁷.

La situación de la vialidad provincial era crítica, por lo que, para conservar y mantener los caminos, indispensables para la comunicación provincial e interprovincial, fue sancionada una ley²⁸ especial con el propósito de cuidar, preservar y mantener las vías terrestres. La apertura y conservación de los caminos estaban a cargo de comisiones vecinales y de la Dirección General de Obras Públicas. El Poder Ejecutivo nombraba en cada departamento, que no tuviera comisiones municipales, una comisión ad honorem de dos vecinos, presidida por el jefe político, encargada de la vigilancia, conservación y mantenimiento en buen estado de las vías públicas.

Papel importante desempeñaban también los inspectores de canales, que daban cuenta de la situación de estos conductos. En algunas localidades se designaban comisiones locales encargadas de su control y mantenimiento, a la vez que del cobro del canon respectivo. Regulando todo se encontraba la Superintendencia de Riego, que fiscalizaba la distribución de agua por las acequias públicas, el número de regantes y el pago respectivo. Una vez más la sociedad civil intervenía, de alguna manera, en el control de los organismos del Estado y de la administración de sus recursos.

Con el propósito de fijar un sello distintivo de la provincia, el diputado Jorge Fernández diseñó el escudo provincial, aprobado en 1915²⁹. Con esta creación se completaba la idea simbólica de configuración efectiva de la provincia y del Estado provincial. La imagen de conformación de la nación siempre estuvo unida a la del Estado. En el caso de la provincia, la creación del escudo servía para confirmar, en el imaginario colectivo, el pensamiento de unidad y configuración definitiva de la provincia. El símbolo pretendía generar un 'nosotros', una parte de la identidad colectiva provincial.

Bases económicas del Estado provincial

La organización material del Estado santiagueño, a pesar de los avances producidos, distaba mucho de lo que había anhelado la élite dirigente. A las crisis que habían asolado al país y a la provincia, había que sumar el fracaso del proyecto bancario decimonónico y las dificultades en concientizar a la población sobre la importancia de la contribución impositiva para el sostenimiento del Estado. El problema de la hacienda estatal comenzó a asumir connotaciones, no sólo económicas sino también políticas³⁰. A medida que crecían y aumentaban las necesidades del Estado, surgía como imperativo el incremento de recursos y rentas para satisfacer las nuevas demandas. Con la expansión estatal aumentaban cada vez más las obligaciones y, como corolario, se necesitaban nuevos recursos fiscales genuinos. Por ello, para el control de las finanzas públicas, fue importante la restauración del cargo de Ministro de Hacienda.

La mayor vigilancia sobre el cobro de impuestos apuntó a los rubros que más aportaban al tesoro provincial, como el de explotación forestal. Por ello, paralelamente a la venta de tierras públicas, en el lugar donde se instalaba una estación ferroviaria para carga de mercaderías, se designaban de inmediato a las autoridades que sostenían el sistema: comisario, juez de paz y recaudador de impuestos. Los inspectores y las nuevas oficinas receptoras desempeñaron un papel importante tras la

²⁷ ACDPSDE, V 5: Ley de Ministros del Poder Ejecutivo del 13 de diciembre de 1911, p. 372-375.

²⁸ Boletín Oficial de la provincia de Santiago del Estero (1913): Ley N° 1249 del 16 de agosto de 1913, p. 638-640.

²⁹ Fernández, Jorge (1916): *El escudo de Santiago del Estero*, Peuser, Buenos Aires.

³⁰ Carmagnani, Marcello (1994): *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*; Fondo de Cultura Económica; México, p. 14.

búsqueda del equilibrio fiscal. A partir de 1904 comenzó a incrementarse la renta provincial, aunque muchas veces lo previsto en los presupuestos no coincidía con lo efectivamente recaudado.

Desde 1907, la Tesorería comenzó a funcionar como una repartición independiente³¹ y se dispuso que se encargara de manejar todos los recursos del Estado; De esta manera, se podía ejercer mayor intervención y control. La ley de Contabilidad³² -sancionada el mismo año- intentó fijar con claridad las normas a las que debían ajustarse los funcionarios, para la administración de la hacienda fiscal.

A pesar de la frustración del proyecto bancario, el gobierno decidió emprender nuevamente la empresa, esta vez con capitales privados. Para lograr el aporte estatal, se vendieron miles de hectáreas de tierras fiscales y se aprobó la creación del denominado Banco Edificador de Santiago del Estero, con un capital inicial de \$500.000. Participaban como miembros del directorio los principales comerciantes mayoristas, miembros de la élite dirigente y nuevos comerciantes en ascenso, algunos extranjeros, que veían la oportunidad de alcanzar riqueza y prestigio desde la nueva entidad, avalada por el Estado. El Banco se constituyó como Sociedad Anónima y convocó a la suscripción pública de acciones para incrementar su capital. A través de él, los comerciantes santiagueños pretendían incorporar plenamente a la provincia al sistema capitalista y fomentar el crédito hipotecario.

La activación e implementación del presupuesto requirió el nacimiento de instituciones económicas y políticas, que fueron institucionalizando los derechos económicos que el Estado debía defender³³. Los egresos presupuestados fueron incrementándose, en particular por el aumento de la burocracia estatal y por la mayor inversión en gastos públicos.

La crisis internacional, provocada como consecuencia de la incertidumbre que generaba la guerra mundial, llevó a la Argentina a vivir las complicaciones del ciclo capitalista global, que condujeron al presidente Victorino de la Plaza a declarar la inconvertibilidad de la moneda³⁴. Traslada la crisis al ámbito provincial, pronto se vio reflejada en la caída abrupta de los presupuestos de egresos, en particular en los rubros asignado a obras públicas, registro civil y educación. El Estado había crecido más que el conjunto de la economía y ello se traducía en el déficit fiscal, difícil de sobrellevar.

Si bien en los presupuestos anuales comenzaron a asentarse con mayores detalles las erogaciones, la mayor parte de ellas estaban destinadas al pago de sueldos. Las reparticiones, recientemente creadas, pronto tuvieron presupuesto propio; de ellas el Registro Civil tuvo un mayor incremento, a medida que se abrían oficinas en los distintos pueblos del interior. Congruente con la política económica, se observa el ensanchamiento de lo asignado a la Dirección de Rentas, que era la oficina recaudadora del Estado, al igual que el aumento progresivo de las asignaciones para educación, a pesar de que Santiago del Estero continuaba rezagada en este rubro, con relación a la mayoría del país.

Las rentas generales eran el patrimonio de la provincia; lo que adquirió y fue adquiriendo a través de sus cuerpos administrativos, con base territorial específica³⁵. La hacienda pública se conformaba con los impuestos que aprobaba anualmente la legislatura, más los subsidios nacionales. El mayor número de oficinas recaudadoras y la importancia comercial que tomaban las nuevas estaciones que abrían camino a los obrajes, más cierto manejo ordenado de la renta, se tradujo en mayores ingresos fiscales. Desde las oficinas del área económica se publicaban mensualmente el estado rentístico, mientras se trataban de desterrar prácticas viciosas. Esto no significaba que no se violaban las normas, pero estaba presente la intención de mayor control. A pesar de duplicarse la recaudación, se continuaba con la costumbre de la evasión. En general, se gravaba más el consumo y la propiedad raíz.

Los impuestos de patentes pagaban toda industria, arte, profesión, oficio o negocio, estipulado en largas listas. Los funcionarios determinaban qué tipo de patente correspondía pagar y recibían un

³¹ Boletín Oficial (1907): Mensaje del gobernador de la provincia José Santillán, 3 de junio de 1907, p. 220.

³² ACDPSDE, Recopilación de leyes V. 5, Ley de Contabilidad del 22 de agosto de 1907, p. 97-109.

³³ Carmagnani, Marcello (1994): op. cit. p. 18.

³⁴ Rocchi, Fernando (2000): "El péndulo de la riqueza: La economía argentina en el período 1880-1916", en Lobato, Mirta: *El progreso, la modernización y sus límites*, en "Nueva Historia Argentina"; V. V; Sudamericana, Buenos Aires, p. 61-62.

³⁵ Carmagnani, Marcello (1994): op. cit. p. 68.

porcentaje de lo recaudado. Los comprendidos en las generales de la ley debían matricularse, anualmente, ante los receptores. En todos los casos, existían instancias de reclamo para los contribuyentes que considerasen se les cobraba incorrectamente los impuestos, así como sanciones para los que no aportasen. Los cánones que más recaudaban eran, en primer lugar el de bosques -a pesar de la evasión permanente- y, casi parejos, los de patentes y de contribución directa.

Modalidad represiva del Estado

La penetración represiva del Estado traía aparejada la coerción, para lograr la obediencia a la voluntad de quien la ejercía y eliminar toda posible resistencia a su autoridad³⁶. El avance tecnológico -telégrafo, ferrocarriles y armamentos- duplicaba la capacidad ofensiva y disminuía la de resistencia. La policía fue el organismo central por medio del cual se llevó a cabo esta penetración. Sin embargo, a partir de la creación de las jefaturas políticas, con fuerzas policiales a su cargo, la figura del jefe político fue tomando cada vez mayor relevancia.

Se infiere, a través de la documentación, que la represión a los delitos era una preocupación permanente. Como tarea prioritaria se impuso la organización de las policías departamentales. Los impedimentos para su consolidación eran los referidos a la vasta extensión del territorio, su población escasa y diseminada, el insuficiente número de agentes y la pobreza del erario público para mantener el sistema. El gobierno colaboraba también en el cumplimiento de la ley de servicio militar obligatorio. A principios de 1904 se sancionó un nuevo Código de Policía³⁷ que reglamentaba la labor policial. En cuanto a la policía de campaña, debido a que los obrajes multiplicaban los núcleos de población, el gobierno se vio requerido por los obrajeros a instalar mayor número de puestos policiales.

En un Estado capitalista el contrato de compraventa de fuerza de trabajo presupone igualdad de las partes (trabajador/empleador); También presume la separación del trabajador de los medios de producción, como la del capitalista de los medios de coacción³⁸. Puesto que en la provincia subsistían formas de producción pre-capitalistas, el Estado continuaba ejerciendo su rol como disciplinador de la fuerza de trabajo. Si bien la ley de servicio a jornal había sido derogada, la policía seguía interviniendo para retener la mano de obra, en especial a medida que aumentaba la resistencia y el abandono de los lugares de trabajo. De la misma manera que el postulado del ciudadano universal, el del trabajador libre con posibilidad de convenir las condiciones laborales en igualdad de condiciones, no se concretaba en la práctica.

Políticas de salud bajo la impronta del higienismo

En la segunda mitad del siglo XIX, diferentes pensadores, influidos por corrientes europeas, imaginaban al país, desde una perspectiva biologicista y científicista, como un cuerpo; La idea surgió, especialmente, de la corporación médica y en ámbitos urbanos, lugares en los que, por la mayor concentración de población, se propagaban más fácilmente las enfermedades. Según la concepción foucauliana, las instituciones de salud pública que comenzaron a conformarse por entonces, “...pretendían asegurar el vigor físico y la limpieza moral del cuerpo social; prometía eliminar a los titulares de taras, a los degenerados y a las poblaciones bastardeadas”³⁹.

Dentro de estas “poblaciones bastardeadas” se encontraban los pobres que, por sus condiciones precarias de vida, eran propensos a contagiarse más fácilmente de las enfermedades y a transmitirlas. Las ciudades, sin servicios cloacales y de agua potable, contribuían a la propagación de las epidemias. La higiene social era concebida como una fuerza modernizadora y civilizadora; Sin embargo, la distancia entre los discursos oficiales y las prácticas eran bastante amplias.

³⁶ Oszlak, Oscar (1985): op. cit., p. 101.

³⁷ ACDPSDE: Recopilación de leyes citada, ley del 12 de enero de 1904.

³⁸ O'Donnell, Guillermo (s.f.): op. cit., p.15.

³⁹ Foucault, Michel (2001): *Historia de la sexualidad*, Siglo XXI, México, p. 68.

Una vez creado el Departamento Nacional de Higiene, a fines del siglo XIX, se pensó que la higiene debía actuar como integradora del cuerpo nacional. Por ello, se decidió extender la disciplina higienista a todas las ciudades del país, en particular a las capitales de provincia. Como la modernización no había llegado a ellas por igual, se pensó en la política higiénica como una clave de control modernizador⁴⁰. En Santiago del Estero el higienismo se introdujo más tardíamente, de la mano del médico Antenor Álvarez, un intelectual orgánico que comenzó a interesarse no solamente por la higiene de los cuerpos biológicos, sino también por la de los espacios urbanos. Fue el primero que puso a la higiene en la agenda pública.

Si bien en la segunda mitad del siglo XIX se había creado el Consejo de Higiene Pública, pronto se disolvió por las frágiles condiciones en que desarrollaba su labor y la falta de continuidad de las políticas sanitarias, además de la carencia de centros integrales de atención de la salud. Sólo funcionaba el Hospital Mixto, bajo la tutela de la Sociedad de Beneficencia, en condiciones bastante precarias. Para buscar una salida a la situación calamitosa de la salud en la Capital, Álvarez, como delegado del Departamento Nacional de Higiene, presentó un estudio titulado *El paludismo en la ciudad de Santiago del Estero*, conocido como ‘Plan Álvarez’. En él proponía drenar y disecar el foco palustre –bañados del río Dulce-, dotar a la ciudad de agua potable, cloacas y obras de salubridad en general, prescindir de las acequias a las orillas de las veredas, pavimentar las calles, crear consultorios médicos gratuitos, difundir la profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas, realizar desagües pluviales y para las acequias de irrigación y crear una Dirección de Salubridad, entre las principales medidas⁴¹. Para la época, constituía todo un plan de avanzada e instalaba el discurso médico-higienista en ámbitos del poder, penetrando el cuerpo social, al que consideraba también enfermo.

Ante la emergencia, la nación mandó practicar el rellenamiento del brazo muerto del Dulce. Esta acción contribuyó a ganar terrenos al río, convertidos en paseo y parque, para esparcimiento del vecindario. En 1903, por iniciativa de Álvarez⁴² y durante la intendencia de Andrés Figueroa, alumnos de las escuelas públicas plantaron en la zona desecada 1.000 ejemplares de eucaliptos, que dieron origen a la formación del Parque Aguirre⁴³. El parque pasó a ser patrimonio de la ciudad y la burguesía encontró en él un lugar propicio de socialización y de ‘vidriera’ para mostrarse frente a los otros sectores sociales.

Gracias a un convenio con el gobierno nacional, comenzaron a realizarse obras de salubridad, en particular la construcción de pozos de provisión de agua corriente para la Capital, primero en la zona céntrica y en los edificios públicos y luego extendida hasta lugares periféricos, habitados por sectores de bajos recursos, a quienes se proveía gratuitamente del servicio. Preocupó también la higiene del cementerio y empezaron a asignarse partidas presupuestarias para la construcción de un matadero público, con las condiciones higiénicas que la época requería⁴⁴. Paralelamente, se iniciaron gestiones para dotar de cloacas a la ciudad. A pesar del impulso inicial, las mejoras sanitarias no se produjeron con la celeridad que se exponían en los discursos.

Concordante con las nuevas concepciones higienistas, en 1904 se refundó el Consejo de Higiene Pública⁴⁵, compuesto por dos ramas: una ejecutiva y otra consultiva. La primera integrada por un médico-presidente y un secretario-tesorero. La rama consultiva la formaban el intendente, los médicos municipales, escolar y de policía, el jefe de la oficina química y el veterinario de la municipalidad, además de otros dos médicos y un farmacéutico. Todos eran nombrados por el Ejecutivo. De esta

⁴⁰ Salessi, Jorge (2000): *Médicos, maleantes y maricas*; B. Viterbo; Rosario (Santa Fe), p. 26.

⁴¹ Oddo, Vicente (1970):): Dr. Antenor Álvarez. Vida y obra de un médico santiagueño precursor del sanitarismo moderno. Santiago del Estero. p. 30.

⁴² Cuando se desempeñaba como presidente del Consejo General de Educación,

⁴³ Arquetti, Eduardo (1948):): “La higiene pública en Santiago del Estero”, en *El Liberal*, N° del cincuentenario. p. 133.

⁴⁴ *El Liberal*, 31 de diciembre de 1906, Santiago del Estero y Boletín Oficial (1907): Mensaje del gobernador de la provincia Dr. José D. Santillán a la Honorable Cámara de Representantes en la apertura del período legislativo de 1907.

⁴⁵ *Ibidem*, ley del 13 de febrero de 1904, p. 277-281

manera, se institucionalizaba a la corporación médico-sanitaria como la responsable del flamante Consejo. Sus funciones eran amplias: asistencia pública, hospitalaria y a domicilio, servicio de vacunación, inspección técnica de escuelas y servicios sanitarios urbanos, higiene de sustancias alimenticias y construcciones, higiene administrativa, ejercicio de la medicina, estadística sanitaria, profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas y exóticas y servicio de desinfección. También controlaba a las profesiones del área de salud.

A pesar de la sanción de las leyes consignadas, de protección de la higiene pública y de medicalización de la misma, los gobernadores reconocían la precariedad de medios con que disponían, hecho que hacía que su acción sólo fuera “*relativamente eficaz*”⁴⁶. Si bien se contaba con la ayuda del Departamento Nacional de Higiene, en lo referente a la provisión de vacunas y medicamentos, costaba desarraigar las prácticas medicinales alternativas, con asistencia a curanderos y sanadores.

Ante las graves carencias del Hospital Mixto, por gestión del entonces diputado nacional Antenor Álvarez, se incluyó, en 1906, en la ley de presupuesto del Congreso Nacional, \$200.000 para la construcción de un hospital en la Capital santiagueña⁴⁷. Recién en 1913 se aprobó el proyecto y presupuesto para su edificación. La piedra fundamental del futuro Hospital Independencia fue colocada en 1916, en ocasión de los festejos del centenario, siendo gobernador Álvarez.

Políticas educativas

Aunque la Constitución reformada en 1903 mantuvo los principios organizativos de la educación, el sistema no funcionaba correctamente y las leyes educativas vigentes no habían dado los resultados esperados. Por ello, a principios de 1904, se sancionó una nueva ley que, fijaba la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza de 7 a 14 años. El deber escolar podía cumplirse en escuelas públicas y particulares y en el hogar, en la forma que el Consejo de Educación lo determinase. Los padres o tutores que no cumplieren con la obligatoriedad eran multados. Luego de tres años de asistencia a las escuelas, los niños podían interrumpirla para aprender, fuera de ellas, algún arte u oficio; La letra contemplaba la educación práctica para el trabajo.

Se agregaron a las funciones del Consejo la de nombrar maestros, vigilar las escuelas e inspeccionarlas, por lo menos dos veces al año, otorgar diplomas de maestros para optar a la dirección de escuelas públicas -ante la escasez de titulados- y administrar los fondos de la educación depositados en el Banco de la Provincia. Se instituía un cuerpo de inspectores seccionales que se encargaban de la organización, disciplina, metodología y sugerencia de reformas.

En la faz administrativa, el principal cargo lo desempeñaba el Secretario, jefe inmediato de las oficinas, seguido del Contador, encargado de la contabilidad, nombrado por el Ejecutivo, y el Tesorero. De esta forma, se conservaba la organización burocrática del organismo. Estipulaba el origen de los fondos propios de la educación, pero se delegaba su percepción al Poder Ejecutivo, que debía transferirlos mensualmente al Consejo. En realidad, esto ya venía sucediendo en la práctica, por cuanto las autoridades educativas no llegaban a percibir los fondos propios, aún cuando la ley establecía que eran inviolables. Frente al estado crítico de la educación en gran parte del país, el congreso nacional dictó la ley N° 4874 -conocida como ley Láinez-, que autorizaba al Ejecutivo nacional a crear escuelas primarias en las provincias.

En 1911 se reformó nuevamente la legislación de educación común, reduciéndose la obligatoriedad de la enseñanza, desde los 8 a los 12 años. Con el propósito de centralizar y controlar aún más la educación primaria, el Consejo debía presentar los reglamentos y planes de enseñanza para aprobación del Poder Ejecutivo, antes de su puesta en vigencia. Los fondos volvieron a ser depositados en el Banco de la Nación, frente a la liquidación del Banco provincial. Como novedad, se incluyó un

⁴⁶ Boletín Oficial (1912): Mensaje del gobernador de la provincia Dr. Manuel Argañarás a la Honorable Cámara de Diputados, p. 56.

⁴⁷ Boletín Oficial (1906): Menaje del gobernador de la provincia Dr. José D. Santillán a la Honorable Cámara de Representantes en la apertura del período legislativo de 1906. p. 228.

capítulo referido a las escuelas particulares, según el cual, cualquier habitante de la provincia podía fundar escuelas, bajo un plan de estudio libre, siempre que no afectase la moral o la salud pública, ni redujese el mínimo de educación establecido. El Consejo y sus inspectores eran los encargados de supervisar la enseñanza privada.

En 1914 se introdujeron nuevas modificaciones a la legislación educativa⁴⁸. En el análisis organizacional se observa mayor centralización, sobre la base de una estructura piramidal cuyo eje estaba centrado en la figura del Poder Ejecutivo provincial, que designaba desde el presidente del Consejo, a todas las autoridades. Le seguían en importancia los mandos burocráticos, con mayor autoridad que los propios vocales. Los Consejos de Distrito eran designados por el Consejo General, pero siempre con el aval del Ejecutivo, subordinándolos.

El estado general de la educación en la provincia no era auspiciosa, aún siendo contradictorias las cifras sobre el mismo, según fuesen proporcionadas por autoridades nacionales o provinciales. De acuerdo al censo educativo realizado en todo el país en 1909, en Santiago del Estero había 36.863 niños en edad escolar; con una asistencia media a las escuelas oficiales y particulares de 19.014 (48.42 %); en consecuencia, quedaba un saldo de 17.849 que no concurría a la escuela⁴⁹.

El censo general de población, de 1914, muestra con crudeza el estado de analfabetismo en que se encontraba la población provincial, calculado en 638 analfabetos cada mil habitantes, cifra sólo superada por las provincias de Los Andes y Jujuy. A pesar del saldo negativo, la población escolar inscripta en las escuelas representaba un 46.7 % de los niños en edad escolar⁵⁰, término medio dentro de las generales de la República.

En las dos primeras décadas del siglo XX, la educación recibió una promoción alentadora, ya que aumentaron el número de escuelas y disminuyeron, hacia el final del período, los índices alarmantes de analfabetismo⁵¹. En materia edilicia, el edificio más importante edificado en la época fue iniciativa del gobernador Álvarez y corresponde al de la Escuela Normal del Centenario, inaugurada en ocasión de los fastos de julio. La creación, en 1903, de la Escuela Normal Provincial contribuyó, asimismo, a incrementar el número de maestros diplomados. A comienzos del siglo XX se quintuplicó el presupuesto educativo, favorecido por la diferenciación de las rentas específicas y el aporte de los municipios. La Memoria del Consejo de Educación, de 1914⁵², muestra la visión política que tenía la conducción educativa de entonces. La concepción imperante consideraba a la escuela como transmisora de moral, tolerancia y amor a la patria, siempre con el apoyo del hogar; Por ello era imperioso estimular una “*acción popular auspiciosa, protectora y solícita de la educación*”⁵³.

Conclusiones

Las múltiples instancias de decisión muestran la presencia estatal difundida, aunque a veces contradictoria. Si bien el Estado aparece como una arena de negociación y conflicto, el elemento homogeneizador era la autoridad superior⁵⁴. El Estado provincial se fue diversificando en sus funciones, pero centralizando en las decisiones, adoptando una estructura burocrática centralizada, cuyo eje estaba centrado en el Poder Ejecutivo.

Se fue consolidando el marco normativo con la sanción de dos reformas constitucionales y de numerosas leyes y decretos que fueron delineando el mapa burocrático provincial, fortaleciendo sus estructuras y complejizando sus aparatos, aunque con una tendencia evidente a la centralización. La

⁴⁸ Ibídem, ley N° 485, del 7 de agosto de 1917, p. 478-497.

⁴⁹ *El Liberal*: 6 de abril de 1909, Santiago del Estero.

⁵⁰ Tercer Censo Nacional (1914): op. cit. p. 170 y 178.

⁵¹ Entre 1913 y 1915, durante la gobernación de Álvarez se crearon 106 escuelas primarias provinciales, Álvarez, Antenor (1916): *Memorial Político*, Santiago del Estero.

⁵² Memoria del Consejo General de Educación (1915), Santiago del Estero.

⁵³ Memoria del Consejo General de Educación (1914). Santiago del Estero.

⁵⁴ Oszlak, Oscar (1985): op. cit., p. 19.

élite cooptó el aparato burocrático y buscó homogeneizar y a la vez jerarquizar los distintos niveles de poder.

Se afianzó el control territorial con la delimitación de las fronteras y la designación de funcionarios claves para extender el principio de la estatidad sobre todo el territorio. A través de ellos se imponía el orden, que excluía a todos aquellos que lo obstaculizaban. Para ello se sancionaban las normas; quienes no las cumplían o las violaban eran pasibles de sanciones. El Estado provincial iba haciendo cada vez más complejas sus instancias técnico-administrativas, con el propósito de garantizar eficiencia, además de avalar con su acción la consumación de cambios materiales. Paralelamente iba creciendo el poder recaudador del Estado y haciéndose imperiosa la necesidad de acentuar la concepción liberal del ciudadano contribuyente. Había una correspondencia simbiótica entre el Estado, que necesitaba de los recursos, y los ciudadanos, que estaban obligados a tributarlos, más allá de la cultura imperante de evasión fiscal. La ambigüedad fue una constante ya que la fiscalidad nunca tuvo dominio total sobre la situación, tanto por los funcionarios como por la oposición de los ciudadanos contribuyentes.

La policía actuaba como un órgano de vigilancia y coacción y, a su vez, garantía de la fiscalidad. Ante la necesidad de ejercer mayor control sobre la población, la acción policial se vio respaldada por la de la justicia, que fue desarrollándose en forma paralela al crecimiento de la policía y a la represión de los delitos. Hacia el final de la etapa, con la creación de las Jefaturas Políticas, fue concentrándose mayor poder en los jefes políticos que actuaban bajo las directivas del gobernador.

La política es concebida como un medio para la transformación de la sociedad. En la etapa analizada, se evidenció que la educación era el instrumento que el Estado debía privilegiar para unir una sociedad heterogénea; la escolarización podía convertirse en la herramienta de la homogeneidad buscada. En consecuencia, las políticas educativas estuvieron orientadas a alcanzar ese fin, a costa de mayor centralización del sistema. La intervención del proyecto higienista en la población no fue tan intensa ni tan eficiente como en los discursos. Tuvieron que pasar varias décadas para que se hiciera la urbanización completa de la Capital y que fuera mejorando, efectivamente, la situación de salubridad de la población. Sin embargo, tanto la educación como la salud públicas obraron como instrumento de inclusión social.

Si bien faltaba por hacer, la conformación del Estado estaba consolidándose. Los nuevos organismos públicos y la burocracia estatal comenzaban a fortalecerse dentro de la estructura gubernamental. La división de funciones en las distintas ramas del gobierno dinamizaban las tareas administrativas, aunque complejizándolas.