

Gestores, oficinas y estatalidad en la Mendoza del siglo XIX

De la jurisdicción tardocolonial
a la construcción de la provincia argentina

Eugenia Molina (Coord.)

Lucía Cortez

Gabriela García Garino

Mendoza
2023



Gestores, oficinas y estatalidad
en la Mendoza del siglo XIX





UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS

edifyl

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.

<https://ffyl.uncuyo.edu.ar/edifyl>

Centro Universitario - Mendoza (5500) - Casilla de Correo 345 – Provincia de Mendoza

Diseño gráfico y tapa: Clara Luz Muñiz · Maquetación: Juan Marcos Barocchi

La imagen de tapa es un collage de la diseñadora, creado a partir de una imagen generada por inteligencia artificial en <https://creator.nightcafe.studio/>

Molina, Eugenia

Gestores, oficinas y estatalidad en la Mendoza del siglo XIX : de la jurisdicción tardocolonial a la construcción de la provincia argentina / Eugenia Molina ; Lucía Cortez ; Gabriela García Garino ; Coordinación general de Eugenia Molina. - 1a ed. - Mendoza : Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-774-418-1

1. Historia de la Provincia de Mendoza . 2. Mendoza . I. Cortez, Lucía II. García Garino, Gabriela III. Molina, Eugenia, coord. IV. Título.
CDD 982.64

La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos corresponde exclusivamente a los autores.



Se permite la reproducción de los textos siempre y cuando se cite la fuente. Esta obra está bajo una [Licencia Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina \(CC BY-NC-SA 2.5 AR\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/). Usted es libre de: copiar y redistribuir el material en

Bajo los siguientes términos: Atribución—debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. NoComercial —no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. CompartirIgual — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la lamisma licencia del original. No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>

Este material se publica a través del SID (Sistema Integrado de Documentación), que constituye el repositorio digital de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza): <http://bdigital.uncu.edu.ar>.

Nuestro repositorio digital institucional forma parte del SNRD (Sistema Nacional de Repositorios Digitales) <http://repositorios.mincyt.gob.ar/>, enmarcado en la leyes argentinas: Ley N° 25.467, Ley N° 26.899, Resolución N° 253 del 27 de diciembre de 2002 de la entonces SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, Resoluciones del MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA N° 545 del 10 de septiembre del 2008, N° 469 del 17 de mayo de 2011, N° 622 del 14 de septiembre de 2010 y N° 438 del 29 de junio de 2010, que en conjunto establecen y regulan el acceso abierto (libre y gratuito) a la literatura científica, fomentando su libre disponibilidad en Internet y permitiendo a cualquier usuario su lectura, descarga, copia, impresión, distribución u otro uso legal de la misma, sin barrera financiera [de cualquier tipo]. De la misma manera, los editores no tendrán derecho a cobrar por la distribución del material. La única restricción sobre la distribución y reproducción es dar al autor el control moral sobre la integridad de su trabajo y el derecho a ser adecuadamente reconocido y citado.



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS

edifyl

Gestores, oficinas y estatalidad en la Mendoza del siglo XIX

De la jurisdicción tardocolonial a la
construcción de la provincia argentina

Eugenia Molina (Coord.)

Lucía Cortez

Gabriela García Garino

Mendoza

2023

Índice

Introducción 7

Capítulo 1: Obras públicas y función de policía en los hilos de un tejido complejo. Mendoza, 1773-1853

Eugenia Molina..... 19

Capítulo 2: El Departamento Topográfico mendocino (1853-1887). La trayectoria de una agencia estatal desde la tarea realizada por sus protagonistas

Lucía Cortez 71

Capítulo 3: Un panorama sobre el aparato fiscal de Mendoza (1852-1880)

Gabriela García Garino 133

Introducción

Este libro reúne investigaciones realizadas en los últimos cinco años en torno de una serie de preocupaciones que han tenido a la configuración de la estatalidad como su núcleo central. Si bien cada una de ellas ha delineado un trayecto propio y un objeto de estudio particular forman parte de un esfuerzo común por dar cuenta de las modalidades a través de las cuales el Estado provincial mendocino fue edificándose durante el siglo XIX. En tal sentido, un marco teórico general ha servido como referencia para los abordajes realizados en los trabajos aquí reunidos como capítulos, lo que explica los vasos comunicantes entre ellos más allá del caso específico tratado. Se pueden definir dos grandes líneas de indagación que han resultado clave para tramar las relaciones analíticas que atraviesan esta obra colectiva.

Por una lado, se focaliza la atención en la construcción de una cultura política estatal que habría generado lenguajes, conceptos e instituciones novedosos en la legitimación del poder, en tanto habrían implicado un abandono de las formas jurisdiccionales de ejercicio de éste y la implementación de formas político-administrativas que habrían comenzado a fundar su acción en el argumento del orden público (Godicheau, 2013), y ya no en el de la justicia como engranaje de la vida social (Garriga, 2004; Lorente, 2006; Mannori,

2007). La preocupación nuclear se ha vinculado, entonces, con la demostración de la especificidad e historicidad de un régimen “estatal” que habría desarticulado los basamentos jurídicos del Antiguo Régimen para desplegar los propios, generando desplazamientos desde un gobierno de *jueces* a otro de *leyes* en el cual los derechos individuales, la legalidad y la división de poderes se presentaron como garantías frente a la arbitrariedad (Fioravanti, 2016). Así, y tal como una fructífera historiografía viene mostrando, si justicia y gobierno habrían conformado una amalgama indisoluble durante los siglos coloniales, ya a partir de las reformas borbónicas y en las décadas siguientes habría comenzado a producirse un distanciamiento conceptual e institucional entre ambos, hasta llegar a ser pensados e implementados como dos esferas diferentes, con procedimientos y racionalidades también distintos (Barriera, 2017). Teniendo en cuenta esto, los historiadores vinculados tanto a la Historia crítica del Derecho como a la Historia social de la justicia vienen enfatizando en el estudio de lo que Annick Lempérière (2007) ha denominado “formas de transición” para referirse a las modalidades estatales particulares hispanoamericanas luego de las independencias.

Por otro lado, los textos han tenido en cuenta también las investigaciones sobre las trayectorias de las burocracias del Estado como instituciones que se

convertirían en agentes de éste, en tanto justificarían su acción en la decisión de intervención sobre muy diferentes aspectos de la vida social. Es conocido ya cómo la cuestión burocrática se ha hallado en el centro del regreso del interés por lo estatal al menos desde mediados de los '70 del siglo XX (Skocpol, 1989), y ha generado estudios comparativos que revelan cómo las derivas institucionales se han conectado con los propios procesos histórico-políticos y las peculiaridades de las sociedades (Dreyfus, 2012). Esta producción ha dado cuenta asimismo de los espacios de autonomía que han adquirido estas oficinas al margen, o a la par, del marco estatal que las ha potenciado. De tal modo, la focalización en las entidades gubernamentales ha brindado elementos para elaborar una interpretación más compleja de la estatalidad, mostrando el riesgo de perspectivas monolíticas que otorguen a esta una tendencia homogénea y centralizadora unívoca (Bohoslavsky, 2015). Como sostiene Soprano (2007), una mirada puesta sobre estas agencias contribuye a una concepción del Estado como un ente más bien heterodoxo y bastante menos eficaz en sus pretensiones de ejercer el monopolio de la violencia física y simbólica de lo que han supuesto los enfoques weberianos. El desarrollo de esta línea se ha conectado, a su vez, con el amplio campo de las relaciones entre saberes y estatalidad, en la medida en que los primeros conformarían recursos para producir la segunda a través de una institucionalización específica, pero también en

cuanto se habrían servido de la legitimidad otorgada por ella para definir sus campos científicos y profesionales, con protagonismo de diverso éxito en la planificación de políticas públicas (González Leandri, 2006; Plotkin y Zimmermann, 2012a, 2012b). De hecho, el abordaje de los documentos producidos por estas agencias ha demostrado ser una fuente provechosa para analizar cómo la ficción discursiva del Estado sirve para fundamentar sus intervenciones sobre los lazos sociales y, a la vez, cómo esa misma verbalidad contribuye a nutrir aquella ficción, la que lejos de conformar solo un constructo simbólico (aún con su enorme potencia), genera múltiples consecuencias materiales en la experiencia cotidiana de las poblaciones (Muzzopappa y Villalta, 2009).

Cabe marcar, en este sentido, que ya algunas de todas estas cuestiones vienen siendo atendidas desde hace algunos años por la historiografía sobre el espacio mendocino decimonónico. De tal forma, la transición del paradigma jurisdiccional a las modalidades político-administrativas ha sido analizada en la larga duración con enfoques interdisciplinarios (Sanjurjo de Driollet, 2004, 2015) tanto como en miradas microanalíticas (Molina 2018; Molina 2017), o bien enfocadas en periodos cuya especificidad resulta ilustrativa para la cuestión abordada, centrándose en los caracteres adquiridos por el orden político provincial (Bransboin 2015; García Garino, 2017). A su vez, la preocupación

por el desarrollo de las agencias estatales ha conformado una línea ya sólida y con una masa crítica creciente en lo que refiere al periodo de la primera mitad del siglo XX, atendiendo a la configuración de campos de saber y la formación de expertos que han resultado fundamentales para complejizar y especializar la expansión del Estado (Barrio y Rodríguez Vázquez, 2016; Cirvini, 2004; Hirschegger, 2010; Luis, 2018; Rodríguez Vázquez y Raffa, 2016).

Tomando como referencia esta compleja trama de antecedentes, el primer capítulo, redactado por Eugenia Molina, toma como mirador la problemática de las obras públicas para seguir los trayectos normativos, institucionales y empíricos a través de los cuales, en una especie de encastre de *mamushkas*, se fueron encuadrando aquellas como una responsabilidad propia de la función de policía, de ésta como parte de la acción de gobernar, y de las estrategias de esta última para obviar la vía judicial e intentar transitar por los intersticios político-administrativos. Iniciando con las modalidades de acción tardocoloniales que tenían en el cabildo y los propios vecinos como actores centrales, el estudio transita luego a través de la guerra revolucionaria y la conformación del Estado provincial posterior. Allí apunta a mostrar cómo los arreglos de la red hídrica y las diversas edificaciones se convirtieron en objeto exclusivo del ejercicio policial, nutriendo el poder de la esfera del ejecutivo no solo en la práctica

institucional sino con un discurso que hincaba en el argumento del orden público para intentar evitar el procedimiento judicial.

La cuestión de la intervención sobre el espacio público como parte de un proceso de apropiación territorial protagonizado por el Estado provincial es abordado, a su vez, por Lucía Cortez en el capítulo siguiente. En él focaliza la mirada sobre una oficina específica, el Departamento Topográfico, atendiendo a los diversos elementos que le permitieron adquirir especificidad dentro del organigrama de gobierno mendocino. Se ocupa tanto de sus gestores y sus discursos institucionales, cuanto de los recursos materiales y simbólicos que contribuyeron a que muy lentamente adquiriese una presencia individualizada respecto de otras agencias, ensayando la autora, incluso, una periodización específica que en sí misma resulta explicativa en la medida en que permite dar cuenta de las marchas y contramarchas de su proceso de burocratización y de la profesionalización de la agrimensura.

El último capítulo, a cargo de Gabriela García Garino, se ocupa de un tema clave de la configuración de la estatalidad tal como es el de la problemática fiscal. A través de un minucioso estudio de las actas de la legislatura y de otros diversos documentos originales conservados en el Archivo Histórico de Mendoza da cuenta del modo en que una nueva cultura impositiva,

articulada en torno de los criterios de igualdad ciudadana y equidad, fue delineándose a la par de la conformación de un elenco de expertos cuyos saberes pretendían garantizar una gestión eficiente, intentando que esta fuera crecientemente especializada. No obstante, la endémica falta de recursos del Estado provincial habría complicado, en reiteradas ocasiones, tal como demuestra la autora, estos intentos, obligando a reducir personal y a acoplar la oficina a otros sectores de la esfera del ejecutivo.

Para cerrar esta presentación resulta importante agregar que las investigaciones aquí expuestas se han enmarcado en el Proyecto de Unidad Ejecutora de CONICET Convocatoria 2018 “El Estado Argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/3-2010. De lo disyunto a lo complejo”.¹ Asimismo, algunos de sus avances fueron discutidos en el marco de los proyectos bianuales con subsidios de la SIIP de la Universidad Nacional de Cuyo, “Representaciones, actores y agencias de control y disciplinamiento social en Mendoza durante el siglo XIX”,² y “Oficios, disciplinas y ciencias en el marco de diversos contextos de estatalidad. Estudios de caso en clave comparativa,

¹ Responsable científica: Dra. Beatriz Figallo. Código 22920180100003 CO. Periodo 2019-2024.

² Directora: Eugenia Molina. Codirectora: Gabriela García Garino. Código 06/G814. Periodo 2019-2021.

siglos XIX y XX".³ Cada uno de estos proyectos no solo han ofrecido financiamientos para cursos, reuniones académicas, adquisición de libros y un largo etcétera, sino que han conformado espacios de discusión que han resultado fundamentales para fortalecer y complejizar los planteos de cada uno de los estudios aquí presentados. En tal sentido, agradecemos a nuestros/as compañeros/as de ruta en ellos porque han sido esfuerzos colectivos en los que ciencia y los vínculos humanos han tejido una fuerte trama colaborativa.

Referencias bibliográficas

Barriera, D. (2017). ¿Qué nos enseña la historia de las instituciones judiciales? Algunos apuntes sobre la lenta historia de la separación de funciones. En S. Bandieri et al, La historia argentina en perspectiva local y regional: nuevas miradas para viejos problemas (pp. 133-156). Teseo, tomo II.

Barrio, P. y Rodríguez Vázquez, F. (2016). Reparticiones, saberes y técnicos para un Estado provincial: Leopoldo Suárez, de agrónomo a funcionario multifacético del leninismo, Mendoza, 1918-1930. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, 44, 78-107. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/boletin/article/view/6850/6065>

Bransboin, H. (2015). Mendoza federal. Entre la autonomía provincial y el poder de Juan Manuel de Rosas. Prometeo.

Bohoslavsky, E. (2015). El rostro humano de la historia del Estado. Estudios Sociales del Estado, 1 (1), primer semestre, pp. 239-247.

³ Directora: Eugenia Molina. Codirectora: Dra. Inés Sanjurjo. Código 06/G745. Periodo 2016-2018.

<http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/16/16>

Cirvini, S. (2004). *Nosotros los arquitectos. Campo disciplinar y profesión en la Argentina moderna.* Zeta Editores.

Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia. Servir al estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX.* Biblos.

Fioravanti, M. (2016). *Las tres fundamentaciones teóricas de las libertades.* En M. Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones* (pp. 19-48). Editorial Trotta.

García Garino, G. (2017). 'El más alto poder': *Legislatura y cultura política en el proceso de construcción del estado provincial de Mendoza, 1852-1880* [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires].

Garriga, C. (2004). *Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen.* *ISTOR. Revista de Historia Internacional*, 16, 13-44. http://www.istor.cide.edu/archivos/num_16/dossier1.pdf

Godicheau, F. (2013). *Orígenes del concepto de orden público en España: su nacimiento en un marco jurisdiccional.* *Ariadna histórica. Lenguajes, conceptos, metáfora*, 2, 107-130. <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Ariadna/article/view/8959/Godicheau>

González Leandri, R. (2006). *Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso.* *Anuario IEHS*, 21, pp. 333-344.

Hirschegger, Ivana (2010). *El bienestar social durante el peronismo clásico. La expansión de los servicios de salud hacia las áreas rurales de los municipios de la provincia de Mendoza (1946-1955).* *Mundo Agrario*, 11 (21), 1-31. <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v11n21a05>

Lempérière, A. (2007). *La historiografía del Estado en Hispanoamérica. Algunas reflexiones.* En G. Palacios (Coord.),

Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX (pp. 45-62). El Colegio de México.

Lorente Sariñena, M. (Coord.) (2006). De justicia de jueces a justicia de leyes: Hacia la España de 1870. Consejo General del Poder Judicial-Centro de Documentación Judicial.

Luis, N. (2018). La alpargata en el espacio público. Los efectos del discurso lencinista en el espacio público mendocino (1918-1929) [Tesis de Doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo].

Mannori, L. (2007). Justicia y administración, entre Antiguo y Nuevo Régimen. *Revista Jurídica*. Universidad Autónoma de Madrid, 15, 125-146.

Molina, E. (2017). Modalidades de espacialización política: de la justicia de proximidad a otras prácticas de agencia gubernamental en Barriales, jurisdicción de Mendoza (1814-1850). En D. Barriera (Dir.), *Justicias situadas. Instituciones, agentes, culturas y espacios (entre el Virreinato Rioplatense y la República Argentina, 1776-1865)* (pp. 97-126). Editorial de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata.

Molina, E. (2018). Circuitos comunicacionales y prácticas administrativas como estrategias gubernamentales para la campaña. El caso de la Subdelegación de la Villa Nueva de San Martín, Mendoza (Argentina), 1821-1852. *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 7, 63-93. <https://www.upo.es/revistas/index.php/americania/issue/view/207/showToc>

Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2009). El Estado como problema o un problema en el Estado. Algunas reflexiones sobre el abordaje de lo estatal [Ponencia, VIII Reunión de Antropología del Mercosur, Universidad Nacional de San Martín]. <https://www.academica.org/carla.villalta/38>

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (Comp.) (2012a). Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina en el siglo XIX. Edhasa.

Plotkin, M. y Zimmermann, E. (Comp.) (2012b). Los saberes del Estado. Edhasa.

Rodríguez Vázquez, F. y Raffa, C. (Coords.) (2016.) Profesionalizando un Estado provincial, Mendoza. 1890-1955. Instituto de Historia Americana y Argentina-Facultad de Filosofía y Letras-Universidad Nacional de Cuyo.

Sanjurjo de Driollet, I. (2004). La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al orden liberal. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Sanjurjo de Driollet, I. (2015). Un gobierno de jueces para la campaña mendocina durante los gobiernos federales (1830-1860). Programa Interuniversitario de Historia Política. http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/justicia%20menor_sanjurjo.pdf

Skocpol, T. (1989). El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. Zona Abierta, 50, 71-122. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/36917>

Capítulo 1

Obras públicas y función de policía
en los hilos de un tejido complejo.
Mendoza, 1773-1853

Eugenia Molina

Introducción

La incorporación de la espacialidad y el territorio como problemáticas de investigación en la producción historiográfica ha generado múltiples derivas analíticas que vienen mostrando, desde hace algunos lustros, la historicidad de diversas modalidades de gestión gubernamental y también distintas formas de construcción y ejercicio del poder político, social, económico y cultural.⁴ El factor “distancia” se ha revelado como un elemento clave para reflexionar en torno del modo en que la lejanía/cercanía atraviesan representaciones y prácticas de gobierno; así, si Darío Barraera (2012b) llamó la atención sobre cómo diversas

⁴ Una reflexión crítica del “giro espacial” y su impacto en las tensiones epistemológicas generadas por una cierta polaridad de las escalas de análisis en Torre (2019). La potencia de la espacialidad como clave explicativa de las prácticas de gobierno se observa en un reciente dossier de Martínez y Rodríguez Arrillaga (2021).

“distancias” (geográficas, sociales, culturales) operan sobre el gobierno del territorio, modelando estrategias y condicionando acciones, la reciente publicación de un dossier consagrado a la problematización de la espacialidad en la gestión del poder durante la modernidad da cuenta de la potencialidad de esta línea de indagación (Gaudin y Ponce Leiva, 2019). En tal sentido, las cuestiones implicadas en la organización, segmentación y jerarquización en el marco de las políticas de ordenamientos territoriales han evidenciado cuánto han influido en la reproducción de las relaciones sociales, sus preeminencias y subordinaciones. Una línea particular de indagación se ha vinculado, por otro lado, con el abordaje de la conformación de la “tecnología territorial”,⁵ los saberes desarrollados para su gestión y la consolidación de agencias estatales especializadas en ellos. En efecto, la historiografía sobre las dialécticas relaciones entre saberes y estatalidad ha definido un campo de discusión específico en Latinoamérica y Argentina, cuya agenda a comienzos del 2000 se ofrecía promisoría (González Leandri, 2006) y hoy se halla diversificada, ampliada y profundizada. De tal forma, ella ha permitido mostrar una imagen menos unívoca del Estado y más inclinada a evidenciar los márgenes de autonomía de actores y

⁵ Con estos términos se alude a la consolidación desde fines del XVIII de las prácticas derivadas de la geometría proyectiva que serviría de base al desarrollo agrícola, industrial y económico, al permitir la apropiación utilitaria del territorio (Maizón, 2013).

agencias institucionales a la hora de acumular, sistematizar y aplicar sus conocimientos sobre las relaciones sociales (Bohoslavsky, 2014). Por su parte, los estudios acerca de las representaciones gráficas como apropiación simbólica de las jurisdicciones reivindicadas por los marcos estatales en procesos de configuración se han multiplicado en los últimos años,⁶ dando cuenta de las estrategias implementadas para extender los tentáculos de un monopolio de la coerción, esto conectado también con la acumulación del suficiente conocimiento catastral que permitiera asentar una recaudación fiscal regular y estable.⁷ Los agrimensores junto con los Departamentos Topográficos se han convertido, así, en objeto de estudio de una creciente historiografía.⁸

⁶ Brian Harley (2005) insistió en que se debería abordar los mapas como textos insertos en un contexto, el cual condiciona su lenguaje y marca su intencionalidad. Sus consideraciones han enriquecido el debate sobre las estrategias simbólicas de apropiación territorial y el rol del recurso gráfico en las luchas por el poder en el marco de configuración estatal. A modo ilustrativo para el caso argentino ver Lois (2006).

⁷ La cuestión de la conformación de un catastro como archivo gráfico que sirviese de base a la recaudación impositiva ha tenido un notable desarrollo historiográfico en España (Urteaga, 2008). También el caso chileno ha recibido una detallada atención (Albornoz Vásquez, 2019; Álvarez Correa, 2014). En relación con la Argentina la reciente obra de Pamela Cacciavillani (2021), basada en su tesis doctoral, ha resultado un enorme aporte.

⁸ Una obra clave para estos estudios en el espacio iberoamericano, la cual marcó las líneas posibles de investigación fue Garavaglia y Gautreau (2011). En Argentina existe un creciente interés por las oficinas y las prácticas en torno de esta problemática (Bressan, 2018; Canedo, 2014; Cirvini, 1989; D'Agostino, 2014; Maizón, 2013; Mazzitelli Masticchio, 2018; Molina, 2020; Page, 2005; Poesa Marcilla, 2017).

Una línea de trabajo vinculada a estos diversos campos de estudios, pero que también se articula con las indagaciones en torno de la función de policía, ha mostrado cómo desde fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX la complejización social de las comunidades urbanas fue acompañada tanto de una mayor voluntad de disciplinamiento de los comportamientos considerados *indeseables* y el control de los sectores *peligrosos*, cuanto de la organización de la espacialidad ciudadina (Anguita, 1992, 1998; Favelukes, 2007; Fraile, 2007, 2012; Requena Hidalgo, 2013; Vaccaroni, 2020).

Teniendo en cuenta estas preocupaciones cruzadas y un complejo campo de discusión delineado en torno suyo, este trabajo apunta a reconstruir cómo se fue construyendo la trama jurisdiccional e institucional que articuló función de policía y gestión del espacio público,⁹ a fin de seguir los trayectos por los cuales justicia y gobierno fueron desenredando el nudo que los unía (Barriera, 2018), para configurar funciones distintas, considerando que en la órbita del segundo fue quedando incorporado todo lo referido a la materia policial como *administración* de la *polis*. Se enfocará la atención en las estrategias y discursos conectados con la delimitación de calles y caminos, plazas, edificaciones,

⁹ Utilizamos el término en relación con el ámbito de común y libre acceso de la población, sin incorporar el debate teórico en torno de la categoría de análisis respectiva. Una referencia a este último en Roldán, Pascual y Vera (2015).

canales, acequias y desagües, prestando atención a los actores implicados a fin de determinar quiénes efectivamente realizaban las obras, quiénes las encargaban y financiaban, del mismo modo que los argumentos que sostenían y acompañaban estas acciones, considerando que conforman ellos mismos una agencia a la cual merece prestarse atención. En tal sentido, se ha considerado que el análisis de la mayor demanda de intervención, delimitación de atribuciones y normativización que diversos miembros de las instituciones, pero también de las mismas comunidades, presentaban como *necesarias* para su tarea, develaría un discurso que estaría expresando otras formas de construir estatalidad. De tal forma, la materialidad (burocracias, rituales, documentos) de lo estatal configuraría su poderosa *ficción* a la misma vez que legitimaba a los agentes que la constituirían. En ese registro, esa *ficción discursiva* daría lugar a formas bien reales, corporizadas en campos burocráticos de diversa estabilidad, por lo que su capacidad para transformar, innovar o mantener condiciones de la vida cotidiana, puede rastrearse en reglamentos, leyes y discursos institucionales que expresarían las relaciones de poder inscriptas en ellos (Muzzopappa y Villalta, 2009).

La hipótesis que se busca demostrar sostiene que si bien la Real Ordenanza de Intendentes había planteado la función de policía (y dentro de ella el cuidado material de la ciudad) como propia de quien ejercía el cargo de

gobernador, el cabildo mendocino como efectivo cuerpo representativo de los vecinos siguió ocupándose de ella hasta que las urgencias revolucionarias comenzaron a tensar la cuestión. Ya con posterioridad, la consolidación de la Sala Representativa habría vaciado sus atribuciones también en estos aspectos a la antigua institución capitular, mientras que la progresiva delimitación de una esfera de ejercicio policial convirtió a las obras públicas en una materia de incumbencia del ejecutivo provincial, en cuya intervención el lenguaje político-administrativo intentó, aunque infructuosamente, desplazar al jurisdiccional.¹⁰

Desde el punto de vista de la periodización, se han tomado fechas relevantes para las temáticas en estudio. Por un lado, 1773 refiere al inicio de la designación de los alcaldes de barrio en la jurisdicción de Mendoza, lo que implica la incorporación de jueces de proximidad que serán clave para las tareas de policía junto con las judiciales de mínima cuantía. Por otro, 1853 tiene que

¹⁰ Agüero (2006) ha explicado cómo el paradigma jurisdiccional delineaba un procedimiento *ordinario* en el que la vía judicial era ineludible, cuyo objetivo era recomponer el equilibrio y la armonía comunitaria dando a cada cual lo que les correspondía según su estado y calidad; sin embargo, también preveía recursos *extraordinarios*, los cuales, como su nombre lo indica, referían a los que se activaban por fuera de los carriles regulares del ejercicio del poder real. Estos últimos procedimientos se nutrían del poder doméstico que el rey tenía como padre del cuerpo de la Monarquía, cuyo fin era garantizar la conservación de éste, su salud moral e institucional y su fin trascendente. Sería por estos intersticios por donde se iría fortaleciendo la capacidad ejecutiva del monarca y más tarde se fundaría la capacidad ejecutiva de los gobernadores posrevolucionarios como herederos de esa figura paternal (2018).

ver con la creación de la Comisión Topográfica (y con ella el fortalecimiento de un elenco de agrimensores de número), que implicó la delineación de una repartición de gobierno específica para la construcción de obras pública y la intervención territorial de la naciente provincia.

Se trabajará con fuentes originales del Archivo Histórico de Mendoza pertenecientes a judicial civil, protocolos notariales, libros copiadores y, sobre todo, documentación de gobierno vinculadas a obras públicas. El trabajo estará organizado en tres apartados. En uno se abordará el periodo marcado por la designación de los primeros alcaldes de barrio, la complejización de sus funciones y espacialidad, junto con las prácticas desplegadas por cabildo y gobernador intendente para la ejecución de canales, acequias, desagües y caminos, hasta la desaparición del primero de ellos dentro de la organización institucional de la provincia. En el siguiente, se seguirán los trayectos y los discursos en esas mismas actividades a la par de la configuración del Departamento de Policía como una oficina de intervención social específicamente vinculada al ejecutivo provincial. Finalmente, se atenderá a los argumentos insertos en un discurso jurisdiccional de gobierno a la par que sus tensiones con los posibles elementos político-administrativos que quizá pudieron comenzar a aparecer.

Alcaldes menores, decuriones y alarifes: de la dependencia del cabildo a la del gobernador

La ciudad de Mendoza había sido cabecera del Corregimiento de Cuyo (que incluía también las de San Juan y San Luis) dependiente de las autoridades residentes en Chile hasta la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776) y la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes (1783), la cual desarticuló esta unidad administrativa. Desde esas fechas, pasó a depender de la Intendencia de Córdoba del Tucumán en calidad de ciudad subalterna, y a través de ella de Buenos Aires como capital virreinal. No obstante, a fines de 1813, ya en plena Revolución, se convirtió en sede del gobierno de la Intendencia de Cuyo hasta 1820, cuando nuevamente se desintegró para comenzar a definir un espacio político nuevo, la provincia de Mendoza, que reivindicó los territorios de la jurisdicción anterior.¹¹

El cabildo, como corporación de los vecinos, era la institución que debía ocuparse de mantener en condiciones la materialidad de la ciudad. En tal sentido, ante él se reclamaba el ancho de calles,¹² el deterioro de edificios públicos¹³ o la apertura y conservación de los

¹¹ Para un balance de la discusión en torno de la trama jurídico-política que marcó la conformación de las provincias rioplatenses en Ayrolo y Verdo (2016).

¹² Archivo General de la Provincia de Mendoza (en adelante, AGPM), Colonial (Co), Carpeta (C) 16, Documento (D) 4, 27/6/1778.

¹³ AGPM, Co, C 16, D 4, 12/12/1778.

cursos de agua.¹⁴ En ciertas oportunidades los problemas podían ser solucionados por los mismos interesados, es decir, los residentes en las inmediaciones de la zona junto al alcalde de barrio¹⁵ o un comisionado al efecto que, los convocaba en el lugar, organizaba la ejecución de los trabajos y vigilaba su cumplimiento. En cierta ocasión, por ejemplo, la contención de las aguas dentro de las barrancas del zanjón intentó ser asegurada por estacadas de sauces, los cuales brotando en un mes cumplirían bien la función.¹⁶ Para coaccionar al cumplimiento se dispuso

¹⁴ AGPM, Co, C 16, D 4, 14/8/1778.

¹⁵ Comenzaron a ser designados en 1773, y lo fueron anualmente hasta 1784. Con posterioridad se ha constatado que se designaron jueces menores en el sector de “extramuros” de la ciudad, llamados comisionados, alcaldes pedáneos o de barrio indistintamente (Molina, 2010). Los comisionados eran nombrados para tareas específicas en territorios también puntuales, de allí el calificativo derivado del verbo “comisionar” que definía su nombramiento (Barriera, 2012, pp. 9-14). En el caso mendocino esas labores solían vincularse, sobre todo, con cuestiones hídricas como la apertura de acequias, su compostura, el establecimiento o cobro del prorrateo de los gastos ocasionados por las reconstrucciones, la solución generada por las crecidas fluviales en verano, entre otras cuestiones. Sin embargo, progresivamente se produjo también una relativa identificación entre los alcaldes de barrio y los jueces comisionados, no solo cuando los primeros dejaron de nombrarse luego de aquella fecha, sino aún antes, pues su misma función podía entenderse como comisión sobre un ámbito determinado, en este caso, el barrio.

¹⁶ La ciudad y las poblaciones que irían surgiendo hacia el sur y el este se ubicaban en un terreno que por su geomorfología favorecía estas “avenidas de agua” que bajaban de la montaña en verano y la formación de ciénagas en ciertos puntos del territorio. El terreno tenía una inclinación de Suroeste-Noreste que orientaba el drenaje y generaba zonas cenagosas en tres puntos del oasis norte de la jurisdicción mendocina: la gran ciénaga del Bermejo a muy pocos kilómetros al Este del casco urbano; la del Noreste, la más antigua y con mayores problemas; y la de Cañada del Moyano, a unos 10 a 12 km al

que los vecinos que no realizasen la siembra de estos árboles serían privados “en uso y propiedad” de los terrenos comprendidos, los cuales serían otorgados al primero que se comprometiera a repararlos.¹⁷ Como se dijo, distintos tipos de *jueces de proximidad* eran responsabilizados de estas tareas. Así, uno de ellos recibió “comisión necesaria” para que allanase la acequia “grande al Naciente de la Ciudad”, encargándosele luego convocar a los vecinos de ciertos puntos para componer los puentes que cruzaban las calles públicas.¹⁸ Cuando la cuestión resultaba más compleja ya sí se convocaba a sujetos con ciertos saberes un poco más específicos para solucionar el asunto. De tal forma, ante el problema de un excavado que una tormenta había producido en una calle principal de la ciudad, se comisionó a Don Nicolás Corva “con la inteligencia que ha manifestado en otras obras de igual y aun maior consideración”.¹⁹ Finalmente, si la obra era aún de mayor envergadura, se discutía en cabildo abierto para definir tanto los trabajos a realizarse y los encargados de hacerlos, como los medios de financiarlos.²⁰

Sudeste del centro citadino (Prieto, Rojas, Castrillejo y Hernández, 2012, pp. 180-181).

¹⁷ AGPM, Co, C 17 D 13, 13/10/1798.

¹⁸ AGPM, Co, C 16, D 4, 14/8/1778 y 21/11/1778.

¹⁹ AGPM, Co, C 17, D 13, 27/1/1798.

²⁰ AGPM, Co, C 17, D 10, 5/12/1795 y 15/12/1795.

De todos modos, desde fines del siglo XVIII las medidas de recomposición material conectadas a la gestión de las aguas²¹ comenzaron a ir acompañadas con otras que ordenaran el tráfico de carretas en el casco urbano, el cual no solo molestaba el desplazamiento de transeúntes, sino que deterioraba calles, puentes y caminos dentro de la ciudad y de ingreso a ella. En efecto, al parecer los bandos de buen gobierno no resultaban ser eficaces para evitar la formación de pantanos y “anegadizos” por lo que llegó a prohibirse la entrada al centro ciudadano, designándose dos calles, una al norte y otra al sur, para que los troperos pudieran descargar sus mercaderías. No obstante, como era necesario asegurar el control de la Aduana para el cobro de los impuestos respectivos, luego se dispuso que lo hicieran en la Plaza.²²

Como se dijo, ciertas tareas requerían un saber especial por lo que debían designarse sujetos que estuvieran en posesión de él. De tal modo, en algunos casos las labores de mensura al igual que la inspección de obras en el espacio público fueron encargadas a hombres con conocimiento en la materia denominados “alarifes”, quienes según el *Diccionario de Autoridades* (1726),

²¹ Según un análisis detallado del registro de caudales del río Mendoza (aquel que nutría el oasis norte en donde se había fundado y se desarrollaría la ciudad y poblaciones adyacentes), ha mostrado un aumento considerable de ellos, con una mayor escorrentía desde 1770 y por un largo periodo, producto de intensas nevadas cordilleranas (Prieto, Rojas, Castrillejo y Hernández, 2012, p. 182).

²² AGPM, Co, C 17, D 13, 17/2/1798 y 10/3/1798.

designaban un oficio definido como: “El Maestro que publicamente está señalado y aprobádo para reconocer, apreciar, ù dirigir las obras que pertenécen à la Architectúra; aunque yá generalmente se toma solo por el Maestro de Albañilería”. Un elenco estable de alarifes actuó durante gran parte de los años previos y posteriores al proceso revolucionario, logrando el reconocimiento de saberes adquiridos empíricamente y/o en un marco de endotecnia (Faus Prieto, 2012). En efecto, un par de hermanos de procedencia catalana, Jaime y Ramón Roquer, y otros dos originarios de la península itálica, Santiago y Cayetano Ayroldi, se ocuparon del planteo de proyectos en su calidad de peritos en arquitectura²³ y como asesores en dictámenes sobre apertura de calles y deriva de aguas durante ese periodo. Así, a comienzos de 1811, se convocaba al primero de aquellos como “alarife de la Ciudad” para que con uno de los segundos realizase una “vista de ojos” y presentase informe sobre las consecuencias de la decisión del cabildo de reordenar las “avenidas de agua” que bajaban desde la montaña hacia el casco urbano.²⁴ En este sentido, resulta

²³ No existen datos biográficos de los hermanos catalanes, excepto referencias a sus trabajos como la construcción del teatro de la ciudad y el puente que cruzó el río Desaguadero sobre el límite con San Luis. De los Ayroldi se sabe venían del obispado de Como y/o la “República de Suiza”, posiblemente arribando a Mendoza camino a Santiago de Chile, en donde habían sido contratados para construir la Casa de la Almoneda (Cirvini, 1989, pp. 23-24).

²⁴ El *Diccionario de Autoridades* (Real Academia Española, 1739) definía la vista de ojos de esta manera: “Se llama la diligencia judicial, ò extrajudicial de

interesante que, si bien el cuerpo capitular en su resolución convocó a los dos peritos, lo hizo siguiendo la solicitud realizada por los mismos vecinos que se habían quejado de la nueva dirección dada a los desagües. Jaime firmó su información como “Alarife de la Ciudad con título de Su Majestad”, fundamentando su parecer “con arreglo á los conocimientos que tengo adquiridos del arte que profeso”. Ello muestra que, quizá en este caso, pudo existir algún estudio más o menos sistemático que sustentase la empiria desplegada en el ámbito comunitario al realizar la tarea que se le había encargado, pero también que hubo una legitimación institucional además de la opinión comunitaria que había logrado.²⁵ A su vez, Santiago fue designado alarife también para la delineación de una calle en 1812, y se sabe que todavía al año siguiente poseía el título al tener que volver a intervenir en el mismo caso.²⁶ No obstante, ya para la década de 1820, un expediente informa sobre la existencia de otro alarife más en la ciudad, José Rocha Doria, quien fue encargado de una tasación de terreno para la apertura de una calle.²⁷

La Real Ordenanza de Intendentes (1782) había establecido en su título sobre la causa de policía la superioridad de los gobernadores en la materia y la

vér personalmente alguna cosa, para informarse con seguridad de ella”, del latín “Oculata recognitio, Judicis præsentia”.

²⁵ AGPM, Independiente (In), C 147, D 1, 21/2/1811.

²⁶ AGPM, In, C 147, D 3, 19/11/1812.

²⁷ AGPM, In, C 147, D 22, 12/4/1823.

subordinación de “Jueces y Subdelegados de provincias” (pp. 56-73). No obstante, cabe recordar que Mendoza no fue sede de esas autoridades superiores pues, como se dijo, había sido incorporada como ciudad subalterna a la gobernación intendencia de Córdoba. En tal sentido, la presencia de subdelegados de Hacienda y Guerra conformó una innovación en la trama institucional que quedó restringida solo a dejar en estado de sentencia los casos contenciosos de esos ramos, por lo que el cabildo mantuvo el control de las otras dos causas, favorecido, además, por la desaparición del corregidor y por el hecho de que estos flamantes funcionarios reales no tenían asiento dentro de la corporación (Sanjurjo, 1995, pp. 80-81). En este marco, si bien el gobernador desde su sede cordobesa o de visita por sus jurisdicciones pudo estimular, inspeccionar o autorizar ciertas obras de envergadura, las que atañían al espacio público en la vida cotidiana (calles, acequias, desagües, puentes), eran materia propia en la práctica de acción capitular. De hecho, por ejemplo, si la obra del fuerte de San Carlos fue encabezada por el gobernador intendente Rafael de Sobremonte y la formalización de su Villa quedó bajo su protección (Comadrán Ruiz, p. 241), lo cierto es que fueron apoyadas y en parte financiadas por los mismos vecinos en compromisos asumidos en cabildo abierto.²⁸

²⁸ AGPM, Co, C 28, D 7, 1/3/1788.

Al iniciarse la revolución y comenzar a arribar a la ciudad los tenientes de gobernador enviados por las autoridades revolucionarias porteñas se generaron algunas tensiones en el juego de poder local respecto de estas cuestiones. De tal forma, en una ocasión el alcalde de segundo voto confirmó el pedido del procurador respecto de la apertura de una calle no solo para dar una salida directa a los interesados de ese sector sino para mejorar la delineación urbana y evitar las “deformidades (...) en la policia”.²⁹ No obstante, los perjudicados con la cesión de terreno para la obra discutieron la jurisdicción que estaba ejerciendo el referido capitular, por cuanto sostenían que eran los gobernadores o tenientes de gobernador los encargados de la “limpiesa, ornato, igualdad, empedrados, y arreglos de las calles y caminos, previniendo toda obra que desfigure el aspecto publico de las ciudades”. De hecho, el oficio con su queja decía que el alcalde no podía tomar la tasación realizada sino con agravio y “usurpación de la jurisdiccion y prerrogativas que assi por las Leyes, como por la Ordenanza de Intendentes” corresponden al teniente de gobernador.³⁰ Parece bastante claro que en este caso la apelación a la jurisdicción de policía del teniente de gobernador fue una estrategia de los damnificados por la cesión de terreno para lograr una buena tasación de

²⁹ AGPM, In, C 147, D 3, 4/11/1812.

³⁰ AGPM, In, C 147, D 3, 14/12/1812.

los terrenos, la cual incluyera sus cultivos, esto menospreciando la realizada por orden de la autoridad municipal referida; no obstante, utiliza un recurso jurídico clave que tenía que ver con la cadena de subordinaciones previstas en la normativa vigente y que quienes se presentaban a reclamar conocían bien.

En este sentido, cuando ya a fines de 1813 Mendoza pasó a ser sede del gobernador de la flamante intendencia de Cuyo, se fortaleció institucionalmente la capacidad de este, sobre todo durante la gestión de San Martín en el contexto de preparación del Ejército de los Andes. Así, ya para 1818 era claro que los vecinos debían elevar ante este cargo los pedidos o las quejas vinculados a obras públicas.³¹

En esa misma tónica, la complejización de la trama de justicia menor, expresada en la multiplicación de los cuadros administrativos con jueces menores con función de policía denominados decuriones, otorgó al gobierno territorial un instrumento institucional fundamental, por cuanto estos sujetos conocían bien las relaciones comunitarias de su cuartel o barrio, lo que les permitía contribuir especialmente en vistas de ojos y ejecución de apertura de calles y cursos de agua, ello aun cuando no contasen con saberes específicos como los alarifes (Molina, 2019b).³² En este sentido, en 1812

³¹ AGPM, In, C 147, D 16, 12/11/1818.

³² AGPM, In, C 147, D 10, 10/10/1814.

un reglamento que detallaba sus atribuciones y responsabilidades colocó bajo su control el mantenimiento de las acequias como una labor específica, ya no en calidad de comisión “necesaria” o especial, sino como parte de lo que debían atender diariamente. Y conviene recordar que ello no implicaba solo mantener los cursos abiertos y limpios para garantizar el riego, sino también evitar los derrames que perjudicaban el tránsito de personas y carretas. De hecho, en 1815 una nueva normativa confirmaba el cuidado del ornato y la limpieza, especialmente en lo referido a acequias, aunque esta vez se agregaba el mantenimiento de los puentes (Acevedo, 1979, pp. 49-50).

En tal sentido, en marzo de 1816 el gobernador San Martín envió una circular a los decuriones para que colaborasen con la obra de la acequia que llevaría agua desde el río Tunuyán unas 7 leguas hacia el norte, la cual se había contratado con José Herrera, un vecino propietario de la zona que había demostrado el manejo de ciertos saberes en la gestión hídrica y conocía bien las relaciones comunitarias locales (Molina, 2020c).

Las tareas de policía conectadas al ornato público serían, a su vez, recordadas y ampliadas durante el gobierno de Luzuriaga³³ a través de una circular dirigida

³³ Si bien el documento referido no está fechado, como afirma Acevedo (1979), en tanto aludía al Reglamento Provisorio de 1817 debió emitirse a comienzos del año siguiente (p. 60).

a los decuriones, quienes serían vigilados en su cumplimiento por el regidor juez de policía y su teniente, los cuales debían informar al superior sobre su mal desempeño. En ella, los eslabones de la cadena quedaban claramente perfilados con aquellos en su base, el miembro del cabildo encargado de la materia y su ayudante como goznes, y el intendente a la cabeza. A diferencia de las normas anteriores, en esta ocasión no eran sólo los usos hídricos (acequias, desagües y puentes) el objeto de su atención, sino la conservación y allanamiento de las calles y el cuidado de la línea de edificación (cit. en Acevedo, 1979, pp. 58-60). La inspiración en la Real Ordenanza (1782) también reaparecía con fuerza, remitiendo a sus artículos 60 y 64 dentro de la “causa de policía” (pp. 63 y 67).

La cadena de mando en materia de policía quedaba entonces bien aceiteada por cuanto el regidor del rubro, con sede en el cabildo, quedaba claramente subordinado a las órdenes del superior en ejercicio de las cuatro causas. Esto se ve por ejemplo en un expediente por apertura de una calle en la que un grupo de vecinos de Cruz de Piedra se dirigían al intendente para solicitar su delineación a fin de facilitar el riego, afirmando que ello “es un conocimiento privativo á la jurisdicción de U.S.” y esperando que comisionase al efecto al capitular del ramo.³⁴ Del mismo modo, el

³⁴ AGPM, In, C 147, D 21, 20/9/1819.

“Reglamento probisional que debe observarse en las nuevas Poblaciones de Barriales”, dictado por su juez poblador en los primeros meses de 1819, organizó la vida comunitaria en torno de la acequia principal (aquella que se había construido por orden de San Martín años antes), en la cual los decuriones y sus tenientes conformaban la base de la pirámide de autoridades que recalaba en último término en el propio gobernador Luzuriaga (Molina, 2019b, pp. 13-14).

Cuando a comienzos de 1820 la “unidad eficiente sanmartiniana” estalló por los aires, los circuitos de las subordinaciones en materia policial y las múltiples responsabilidades que ella implicaba³⁵ ya estaban delineadas, consolidándose en los meses y años siguientes. De tal forma, si por un lado el rol del gobierno en el dictado de normas de policía y la subordinación del regidor del ramo y los decuriones se fortaleció, por el otro fue clara la multiplicación de medidas vinculadas a mejorar los aspectos materiales, sobre todo dentro de la ciudad y sus alrededores.³⁶

³⁵ Como ha marcado Galeano (2007), esta diversificación de las labores policiales que incluiría desde la seguridad de bienes y personas hasta el cuidado material de la *polis* caracterizaría su propia ontología. Así, esa pluralidad de tareas no conformaría un error ni un exceso sino una condición para su práctica (p. 121).

³⁶ Los trabajos que abordan el surgimiento y desarrollo de la policía han insistido en su carácter específicamente urbano dada la materialidad de éste y la concentración de población que habilitaban las ciudades; así, estas se convirtieron en su blanco privilegiado (Exbalin et Marin, 2017; Favelukes,

En efecto, a poco de asumir el gobernador Tomás Godoy Cruz sometió a la Junta de Representantes un nuevo reglamento que fue sancionado sin oposición alguna (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 7), mientras que al año siguiente presentó otro para el “arreglo” del cabildo en el que quedó fijado el orden de apelación en cuestiones de la materia, afirmándose que “residiendo la alta policía en el gobernador intendente se dirijan a este todas las dichas apelaciones” de las sentencias del regidor juez del ramo (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 20). Asimismo, durante 1822 tomó la iniciativa en el dictado de medidas que ordenaran el espacio urbano, con especial insistencia en los problemas que el acarreo de animales y mercancías en aquel traía a la buena conservación de las calles. De hecho, al año siguiente determinó la creación de un corral “de la policía” a donde se encerrarían las bestias de carga y cabalgares que se encontraran sueltas sin ser su dueño conocido, cobrándose a los propietarios por su rescate.³⁷ También apuntó a la regulación de los horarios de circulación conectados con el expendio comercial y la iluminación nocturna. Se estableció que el cabildo daría la señal “de queda” para retiro a los hogares, debiendo cerrarse las tiendas y las puertas con

2007; Galeano, 2007, p. 122). En tal sentido, la propia etimología del término lo conectaba ya en la tratadística ilustrada con el gobierno de la ciudad y el “buen orden” de la *polis*, esto es, con el “ordenado vivir ciudadano” (Vallejo, 2009, p.5).

³⁷ Policía. *Registro Ministerial*, Mendoza, n°3, 17/7/1822; Gobierno. *Registro Ministerial*, Mendoza, n°16, 25/6/1823.

acceso al público, mientras que otro decreto ordenaba a los prelados de la Iglesia la iluminación exterior de las puertas principales a fin de evitar “el escandalo” y no ofrecer “asilo al crimen”.³⁸ Una vez más quedaron explícitamente encargados del cumplimiento de las disposiciones el regidor juez de policía y los decuriones, dentro de esa cadena de mando que recalaba directamente en el gobernador.

Pero otra cuestión que había sido tradicionalmente incumbencia del cabildo, tal como eran las obras hidráulicas, se convirtió en piedra de choque de sus atribuciones, las de la Junta de Representantes y el gobernador. De tal forma, las fricciones generaron atrasos en los arreglos necesarios en las tomas y cauces del río principal durante 1822 y 1823 (Academia Nacional de la Historia, 1988, pp. 61, 66, 81, 94-95), ya que aquella no cedía en su autoridad para habilitarlos, como tampoco en su control de los gastos ocasionados, aspectos que vimos que el municipio atendía desde los años coloniales y no gustaba delegar. De hecho, ante el reclamo de indemnización de unos vecinos por unos terrenos cedidos para la delineación de una calle, el cabildo respondió que no tenía “libertad de disponer de los fondos propios sin precedente conocimiento” de la Sala, la que luego aprobó el pago (el cual de todos

³⁸ Gobierno. *Registro Ministerial*, Mendoza, n°4, 10/8/1822; Policía. *Registro Ministerial*, Mendoza, n°6, 12/10/1822.

modos tardó varios años en realizarse, al parecer, por la endémica pobreza de la hacienda pública).³⁹

La serie de enfrentamientos que movilizaron a la élite local entre 1822 y 1824, desplegada en diversos escenarios y tomando distintos tópicos conectados a la organización de un orden provincial republicano y representativo,⁴⁰ pareció resolverse a comienzos de julio de ese último año, cuando una renovada Sala representativa incorporó en su seno no solo a quienes habían impulsado reformas institucionales los meses anteriores, sino que eligió a un gobernador, Juan de Dios Correas, que mostró cuánto estaba dispuesto a llevar adelante aquellas. En tal sentido, en unos pocos días se designaron dos jueces ordinarios que tendrían “las mismas atribuciones que tenían los alcaldes en la administración anterior”, un juez de menores, pobres y esclavos, y otro de aguas, pero también se planteó la necesidad de proveer “sobre la policía” ante la falta de regidor del ramo. En efecto, al plantear el presidente de la institución legislativa esta última cuestión, luego de debatirla “bastante” se dispuso que el gobernador

³⁹ AGPM, In, C 147, D 22, 12/3/1823.

⁴⁰ Los enfrentamientos habían implicado cuestiones vinculadas al patronato del refundado Colegio de la Santísima Trinidad, discusiones en torno de la libertad de imprenta y el capital simbólico del cabildo, la propuesta de elecciones directas que incluyeran la campaña para nominar representantes, consideraciones sobre el tipo de material de dudosa ortodoxia recibido en la Biblioteca Mendocina, administrada por una asociación a medio camino entre lo público y lo privado. Todo esto con el telón de fondo de una inmanejable crisis financiera patentizada en la falsificación monetaria (Bragoni, 2003; Molina, 2021; Peña y Lillo, 1937a, 1937b).

quedaba encargado “de la atribución del regidor de este ramo”, y que debía nombrar un “comisario de policía” para expedirse en su desempeño “sin emolumento alguno” (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 180). En la sesión siguiente se aprobó la moción de solicitar al ejecutivo que nombrase “jueces decuriones de barrio” (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 180). No obstante, si quedaba legalmente establecida la pertenencia de esta materia a la esfera gubernamental, no terminaban de resolverse ni quiénes se ocuparían de ella en su ejercicio cotidiano ni la capacidad jurisdiccional efectiva que tendrían.

En efecto, meses después se presentó en la misma Sala un proyecto para la creación de un “inspector de policía” y supresión de los dos celadores existentes, “rustico” o de “extramuros” y urbano. Al final se aprobó la eliminación de ambas plazas y se decidió establecer un “juez de policía con jurisdicción ordinaria”, cuyas apelaciones se harían ante el gobierno. Además, se estipuló que sería dotado con \$300 “por haora”, durando tres años en el puesto (Academia Nacional de la Historia, 1988, pp. 194-195). Sin embargo, en diciembre del mismo 1824, el camarista Juan Agustín Maza puso en cuestión la jerarquía judicial de aquel, al exponer vía oficio ante que él era un “juez superior al que se llama de policía” y por tanto no correspondía que éste lo intimase por una multa a través de un teniente decurión; siguiendo con su argumento, sin considerarse

exento de las leyes de policía, creía que en caso de desobediencia no debía girársele ejecuciones sino solo a través de la misma Cámara de Justicia como juez privativo de ella que él era, por lo que se deducía que aquel había usado hacia su persona “un exceso de jurisdicción” (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 215).⁴¹ De hecho, al año siguiente, en 1825, directamente se le suprimió la jurisdicción ordinaria en el mismo acto que se aunaba el ramo de policía con el de aguas (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 238); mientras unos días después se estableció el orden de apelaciones de las resoluciones del “juez de policía” ante el gobierno y ante éste asociado con el presidente de la Cámara y el camarista más antiguo (Academia Nacional de la Historia, 1988 p. 240). En este contexto, debido a la capacidad no jurisdiccional del “Juez de Policía y Aguas” y haber derivado a “contencioso” un conflicto en torno de una acequia en disputa, la resolución de aquel fue refutada y debió entregar los autos obrados para dar el pase a la justicia ordinaria.⁴² Esta causa evidencia bien la dificultad para definir qué era un asunto de la esfera policial, y por tanto gubernativa, y cuál judicial dentro de un ordenamiento

⁴¹ Cabe marcar que la solicitud de aclaración de fuero del camarista y la capacidad jurisdiccional del juez de policía respecto de él no fue resuelta en esta sesión, sino que se volvió a plantear días después, decidiéndose que pasase al gobierno para dictamen (Academia Nacional de la Historia, 1988, p. 223), lo cual era lo más lógico en tanto conformaba la última instancia en materia policial.

⁴² AGPM, In, C 100, D 38, 26/8/1826.

institucional que si bien incorporaba notas político-administrativas seguía siendo tramado por el paradigma jurisdiccional. En tal sentido, como ha planteado Garriga (2009), la separación entre justicia y gobierno no podía resolverse *a priori*, de una vez y para siempre, sino que lo iba haciendo casuísticamente, mostrando cómo un acto de gobierno podía derivar en contencioso, y por tanto ser revisado por vía judicial (pp. 13-14).

Obras públicas y configuración del Departamento de Policía

El Reglamento de Policía de 1828 vino a aclarar el panorama del ramo en materia de atribuciones, alcances y límites de éstas, o al menos intentó hacerlo por la vía normativa (Ahumada, 1860, pp. 52-55). El jefe de policía, ya claramente dependiente de la órbita del ejecutivo, según el artículo 2, se encargaría del “aseo, ornato y buen orden de la Ciudad y sus arrabales”, en sus más diversos espacios, debiendo ocuparse “de los paseos públicos, de las calles y veredas, de los caminos y Plazas, de las Càrceles y Prisiones, de los Hospitales y Cementerios, de las Escuelas y Colejios, de las Capillas y Monasterios, y cualesquiera casa ó lugar público”.

Los decuriones seguirían siendo los vigilantes cotidianos del buen curso de acequias, carriles y edificaciones (artículo 23 a 25 y 30), pero estableciendo que en el departamento de Ciudad nadie podría construir sin inspección del “Ingeniero” (artículo 30). No obstante, los peritos en obra pública siguieron denominándose

alarifes, como da cuenta un expediente de 1831 en el que un grupo de vecinos requería que pasase el “Ingeniero de la Ciudad” a reconocer el terreno y proponer la delineación de una calle, y luego las autoridades nombraron al “alarife” para que, asociado con el juez del lugar, procediese a la vista de ojos.⁴³

No obstante, también hubo casos en los que el mismo grupo de vecinos interesados asumió los costos, riesgos y ejecución de una obra, aunque siempre con autorización del gobernador como superioridad en materia de policía, quien designaba una comisión al efecto. Así, en 1841 una de éstas, la cual debía actuar en el departamento 1° de campaña con beneplácito del ejecutivo, contrató con un “empresario” la apertura de un canal, precisando en una contrata el compromiso de las partes, la cual fue elevada y aprobada por aquel.⁴⁴ Años después, otra comisión, en este caso encabezada por el juez general de aguas, se encargó del presupuesto, contrato, realización e inspección final a través de “vista de ojos”.⁴⁵

Hacia 1845 este saber conectado con la apertura de calles, acequias y desagües, parece haberse identificado ya más específicamente con el término “agrimensor”, que había sido definido por el *Diccionario de Autoridades* de 1780 como “El que exercita el oficio de

⁴³ AGPM, In, C 147, D 33, 9/9/1831.

⁴⁴ AGPM, In, C 147, D 46, 5/3/1841.

⁴⁵ AGPM, In, C 147, D 56, 19/4/1845.

medir los términos de las tierras, y haciendas de las villas y poblaciones”, referencia semántica que se conservó en el publicado en 1817.⁴⁶ En efecto, a fines de aquel año, el jefe de policía y el juez general de aguas debieron pasar al paraje de Cruz de Piedra para evaluar una vía tapada junto con dos “agrimensores”, quienes luego se encargaron de practicar la apertura requerida.⁴⁷

En este sentido, se puede observar que se había ido conformando un nuevo elenco de peritos locales que tan pronto medía o tasaba tierras como informaba sobre calles y cursos hídricos (encargándose también de la obra), y de otras planificaciones. Esta diversificación de tareas de un mismo sujeto era común en un contexto en el que la especialización profesional de los oficios de agrimensor, ingeniero e hidrómetra no se había desarrollado. De hecho, los primeros, “expertos en agricultura”, se ocupaban de la medición y tasación de terrenos, división de herencias, cálculos de distancias y obras, redacción de informes técnicos y resolución de litigios (Faus Prieto, 2012, p. 84). Algunos obtendrían una titulación oficial años después, como Nicolás

⁴⁶ El *Diccionario de Autoridades* (Real Academia Española) en 1726 no registraba este vocablo.

⁴⁷ AGPM, In, C 147, D 58, 25/10/1845.

Villanueva⁴⁸, Manuel Argañaraz⁴⁹ y José Galigniana,⁵⁰ cuando fueron designados como agrimensores de número por decreto gubernamental. Otros, en cambio, fueron convocados esporádicamente por su conocimiento del terreno o el prestigio que gozaban dentro de su comunidad como sujetos “inteligentes”; así, a fines de 1820, cuando el gobierno debió repartir terrenos en pago de servicios militares, designó una comisión de sujetos cuya pericia en la gestión hídrica, pero también en el manejo de los caracteres físicos del paraje a segmentar y distribuir, era reconocida por vecinos, residentes y autoridades. Se trataba de José Herrera, ejecutor de la acequia matriz de Barriales (luego departamento de San Martín), Juan de Dios Míguez, quien había sido decurión y juez de esa acequia, y Pedro Moyano, encargado de la propiedad del general San Martín en ese paraje, y por tanto residente permanente desde hacía tiempo.⁵¹ Por su parte, otros dos vecinos convocados a la par del subdelegado para una mensura en ese mismo cuadro administrativo

⁴⁸ Villanueva tenía larga experiencia en la gestión contable e impositiva, lo que explica su participación en diversas comisiones sobre la materia, pero también demostró pericia en edificación e hidráulica (Molina, 2020, p. 13).

⁴⁹ La grafía del apellido no era estable, alternaban Argañaraz, Algañarás y Algañaraz. Se usa Argañaraz para dar uniformidad.

⁵⁰ Fue comisario de aguas de la ciudad, empadronó terrenos labrados no declarados, integró una comisión para planificar un cuartel militar y otra para rectificar el Zanjón, entre otras comisiones (Molina, 2020, pp. 12-13). También fue nombrado perito para mensurar y tasar una denuncia de tierras. AGPM, In, C Judicial Civil S, Don Nicolás Serpa denuncia tierras en Rodeo del Medio, 8/7/1848.

⁵¹ AGPM, In, C 403, D 2, 1/12/1820.

habían sido antes subdelegados de la jurisdicción,⁵² mientras que Don Bernardo Corvalán fue nombrado “perito” para una mensura, siendo vecino destacado en el Este provincial, tal como demostraría su ejercicio como comandante militar en los años subsiguientes.⁵³ Pero, además de los subdelegados, también los comisarios⁵⁴ y decuriones⁵⁵ cumplían esas tareas por sí o como veedores debido a su función de policía y justicia, las cuales ejercían, según se dijo, por el Reglamento de 1828, pero también por los posteriores de Justicia de 1834 y 1845.⁵⁶ Así, si se comisionaba a un comisario a mensurar 40 cuadras del Estado, señalando los linderos y tasándolas por “peritos inteligentes”, también un subdelegado informaba los límites de un terreno mensurado junto con otros dos vecinos reconocidos del lugar.⁵⁷

En 1850, sin embargo, el poder ejecutivo sancionó dos decretos que definían específicamente los encargados de las tareas de gestión del espacio público, comenzando a delinear un campo de acción para

⁵² AGPM, In, C 251, D 6, 10/8/1844.

⁵³ AGPM, In, C Judicial civil S, Benito Suárez denuncia terreno, 1849.

⁵⁴ AGPM, In, C 147, D 58, 28/10/1845.

⁵⁵ AGPM, In, C 147, D 10, 10/10/1814.

⁵⁶ El subdelegado cumplía estas funciones en el marco del departamento, el comisario lo hacía como magistrado intermedio en la jerarquía policial y judicial por debajo de aquel, mientras que los decuriones las ejercían como los jueces más próximos a la población. Un análisis del equipamiento institucional que articulaba estos institutos según las necesidades territoriales y normativas en el periodo (Sanjurjo, 2004, pp. 43-48).

⁵⁷ AGPM, In, C 251, D 6, 10/8/1844.

quienes dispusiesen de una serie de saberes particulares. Por un lado, estableció que las mensuras de tierras debían ser realizadas por persona competente para tener validez, designando a tres agrimensores “de número”, aunque dejando expedita la presentación a futuros candidatos evaluados por una comisión *ad hoc*, y previendo que en caso de desavenencia el gobierno nombraría otro “especial”. Estos peritos serían responsables por sus errores, debiendo pagar daños y perjuicios ocasionados, obligándoselos a acompañar su actuación con un plano (Molina, 2020b, p.7). Se fundamentó la medida en los servicios que los saberes otorgaban al bien público al evitar la conflictividad entre los particulares y el fraude al fisco, ambos problemas favorecidos por la “falta de conocimiento en persona de capacidad é inteligencia” (Ahumada, 1860, pp. 210-211). Los incluidos en el decreto fueron José Galigniana, Pablo Pescara y Manuel Argañaraz, tres sujetos ya conocidos en la gestión e intervención del espacio público local.⁵⁸ Por otro, designaba como ingeniero de la ciudad y San Vicente al segundo de ellos, el cual debía determinar el nivel de las veredas para “guardar la uniformidad” y evitar “tropiezos y dificultades en el tránsito”, planificar y dictaminar en las obras públicas a pedido del gobernador, el Jefe de Policía o el Juez de Aguas, inspeccionarlas. También se lo encargaba de la vigilancia de las construcciones, debiendo avisar al

⁵⁸ La grafía del apellido no era estable. Se usa aquí Argañaraz para uniformar.

segundo de aquellos de los peligros de derrumbe. Se le asignaba un sueldo fijo a pagar por las cajas estatales y se estipulaba que en casos de delineación las partes interesadas debían retribuirlo con medio real por cada vara implicada (Ahumada, 1860, p. 211).

Ahora bien, tanto los anteriores alarifes como estos agrimensores actuaban en todos estos aspectos referidos sobre la compleja y muy difusa frontera de los intereses y dominios públicos, por un lado, y los de los particulares, por el otro, intermediando como árbitros entre ambas esferas. Ello requería capacidad de negociación más allá de la pericia técnica que pudiesen poseer; así, por ejemplo, un informe sobre los recaudos tomados para la apertura de una calle afirmaba que el alarife había repetido las operaciones con el fin de salvar “la tenaz y tal vez caprichosa oposición” de uno de los afectados.⁵⁹ En virtud de ello, solían intervenir en el marco de procedimientos judiciales en los que, una serie de criterios jurídicos servían para solucionar las tensiones entre el bien común y los derechos esgrimidos por los propietarios afectados (Mazzitelli Mastricchio, 2018). ¿Cuáles eran los argumentos utilizados? ¿Dónde arraigaba lo jurisdiccional y dónde hincaba el recurso político-administrativo?

⁵⁹ AGPM, In, C 147, D 16, 12/11/1818.

Discursos judiciales como acción político-administrativa

Un análisis de un corpus de expedientes promovidos por vecinos y autoridades para iniciar, frenar o reanudar diversas obras en el espacio público ha permitido detectar al menos cuatro argumentos desplegados, un escenario en el que los agrimensores debieron poner a prueba su capacidad de negociación, más allá de sus saberes técnicos (Molina, 2019a).

El primero de esos argumentos detectados en el referido estudio, y que contaba con un peso ineludible a la hora de las decisiones gubernamentales, refería a la necesidad de consenso comunitario para avanzar en cualquier intervención sobre el espacio común. La delineación de calles, acequias y desagües requería el beneplácito de *todos* los implicados, pues solo así cumplía con los requisitos de justicia y equidad. Ello expresaba precisamente el perjudicado por una obra al quejarse de que quienes habían sido comisionados para la vista de ojos habían dado su informe “sin oírnos” y “sin noticia alguna nuestra”, considerando sus derechos “atropellados” con “tan injusta medida”.⁶⁰ Esto explica que la citación de los vecinos afectados en su circulación, su riego o la pérdida de terreno a favor de la obra proyectada, conformara un paso ineludible sin el cual se veía afectado el legítimo procedimiento,

⁶⁰ AGPM, In, C 147, D 59, 27/12/1845.

pudiendo servir de base para desestimar lo actuado. Lo que los peritos debían lograr era dar a cada cual lo que correspondía por medio de un honesto ejercicio de su saber, el cual les otorgaba un aura de imparcialidad relacionada con su “inteligencia”. En tal sentido, un vecino consideraba que el informe del síndico procurador para una obra hidráulica no tenía fortaleza por no ser perito en el negocio: su falta de saber lo hacía menos imparcial, por ello solicitaba la participación de quienes sí disponían de esos saberes, esto es, los alarifes existentes por entonces en la ciudad, Santiago Ayroldi y Jaime Roquer.⁶¹ Como sostenía Garavaglia (2011) al referirse a la mensura de las tierras, lo que se buscaba no era la precisión matemática, sino el consenso que garantizase la legitimidad comunitaria (p. 55). Para ello era vital la presencia de los interesados al momento de la vista de ojos y la delineación de la obra, a fin de que *in situ* pudiesen justificar su oposición o ratificar su aceptación (Molina, 2019a).

Un segundo elemento ineludible para realizar diversos trabajos era la demostración de necesidad pública, esto es, la evidencia fehaciente de que una disposición efectivamente mejoraba la calidad de vida de la población en su conjunto, y que no se trataba solo de beneficiar a ciertos particulares.⁶² De tal forma, los

⁶¹AGPM, In, C 147, D 1, 10/1/1811.

⁶² La posterior sanción de las constituciones nacional y provincial (1853-1854) definiría el marco legal al respecto. Dispuso que la propiedad era “inviolable”

vecinos podían ceder parte de sus propiedades, derechos adquiridos al riego o acceso a una vía sólo si resultaba clara la utilidad para el común; en este registro, en la oposición a un trabajo se sostenía que era un recurso “muy usado” lucrarse “injustamente” con lo ajeno, al cubrirse “con la máscara del Público” y simular “hipócritamente fines piadosos” para lograr objetivos particulares.⁶³ En ese caso, la pérdida se justificaba sólo a partir del antiguo criterio de subordinación de lo propio a lo comunitario, tal como se oficiaba al gobernador luego de una vista de ojos al sostener que era “muy sensible que por una simple oposición de intereses particulares” padezca la población tortuosidad en las calles y falta de “ese orden armonioso de los pueblos modernos”.⁶⁴ Es por ello que tenía su compensación en una indemnización que reconocía la disminución que sufría el vecino afectado, pues se afirmaba que el sacrificio hecho por el bien público “no debe ser sin indemnización suficiente de la privación ó pérdida que se le provoca” al vecino afectado.⁶⁵ De allí también que la tasación conformara un momento clave del largo procedimiento para una edificación pública, implicando que la apelación a un experto asegurara que

y que ningún habitante podía ser privado de ella “sino en virtud de sentencia fundada en ley”, agregando que la expropiación “por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada” (Ahumada, 1860, p. 238).

⁶³ AGPM, In, C 147, D 59, 27/12/1845.

⁶⁴ AGPM, In, C 147, D 19, 26/9/1820.

⁶⁵ AGPM, In, C 147, D 59, 27/12/1845.

aquel fuera equitativamente reivindicado por las varas de terreno obsequiadas al servicio general, los plantíos arrancados para una delineación vial o hídrica y hasta por los frutos en crecimiento incluidos en ellos, en tanto conformaban una riqueza potencial explícitamente reconocida al determinar los perjuicios. Así, una vecina reclamó con insistencia por el verdor de los plantíos perdidos, próximos a dar frutos y ello le fue reconocido en el dictamen correspondiente.⁶⁶

Los argumentos esgrimidos solían incorporar también la noción del mayor peso jurídico de lo antiguo respecto de lo nuevo, considerando que lo ya probado en la experiencia comunitaria poseía una legitimidad de la cual no gozaban los proyectos innovadores. Así, la construcción de una estructura para frenar las aguas que bajaban desde la montaña a la ciudad fue recurrentemente rechazada por un grupo de vecinos que no entendían la razón por la cual, doscientos años de una práctica habitual en la distribución de ellas, quería ser modificada para formar un solo curso de canalización.⁶⁷ En la misma sintonía, demostrar que una calle había estado abierta en el pasado y había beneficiado a la población, constituía una prueba sólida para fundamentar la solicitud de su reapertura, de lo que podía dar cuenta una información de testigos residentes de un barrio que habían vivido el tiempo

⁶⁶ AGPM, In, C 147, D 10, 3 y 7/12/1814.

⁶⁷ AGPM, In, C 147, D 1, 10/1/1811.

suficiente como para confirmarlo.⁶⁸ Lo no acostumbrado, entendido como aquello que no contaba con el valor otorgado por el paso del tiempo, resultaba difícil de defender en el escenario judicial, requiriendo de mucho esfuerzo de los peritos y las autoridades para demostrar que la utilidad general era proporcionalmente mayor que los perjuicios provocados a los particulares en sus usos y sus costumbres. En esta tónica, una vecina, para oponerse a una calle que se abriría, sostuvo que “de inmemorial tiempo” la vía había permanecido tapada.⁶⁹

Por último, y más allá de todos estos argumentos, la prueba judicial por excelencia tanto para mostrar los beneficios de una obra como para determinar la indemnización por los daños ocasionados, la conformaba la vista de ojos realizada por sujetos “inteligentes” de decencia indiscutible. Así, una solicitante la exigía considerando “esta diligencia en estos casos tan de cajón, necesaria de Ley, é impresindible” y, de hecho, días después remarcaba cómo su falta creaba “vicio de nulidad”, “defecto de substanciación, y de los conocimientos previos que debe formar el concepto de la causa”.⁷⁰ El saber experto basado en el manejo de técnicas de medición, en el conocimiento del valor de las tierras según su calidad y

⁶⁸ AGPM, In, C 147, D 60, 8/8/1846.

⁶⁹ AGPM, In, C 147, D 3, 14/12/1812.

⁷⁰ AGPM, In, C 147, D 10, 18/11/1814 y 3/12/1814.

la experiencia en la gestión hídrica convertía estos informes surgidos de la presencia y observación *in situ* en un eslabón ineludible del proceso, pues la pericia iba articulada a la imparcialidad, descontándose que quien tenía conocimientos podía sopesar mejor los intereses públicos y particulares en fricción que aquel que no los poseía. Se solicitaba “sujetos que sean imparciales é inteligentes” para que diesen su parecer sobre los perjuicios, ventajas y necesidad de una calle y, en caso de confirmarla, determinación de la indemnización “que de justicia” debía hacerse a los implicados.⁷¹

Junto a todos estos argumentos conviene remarcar, además, la persistencia de la apelación a recursos verbales de tipo descriptivos. Así, de la compulsa realizada en el ya referido trabajo (Molina, 2019a) sobre 18 expedientes conectados a obras públicas para los años 1810 a 1850, se detectó solo 2 que incorporaron una representación ilustrada como referencia del texto informativo de los peritos. En tal sentido, un plano se adjuntó en 1822 a la delineación de una calle y una acequia en Luján; el otro fue elaborado por dos agrimensores (Nicolás Villanueva y Manuel Argañaraz) a pedido del jefe de policía para fundamentar su informe sobre la prolongación de una vía en 1845.⁷² No había por entonces demasiado uso de herramientas gráficas como elementos de prueba; de hecho, cuando el síndico

⁷¹ AGPM, In, C 147, D 59, 27/12/1845.

⁷² AGPM, In, C 147, D 21, 26/2/1822; AGPM, In, C 147, D 58, 28/10/1845.

procurador en 1811 consideró necesario levantar un plano para determinar el mejor curso para las aguas que bajaban del piedemonte al casco urbano, el cabildo creyó que era demasiado costoso, considerando que bien podía “resolverse con una vista de ojos” realizada por el alarife de la ciudad.⁷³ Prevalecía, de tal modo, una modalidad “notarial” de la gestión espacial en la que el modo de garantizar las propiedades y solucionar los conflictos de intereses se sostenía sobre recursos descriptivos y narrativos, no gráficos (Mazzitelli Masticchio, 2018, p. 10). En tal sentido, y tal como lo expresa el término mismo, las escrituras de venta, permuta o donación describían verbalmente las lindes de las propiedades, y no requerían la presentación de un plano de complemento.

En efecto, las mensuras de terrenos seguían un patrón descriptivo desplegado por los peritos, quienes puntualizaban desde dónde partían para medir, los accidentes de terreno con los que se topaban, cuantificando las distancias entre los hitos, las cordeladas utilizadas e, incluso, aportando datos sobre la calidad de los suelos, los cultivos y el acceso hídrico. Esto hizo, por ejemplo, José Galigniana, designado por el gobierno para mensurar y tasar un terreno baldío en 1848, y si bien acompañó su informe con un croquis de referencia, narró todas las actividades realizadas sobre

⁷³ AGPM, In, C 147, D 1, 21/1/1811.

los puntos y criterios de referencia adoptados: ante las partes interesadas midió una cuerda con “50 varas españolas” y la puso en el “arroyuelo” del norte de las tierras en cuestión, extendió “rumbeando” al sudoeste 16 cordeladas que hacían 5 y un tercio de cuadra hasta la orilla del carril, de allí tomó al sudeste hasta tocar la acequia de la testamentaria de Moyano y “enfrentan con la esquina del potrero de Don Juan Cornelio Moyano”. Describió también lo medido hacia cada punto cardinal hasta llegar al lugar de partida, agregando que el terreno era dificultoso para el riego, pedregoso “con ripio grande”, cruzado por quebraduras y amenazado por ciénagas, y en base a ello estipuló el importe que el denunciante debía pagar.⁷⁴ Siguiendo el mismo procedimiento, otra información para verificar la propiedad de un vecino que no tenía títulos de dominio también apeló a recursos verbales dentro de testimonios judiciales tomados por un comisionado para demostrar la posesión y los trabajos realizados para reivindicar la propiedad.⁷⁵ En tal sentido, y como mostraron Gautreau y Garavaglia (2011), se buscaba un consenso comunitario en torno de los límites propietarios más que una definición matemática aséptica, por lo que la precisión no era absoluta sino

⁷⁴ AGPM, In, Judicial Civil C S, Don Nicolás Serpa denuncia tierras en Rodeo del medio, 14/6/1848. Véase otra medición en AGPM, In, Protocolo 254, f.43v, 17/10/1849.

⁷⁵ AGPM, In, C 403, D 24, 24/4/1851.

relacional a otros terrenos, apoyándose en elementos contextuales más que técnicos (pp. 81-82).

Ya durante la década de 1850 esta situación comenzó a cambiar, tanto en la práctica como en la norma, expresado esto último en el ya referido nombramiento de agrimensores de número y en la exigencia creciente de cartografía como elemento de prueba dentro de las disputas judiciales iniciadas entre particulares o entre estos y el gobierno, superando el rol como elemento complementario dentro del procedimiento (Molina, 2020a). El impulso institucional dado a las formas de registro visual del territorio estaba previsto en aquel decreto de nombramiento de agrimensores de 1850, pues allí se establecía la obligatoriedad de que toda mensura fuera respaldada con un plano, como ya se dijo. Pero a tono con ello, también se incrementó la minuciosidad en los dictámenes solicitados a los agrimensores,⁷⁶ mientras que la falta de “lindes perfectas” entre las propiedades comenzó a ser conceptualizada como un problema para plantear obras públicas.⁷⁷ La incorporación de recursos gráficos evidenció el creciente peso de la tecnología del territorio, mientras que la construcción de un archivo de mensuras y planos comenzó a considerarse clave para aprovechar la acumulación sucesiva de materiales, es decir, de capital informacional; la credibilidad de ese

⁷⁶ AGPM, In, C 102, D 14, 4/4/1854; AGPM, In, C 148, D 32, 23/8/1852.

⁷⁷ AGPM, In, C 148, D 32, 24/8/1852.

corpus documental en formación articulaba la legitimidad otorgada por la titulación estatal (agrimensor, ingeniero, jefe del DT), con el capital social reconocido que fundaba la autoridad personal de los poseedores de esos saberes (Molina, 2020b), pero esto es algo que se desarrollará en el próximo capítulo de este libro, en el texto de Lucía Cortez.

Algunas consideraciones finales

En este capítulo se ha intentado marcar los trayectos normativos, institucionales y empíricos a través de los cuales, en una especie de movimiento de “mamushkas”, se fueron encuadrando las obras públicas como una cuestión propia de la función de policía, de ésta como parte de la acción de gobernar, y de las estrategias de esta última para obviar la vía judicial e intentar transitar por los intersticios político-administrativos.

Si la Real Ordenanza de Intendentes no pareció tener un efecto inmediato en la antigua práctica capitular de hacerse cargo de los problemas materiales de la *polis*, en tanto los mismos vecinos debieron seguir solucionando los problemas ocasionados por la falta o exceso de agua en una zona árida que pasaba de tener que cuidarla con minuciosidad a contener los aluviones que bajaban de la montaña, el proceso revolucionario cambió los tantos y las reglas del juego. En efecto, la creación a fines de 1813 de la gobernación intendencia de Cuyo con Mendoza como ciudad cabecera implicó la

instalación de una autoridad superior con las cuatro causas en ella, debiendo ajustarse la cadena de mando en materia de policía. Así, si los decuriones (ya multiplicados en la espacialidad de la jurisdicción urbana y rural) quedaron bajo la vigilancia del regidor juez de policía del cabildo, éste fue subordinado directamente al gobernador, aunque en la práctica las múltiples tareas encargadas a los primeros implicó que tanto San Martín como después Luzuriaga se dirigieran a veces a ellos sin intermediarios, vigilando incluso por sí el cumplimiento de sus órdenes. Para fines de la década de 1810, el hecho de que el ramo policial pertenecía a la órbita de quien ejerciese el superior gobierno de la jurisdicción delineaba una jerarquía bastante clara, la cual terminó de consolidarse en los años siguientes.

En este sentido, si las discusiones y tensiones entre Sala representativa y cabildo por la realización de las obras públicas hidráulicas clave para la ciudad generaron problemas en el primer lustro de los '20, desde mediados de 1824 las decisiones legislativas y las prácticas institucionales fueron delineando las esferas de acción que ya el Reglamento de 1828 vino a fijar. Un jefe de policía en la cúspide, elegido y sometido a las decisiones del gobernador, era el encargado de realizar, vigilar y reprimir una gran variedad de comportamientos en el espacio público que no solo tenía que ver con la moralidad o la prevención del delito, sino también (y

con mucho énfasis) con el cuidado material de aquel. De tal forma, los edificios de las reparticiones gubernamentales (de las cárceles a los hospitales, de las escuelas a los cementerios), las calles, las plazas, los caminos, quedaban bajo su supervisión no solo en su aspecto funcional sino también infraestructural. Para ello contaría con la colaboración del ingeniero de la ciudad, y de autoridades inferiores que se engarzaban en la cadena de mando delimitada por la referida normativa. Si los comisarios funcionaban como goznes importantes, la clave del sistema parecían ser los decuriones, en tanto eran quienes se encargaban en la vida cotidiana y en contacto estrecho (y hasta íntimo) con la población de sus cuarteles de hacer cumplir los artículos del Reglamento y de ejecutar las tareas que se le encomendasen derivadas de él.

El fortalecimiento de la esfera de acción del gobernador, con recursos institucionales propios que le permitían escaparse por los intersticios político-administrativos y evitar los trayectos judiciales propios de un paradigma jurisdiccional, parecía consolidarse si uno focaliza la mirada en los libros copiadores, la correspondencia entre aquel, el jefe de policía y las autoridades subalternas, lo mismo que si se centra la mirada en ciertas normativas que definían atribuciones y ámbitos de intervención del espacio público. Sin embargo, si se indaga en los argumentos jurídicos esgrimidos en el contexto de obras proyectadas, iniciadas o frenadas en

la espacialidad común se ve que los enredos entre justicia y gobierno seguían siendo fuertes y sólidos. Por mucho que se declarase la necesidad pública de la apertura de una calle o de una acequia, lograr el consenso comunitario siguió siendo clave, sobre todo respecto de los afectados por aquellas. El peso jurídico de lo antiguo, es decir, aquello que la costumbre había demostrado como bueno, conformaba un hueso duro de roer en la escena judicial. Sin embargo, la vía de la superioridad de lo público por encima de los intereses particulares pareció convertirse en el intersticio para que la capacidad política gubernamental lograra los objetivos propuestos en cada ocasión. Y en ello los informes de quienes poseían saberes específicos se convirtieron en una herramienta fundamental. En los años siguientes al periodo aquí abordado este camino se consolidaría, sobre todo cuando lo hiciera simultáneamente (y ello no es casual) el elenco de peritos agrimensores en torno y dentro del Departamento Topográfico, tal como se verá en el próximo capítulo.

Referencias bibliográficas

Academia Nacional de la Historia (1988). *Actas de la Legislatura de Mendoza (1820-1827)*. Academia Nacional de la Historia.

Agüero, A. (2006). Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional. En M. Lorente Sariñena (Coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: Hacia la España de 1870* (pp. 19-56). Consejo General del Poder Judicial-Centro de Documentación Judicial.

Agüero, A. (2018). Republicanismo, Antigua Constitución o *gobernanza doméstica*. El gobierno paternal durante la Santa Confederación Argentina (1830-1852). *Nuevo Mundo, Mundo Nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.72795>

Ahumada, M. (1860). Código de las leyes, decretos y acuerdos que sobre administración de justicia se ha dictado la provincia de Mendoza. El Constitucional.

Albornoz Vásquez, M.E. (2019). Peritos en medir, sibujar y definir las tierras. Notas para el estudio y catastro de los agrimensores en Chile, siglos XVI-XIX. *Revista Historia y Justicia*, 13, 1-35. <https://journals.openedition.org/rhj/2489>

Álvarez Correa, L. (2014). *Catastro de propiedad en Chile: orígenes y evolución* [Tesis de doctorado, Universidad de Barcelona].

Anguita Cantero, R. (1998). La planimetría urbana como instrumento para la transformación de la ciudad en el siglo XIX: la incidencia de los planos geométricos de población en España. *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, 169, 563-589. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1213371>

Anguita Cantero, R. (1992). Las ordenanzas municipales como instrumento de control de la transformación urbana en la ciudad del siglo XIX. *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, 23, 463-482.

Ayrolo, V. y Verdo, G. (Coord.) (2016). Dossier Las provincias antes de la Nación en la Argentina. Entre la autonomía, la soberanía y la independencia. *Programa Interuniversitario de Historia Política*. <http://www.historiapolitica.com/dossiers/provincias-ante-la-nacion/>

Barriera, D. (2012a). Instituciones, justicias de proximidad y derecho local en un contexto reformista: designación y regulación de “jueces de campo” en Santa Fe (Gobernación-Intendencia de Buenos Aires) a fines del siglo XVIII. *Revista de Historia del Derecho*, 44, 1-28. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/420540>

Barriera, D. (2012b). Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho. *Pol-His. Boletín Bibliográfico electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, 10, 50-57. http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis10_BARRIERA.pdf

Barriera, D. (2018). Del gobierno de los jueces a la desjudicialización del gobierno. Desenredos en la trenza de la cultura jurisdiccional en el Río de la Plata. Santa Fe (1780-1860). En A. Agüero; A. Slemian y R. Fernández de Sotelo (Coords.), *Jurisdicciones, Soberanías, Administraciones: configuración de los espacios políticos en la construcción de los estados nacionales en Iberoamérica* (pp. 371-406). Universidad Nacional de Córdoba-El Colegio de México.

Bohoslavsky, E. (2014). El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943). Algunas discusiones historiográficas. *Revista Sociedad y Economía*, 26, 17-40. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99630967009>

Bragoni, B. (2003). El tumulto y la plaza. Corporación y pueblo en la configuración del poder mendocino, 1824. En B. Dávila; M. Germain; C. Gotta; A. Manavella y M.L. Múgica (Eds.), *Territorio, memoria y relato en la construcción de identidades colectivas* (pp. 211-218). Universidad Nacional de Rosario, tomo III.

Bressan, R. (2018). Registrar, ordenar y planificar. El Departamento Topográfico de Entre Ríos, 1871-1883. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 17, 1-25. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/73547>

Cacciavillani, P. (2021). Celebrar lo imposible. El Código Civil en el régimen jurídico de la propiedad: Córdoba entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory.

Canedo, M. (2014). El 'restablecimiento' del Departamento Topográfico de Buenos Aires. Política y gestión de un proyecto con consenso (1852-1857). *Andes*, 25 (2), 1-29. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-8090201400020003&script=sci_abstract

Cirvini, S. (1989). *La estructura profesional y técnica en la construcción de Mendoza. (I) Los agrimensores*. Instituto de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo.

Comadrán Ruiz, J. (1962). Nacimiento y desarrollo de los núcleos urbanos y del poblamiento de la campaña del País de Cuyo durante la época hispana (1551-1810). *Anuario de Estudios Americanos*, XIX, 145-246.

D'Agostino, V. (2014). Expansión estatal, política de tierras y desarrollo de la repartición topográfica de Buenos Aires. *Población & Sociedad*, 21(2), 15-48. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/9715>

Faus Prieto, A. (2012). Del campo al gabinete. La obra cartográfica del agrimensor e hidrómetra Francisco Aparisi y Ferrandis (Valencia, 1732-1806). *Investigaciones geográficas*, 57, 81-100. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17624574004>

Favelukes, G. (2007). Para el mejor orden y policía de la ciudad: reformas borbónicas y gobierno urbano en Buenos Aires. *Seminario de Crítica*, 158, 1-16. <https://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0158.pdf>

Fraile, P. (2007). La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (245-62). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1389>

Fraile, P. (2012). Razón, espacio, ciudad y territorio: de Sinapia a Valentín de Foronda. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI (418-17). <http://ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-17.htm>

Garavaglia, J. C. (2011). ¿Cómo se mide la tierra? Las mensuras en el Río de la Plata, siglos XIX y XX. En J.C. Garavaglia y P. Gautreau (Eds.), *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX* (pp. 27-61). Prohistoria-State Building en LatinAmerica.

Garavaglia, J. C. y Gautreau, P. (Eds.) (2011). *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*. Prohistoria-State Building en LatinAmerica.

Garriga, C. (2009). Gobierno y Justicia: el Gobierno de la Justicia. En M. Lorente (Dir.). *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes* (pp. 47-113). Consejo General del Poder Judicial. Recuperado de: https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/125_garriga.pdf [pp.1-40]

Gaudin, G. y Ponce Leiva, Pilar (Coords.) (2019). Dossier El factor distancia en la flexibilidad y cumplimiento de la normativa de la América Ibérica. *Les Cahiers de FRAMESPA. Nouveaux champs de l'histoire social*, 30. <https://journals.openedition.org/framespa/5426?lang=es>

Gautreau, P. y Garavaglia, J.C. (2011). Inventando un nuevo saber estatal sobre el territorio: la definición de prácticas, comportamientos y agentes en las instituciones topográficas de Buenos Aires, 1824-1864. En J.C. Garavaglia y P. Gautreau (Eds.). *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX* (pp. 62-96). Prohistoria-State Building en LatinAmerica.

González Leandri, R. (2006). Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso. *Anuario IEHS*, 21, 333-344.

Harley, B. (2005). La nueva naturaleza de los mapas. Ensayos sobre la Historia de la cartografía. Fondo de Cultura Económica.

Lois, C. (2019). Técnica, política y 'deseo territorial' en la cartografía oficial de la Argentina (1852-1941). *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, X (218-52). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-52.htm>

Maizón, A. S. (2013). Construyendo el territorio: contexto institucional, prácticas y dinámica de la agrimensura en la provincia de Córdoba. Fines del siglo XIX. *Revista Brasileira de História da Ciência*, 6 (1), 89-105. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/8476>

Martínez, C. y Rodríguez Arrillaga, L. (2021) (Coord.). Dossier Transitar el espacio: imágenes cartográficas, relatos y experiencias sobre el terreno (siglos XVI-XX). *Claves. Revista de Historia*, 7 (13).

<https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/claves/issue/view/95>

Mazzitelli Mastricchio, M. (2018). Los 'Jueces de la Medida', el rol de los agrimensores entrerrianos en el Departamento Topográfico de Entre Ríos (1849-1871). *Revista Brasileira de História da Ciência*, 1 (1), 7-19. https://www.sbh.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=2837

Molina, E. (2010). De los esfuerzos por institucionalizar la campaña circundante a la consolidación de los jueces inferiores como mediadores sociales en una región periférica del Imperio español, Mendoza, 1773-1810. En B. Durad, M. Fabre et M. Badji (Dir.). *Le juge et l'outre-mer: Justicia litterata: aequitate uti? La conquête de la toison?* (pp.17-48). Centre d'histoire judiciaire éditeur-Recherche de l' UMR 5815 'Dynamiques du droit' CNRS-Faculté de Droit-Université Montpellier I.

Molina, E. (2019a). Agrimensores, gobierno y derechos en prácticas institucionales de ordenamiento territorial. Jurisdicción de Mendoza, 1850-1860. *Revista Historia y Justicia*, 13, 1-34. <http://journals.openedition.org/rhj/2628>

Molina, E. (2019b). Justicia de aguas y vínculos comunitarios (San Martín, Mendoza, Argentina), 1814-1859. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 105, 1-32. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482019000300103, consultado el 7 de octubre de 2019

Molina, E. (2020a). Experiencia territorial y recursos cartográficos para un estado provincial. Mendoza (Argentina), 1849-1860. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 26 (1), 15-39. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/11792/11232>

Molina, E. (2020b). Saberes, territorio y estatalidad: Departamento Topográfico y agrimensores en Mendoza, 1850-1860. *Revista*

Avances del CESOR, 17 (23), 1-22. <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/AvancesCesor/article/view/1286/1574>

Molina, E. (2020c). Tierras y relaciones comunitarias, territorialización y espacialización política. El caso de Barriales, jurisdicción de Mendoza (1800-1819). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 55 (2), 93-126. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/144776>

Molina, E. (2021). Herencias, proyectos y agenda pública para un orden provincial. El caso de Mendoza 1820-1828. *Trabajos y comunicaciones*, 54-e151, 1-19. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.12808/pr.12808.pdf

Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2009). El Estado como problema o un problema en el Estado. Algunas reflexiones sobre el abordaje de lo estatal [Ponencia, VIII Reunión de Antropología del Mercosur, Universidad Nacional de San Martín]. <http://www.aacademica.org/carla.villalta/38>

Page, C. (2005). Formación y desarrollo de las reparticiones oficiales de agrimensura, ingeniería y arquitectura. Profesionales con actuación en Córdoba. 1850-1900. *Revista de la Junta Provincial de Historia de Córdoba*, 22, 141-160.

Peña y Lillo, S. (1937a). General José Albino Gutiérrez, Juan de Dios Correas y Juan Corvalán. Best Hermanos.

Peña y Lillo, S. (1937b). Gobernadores de Mendoza. El gobernador Pedro Molina. Best Hermanos.

Pesoá Marcilla, M. (2017). Orígenes y etapa formativa del Departamento Topográfico de Buenos Aires (1824-1851). *Boletín Americanista*, 75, 153-172. <https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/20244>

Prieto, M. del R.; Rojas, F.; Castrillejo, T. y Hernández, F. (2012). Procesos ambientales y construcción del territorio a partir de un estudio de caso: la ciénaga de Bermejo, oasis Norte de Mendoza,

1810-1930. *Revista de Historia Argentina y Americana*, 47 (2).
<https://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=8457>

Real Academia Española (1726, 1738, 1780). *Diccionario de Autoridades*. <http://web.frl.es/DA.html>

Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos-Aires (1782). Imprenta Real.

Requena Hidalgo, J. (2013). *Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea*. Tesis de Doctorado en Geografía, Planificación territorial y gestión ambiental. Universidad de Barcelona, Barcelona, España.

Roldán, D.; Pascual, C. y Vera, P. (2015). El espacio público urbano como concepto y materialidad. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 13, 19-35. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/179467>

Sanjurjo, I. (2004). La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al orden liberal. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Sanjurjo, I. (1995). *Muy Ilustre Cabildo, Justicia y Regimiento. El cabildo de Mendoza en el siglo XVIII. Estudios Institucional*. Facultad de Filosofía y Letras-Universidad Nacional de Cuyo.

Torre, A. (2018). Micro/macro: ¿local/global? El problema de la localidad en una historia espacializada. *Historia crítica*, 69, 37-67. <http://doi.org/10.7440/histcrit69.2018.03>

Urteaga, L. (2008). Dos décadas de investigación sobre la Historia de la Cartografía catastral en España (1988-2008). *CT Catastro*, 63, 7-30. https://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct63/c63_2.pdf

Vaccaroni, M. A. (2020). La policía y el proceso de territorialización de la ciudad de Buenos Aires, Medio siglo de proyectos, 1782-1824.

Quinto Sol, 24 (1), 1-22. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/174558>

Vallejo, J. (2009). Concepción de la Policía. En M. Lorente, M. (Dir.). *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes* (pp. 117-144). Consejo General del Poder Judicial. Recuperado de: https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/125_vallejo.pdf [pp.1-23]

Capítulo 2

El Departamento Topográfico mendocino (1853-1887). La trayectoria de una agencia estatal desde la tarea realizada por sus protagonistas⁷⁸

Lucía Cortez

Introducción

Durante el proceso de organización y consolidación del Estado nacional, a mediados del siglo XIX, los gobiernos provinciales advirtieron la necesidad de conocer el territorio en el cual actuaban, ya que el registro administrativo de la tierra los dotaba de un capital informacional que habilitaba una incidencia material y simbólica sobre el territorio y una mayor capacidad de

⁷⁸ Este trabajo se enmarca en una beca doctoral de CONICET (2020-2025), cuyo plan de investigación lleva por título “Trayectorias de instituciones y gestores vinculados al proceso de apropiación territorial del Estado provincial en Mendoza, fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX”, bajo la dirección de la Dra. Eugenia Molina. Cabe marcar que la beca se otorgó en el marco del Proyecto de Unidad Ejecutora de CONICET Convocatoria 2018 “El Estado Argentino y sus gestores: trayectorias, identidades y disrupciones, 1852/3-2010. De lo disyunto a lo complejo” (Responsable científico: Dra. Beatriz Figallo. Código 22920180100003 CO. Periodo 2019-2024).

transformarlo. Las vías de análisis acerca de este trayecto mediante el cual el Estado adquiere cierta masa de datos territoriales y proyecta a partir de ellos distintas políticas han sido múltiples. Recientes investigaciones han permitido identificar dos líneas de investigación que se han desarrollado articuladas entre sí. Por un lado, aquella que se ha focalizado en el proceso de formación de oficinas y agencias estatales destinadas al registro catastral, su origen y evolución y, por el otro, una que se ha interesado en los agrimensores, la institucionalización de sus saberes, sus trayectorias y formación (Álvarez Correa, 2014; Bressan, 2017; Canedo, 2014; D'Agostino, 2012; Garavaglia y Gautreau, 2011; Maizón, 2013; Mazzitelli Masticchio, 2018; Molina, 2018b, 2019a; Page, 2005; Pesoa Marcilia, 2017).

La primera línea de indagación ha mostrado cómo las Comisiones y los Departamentos Topográficos provinciales tuvieron tareas comunes: eran los encargados de todas las mensuras de tierras privadas y públicas; tenían la responsabilidad de examinar y dirigir a los agrimensores que actuaban en sus jurisdicciones; se encargaban del ordenamiento territorial, como también de todas las tareas vinculadas a la irrigación y al diseño y gestión del espacio público. Otra de las cuestiones que aparecen como una tendencia coincidente es que, a medida que fue pasando el tiempo, se asistió a una especialización cada vez mayor

en las tareas, generando modificaciones en su organigrama y diversificaciones institucionales. Así, en Córdoba, el Departamento Topográfico se dividió en la sección de Geodesia, Obras Públicas e Irrigación (Maizón, 2013) y en Buenos Aires terminó siendo absorbido por el Ministerio de Obras Públicas (Canedo, 2014; D'Agostino, 2012; Garavaglia y Gautreau, 2011, p.63-95; Pessoa Marcilia, 2017).

Por otro lado, aquella perspectiva vinculada con los elencos técnicos de esas oficinas estatales se ha enfocado en las personas que contaban con el saber requerido para las tareas relativas al conocimiento del territorio, en principio, los agrimensores. Si bien es cierto que también ingenieros y, posteriormente, arquitectos tuvieron su incidencia, priorizamos las trayectorias de los agrimensores ya que eran “detentores de un capital cultural, es decir, de un capital socialmente sancionado y que para ese momento histórico se revistió de un carácter vigente: la mensura, delineación y representación gráfica de la realidad” (Maizón, 2013, p. 90). Tal como sucedía en Mendoza hacia 1845, donde “este saber conectado con la apertura de calles, acequias y desagües parece haberse identificado ya más claramente con el término agrimensor” (Molina, 2019a, p. 5).

Según lo que estos estudios expresan, estas nacientes oficinas tenían una organización jerárquica y generalmente un elenco técnico estable, la misma gente

en distintos cargos con ciertas lógicas internas de ascenso o permanencia (Canedo, 2014). En una etapa inicial, la mayoría de los agrimensores habrían provenído del extranjero, hasta mediados del siglo XIX; así, en el caso chileno, habrían sido particularmente franceses (Álvarez Correa, 2014). Esta ecuación cambiaría en Argentina recién a finales de siglo XIX y principios del siglo XX cuando la “Academia Nacional de Ciencias” de Córdoba obtuviera el rango de facultad dentro de la Universidad en 1876 y habilitara el estudio y profesionalización de la agrimensura (Page, 2005). Hasta ese momento, Garavaglia y Gautreau (2011) plantean que, al menos en Buenos Aires, los agrimensores debían “probar” ante el Departamento Topográfico que contaban con ese capital cultural en el oficio. Esto explicaría que cada una de las oficinas estatales provinciales dispusiera de un reglamento que establecía cómo debía ser el proceso de habilitación de los agrimensores y, particularmente allí en la sede bonaerense, se creara una Escuela Especial para homogeneizar los métodos y la cultura laboral, rindiendo los aspirantes un examen de conocimientos teóricos y luego cumpliendo un período de “adiestramiento”, de salidas al campo con algún agrimensor ya habilitado. No obstante, otra de las cuestiones señaladas por la literatura atiende a la dimensión simbólica de su labor. Como ha mostrado Malena Masticchio Mazzitelli (2018), los agrimensores en tanto “jueces de la medida” tenían la

responsabilidad, a través de sus actos, de generar el consenso social necesario para alcanzar la legitimación de la intervención material y simbólica territorial por parte del Estado.

Respecto de la necesidad de los gobiernos provinciales de conocer con mayor profundidad el territorio para, de esa manera, incidir activamente en él, el caso mendocino no representa ninguna excepción. En mayo de 1853 mediante un decreto, el gobernador de ese momento, Pedro Pascual Segura, dispuso la Creación de un Departamento Topográfico en el marco del proceso de construcción y posterior consolidación de un aparato estatal de dimensión provincial, sustentado en la Constitución provincial de 1854, que incluía a su vez la implementación de reformas y dispositivos territoriales con el objeto de legitimar el nuevo orden político comandado por una élite que si bien, en términos generales, se caracterizaba por su cohesión, no dejaba de fraccionarse ante situaciones coyunturales, tal como los escenarios electorales o el tratamiento de una ley particular (Bragoni, 2010; Fucili, 2019; García Garino, 2016). Por otro lado, como plantean los estudios encarados desde la perspectiva de una historia económica regional, Mendoza estaba transitando el pasaje de un modelo productivo basado en la ganadería comercial con agricultura subordinada (1850-1880) hacia un modelo agroindustrial centrado en la vitivinicultura, proceso que estuvo signado por un

afianzamiento del capitalismo y el traspaso de la influencia de la oligarquía modernizadora que habría dominado el poder político y económico hasta que este último, a partir de la década de 1870, habría pasado a manos de una burguesía de origen inmigratorio (Richard Jorba, 2010, p. 20-26).

En este capítulo buscamos, a partir de la lectura de fuentes originales conservadas en el Archivo General de la Provincia de Mendoza (en adelante, AGPM), reconstruir la trayectoria de esa oficina estatal desde su creación en 1853 hasta el año 1887, cuando luego de una reorganización interna administrativa, quedó subordinada al Departamento de Obras Públicas. Lo haremos desde una perspectiva vinculada con el estudio del Estado y sus agencias a partir de recientes investigaciones que han configurado y enriquecido este campo historiográfico (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Morresi y Vonmaro, 2011; Plotkin y Zimmermann, 2012; Soprano y Di Liscia, 2017). Este trabajo busca aportar a un estudio del Estado en tanto relación social, personalizado en sus agencias (Departamento Topográfico) y sujetos (agrimensores e ingenieros), los cuales tuvieron trayectorias particulares, siendo portadores de un saber que legitimó su intervención en el territorio y en el control social de una población determinada precisamente en ese Estado, aún en construcción. Es decir, atenderemos al despliegue y

consolidación de una cierta burocracia incipiente en un lugar y tiempo específico: Mendoza entre 1853 y 1887.

Para poder atender con mayor precisión a las particularidades que caracterizaron al Departamento Topográfico en todos esos años, hemos periodizado su historia en tres etapas, las cuales conforman, al mismo tiempo, las tres partes que componen este capítulo. En ese sentido, el primer apartado está orientado al estudio de la primera de ellas, en la cual el Departamento empieza a organizarse y abarca el período que inicia en 1853 cuando un decreto provincial estableció su creación hasta el año 1861 cuando un terremoto provocó, entre otras cosas, la pérdida del espacio físico en el que la oficina funcionaba. El segundo focalizará, en la época en la que el Departamento se caracterizó por ser una oficina itinerante, abarca los años 1861 hasta 1870, cuando se estableció un nuevo lugar para desarrollar las actividades y se le asignaron más recursos de los que había dispuesto hasta ese momento. Por último, el tercero se ocupará del periodo que comienza en 1870, año en el que es posible ubicar la reactivación y consecuente consolidación del Departamento como agencia estatal especializada en el gobierno del territorio mendocino hasta el año 1887, cuando luego de una reorganización administrativa deja de figurar como dependencia autónoma.

Los primeros años del Departamento Topográfico como agencia estatal: organización y puesta en marcha de la oficina (1853-1861)

Ante “la necesidad urgente de crear un departamento topográfico, que pueda servir para la dirección de todas las obras públicas, delineación de pueblos, caminos calles i edificios, traza i formación de mapas i planos que arregle i metodice el ejercicio de los agrimensores”,⁷⁹ el 16 de mayo de 1853 el gobernador de Mendoza decretó la conformación de una Comisión Topográfica que también tendría a su cargo tareas estadísticas. Sería liderada por quien hasta ese momento se desempeñaba como director de Obras Públicas, Carlos María Rivarola. Formaría parte de ella el ingeniero de la ciudad, Pablo Pescara, y se nombraría en los días siguientes a una persona destinada a hacerse cargo de aquellas tareas de acumulación de datos diversos sobre la provincia. La decisión de poner al mando a Rivarola, cuya trayectoria recuperaremos en las próximas líneas, adelantaba, al menos en parte, el tipo de tareas que la administración local entendía que esta nueva agencia debía asumir.

Según lo estipulado por el decreto, la Comisión Topográfica debía abocarse, en términos generales, a todo lo relativo a límites y distribución de tierras públicas y particulares, a la delineación de calles y caminos, al levantamiento de planos, formación,

⁷⁹ AGPM, Independiente (In), Registro oficial, 16/05/1853, folio (f). 2.

indicación e inspección de las obras públicas y, puntualmente, al control y dirección de los agrimensores.⁸⁰ A partir de 1853, se volvió requisito obligatorio que éstos presentaran en la oficina todos los planos confeccionados por ellos para que, luego de su examen y aprobación por parte de quien fuera director del Departamento, se registrara y archivara una copia. Por último, se sumaban tareas más vinculadas a lo judicial en tanto se planteaba la necesidad de “informar al Gobierno, Juzgados i Tribunales de Justicia sobre las mensuras practicadas i en las cuestiones que se susciten sobre propiedad territorial”,⁸¹ como también se le adjudicaban todas aquellas “funciones del Tribunal Topográfico en los asuntos contenciosos i juicios de la facultad”,⁸² es decir, eran los miembros de la Comisión⁸³ los que debían intervenir y decidir en los conflictos que emergieran dentro de su órbita de acción y conocimiento, reconociéndoles de esa manera un saber especializado.

A partir de ese decreto, comenzó una primera etapa de la historia de esta agencia estatal en la que los recursos, tanto materiales como humanos, eran escasos. Quienes asumían la dirección de la oficina vieron dificultada la

⁸⁰ Estas tareas y obligaciones están detalladas entre los artículos 2° y 4° del decreto de creación de la Comisión Topográfica, AGPM, In, Registro oficial, 16/5/1853, f. 2.

⁸¹ AGPM, In, Registro oficial, 16/5/1853, artículo 7, f. 2.

⁸² AGPM, In, Registro oficial, 16/5/1853, artículo 1, f. 2.

⁸³ Según los documentos consultados era indistinto el uso de los términos Comisión Topográfica y Departamento Topográfico.

continuidad en sus cargos, pero también la concreción de muchas de las tareas que se proyectaron. Esta situación se intensificó aún más cuando en 1861 un terremoto destruyó por completo a la ciudad y diezmó a un tercio de la población urbana (Cirvini, 1986; Ponte 1986), dejando al Departamento Topográfico sin espacio físico y disminuyendo su personal. Siguiendo esa línea, el rastreo de firmas en la documentación producida en nombre del Departamento Topográfico en los 81 oficios originales conservados en el AGPM entre 1853 y 1861 permitió identificar quiénes, de manera efectiva o interina, ocuparon el cargo de jefe o director⁸⁴ (Cuadro n°1) del mismo, como también reconocer, por un lado, cuál fue la impronta que intentaron darle durante su ejercicio a las tareas de la oficina y, por el otro, qué obras se realizaron efectivamente.

El primero de ellos, Carlos María Rivarola, fue un ingeniero que vivió en la Provincia de San Juan y que en los años anteriores a la creación del Departamento había trabajado en dos obras emblemáticas “que le dieron fama en la región: el dique sobre el río San Juan y un pequeño teatro en la Ciudad” (Cirvini, 1989, p. 55). A partir de mayo de 1853 se hizo cargo de la dirección de la nueva oficina y, más allá de los numerosos actos

⁸⁴ Al igual que el ejemplo anterior del uso indistinto entre Comisión Topográfica y Departamento Topográfico, lo mismo sucedía con las designaciones de director y jefe del Departamento Topográfico.

administrativos en los que su nombre figura,⁸⁵ la tarea quizás más importante fue la de levantar el primer plano topográfico general de la provincia, el cual pasó a ser uno de los baluartes de los sucesivos inventarios del Departamento.⁸⁶

Cuadro n°1: Directores del Departamento Topográfico (1853-1861)

Directores del Departamento Topográfico (1853-1861)	
Nombre	Período
Carlos M. Rivarola	Mayo 1853 – Febrero 1854
Gerónimo Galigniana	Febrero 1854 – Marzo 1854
Carlos M. Rivarola	Marzo 1854 – Agosto 1855
José Galigniana	Agosto 1855 – Julio 1858
Fernando Berghman(s)	Julio 1858 - Octubre 1858
Jenaro Abasolo	Octubre 1858 – Enero 1859
Eusebio Galigniana	Enero 1859 – Abril 1859
Fernando Berghman(s)	Abril 1859 – Junio 1861

Fuente: Elaboración propia a partir de AGPM, In, C 34, D 2-46.

Una de las cuestiones más relevantes del intervalo en el que Rivarola se desempeñó como jefe es que mantuvo una relación directa con el gobernador de la provincia, Pedro Pascual Segura, con Vicente Gil, quien ocupara el cargo de ministro de Gobierno en 1853 y con Juan Ignacio García que lo reemplazó en el año siguiente. A

⁸⁵ Se trata de 16 documentos de un total de 81 que se inscriben en esta etapa establecida para este trabajo. AGPM, In, Carpeta (C) 34.

⁸⁶ AGPM, In, C 34, D 6, 23/2/1854, f. 3 y AGPM, In, C 34, D 6, 3/10/1854, f. 6.

modo de ilustración, en marzo de 1854, Rivarola remitió un presupuesto para su aprobación y, como introducción, mencionó: “adjunto a U. el presupuesto de la refacción cd la Iglesia Matriz que me fue encomendado por su excelencia, el sr. Gobernador verbalmente”.⁸⁷

Durante ese primer año Rivarola buscó, por un lado, completar el equipo técnico del Departamento. A los pocos meses de comenzar su tarea, sugirió al oficial mayor del ministerio, “por la notable falta que hace”,⁸⁸ la incorporación de Julio de Beruti, quien venía desempeñándose *ad honorem* como oficial. Al parecer, ese pedido no tuvo una respuesta favorable ya que, a los pocos días reiteró la necesidad de contar con apoyo para poder realizar ese primer levantamiento topográfico. Por otro lado, previo a la primera renuncia que presentó en febrero de 1854, Rivarola elaboró un informe explicando que aparte de dicha obra, se construyó “un cuaderno de estadística (...), un presupuesto y puente modelo en escala menor, [la delineación] de la calle Federación cuartel octavo y construcción de útiles para el Departamento”.⁸⁹

Como decíamos, en el mes de febrero, Rivarola presentó su renuncia que fue aceptada y en su lugar fue nombrado como jefe interino el agrimensor Gerónimo

⁸⁷ AGPM, In, C 34, D 7, 27/3/1854, f. 1.

⁸⁸ AGPM, In, C 34, D 2, 25/6/1853, f. 1.

⁸⁹ AGPM, In, C 34, D 2, 01/9/1853, f. 8.

Galgniana. Su participación como tal fue de un mes ya que en marzo del mismo año el antiguo director se reincorporó. A pesar de su corta experiencia al mando del Departamento, creemos importante su inclusión en la genealogía de directores por dos motivos: el primero de ellos, está vinculado al objetivo de conocer en profundidad cuál fue la organización y participación de la oficina y, el segundo, tiene que ver con la red familiar en la que estaba inserto. Gerónimo era hermano de José⁹⁰ quien, no sólo se desempeñó en reiteradas oportunidades como director del Departamento, sino que se convirtió en uno de los personajes más emblemáticos que tuviera el campo de la agrimensura en la Mendoza de mediados del siglo XIX. Así, podemos entrever una primera pista de la endotecnia existente en la adquisición de saberes, cuando a partir de la falta de instituciones para el estudio de la agrimensura, el oficio se aprendía con el padre o el vecino (Faus Prieto, 2012, p.85).

Siguiendo el orden cronológico, Rivarola retomó la dirección en marzo de 1854 hasta el mes de agosto de 1855. En esos meses logró que efectivamente se incorporara a José de Beruti al elenco de agrimensores del departamento hasta que, por sus reiteradas ausencias motivadas por supuestas complicaciones de salud, no logró continuar en el puesto que le tenían

⁹⁰ Esta información fue extraída de las actas bautismales recuperadas de: <https://www.familysearch.org/tree/pedigree/landscape/GMQN-V2C>.

reservado.⁹¹ La última tarea de la que se encuentra registro realizada por el ingeniero Rivarola se trató de una visita a la Villa de La Paz, a partir de la cual pudo hacer un relevamiento del mal estado del camino real. Según él, “la causa de este mal es un pedazo pequeño de terreno rodeado de médanos”,⁹² con lo cual dejaba constancia de las condiciones geográficas del territorio. Sin embargo, tal vez lo más interesante de este informe fuera el intercambio con otro agente estatal, el decurión Pedro Benavides, quien le comentó “el poco miramiento con que se le trata por algunos vecinos al dar cumplimiento de sus deberes”.⁹³ Rivarola aprovechó esa comunicación con el ministro de gobierno para posicionarse como un agente intermediario entre éste y el decurión de La Paz, ya que insistió en “la penosa situación en que se encuentra para hacer cumplir sus funciones, hallándose desprovisto del medio de hacer respetar las disposiciones tanto en personas a quien mandar”,⁹⁴ dejando entrever una vez más la cercanía que mantuvo con autoridades superiores.

Ya en 1855 tomó el mando del Departamento José Galigniana quien, tal como mencionábamos anteriormente, fue uno de los agrimensores más reconocidos del período. A este hombre lo podemos

⁹¹ AGPM, In, C 34, D 8, 8/3/1854, f. 3.

⁹² AGPM, In, C 34, D 9, 28/4/1854, f. 1.

⁹³ AGPM, In, C 34, D 9, 28/4/1854, f. 2.

⁹⁴ AGPM, In, C 34, D 9, 28/4/1854, f. 1.

pensar como “el buen vecino” en tanto que todas sus actividades en la esfera pública él las entendía, o al menos así lo expresaba en sus escritos, como actos de servicio a la patria; incluso, en reiteradas ocasiones, se negó a recibir dinero como pago por los trabajos realizados. Así, en agosto de 1859 Galigniana recibió una carta del ministro general de gobierno, Juan Ignacio García, en la que le mencionaba que

el gobierno agradece el loable desprendimiento de U. de ceder a beneficio público el honorario que se corresponde por la mensura y delineación del 1er cause que ha practicado U., pero no puede aceptarlo, en intención de sus circunstancias personales y deca lo admita U. como una compensación merecida, aunque pequeña del servicio que con tal motivo acaba U. de prestar al país.⁹⁵

Si bien en las décadas siguientes Galigniana estuvo dispuesto para cubrir el cargo de director del Departamento, fueron quizás su participación en ese puesto y sus trabajos de mensura y delineaciones realizados en la década de 1850 los que le permitieron contar con el reconocimiento de sus saberes. En diciembre de 1855, al culminar los primeros meses de su dirección, elevó al gobernador un detallado informe de todas las tareas y proyectos que la oficina había asumido, el cual representa una vía de acceso para conocer en profundidad los devenires que había

⁹⁵ AGPM, In, C 34, D 6, 29/8/1854, f. 5.

experimentado la repartición. Luego de insistir en su “anelo de serbicio público”,⁹⁶ Galigniana mencionó la necesidad de que aquella contara con un reglamento que regulase la actividad de la misma y denunció que por falta de materiales eran los mismos agrimensores quienes ponían a disposición sus propias herramientas. Antes de comenzar a detallar las tareas realizadas, defendió la existencia del Departamento “para que el Exmo gobierno sobre una idea clara de las localidades y circunstancias necesarias, pueda expedir sus resoluciones acerca de las obras públicas”.⁹⁷

Como forma de dar un orden interno a la oficina, Galigniana se dispuso a crear un archivo compuesto por planos, croquis, comunicaciones oficiales, trabajos de agrimensores, mensuras y delineaciones, entre otras cosas, organizados en una serie de libros y cuadernos, que podrían haber buscado la estandarización del trabajo y la homogeneización de los métodos (Garavaglia y Gautreau, 2011). Por otro lado, una de las actividades que el Departamento Topográfico asumió luego de su creación fue la de examinar a los postulantes para recibir el título de agrimensor de número y, en caso de aprobación, otorgar el título. En ese sentido, el rol que empezó a tener como institución

⁹⁶ AGPM, In, C 34, D 11, 13/12/1855, f. 1-6.

⁹⁷ AGPM, In, C 34, D 11, 13/12/1855, f. 2.

habilitante del ejercicio de la agrimensura, le permitió centralizar las decisiones y criterios de trabajo.

Las tareas concretas y principales que se ejecutaron en esos años estuvieron vinculadas con la reparación del camino a Chile, con esa paradoja de la existencia de ciénagas en medio de un territorio de clima árido, las cuales complicaban el transporte, y con la construcción del canal del norte (Martín, Rojas y Saldi, 2010; Molina, 2019b; Prieto, Abraham y Dussel, 2008). Con respecto a esta última obra, Galigniana sostenía que

es de esperar que el Exmo gobierno no desestime la construcción de otro cauce, pues en la garantía de la salud recuperada y de la nueva existencia con que anima la agricultura y nuevos trabajos que aparecen sobre las tierras que han resucitado.⁹⁸

De esta manera, dejaba expuesto que el impacto en la vida cotidiana que las obras realizadas por el Departamento Topográfico reflejaban, tenían como resultado una mejora en la calidad de vida de habitantes de Mendoza en tanto garantizaban salud, economía de distancias, mejor comunicación entre localidad y reactivación del mercado laboral. Como cierre de su informe, y a modo de evaluación de las labores realizadas, expresaba: “el infrascrito se felicita al terminar el presente año como igualmente el periodo gubernativo de su excelencia dejando trabajos

⁹⁸ AGPM, In, C 34, D 11, 13/12/1855, f. 3.

practicados e igualmente iniciados otros de no menos conveniencia pública”.⁹⁹

Hasta 1858, cuando fue reemplazado por Fernando Berghman, Galigniana continuó con los proyectos iniciados y detallados en el informe expuesto y, sobre todo, con la evaluación, aprobación y archivo de las mensuras llevadas a cabo por múltiples agrimensores.¹⁰⁰ La dirección de Berghman se caracterizó principalmente por sus intermitencias ya que, a diferencia de Galigniana, él no abandonó los encargos particulares como agrimensor y, por medio de notas a superiores,¹⁰¹ justificaba sus ausencias. Es importante destacar que, si bien era oriundo de Bélgica, antes de haberse instalado en Mendoza permaneció cuatro años en Chile donde conoció a Sarmiento, cuestión que probablemente haya incidido en su rol docente y en su nombramiento como Inspector General de Escuelas (Cirvini, 1989, p. 162).

Pocos meses fueron los que Jenaro Abasolo se hizo cargo de la dirección del Departamento Topográfico. Sin embargo, los documentos elaborados por él que hoy se conservan tienen trascendencia ya que logró ser el primero en llevar a cabo una tarea pendiente que resultaba clave para la sistematización del oficio, la

⁹⁹ AGPM, In, C 34, D 11, 13/12/1855, f. 5.

¹⁰⁰ AGPM, In, C 34, D 26-39.

¹⁰¹ AGPM, In, C 34, D 42, 31/8/1858.

elaboración de un reglamento de agrimensores,¹⁰² “cuya formación de ha ocupado esta oficina con objeto de metodizar el ejercicio de estas funciones.¹⁰³ Según Abasolo, la necesidad de contar con aquel tenía que ver también con “lo importante que es para la provincia trabajar por mantener y elevar la dignidad de funcionarios”.¹⁰⁴

Siguiendo esa línea, la literatura sobre los Departamentos Topográficos advierte que, así como en Buenos Aires, cuyo primer ensayo fue en 1825, “la administración intentó definir el rol de estos particulares agentes, [los agrimensores] mediante la emisión de reglamentos y prácticas diarias” (Garavaglia y Gautreau, 2011, p. 64). En tal sentido, lo mismo sucedía en otras provincias. Los agrimensores de Entre Ríos, por ejemplo, contaron con un primer reglamento a partir de noviembre de 1862, que estableció sus funciones y decretó que eran los “únicos jueces de la mensura” (Mazzitelli Masticchio, 2018, p. 11); mientras que en Córdoba, se creó el Departamento Topográfico en diciembre de 1862 con la misión de dar a los agrimensores “las instrucciones necesarias para realizar sus actividades” (Page, 2005, p. 154), y un año después

¹⁰² No hallamos el original de ese reglamento en el AGPM, únicamente pudimos tener acceso a la carta mediante la cual Jenaro Abasolo, director del Departamento, elevó una copia del mismo para que fuera evaluado por autoridades superiores.

¹⁰³ AGPM, In, C 34, D 42, 28/12/1858, f. 3.

¹⁰⁴ AGPM, In, C 34, D 42, 28/12/1858, f. 3.

ya contaban con el primer *corpus* reglamentario para estos practicantes del oficio (Maizón, 2013, p. 94).

Volviendo al caso mendocino, otra de las iniciativas que tuvo Abasolo entre noviembre de 1958 y enero de 1959, cuando debe renunciar por su estado de salud y la necesidad de mudarse de Mendoza¹⁰⁵, fue la de repensar la cuestión de los recursos materiales de la institución, proponiendo “imponer una contribución que a peticiones de propietarios se efectúen por el Departamento Topográfico”¹⁰⁶ para así poder hacer frente a “otras operaciones que fueran de su incumbencia”.¹⁰⁷

A partir de la renuncia de Abasolo, suceden las direcciones de Eusebio Galigniana, hijo de José, de enero a abril de 1859 y luego de Fernando Berghman, quien ocupó el cargo por segunda vez. A juzgar por los documentos, durante ese período el Departamento se limitó a la evaluación de planos y a su archivo¹⁰⁸ junto con la compra de materiales elementales para la elaboración de futuras mensuras, planos o delineaciones tales como triángulos escuadra, cilindro para forrar planos, bolillas de tinta, resma de papel oficina, entre otros.¹⁰⁹ Es importante tener en cuenta

¹⁰⁵ AGPM, In, C 34, D 42, 28/12/1858, f. 3.

¹⁰⁶ AGPM, In, C 34, D 42, 24/10/1858, f. 2.

¹⁰⁷ AGPM, In, C 34, D 42, 24/10/1858, f. 2.

¹⁰⁸ AGPM, In, C 34, D 44, 27/8/1859, f.1.

¹⁰⁹ AGPM, In, C 34, D 44b, 1/10/1869, f.1.

que el terremoto interrumpió cualquier tipo de actividad en la ciudad de Mendoza e, incluso, existe una carta a los pocos meses del cataclismo en la que Fernando Berghman presentó formalmente su renuncia y expresó su decisión de no formar parte de la “comisión delimitadora de la nueva población”,¹¹⁰ cerrando así lo que hemos considerado una primera etapa en la historia de esta oficina.

Un caso especial que conviene atender es el de Pablo Pescara, quien a pesar de no haber ocupado el puesto de director, sí fue uno de los personajes clave en esta primera etapa. Este sujeto era agrimensor de número e ingeniero de la ciudad y, como tal, estuvo a cargo durante la década de 1850 del trazado de la Villa de San Rafael, la delimitación de la de La Paz y del arreglo de caminos y delimitación de calles de otros poblados de Mendoza (Cirvini, 1989, p. 51-53). Su participación en el Departamento Topográfico fue breve en tanto que, en mayo de 1854, renunció por no poder asistir a la oficina todos los días, tal como se le había ordenado.¹¹¹ Según lo que pudo reconstruir Silvia Cirvini,

con la renuncia de Pescara en 1854 se suprimió el cargo de Ingeniero-Agrimensor de Ciudad y sus funciones quedaron reasumidas en el jefe de Departamento Topográfico. A partir de entonces y hasta 1872 (...) ambas funciones se mantuvieron en la

¹¹⁰ AGPM, In, C 34, D 46, 13/06/1861, f.1.

¹¹¹ AGPM, In, C 34, D 6, 3/5/1854, f. 4.

misma persona. Por ello se mantuvo la denominación indistinta (Cirvini, 1989, p. 43),

cuestión que será tenida en cuenta en el estudio de las décadas siguientes.

Recursos materiales del Departamento Topográfico durante sus primeros años

La intención de pensar acerca de los recursos de los que disponía el Departamento tiene que ver con el objetivo de elaborar una representación lo más cercana a lo que fue la realidad posible. Es decir, creemos que, si nos detenemos a analizar el presupuesto destinado por parte de las autoridades junto con los materiales y elementos de trabajo con los que los agrimensores contaban, podríamos reconstruir una imagen más o menos certera de cómo funcionaba esta agencia de un estado provincial que se hallaba en pleno proceso de configuración. Tal como lo planteó Mariana Canedo (2014) para Buenos Aires, detenerse en un análisis de los presupuestos “nos permite profundizar esta dimensión operativa del Departamento” (p. 10).

Si bien analizar presupuestos anuales supone cierta complejidad, principalmente por su carácter performativo en tanto que lo expresado allí no necesariamente tuvo un correlato con la realidad, creemos igualmente interesante dejar presentados algunos datos que hemos podido extraer de los análisis

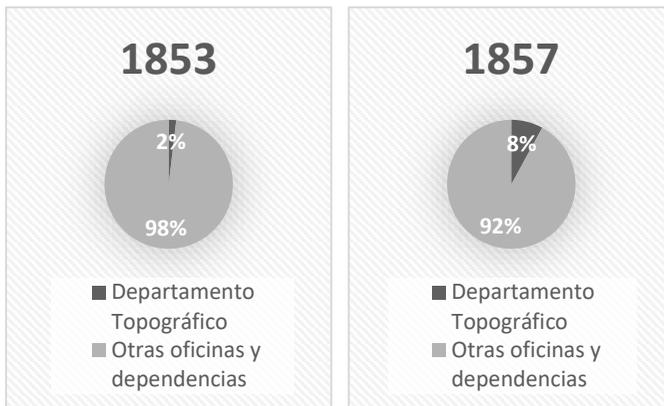
de los presupuestos del año 1853 y del año 1857.¹¹² Según lo que indica el primero de ellos, de un total de \$90.779 pesos anuales, únicamente \$1.200 pesos estarían destinados a los gastos del Departamento Topográfico, los cuales incluían el estipendio del director, del ingeniero de la Ciudad y de quien fuera a ocuparse de la mesa de estadísticas. En primera instancia, si comparamos estos valores con los presentados en el presupuesto del año 1857 es fácil advertir que hay un aumento en el porcentaje dedicado a cubrir las necesidades de la oficina, en tanto que de un presupuesto anual de \$60.180 pesos anuales, \$4.768,25 fueron reservados al Departamento Topográfico. Esto significaría que de un 1,38% de los gastos anuales de 1853, éste pasó a contar con el 8% para 1857, como se indica en el Gráfico n°1 (página siguiente).

Sin embargo, si analizamos en profundidad cada uno de estos presupuestos, en el año 1853 una variedad de ítems que tienen estrecha vinculación con las tareas que el Departamento asumiría luego de su creación, no son incorporadas en el apartado exclusivo del mismo. Entonces, los gastos de “composturas de caminos interiores i puentes” o las “composturas de la vuelta de la ciénaga” junto con el mantenimiento de la “Ciénaga del norte” y la “nueva toma pública y su cause”, todas

¹¹² La selección de estos años radica exclusivamente en que son los únicos presupuestos a los que hemos tenido acceso en esta primera instancia de investigación y decidimos su inclusión ya que abarcan el inicio y mediados del período en cuestión.

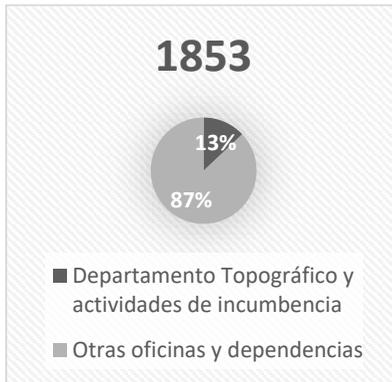
actividades en las que los agrimensores del Departamento tuvieron que desempeñarse, si bien no fueron incluidas explícitamente en la partida para dicha agencia, sí significaron recursos que el Estado provincial destinó a ella. De esta manera, si sumamos todos los valores asignados a dichas actividades al rubro de los estipendios de quienes trabajaban de manera estable en el Departamento, podemos inferir que ese crecimiento que mencionábamos en torno a los porcentajes de presupuesto anual que se reservaba la oficina, no sólo que no fue tan significativo como lo pensamos luego de una primera lectura, sino que tampoco existió (ver Gráfico n°2).

Gráfico n°1: Comparación entre partidas presupuestarias destinadas al Departamento Topográfico y al resto de oficinas y dependencias según presupuestos anuales 1853 y 1857.



Fuente: Elaboración propia a partir de AGPM, In, Registro Oficial, año 1853, p. 74-77 y AGPM, In, Registro Oficial, año 1854, p. 163-166.

Gráfico n°2: Gastos presupuestados para el Departamento Topográfico y el resto de actividades de su incumbencia dentro del presupuesto anual de 1853



Fuente: Elaboración propia a partir de AGPM, In, Registro Oficial, año 1853, p. 74-77.

Una hipótesis que podría explicar este fenómeno es que, a lo largo de los años, se iría organizando internamente de una manera distinta el presupuesto y, probablemente, las diferentes dependencias del Estado provincial habrían asumido gastos que, en otro tiempo eran considerados como extras, pero en realidad eran parte de su responsabilidad. Otra cuestión relevante es que en términos reales también hubo un descenso del presupuesto anual, el cual en cuatro años pasó de \$90.779 pesos a \$60.180. Esto último puede estar vinculado con lo que menciona García Garino (2016) en torno a la existencia de “un problema endémico de esta década y las siguientes: la falta de fondos, que hacía tan

difíciles las sanciones de leyes de presupuesto e impuestos” (p. 99).

En un plano aún más concreto, según indican algunos documentos, los elementos con los que el Departamento contaba para llevar a cabo sus tareas eran escasos. Para graficar la materialidad de la oficina, en un documento de noviembre de 1853,¹¹³ se le presentó al oficial mayor del Ministerio General un inventario de los “enceres” de la oficina; algunos de ellos eran: “una mesa de 3 1/3 de largo y 1 ½ de ancho pintada de 3 cajones y tiradores amarillos; una docena de sillas de maderas pintadas al olio; tres reglas largas de álamo; plumas, lápices, esponja, obleas y papel; una tabla muestra pa la puerta del Departamento”.¹¹⁴ Además de una serie de planos de distintas zonas de la provincia, había una serie de cuadernos destinados a recolectar apuntes y memorias, copias de la correspondencia mantenida con otras agencias y autoridades superiores, presupuestos y registro de los trabajos presentados por los agrimensores para su aprobación. Es posible advertir que no contaban con herramientas de trabajo especiales ni otros objetos de valor, algo que se repite a lo largo de estos años ya que una lista de similares características elaboró José Galigniana en octubre de 1854¹¹⁵ e, incluso, hay

¹¹³ AGPM, In, C 34, D 2, 25/6/1853, f. 9.

¹¹⁴ AGPM, In, C 34, D 2, 25/6/1853, f. 9.

¹¹⁵ AGPM, In, C 34, D 6, 3/10/1854, f. 6.

múltiples pedidos a autoridades superiores para poder disponer de una suma de dinero para poder comprar herramientas de trabajo y no necesitar exclusivamente que los agrimensores pusieran a disposición las propias.¹¹⁶

Después de la catástrofe. El Departamento Topográfico, una oficina itinerante (1861- 1870)

El año 1861 tiene una doble dimensión simbólica en lo relativo a este trabajo, no solo fue un año crucial en la historia de la construcción del Estado nacional en tanto momento de la batalla de Pavón que marcó, luego del triunfo de las fuerzas nacionales, el inicio de la unificación de las provincias bajo la hegemonía mitrista (Alonso y Bragoni, 2015; Bragoni y Míguez, 2010; Sabato, 2010, 2012; Sabato y Lettieri, 2003), sino que, aún más relevante a los fines de este estudio, en Mendoza un terremoto destruyó por completo la ciudad y diezmó a un tercio de la población urbana. En este sentido, las consecuencias de ese cataclismo a nivel infraestructural, demográfico y económico fueron de tal envergadura que implicó, entre otras cosas, el traslado de la ciudad (Cirvini, 1986, 1989), empresa en la cual tanto el Departamento Topográfico como los agrimensores por éste habilitados para el ejercicio de su profesión, tuvieron mucho que aportar.

¹¹⁶ AGPM, In, C 34, D 10, 13/12/1855, f. 10 y AGPM, In, C 34, D 42, 24/10/1858, f. 2.

La reconstrucción citadina significó un gran problema para los gobernantes de ese momento. Como afirma García Garino (2016),

tanto la entidad que debía designar la nueva ubicación, como las medidas de seguridad, los fondos, el nombre y, especialmente, la localización de la “nueva ciudad” se constituyeron en objetos de una polémica que dividió a la sociedad mendocina y se enlazó con la conflictividad emanada de las luchas por el poder (p. 263).

Aunque la prensa y el recinto de la Legislatura provincial fueron el escenario privilegiado de esos debates, el asunto estuvo presente en las preocupaciones del entonces jefe del Departamento Topográfico, algunas de las cuales no dudó en transmitir a las autoridades.¹¹⁷ Lo cierto es que el proceso de reedificación no se limitaba únicamente a decidir cuál era la zona más próspera y adecuación física para ello, cuestión en la que numerosos geólogos fueron consultados (García Garino, 2016; Ponte, 1986), sino que también implicaba, por un lado, la lógica delineación y mensura de los terrenos ubicados en la nueva sede y, por el otro, la inspección de los antiguos terrenos convertidos en escombros y rectificaciones necesarias para prevenir derrumbes y otros accidentes. Todas estas últimas

¹¹⁷ AGPM, In, C 34, D 47, 6/10/1862, f. 3.

actividades podían realizarse únicamente por agrimensores habilitados para ejercer su profesión.

Otros de los aspectos centrales de ese período es que, conforme al proceso de organización del Estado nacional intentaba avanzar, Mendoza asistió a diversas rebeliones que fueron marcando el ritmo de la estabilización –o no- del orden político. Al margen de los conflictos que emergían generalmente en las coyunturas electorales, la elite gobernante tuvo que enfrentar aquellos que estaban más vinculados a la persistencia de la influencia de una serie de liderazgos sociales y territoriales que trascendían las fronteras provinciales. Estos lo fueron tanto el levantamiento de 1863 liderado por Francisco Clavero, quien acompañado de treinta personas asaltó y logró deponer al subdelegado de San Carlos, como la “Revolución de los Colorados” de 1866 motivada por la Guerra del Paraguay, que logró deponer al gobernador recientemente electo, Melitón Arroyo, y formar un gobierno propio que se mantuvo entre los meses de noviembre de 1866 y abril de 1867 (Bragoni, 2010; García Garino, 2016)

Volviendo al Departamento Topográfico, según lo expresado en las fuentes históricas disponibles para estudiar esta segunda etapa de la oficina, es posible advertir una serie de cuestiones. En primer lugar, luego del terremoto, el puesto de director quedó vacante a partir de la renuncia de Fernando Berghman y fue

ofrecido al agrimensor Pablo Pescara, quien en una carta al ministro de gobierno del 17 de junio de 1861 rechazó la designación expresando: “grato me será esta vez mas q nunca dedicar todo mi tiempo en serbicio publico por el estado deplorable de nuestra poblaci3n; pero la numerosa familia que sostengo i los pocos recursos con q. cuento, me hacen imposible consagrarme a un trabajo mas asiduo i desechar el laurel q. se me ofrece”.¹¹⁸

La situaci3n de acefalía continuó hasta julio de 1862, cuando por medio de un decreto del gobernador José Galigniana fue nombrado nuevamente “Jefe del Departamento Topográfico”,¹¹⁹ dando inicio a un período caracterizado, principalmente, por la personalizaci3n en la gesti3n de la oficina, ya que durante todos esos años fue él quien la encarnó en sus proyectos y ejecuciones. No hubo en esos años recambio de autoridades ni de reconocimiento a otros agrimensores como miembros del Departamento; se trató, además, de una agencia itinerante porque el terremoto también destruyó la sede física de la instituci3n y muchos de los documentos e instrumentos que en ella se hallaban.

Galigniana, en enero de 1868, envió una carta al ministro de gobierno a partir de la cual ha sido posible

¹¹⁸ AGPM, In, C 34, D 47, 6/10/1862, f. 3.

¹¹⁹ AGPM, In, C 34, D 48, 1/10/1862, f.1.

reconstruir el funcionamiento de aquella desde la perspectiva de uno de los protagonistas. Según él, luego de que el terremoto destruyera el espacio donde funcionaba, pero, además, “murió el agrimensor Pescara quedando todo reunido a mi persona”.¹²⁰ Es decir que se hizo cargo de las labores asignadas a quien fuera agrimensor de Ciudad como también de las que le correspondían al director del Departamento Topográfico, cuestión que hace aún más difícil conocer cuál era la supuesta diferenciación entre uno y otro ya que, en este período ambos puestos fueron ocupados por la misma persona. Asimismo, como otros documentos lo demuestran, a Galigniana lo nombraban indistintamente de una u otra manera e, incluso, cuando en esa misma carta reclamaba un aumento de estipendio y que se le pagara a un secretario para alivianar su tarea, él mismo mencionaba:

en cuanto al título con que me denomine me es indiferente, el que se me quiera darme para que en nada lo estimo y solo me contacto para que su Exelencia me allane el pago de amanuense que esta en servicio y que sin el no puedo operar en campaña particularmente.¹²¹

¹²⁰ AGPM, In, C 34, D 56, 20/1/1868, f. 2.

¹²¹ AGPM, In, C 34, D 56, 20/1/1868, f. 2.

En marzo de 1869, la situación no parece haberse modificado ya que en una carta dirigida al jefe de la oficina de estadística, José Galigniana contaba:

después del terremoto no ha quedado en mi antecedente ninguno, ni he podido hasta hoy formar oficina, pues todo el personal del Departamento está reducido a mi, teniendo que andar diariamente sobre el caballo en la ciudad i la campaña, atendiendo a la formación de edificios y reforma de calles en cuanto a su ensanche y rectificación, amás de varias operaciones anexas a mi empleo.

A partir de estas palabras es que pensamos la idea de una oficina itinerante, que cobra materialidad solamente cuando su representante y sus instrumentos de trabajo se apersonan en el territorio en el cual se inscriben sus labores.

José Galigniana, el vecino devenido funcionario

Galigniana fue, sin duda, uno de los referentes de la agrimensura en Mendoza y una de las caras más visibles del Departamento Topográfico. Por momentos representaba a ese vecino antiguorregimental, jefe de una casa poblada cuyas relaciones sociales tienen que ver con la posición social que ocupa, conservando, sobre todo en su discurso, notas tradicionales (Zamora, 2017). Al mismo tiempo, a través de sus proyectos y de las obras que emprendió también es posible advertir algunos elementos de innovación a partir de los que la pervivencia del orden público, por ejemplo, estaría por

encima del respeto a un estado de cosas anterior, pudiendo enmarcar su trayectoria en la transición de un paradigma jurisdiccional de gobierno a otro de tipo político administrativo (Agüero, 2007).

Más allá de las limitaciones respecto de los recursos disponibles en los años posteriores al terremoto, es importante señalar que en este período se materializaron y proyectaron importantes obras que estuvieron destinadas al aumento de la seguridad y mejora en la calidad de vida de los habitantes de Mendoza. A la totalidad de emprendimientos realizados en la década de 1860 podríamos clasificarlas de la siguiente manera: a) delineación de calles y caminos en la ciudad; b) rectificación de terrenos y edificaciones; c) expansión de la zona urbana, y d) obras hidráulicas.

Dentro de la primera clasificación entrarían todos los trabajos realizados en el marco de la edificación de la nueva ciudad y las reformas realizadas en el antiguo centro junto con aquellos nuevos caminos que se fueron diseñando, principalmente, ante el pedido de vecinos y vecinas que buscaban una mejor comunicación entre su lugar de residencia y otros puntos estratégicos. Tal fue el caso de la apertura de la calle del Sauce hacia el departamento del Rosario (actual departamento de Lavalle), cuando una comisión de vecinos solicitó contar con un trayecto más rápido y cómodo hacia la provincia

de San Juan y Chile, comprometiéndose a “contribuir por suscripción para los costos que ella demande”.¹²²

Con respecto a las rectificaciones de terrenos y edificaciones ya existentes, es importante aclarar que hubo, a partir de este período, una clara intención por parte del gobierno de uniformar las normas de construcción por medio del establecimiento de medidas uniformes para el ancho de veredas y calles como la regulación acerca de la orientación cardinal que debían respetar las viviendas.¹²³ Las mismas pautas debían seguir aquellos nuevos terrenos que expandieron las zonas urbanas en los distritos como San Vicente, Las Tortugas, San José.¹²⁴

Por último, las obras hidráulicas fueron de suma importancia. Como ya mencionamos, el clima de Mendoza se caracterizaba por ser tipo árido en el que la necesidad de “domar” el agua se volvió requisito indispensable para garantizar un gobierno efectivo del territorio (Martín, Rojas y Saldi, 2010). A la falta del recurso hídrico disponible se le sumaba la paradoja de la existencia de ciénagas que contribuían a la formación de barriales y pantanos que dificultaban tanto las actividades productivas como el desarrollo de la vida cotidiana. En ese sentido, gran parte de las tareas del

¹²² AGPM, In, C 34, D 50, 15/10/1864, f. 8.

¹²³ AGPM, In, C 34, D 48, 1/10/1862, f. 2.

¹²⁴ AGPM, In, C 34, D 48, 15/11/1862, f. 4; AGPM, In, C 34, D 49a, 3/08/1863, f. 2 y AGPM, In, C 34, D 50, 16/09/1864, f. 3.

Departamento tuvieron que ver con empresas destinadas, por un lado, a garantizar el cauce a todas las zonas pobladas y productivas y, por el otro, a que ese mismo cauce siguiera un recorrido delimitado para evitar aluviones y otro tipo de desastres naturales. Si bien es difícil identificar la dimensión de esas obras, la exposición de algunas de ellas puede servir de manera ilustrativa.

Por ejemplo, en 1864, Galigniana le envió un informe al gobernador, Carlos González, para comentarle una serie de trabajos realizados en conjunto con el subdelegado Luis Llano y, al mismo tiempo, aprovechó para solicitarle permiso para corregir el recorrido de un conjunto de canales para controlar y garantizar el curso de agua en el Este de la provincia, obra que beneficiaría a la villa de San Martín, Barriales, Santa Rosa, Junín, Alto Verde y La Paz.¹²⁵ Otro proyecto surgió a partir de la rectificación del camino a Chile que Galigniana junto a una comisión *ad hoc* realizó. Se trataba de construir “una gran represa en la nueva vía de esa travesía tan incomoda a la salida y entrada de la provincia”.¹²⁶ De esta manera, se garantizaba el abastecimiento de agua a las localidades ubicadas al oeste de la ciudad. El mismo objetivo perseguían las tareas realizadas en San Rafael y Luján, para las que se necesitó conformar un equipo de un gran número de personas. En el caso de San Rafael este

¹²⁵ AGPM, In, C 34, D 50, 29/9/1864, f. 6.

¹²⁶ AGPM, In, C 34, D 50, 29/9/1864, f. 6.

estuvo compuesto por El coronel Segovia, oriundo de la villa; Gonzalo Videla, ayudante de Galigniana; dos albañiles y cientos de trabajadores,¹²⁷ mientras que en el de Luján, un aspecto que llama la atención es el hecho de que entre los que llevaron a cabo la obra se encontraba un grupo de presos bajo la dirección del subdelegado.¹²⁸ En ese sentido, la aplicación de presidiarios a la obra pública era una práctica que se había regularizado con el Reglamento de Policía de 1828, aunque en este caso bajo decisión, distribución e inspección del jefe de este Departamento específico (Molina, 2021, p. 15).

El último proyecto presentado a las autoridades por Galigniana en 1870 buscó consolidar el trabajo iniciado en 1864 en el este de la Mendoza, lo interesante de éste es su proyección nacional, en tanto que le solicita, por medio del gobernador, al presidente Domingo Faustino Sarmiento que apoyase con fondos la empresa ya que la misma significaría, según el agrimensor, de gran beneficio tanto para la provincia de Mendoza como para la provincia de San Luis. Fiel a su estilo, Galigniana, concluía la carta exponiendo: “la presente obra si llega a ser ejecutada en la época del Señor Presidente actual la provincia entera le será deudora de eterna gratitud y su nombre quedará gravado en todos los corazones de

¹²⁷ AGPM, In, C 34, D 56, 20/1/1868, f. 7.

¹²⁸ AGPM, In, C 34, D 57, 6/4/1868, f. 2.

su habitantes hasta la mas remota posteridad”.¹²⁹ Esto último representa una novedad ya que empieza a aparecer en documentos del Departamento, en este caso personificado en Sarmiento, el Estado nacional como actor clave.

Además de las obras, un punto importante de esta segunda etapa es que se experimentó una tendencia hacia la burocratización como vía de resolución de conflictos presentados por vecinas y vecinos; por el otro, la estandarización en las respuestas que, desde el gobierno, se fueron ensayando ante reclamos por los supuestos perjuicios ocasionados por las mediciones, delineaciones o rectificaciones de terrenos que el Departamento Topográfico realizaba. En ese sentido, mediante un decreto de noviembre de 1862 se establecía que

toda vez que un propietario reclame ocupación de su finca por alguna tarea será obligado el agrimensor a levantar un pequeño plano de la superficie ocupada anotando al pie el número de varas que remiten y el valor estimado a quien le será entregado sin perjuicios de continuar los trabajos.¹³⁰

De esta manera, se establecía un criterio único de actuación por parte de los agentes estatales ante el reclamo de particulares y se ponía por encima de

¹²⁹ AGPM, In, C 34, D 64, 28/7/1870, f. 1.

¹³⁰ AGPM, In, C 34, D 48, 28/11/1862, f. 6.

cualquier situación puntual la continuidad de lo establecido según las nuevas normas de organización del territorio.

También es posible advertir que, en esta etapa, José Galigniana, como representante del Departamento Topográfico, tejió redes importantes con otros agentes del Estado provincial desde un lugar que potenció la especificidad de su conocimiento. En otras palabras, emprendió múltiples tareas colectivas en asociación con el jefe de Policía, los subdelegados de las villas de Junín, La Paz, San Martín y San Rafael, el juez de aguas, entre otros,¹³¹ pero siempre ocupando un lugar de experto en la materia, fortaleciendo, de esa manera, la noción respecto de la agrimensura como un saber técnico especializado que no estaba al alcance de cualquier ciudadano.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien su protagonismo fue innegable, muchas veces no contaba con disponibilidad para atender a toda la demanda y, por lo tanto, no fue el único agrimensor que ejerció la profesión. En algunos documentos encontramos que quienes le escriben a las autoridades reclamando celeridad en determinados procesos insisten en que “que si el agrimensor de ciudad no puede, sería conveniente nombrar otro”.¹³² Así, aunque de manera

¹³¹ AGPM, In, C 34, D 51, 01/7/1864, f. 2.

¹³² AGPM, In, C 34, D 50, 11/11/1864, f.13.

parcial y con, incluso, menos recursos otorgados por el Estado, algunos trabajos menores fueron ejecutados por Hilario Molina y Pedro Grajera, quienes oficiaron de asistentes del director en reiteradas ocasiones;¹³³ Lisandro Aguirre, agrimensor al que se le prestó el grafómetro del Departamento para trabajos particulares,¹³⁴ y una serie de peritos cuyos nombres no se especifican que asumieron la ardua tarea de delineación de calles de la ciudad nueva para que Galigniana se “consagre a sus anteriores obras que sean necesarias”.¹³⁵ Una excepción representa la labor iniciada, aunque no concluida en esos años, por Julio Balloffet, al cual en el año 1862 se lo contrató para el levantamiento “de las partes pobladas del departamento de la capital”,¹³⁶ como también la serie de mediciones y tasaciones de terrenos particulares ante la prolongación de la Alameda,¹³⁷ uno de los paseos más importantes de la ciudad. La obra de Balloffet será de suma importancia en la provincia, cuestión a la que nos referiremos en las próximas líneas.

Finalmente, luego de más de quince años de ejercicio en el marco del Departamento Topográfico, en diciembre de 1869 Galigniana fue reemplazado por Julio Bouquet.

¹³³ AGPM, In, C 34, D 50, 12/11/1864, f.1 y AGPM, In, C 34, D 50, 1/10/1864, f. 4.

¹³⁴ AGPM, In, C 34, D 50, 12/11/1864, f.1.

¹³⁵ AGPM, In, C 34, D 48, 21/10/1864, f.3.

¹³⁶ AGPM, In, C 34, D 47, 12/2/1862, f.2.

¹³⁷ AGPM, In, C 34, D 51, 1/7/1864, f.2 y AGPM, In, C 34, D 52, 1/6/1865, f. 1.

La asunción de éste significó un punto de inflexión en la historia de esta oficina porque, fue a partir de entonces que quien la había encarnado y, por lo tanto, garantizado su continuidad, abandonaba sus tareas de servicio público y, al mismo tiempo se daba inicio a una etapa en la que el Departamento Topográfico continuó el camino hacia la consolidación que desde hacía tiempo se venía gestando.

Reactivación y consolidación del Departamento Topográfico (1870-1887)

Durante las décadas de 1870 y 1880, la situación política mendocina estuvo signada por “una estabilidad institucional inédita dando lugar a un ciclo de prosperidad material sin precedentes” (Bragoni, 2015, p. 95). Más allá de las disputas *intra* élites que emergían ante coyunturas particulares, las facciones que en ella se expresaban abrazaban un consenso liberal y sus diferencias nunca fueron lo suficientemente insalvables como para poner en cuestión los pilares sobre los que se asentaba el proceso hacia la consolidación del Estado. En ese sentido, el fortalecimiento de un modelo agroindustrial vitivinícola, la expansión del territorio provincial a partir de las distintas campañas militares que fueron ocupando y subordinando zonas anteriormente ocupadas por poblaciones originarias, y la instalación del ferrocarril en la provincia, son algunos de los signos de ese fortalecimiento de la figura estatal.

A diferencia de la etapa anterior y, a pesar de encontrar entre los directores del Departamento Topográfico a referentes de la agrimensura local, entre 1870 y 1887 la oficina alcanzó cierta consolidación en tanto que las tareas emprendidas continuaban su curso más allá de quien fuera el que estuviera al mando en el ejecutivo provincial. Al mismo tiempo, las direcciones alcanzaron mayor estabilidad en torno a la cantidad de tiempo que cada director duraba en su cargo y seguía su periodización siendo independiente de las temporalidades propias de la administración política (ver Cuadro n°2 en página siguiente). Es decir, si cambiaba el gobernador o, incluso, el ministro de gobierno del cual dependía la oficina, esto no necesariamente incidía en el nombramiento de una nueva persona como director, cuestión que había caracterizado a esta oficina desde su creación.

Los cambios de un director a otro fueron motivados, en la mayoría de los casos, por razones de salud o por la necesidad que manifestaban los agrimensores de continuar con trabajos particulares o de mayor envergadura, como fue el caso de Aranda, quien debió renunciar en diciembre de 1872 por haberse comprometido a realizar “trabajos del ferrocarril de Córdoba a Tucumán”.¹³⁸ Una de las continuidades respecto de la etapa anterior, manifestada por los mismos directores en la correspondencia mantenida

¹³⁸ AGPM, In, C 34, D 85, 7/12/1872, f. 1.

con autoridades superiores, es el hecho de que en reiteradas ocasiones debían ausentarse por varios días para participar en trabajos de campo, muchos de ellos, fuera de la ciudad.

Cuadro n°2: Directores del Departamento Topográfico (1870-1887)

Directores del Departamento Topográfico (1870-1887)	
Nombre	Período
Jorge Bouquet	Diciembre 1869 – Noviembre 1871
Mario Bigi	Noviembre 1871 – Agosto 1872
Rafael Aranda	Agosto 1872 – Diciembre 1872
Eleodoro Estrella	Enero 1873 – Diciembre 1880
Julio Balloffet	Diciembre 1880 – Octubre 1884
Julio Bermang	Octubre 1884 – Marzo 1885
Cleofe Antequeda	Enero 1886 – Febrero 1887
Abel Degoulet	Febrero 1887 – Abril 1887

Fuente: Elaboración propia a partir de AGPM. Sección independiente. Carpeta n°34. Documentos 62-86 y AGPM. Sección independiente. Carpeta n°35. Documentos 1-45.

Sin embargo, una de las novedades de este período es que se establece la figura del “segundo jefe”, a partir de una sugerencia de Julio Balloffet en mayo de 1881, cuando sugiere se nombre en ese cargo a Eleodoro Estrella para “garantizar la continuidad de los servicios ante las salidas que debe hacer el que suscribe en reiteradas ocasiones”,¹³⁹ contando con las mismas

¹³⁹ AGPM, In, C 35, D 7a, 26/5/1881, f. 13.

atribuciones con las que contaba el director. Por otro lado, a pesar de la recurrente demanda por parte de los directores del Departamento Topográfico para dotar de mayor cantidad de personal, la estructura interna de la oficina no sufre demasiadas modificaciones, sino hasta 1883 cuando a la recién mencionada se le suma el reclutamiento de un encargado de la oficina de avalúo, un primer ayudante agrimensor, tres aspirantes y “un maestro conservador de las obras de agua potable”.¹⁴⁰

Es interesante rescatar que, al igual que como lo planteó Mariana Canedo (2014) para el caso de Buenos Aires, las mismas personas ocupaban los distintos puestos y, muchas veces, las dinámicas de ascenso respondían a lógicas internas tales como contar con más experiencia o formación técnica que sus pares, o la ausencia intermitente de alguno de los miembros, ya que parecía ser que el cargo de empleado del Departamento Topográfico no era la única alternativa para ellos (p. 25). En otras palabras, el conjunto de agrimensores que el Estado provincial, a través del Departamento Topográfico, habilitaba para ejercer la profesión, circulaba dentro de la oficina ocupando los cargos vacantes según lo que las distintas coyunturas proponían.

¹⁴⁰ AGPM, In, C 35, D 14a, 01/05/1883, f. 2.

Nuevo reglamento, nuevo rol

En abril de 1871, el ingeniero Emilio Godoy fue el encargado de elaborar el proyecto de ley encargado, “dando nueva forma al Departamento Topográfico y replanteando deberes y atribuciones”.¹⁴¹ En primer lugar, se estipulaba que este cuerpo de ingenieros y agrimensores dependientes del ejecutivo provincial incorporaba a más personas en el equipo; así, pasó a estar compuesto por un jefe/director, dos aspirantes y el celador encargado de la limpieza de la oficina. Las tareas que implicaban el trabajo de campo del personal del Departamento serían las de “completar el levantamiento topográfico de los terrenos cultivados de la provincia con la misma apariencia”;¹⁴² dibujar la línea de las calles de la ciudad para ordenar la construcción de casas y edificios e inspeccionar y “denunciar a quien corresponda el estado ruinoso de murallas, edificios i demas construcciones de uso público o particular para que se decrete su delineación o reparación”,¹⁴³ atribuciones similares a las que dieron origen en 1853 a esta oficina, tal como ya hemos marcado.

Sin embargo, la novedad que el nuevo reglamento planteaba radicaba en aquellas atribuciones que el Departamento debía asumir y que, al mismo tiempo, eran las que le adjudicaban un nuevo perfil a la oficina.

¹⁴¹ AGPM, In, C 35, D 66, 13/4/1871, f. 1.

¹⁴² AGPM, In, C 34, D 66, 13/4/1871, f. 2.

¹⁴³ AGPM, In, C 34, D 66, 13/4/1871, f. 3.

Más allá de los trabajos técnicos recién enumerados, el Departamento Topográfico pasó a ser la agencia estatal dedicada a organizar, auditar e informar respecto de las licitaciones a privados para la ejecución de obras públicas. Si bien, quien fuera director no tenía la última palabra en la decisión de a quién se le adjudicaban la ejecución de esas obras, sí era el encargado de analizar los proyectos presentados, comparar los presupuestos estipulados en cada proyecto y, fundamentalmente, asumir “el carácter de inspección fiscal sobre el cumplimiento de las condiciones en la ejecución de la obra”.¹⁴⁴

Este nuevo rol asumido por la institución consolidó una tendencia que también venía ocurriendo en el resto de las provincias que contaban con una agencia de similares características. En las últimas décadas del siglo XIX, “las obras públicas que toma a su cargo el Estado fueron el instrumento que contó el gobierno para llevar a cabo su progreso” (Page, 2005, p. 145). Como consecuencia de ello, las tareas que el Departamento debía asumir se iban complejizando a partir de que, por un lado, se disponían de nuevas tecnologías y herramientas que lo habilitaban y, por otro lado, porque el territorio sobre el cual se suponía debía incidir era de mayores proporciones a partir, entre otras cosas, del avance del gobierno provincial sobre los territorios de

¹⁴⁴ AGPM, In, C 34, D 66, 13/4/1871, f. 3.

frontera (Fucili, 2019; García Garino, 2016; Sabato, 2012).

Sin duda, una de las notas de esta etapa es que el Departamento Topográfico desplegó, como nunca antes, los saberes técnicos con los que los agrimensores e ingenieros contaban para realizar las obras y trabajos que emprendieron. Esto podría explicarse también como una consecuencia de que, a partir de la década 1870, en los documentos oficiales se consideraba al Departamento como una oficina técnica y, como tal, comenzaron a destinarse un porcentaje mayor al de años anteriores del presupuesto provincial para dotarla de instrumentos cada vez más profesionales. Es en ese marco, que se emprendieron la compra de equipos técnicos en la República de Chile y en Buenos Aires, dos de los que podrían haber sido los modelos de oficinas a imitar. Por ejemplo, en el año 1883 se encargó a Buenos Aires una lista de instrumentos para dotar a la oficina: “un teodolito de 4 pulgadas (inglés, buena clase); un pantómetro de 3,5 pulgadas (inglés), una cadena métrica decimal de acero, un juego de escalas métricas decimales”.¹⁴⁵ Por otro lado, hubo también una clara intención por parte de los miembros del Departamento, especialmente por Mario Bigi, por estandarizar las medidas y que la provincia adhiriera al sistema métrico decimal, tal como se estaba haciendo en otras partes del

¹⁴⁵ AGPM, In, C 35, D 19, 01/7/1883, f. 5.

país,¹⁴⁶ lo cual confirma la tendencia hacia la normativización de la tarea realizada (Garavaglia y Gautreau, 2011, p.75).

Siguiendo esa línea, la imagen que se presenta a continuación (Imagen n°1) es la del sello oficial del Departamento Topográfico, el cual se imprimió en todos los documentos elaborados, por esa oficina, durante las décadas de 1870 y 1880. Su relevancia tiene que ver, en primer lugar, con la intención de individualizar al Departamento Topográfico dentro de la trama de instituciones del gobierno del momento. A través del sello, el Departamento marcaba su terreno de acción. En segundo lugar, y vinculado con la intención de ilustrar el ser una oficina técnica, la imagen muestra un teodolito, instrumento cuya utilización requiere de un saber no accesible a cualquier persona.

Imagen n°1: Sello oficial del Departamento Topográficos utilizado en la década de 1870 y 1880



Fuente: AGPM. In, C 34 y 35.

¹⁴⁶ AGPM, In, C 34, D 72b, 20/4/1872, f. 2.

Las obras del Departamento Topográfico: construir la ciudad nueva, domar el agua y enriquecer el fisco

El conjunto de obras ejecutadas y dirigidas por el Departamento Topográfico mendocino entre 1870 y 1887 supera la cantidad de proyectos emprendidos en las dos etapas anteriores. En un esfuerzo por clasificarlos, podríamos decir que, más allá de haber continuado con las tareas ordinarias que representaban la delineación de calles y caminos que favorecieran el tránsito y conexión entre distintitos puntos de la provincia, las ejecuciones más relevantes de este período están divididas entre aquellas destinadas a la inspección en la construcción de edificios gubernamentales, escuelas y otros que hacían a la vida pública de los ciudadanos y ciudadanas; las que buscaron lo que Martín, Rojas y Saldi (2010) explicaron bajo el lema “domar el agua”, y aquellas que estuvieron destinadas a iniciar un incipiente registro de la propiedad con la finalidad de enriquecer las arcas estatales.

En relación al primer grupo, en la década posterior al terremoto y una vez calmada la agitación política dada por los levantamientos y enfrentamientos entre las guardias nacionales y otras fuerzas (Bragoni, 2015), desde el gobierno provincial se dispuso la licitación a privados para la construcción y/o reparación de edificios emblemáticos en la nueva ciudad o en territorios adquiridos luego del avance de la frontera sur en la

provincia. El Departamento Topográfico fue el encargado de organizar, entre otras, las licitaciones para la construcción de la “nueva Casa de Gobierno”,¹⁴⁷ de la “Casa de Justicia”,¹⁴⁸ de la “Casa de Baños”,¹⁴⁹ de la “Escuela de Niñas”,¹⁵⁰ de la “casa departamental de Malargüe”¹⁵¹ y la “refacción de murallas, pisos i techos de la Penitenciaría”,¹⁵² edificios que materializaban la cara visible del Estado local.

De todas maneras, en la mayoría de las fuentes consultadas, la preocupación mayor es la del control del agua. Durante este período, a la construcción de canales, zanjones e hijuelas, se le sumó la de la construcción y permanente mantenimiento y limpieza de “cañerías de fierro por donde pasa el agua potable”¹⁵³ y abastecían a la ciudad. Fue tal la importancia de las tareas vinculadas al manejo de ese recurso tan escaso que la reforma de la estructura interna del Departamento Topográfico en el año 1883 estableció la figura del “maestro conservador de las obras de agua potable”.¹⁵⁴ Si bien esa innovación vendría a solucionar el problema de la disponibilidad del resto de los empleados del Departamento para otro tipo

¹⁴⁷ AGPM, In, C 34, D 73, 23/7/1872, f. 2.

¹⁴⁸ AGPM, In, C 35, D 7a, 23/6/1881, f. 30.

¹⁴⁹ AGPM, In, C 34, D 85, 18/3/1878, f. 6.

¹⁵⁰ AGPM, In, C 34, D 82, 27/2/1873, f. 4.

¹⁵¹ AGPM, In, C 35, D 35, 24/8/1885, f. 2.

¹⁵² AGPM, In, C 35, D 19, 1/7/1881, f. 1.

¹⁵³ AGPM, In, C 34, D 76, 26/8/1872, f. 1-28.

¹⁵⁴ AGPM, In, C 35, D 14b, 1/5/1883, f. 2.

de tareas, lo cierto es que fue una problemática que igualmente debieron seguir abordando, al menos hasta 1887.

La preocupación por el catastro, ese registro administrativo que reuniera la información respecto de la ubicación de determinados terrenos, sus dimensiones y, particularmente, de los propietarios y propietarias (Pesoa Marcilla, 2017) con el fin de obtener una contribución impositiva, apareció en reiteradas ocasiones en la correspondencia entre el ministro de gobierno y hacienda y las autoridades del Departamento.¹⁵⁵ Sin embargo, fue hacia el final en los últimos años de esta etapa en la que comenzó a realizarse un trabajo más dedicado en obtener esa información, resguardarla en la oficina y administrarla por una “oficina de Avalúo”,¹⁵⁶ que funcionaba dentro del Departamento y fue creada para el establecimiento del valor de cada una de las propiedades y, en función de eso, del aporte que cada propietario o propietaria debía realizar.

Por último, al igual que lo que sucedía en otras provincias como Córdoba o Entre Ríos (Bressan 2017; Page 2005), en Mendoza una ley sancionada en abril de 1887 estableció que “el Departamento Topográfico e Irrigación, constituirán en adelante uno solo con la

¹⁵⁵ AGPM, In, C 35, D 7a, 15/1/1881, f. 2.

¹⁵⁶ AGPM, In, C 35, D 14b, 1/5/1883, f. 2.

denominación de Departamento de Irrigación y Obras Públicas, bajo la dependencia general del Ministerio de Gobierno”.¹⁵⁷ Según la nueva disposición, el Departamento pasó a estar organizado en ocho escalafones.¹⁵⁸ El primero de ellos, estaría ocupado por un director que se encargaría de examinar los proyectos y aprobar y controlar los trabajos, mientras que el segundo puesto lo ocuparía el jefe de la sección de obras públicas, quien reemplazaría interinamente al primero y tendría a su cargo la redacción de las memorias y presupuestos junto con la confección de planos. El tercer puesto pasó a estar ocupado por el jefe de la sección de irrigación, dedicado a los proyectos de riego y disecación, mientras que recién el cuarto estuvo destinado a la sección topográfica, conservando únicamente la labor de “comprobación de mensuras, registro de propiedades y trabajos topográficos”,¹⁵⁹ sustrayéndole la fiscalización y control de todas las obras vinculadas al manejo del agua. De esta manera, se cristalizaba la relevancia que el gobierno del agua debía tener para las autoridades de Mendoza, cuestión que ya se perfilaba a partir de los trabajos realizados por el Departamento Topográfico en las décadas anteriores (Martín, Rojas, Saldi, 2010; Molina, 2019b); pero que, a partir de ahora quedaba explicitado al priorizar tales

¹⁵⁷ AGPM, In, Registro Oficial, 11/4/1887, p. 166.

¹⁵⁸ AGPM, In, C 35, D 41, f. 1.

¹⁵⁹ AGPM, In, C 35, D 41, f. 12.

tareas sobre el resto. Las demás secciones estaban destinadas a ser ocupadas por un secretario, un portero y el resto de ayudantes (escribientes, dibujantes y auxiliares). También se estipuló la creación de una sección de catastro, pero no se alcanzó, al menos apenas reglamentada la ley, a delimitar sus atribuciones y funciones. Las oficinas de catastro y registro de la propiedad resultarían un elemento clave en el fortalecimiento del control territorial material y simbólico de los Estados provinciales (Cacciavillani, 2021).

A modo de conclusión

Conocer la historia de una agencia estatal provincial de mediados del siglo XIX no es una tarea fácil pero tampoco imposible. Recuperar las fuentes conservadas en el Archivo General de la Provincia de Mendoza ha sido, por momentos, similar a descubrir piezas de un rompecabezas que, si bien no está del todo completo, sus fragmentos dan pistas claras que habilitan que reconstruyamos la trayectoria de quienes fueron las personas que en su órbita desplegaron sus saberes, las tareas que emprendieron, los recursos con que contaron y los desafíos a los que se enfrentaron.

Como estrategia metodológica buscamos historizar la trayectoria del Departamento Topográfico dividiéndola en tres momentos. Si bien los años que marcan el inicio y finalización de cada una de esas etapas forman parte

de acontecimientos importantes para la época estudiada y responden a razones locales, es importante destacar que esta periodización ha sido establecida con fines analíticos y no responde necesariamente a criterios que hayan sido manifestados, de esa manera, en los documentos mismos.

La relectura de las fuentes a partir de la metodología utilizada permitió establecer tres etapas diferenciales. La primera inició a partir de la creación, mediante un decreto provincial en el año 1853, de una Comisión Topográfica que tuviera como tarea fundamental la de delinear las calles y caminos, definir los límites entre tierras públicas y privadas, la inspección de obras públicas y la dirección de los agrimensores. Entre las notas más importantes de esa etapa inicial, es importante destacar que todas esas labores recayeron en un grupo muy reducido de personas que, a su vez, iban ocupando de manera intermitente el cargo de director pero que, a pesar de esa intermitencia y la escasez de recursos, pudieron darle una suerte de estabilidad a la oficina y emprender una serie de trabajos que impactaron positivamente en la vida cotidiana de los habitantes de Mendoza. Al mismo tiempo, fue también durante esos años que comenzó a centralizarse el ejercicio de la agrimensura en la provincia, saber al que muchos llegaron por razones de endotecnia.

En la segunda etapa (1861-1870) el Departamento Topográfico no quedó exento de las consecuencias que sufrió Mendoza luego de aquel terremoto que destruyera casi por completo la ciudad y obligara su traslado a un sitio más seguro según los informes realizados por expertos de la época. Sin embargo, a pesar de las complicaciones que supuso esa catástrofe, es importante destacar la labor realizada por José Galigniana, uno de los referentes claros de esta oficina. En tal sentido durante esos años, existió una identificación directa entre el agrimensor y la oficina, por ese motivo es que creemos que la idea de una oficina itinerante es una buena imagen para pensar el funcionamiento del Departamento Topográfico en esos años. Más allá de haber contado en la provincia con una lista de agrimensores, autorizados por el mismo ente a ejercer la profesión, casi la totalidad de los proyectos solicitados por el gobierno provincial fueron encarados por Galigniana y, como se ha enumerado, muchos de esos trabajos fueron grandes empresas. Al mismo tiempo, se podría considerar que esta segunda etapa oficia como una transición entre la anterior, cuando la oficina cuando empezó a tomar forma y a delimitar sus tareas, y la siguiente, cuando alcanzó cierta estabilidad y crecieron cualitativa y cuantitativamente los recursos disponibles y las obras ejecutadas.

Por último, la tercera (1870-1887), fue un período en el que la ausencia de Galigniana habilitó que otros

agrimensores pudieran encabezar la oficina y desplegaran sus saberes. También fueron años en los que se destinaron mayores recursos del presupuesto provincial, lo que se vio traducido en un mayor flujo y circulación de agrimensores dentro del Departamento y en el establecimiento nuevos puestos rentados dentro de la oficina. Siguiendo esa línea, el rol del Departamento Topográfico también fue redefinido en esta etapa. El personal de la oficina dejó de encarar todos los trabajos y obras que estuvieran vinculadas al gobierno del agua, mensuras de terrenos o delineación de calles, acequias y caminos. A partir de la década de 1870 se convirtió en la institución encargada de intervenir y decidir en torno a las licitaciones de particulares para diferentes proyectos de obras; habilitar mediante examen a agrimensores para el ejercicio de la profesión; inspeccionar las obras públicas que el Estado provincial financiaba y, aunque de manera incipiente, empadronar a los propietarios de la ciudad para aumentar el fisco. Ese cambio de rol estuvo vinculado a las necesidades de un Estado provincial cada vez más grande y cuya necesidad de hacer efectivo su gobierno en el territorio se fue haciendo más palpable, como también, su necesidad de contar con más recursos económicos.

Como ha sido demostrado en este capítulo, cada una de las etapas muestra una serie de especificidades respecto de las otras, sin embargo, es posible advertir

continuidades y regularidades en toda la historia del Departamento Topográfico. La demanda por más recursos materiales y humanos junto con el intento por centralizar, regular y controlar el ejercicio de la profesión, son algunas de ellas. En un intento por abandonar visiones teleológicas que implican pensar las historias de las agencias en términos de una supuesta evolución como objetivo final de las labores realizadas por éstas, en este capítulo buscamos priorizar un análisis que pondere una mirada anclada en ese tiempo presente para los protagonistas que estamos estudiando. En ese sentido, pensamos que la subordinación del Departamento Topográfico a una nueva agencia creada en 1887 que priorizó las cuestiones relativas al gobierno del agua no tiene por qué traducirse en un detrimento de las tareas vinculadas a la agrimensura, sino que podría responder a la creciente especialización de saberes y a una definición, cada vez más precisa, entre los campos de acción de una disciplina (la agrimensura) y las otras (arquitectura, ingeniería). Indagar en la vinculación que hayan experimentado estas agencias, como también la manera en la que se interrelacionaban esos saberes pueden bien convertirse en futuras líneas de investigación.

Referencias bibliográficas

Agüero, A. (2007). Las categorías básicas de la cultura jurisdiccional. En M. Lorente (Coord.) *De justicia de jueces a justicia de leyes: Hacia la España de 1870* (pp. 19-58). Consejo General del Poder Judicial.

Alonso, P. y Bragoni, B. (2015). El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910). Edhasa.

Bohoslavsky, E. (2015). El rostro humano de la historia del Estado. *Estudios Sociales del Estado*, 1, 239-247. <https://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/16>

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Comps.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales de Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 1-38). Universidad Nacional General Sarmiento-Prometeo.

Bragoni, B (2010). Cuyo después de Pavón: consenso, rebelión y orden político, 1861-1874. En B. Bragoni y Eduardo Míguez (Coords.). *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional 1852-1880* (pp. 29-60). Biblos.

Bragoni, B. (2011). Recuperación y desigualdad económica en el interior rural argentino del siglo XIX. Un examen sobre la composición y distribución de la riqueza en la campaña de Mendoza a través de sus fuentes fiscales (1866). *América Latina en la Historia Económica*, 18 (1), pp. 209-244. <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/464>

Bragoni, B. (2015). Trayectos provincianos del federalismo liberal: Mendoza, 1870-1890. En L. Alonso y B. Bragoni (Eds.) *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)* (pp. 95-126). Edhasa.

Bragoni, B. y Míguez, E. (2010). Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional 1852-1880. Biblos.

Bressan, R. (2017). Registrar, ordenar, planificar. El Departamento Topográfico de Entre Ríos (1871-1883). *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 17, 36-52. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10033/03-bressa-esc17.pdf

Cacciavillani, P. (2021). Celebrar lo imposible. El código civil en el régimen jurídico de la propiedad: Córdoba entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory.

Canedo, M. El “restablecimiento” del Departamento Topográfico de Buenos Aires. Política y gestión de un proyecto en consenso. *Andes. Antropología e Historia*, 25 (2). https://www.researchgate.net/publication/317535840_El_restablecimiento_del_Departamento_Topografico_de_Buenos_Aires_Politica_y_gestion_de_un_proyecto_con_consenso_1852-1857

Cirvini, S. (1986). Mendoza, la arquitectura de la reconstrucción posterremoto. *Revista América*, 108, pp. 171-188.

Cirvini, S. (1989). *La estructura profesional y técnica en la construcción en Mendoza (I): los agrimensores*. Instituto Argentino de Investigaciones en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo.

D’ Agostino, V. (2012) Estado, instituciones y funcionarios: el Departamento Topográfico bonaerense en la segunda mitad del siglo XIX [Ponencia, III Congreso Latinoamericano de Historia Económica-XXIII Jornadas de Historia Económica].

Escolar, D. (2003). Huarpes Archives in the Argentine Desert: Ingenious claims and State Construction in Nineteenth-Century Mendoza. *Hispanic American Historical Review*, 93 (3), 451-486.

Fucili, E. (2019). Los forjadores del poder. Retratos de dirigentes territoriales de Mendoza en la segunda mitad del siglo XIX. Ediunc.

Faus Prieto, A. (2012). Del campo al gabinete. La obra cartográfica del agrimensor e hidrómetra Francisco Parisi y Ferrandis (Valencia, 1732-1806). *Investigaciones geográficas (España)*, 57, 81-100. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17624574004>

Garavaglia, J. C. (2011). ¿Cómo se mide la tierra? Las mensuras en el Río de la Plata, s. XVII-XIX". En J.C. Garavaglia y P. Gautreau (Edits.). *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, s. XVIII-XIX* (pp. 27-61). Prohistoria.

Garavaglia, J. C. y Gautreau, P. Inventando un nuevo saber estatal en el territorio: la definición de prácticas, comportamientos y agentes en las instituciones topográficas de Buenos Aires, 1824-1864. En J. C. Garavaglia y P. Gautreau (Edits). *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, s. XVIII y XIX* (63-96). Prohistoria.

García Garino, G. (2016). El más alto poder: Legislatura y cultura política en el proceso de construcción del Estado provincial de Mendoza, 1852-1880 [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires].

Maizón, S. (2013). Construyendo el territorio: contexto internacional, prácticas y dinámicas de la agrimensura en la provincia de Córdoba, Argentina. Fines del siglo XIX. *Revista Brasileira de História da Ciência*, 6, 89-105. file:///C:/Users/Eugenia/Downloads/sbhc%202013_1%20Ana%20Sofia%20Maizon.pdf

Martín, F., Rojas, F. y Saldi, L. (2010). Domar el agua para gobernar. Concepciones sociopolíticas sobre la naturaleza de la sociedad en contextos de consolidación del Estado Provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 10, 159-186. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/23147>

Mazzitelli Masticchio, M. (2018) Los "jueces de la medida", el rol de los agrimensores entrerrianos en el Departamento Topográfico de Entre Ríos (1849-1871). *Revista Brasileira de História da Ciência*, 11, 7-20. https://www.sbhc.org.br/revistahistoria/view?ID_REVISTA_HISTORIA=60

Molina, E. (2018a). Circulación de ideas, orden público y acción judicial en el contexto posrevolucionario. Un estudio de caso en

Mendoza, 1825-1826. *Pasado Abierto*, 8, 141-159.
<http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/>

Molina, E. (2018b). *Del oficio al cargo público. El caso de la creación del Departamento Topográfico, Mendoza (1850-1860)* [Ponencia, VII Jornadas Nacionales de Historia Social-Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"-CONICET].

Molina, E. (2019a). Agrimensores, gobierno y derechos en prácticas institucionales de ordenamiento territorial. Jurisdicción de Mendoza, 1850-1860. *Revista Historia y Justicia*, 13, 1-34.
<http://journals.openedition.org/rhj/2628>

Molina, E. (2019b). Ciénagas, desagües y acción estatal. Desplazamientos discursivos en un estudio de caso, 1850-1859. Subdelegación de San Martín, Mendoza, Argentina. En A. Agüero (coord.), *Tradición jurídica y discursividad política en la formación de una cultura estatal. Trayectorias rioplatenses. Siglo XIX* (pp. 169-199). Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Molina, E. (2020) Saberes, territorio y estatalidad: Departamento Topográfico y agrimensores en Mendoza, 1850- 1860. *Avances del Cesor*, 17 (23), 1-22. <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/AvancesCesor/article/view/1286/1574>

Molina, E. (2021). Prácticas y discursos de acción político-administrativa en el contexto de la desaparición del cabildo de Mendoza (Río de la Plata), 1820-1828 [Ponencia, AHILA 2021-XIX Pensar los vínculos sociales en Iberoamérica. Lenguajes, experiencias y temporalidades (siglos XVI-XXI)].

Morresi, S. y Vonmaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina.*: Universidad Nacional General Sarmiento-Prometeo.

Page, C. (2005) Formación y desarrollo de las reparticiones oficiales de agrimensura, ingeniería y arquitectura. Profesionales con actuación en Córdoba 1850-1900. *Revista de la Junta Provincial de Historia*, 22, 141-160.

- Pesoa Marcilla, M. (2017). Conocer, medir y dibujar el territorio. Orígenes y etapa formativa del Departamento Topográfico de Buenos Aires (1824-1851). *Boletín Americanista*, 75, 153-172. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/473012>
- Plotkin, M. B. y Zimmermann, E. (Comp.) (2012) Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX. Edhasa.
- Plotkin, M. B. y Zimmermann, E. (Comp.) (2012). *Los saberes del Estado*. Edhasa.
- Ponte, J. R. (1986). Mendoza, aquella Ciudad de barro: historia de una Ciudad andina desde el siglo XVI a nuestros días. CONICET.
- Prieto, M. R. y Abraham, E. (2000) Caminos y comercio como factores de cambio ambiental en las planicies áridas de Mendoza (Argentina) entre los siglos XVII y XIX [Ponencia, Jornadas de Historia Económica-Universidad Nacional de Tucumán].
- Prieto, M. R., Abraham, E. y Dussel, P. (2008). Transformaciones de un ecosistema palustre. La gran ciénaga de Bermejo-Mendoza, siglos XVIII y XIX. *Multequina*, 17, 147-164.
- Richard Jorba, R. (1998) *Poder, economía y espacio en Mendoza, 1850-1900*. Facultad de Filosofía y Letras-Universidad Nacional de Cuyo.
- Richard Jorba, R. (2010) Empresarios ricos, trabajadores pobres. Vitivinicultura y desarrollo capitalista en Mendoza (1870-1918). Prohistoria.
- Sabato, H. (2012). Historia de la Argentina 1852-890. Siglo XXI.
- Sanjurjo, I. (2004). La organización político-administrativa en la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- Soprano, G. y Di Liscia, M. S. (Coords.). (2017). Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX. Prohistoria.

Capítulo 3

Un panorama sobre el aparato fiscal de Mendoza (1852-1880)

Gabriela García Garino

Introducción

El objetivo de este trabajo es ofrecer una síntesis sobre las investigaciones realizadas respecto del sistema impositivo de la provincia de Mendoza entre 1852 y 1880.¹⁶⁰ Esta pregunta se nutre de las miradas que han renovado los estudios sobre el Estado al desmontar lecturas que lo veían como un resultado inevitable de una supuesta “Nación Argentina” que habría emergido en la Revolución de mayo, solo demorado por parcialidades egoístas. Se trata, por el contrario, de percibirlo como un proceso sinuoso y complejo, y de recuperar la perspectiva de los actores para quienes el

¹⁶⁰ Estas investigaciones (García Garino 2018a, 2018b, 2021a y 2021b) se enmarcan en el proyecto de beca posdoctoral “La construcción del Estado provincial de Mendoza desde su fiscalidad, 1852-1880”, que ha sido financiada por el CONICET y dirigida por los doctores Roberto Schmitt y Eugenia Molina.

futuro no era certero, a fin de evitar sesgos teleológicos (Lanteri, 2015).

Los procesos de construcción estatal iberoamericanos tuvieron características propias a partir de la temprana vocación republicana y liberal que asumieron sus dirigencias (Sabato, 2014). En el Río de la Plata, además, fue fundamental la disputa por el régimen interior, entre quienes postulaban la concentración de la toma de decisiones y aquellos que preferían la existencia de distintos niveles de estatalidad que se distribuyeran el poder. Por otro lado, frente a miradas que han planteado un proceso unidireccional de imposición estatal desde Buenos Aires hacia las provincias (Oszlak, 2004), otras han destacado el rol de dirigentes intermedios y sectores populares en la construcción de poder, así como la existencia de negociación y consenso junto a la lucha armada (Bragoni y Míguez, 2010).

Los nuevos estudios se vinculan con lo que Theda Skocpol (1989) ha llamado recuperación del Estado como objeto de estudio por parte de las ciencias sociales. Esta mirada cuestiona las interpretaciones que lo veían como producto de las condiciones infraestructurales, es decir, como aparato de dominación de los sectores dominantes, obturando cualquier proceso de disputas y conflictos al interior de este. Por el contrario, se plantea la heteronomía del Estado respecto de la infraestructura económica, lo que permite iluminar las luchas al interior del Estado por

recursos siempre escasos y por el ejercicio del poder. En el mismo sentido, Bob Jessop (2017) invita a concebir al Estado no como aparato sino como una relación social asimétrica que otorga privilegios a sus agentes e interlocutores en función de las configuraciones de poder que se dan en su interior y alrededor de él.

Estos planteos han nutrido una serie de estudios “desde adentro”, que incluyen, entre otras, preguntas sobre los actores que encarnan este Estado, sus prácticas e imaginarios (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Plotkin y Zimmerman, 2012). Si en algún momento los interrogantes se limitaron a las dirigencias, se fueron ampliando para incluir a dirigentes intermedios y a los actores al ras de suelo, considerando su ubicación en una estructura siempre asimétrica (Palermo y Silva, 2016; Soprano, 2007). Por otro lado, se han complejizado categorías como la burocracia racional de Max Weber, que planteaba la separación entre lo público y lo privado, así como la idea del mérito y la idoneidad como parámetros para el acceso a la carrera. Por el contrario, se indagan en vínculos entre la vida particular y profesional de los funcionarios, así como la incidencia del capital relacional en las carreras de aquellos (Soprano, 2007). En este sentido, Jessop (2017) considera la burocracia como una relación social caracterizada por selectividades estratégicas que priorizan a ciertos actores y demandas por encima de otros, siempre postergados o negados. Por otro lado,

estas propuestas invitan a descentrar geográfica y políticamente el análisis, para revisar hipótesis y lógicas que, en general, responden al Estado nacional (Palermo y Silva, 2016; Soprano, 2007).

Todas estas preguntas adquieren un cariz especial si se toma como objeto de estudio a los Estados decimonónicos, nacional o provinciales, ya que, entre sus características, típicas de una etapa formativa, se contaba la precariedad y la falta de personas idóneas para ocupar ciertos cargos que exigían saberes específicos. Estos rasgos se agudizaban en contextos como las provincias del interior argentino, lo que originaba dinámicas particulares que muchas veces se colisionaban con preceptos constitucionales como la separación de poderes ante la falta de candidatos para los cargos (Piazzzi y Lanteri, 2019). Del mismo modo, las prácticas también se alejaban de los ideales weberianos del mérito demostrado mediante concursos asépticos para el ingreso a las reparticiones estatales, mostrando la importancia del capital relacional, entre otros (Garavaglia, 2010b; Gribaudi, 2009).

Otra de las corrientes historiográficas que ha renovado la mirada sobre el Estado es la fiscal, que indaga en la manera en que el Estado obtiene y utiliza sus recursos con los que aspira a controlar la población y el territorio sobre el que pretende dominio. En este sentido, la efectiva capacidad de cobrar impuestos es un índice de la consolidación estatal en un territorio dado (Míguez,

2011; Santilli, 2010), mientras que la distribución de los impuestos da cuenta de cómo está conformada la sociedad y de la capacidad de resistencia de esta (o de algunos sectores). Finalmente, la faz fiscal alude a los esfuerzos del Estado por legitimar la extracción de recursos (Brewer, 1989; Schumpeter, 2000; Tilly, 1990). Todos estos caracteres forman parte de la cultura tributaria, es decir, de las prácticas y representaciones de distintos actores sobre el diseño y cobranza de los impuestos (De los Ríos, 2016).

También aquí el siglo XIX ofrece particularidades, ya que los nuevos principios liberales que sostenían a los nacientes Estados hispanoamericanos implicaban que, frente al privilegio y desigualdad característicos del Antiguo Régimen, ahora las cargas fiscales debían basarse en la universalidad, la obligatoriedad y la proporcionalidad. Por otro lado, la ruptura de los circuitos económicos y fiscales a partir de las revoluciones de independencia exigió la construcción de nuevos sistemas fiscales en un momento donde la guerra vaciaba las arcas estatales (Amaral, 2015; Comín y Díaz Fuentes, 2006; Sánchez Román, 2005; Schmit, 2012).

Las dirigencias optaron por gravar el comercio exterior, especialmente las importaciones, y las aduanas se convirtieron en el principal ingreso de los nuevos Estados en el Río de la Plata. Esta elección respondía a que resultaba más sencillo trasladar el costo de los

impuestos a los productos importados, que gravar exportaciones pertenecientes a sectores dominantes de fuerte incidencia en los gobiernos (Garavaglia, 2010a; 2015). Por otra parte, la aduana de Buenos Aires superaba con creces a los ingresos de todas las demás juntas, por lo que ciertos sectores pugnaron por su distribución, lo que complejizó la disputa sobre la organización del régimen interior (Garavaglia, 2015; Marichal, 1995). Se trataba, en otras palabras, del problema de la concurrencia entre el estado federal - nacional o central- y las jurisdicciones interiores - provincias o estados- (Comín y Díaz Fuentes, 2006; Sánchez Román, 2005).

Esta lucha no se resolvió hasta el pacto fiscal establecido por la Constitución nacional de 1853-60, aceptado tardíamente en Buenos Aires tras su separación de la Confederación Argentina por casi una década, así como la garantía de mantener su presupuesto por cinco años. El pacto fiscal reservó los impuestos indirectos para el nuevo Estado federal, mientras que los Estados provinciales, considerados más fuertes por su previa trayectoria institucional, debían construir una nueva fiscalidad basada en impuestos directos (Garavaglia, 2010a). En la práctica, el pacto fiscal se tradujo en la cesión de las aduanas provinciales a la nación y el desafío de construir nuevos sistemas impositivos.

Para esta labor resultó crucial el rol de las cámaras legislativas a quienes las constituciones provinciales les

habían asignado el deber de dictar las leyes de impuestos, de presupuesto de gastos y cálculo de recursos. En general, las investigaciones muestran las dificultades que tuvieron las legislaturas para aplicar los principios liberales de la fiscalidad -equidad, proporcionalidad y universalidad- frente a la ausencia de instrumentos de medición y personal idóneo en un territorio vasto y poco conocido, pero también a la pervivencia de prácticas como el clientelismo y el arrendamiento de impuestos (Bonaudo y Sonzogni, 1997; Parolo y Fandos, 2008). Todo esto dio lugar a múltiples reclamos y a tácticas de evasión por parte de los contribuyentes (Herrera y Parolo, 2012; Parolo y Fandos, 2008). Por otro lado, los legisladores debían establecer impuestos sin ahogar el crecimiento económico lo que también dificultaría la recaudación (De los Ríos, 2017).

En este contexto, las investigaciones muestran la fuerte escasez de recursos sufridos por la mayoría de las provincias y serias dificultades para construir un nuevo sistema basado en rentas directas. En general, los gobiernos optaron por gravar el comercio y la manufactura mediante las patentes, mientras que la propiedad de la tierra fue sometida a la contribución directa. Además, se dio la continuidad del papel sellado

sobre las operaciones públicas como escrituras y procesos judiciales¹⁶¹.

De este modo, el presente trabajo indaga en los esfuerzos de la dirigencia mendocina por construir un nuevo sistema impositivo a partir de los tributos directos, especialmente, los impuestos que se dictaron y la estructura de cargos para diseñar y aplicar aquellos. La línea de investigación surgió desde una tesis doctoral que se preguntó por la construcción del Estado provincial de Mendoza, a través del funcionamiento de los tres poderes y, sobre todo, del rol del poder legislativo en aquel proceso. A partir de la existencia de un nutrido conjunto de documentos legislativos poco explorado se pudo dar cuenta de un proceso de construcción estatal complejo bajo el predominio de ideas liberales y republicanas que se entreveraron con una realidad difícilmente reductible a aquellos principios y que, por lo tanto, los modularon y dotaron de una fisonomía particular. Junto al importante rol legislativo, las fuentes dieron cuenta de una fuerte escasez pecuniaria que limitó el proceso de construcción estatal, lo que dotaba de mayor interés al

¹⁶¹ En los últimos años han surgido múltiples estudios sobre el desarrollo fiscal de provincias como Entre Ríos (Schmit, 2008), Corrientes (Schaller, 1996), Santa Fe (De los Ríos, 2017, 2016), Salta (Conti, 2011), Tucumán (Herrera y Parolo, 2012; Parolo y Herrera, 2016), mientras que Alvero (2011) ha ofrecido un balance historiográfico. Junto a los trabajos fundacionales de Balán y López (1977) y Coria y Varo (2000), se ha empezado a indagar en la construcción de la fiscalidad mendocina en García Garino (2018a, 2018b, 2021a, 2021b).

interrogante sobre la organización de los impuestos (García Garino, 2017).

En este contexto, el objetivo del capítulo es ofrecer una síntesis sobre las investigaciones realizadas hasta el momento. En primer lugar, se ofrecerá un panorama sobre las leyes de impuestos establecidas entre 1852 y 1880; en un segundo momento, se repasarán los cambios en las reparticiones estatales abocadas al diseño, ejecución y aplicación de aquellas, mientras que una tercera parte buscará presentar los principales ejes de los debates legislativos que dieron lugar a las normas tributarias y a la estructura de cargos responsable de su ejecución. Finalmente, en las conclusiones se recuperarán los principales aportes presentados en las secciones previas. El *corpus* documental se integra mediante documentos inéditos del Archivo General de la Provincia de Mendoza, del Archivo Legislativo de Mendoza, de las colecciones del Registro Oficial de la Provincia y de artículos de prensa de época.

Las leyes impositivas: algunas consideraciones

A partir de la cesión de la aduana a la nación, las dirigencias estatales debieron construir una nueva fiscalidad, basada en impuestos directos y en los principios de equidad, proporcionalidad y obligatoriedad universal. La constitución había asignado ese rol a la legislatura, que debía tratar los proyectos de

presupuesto de gastos, cálculo de recursos e impuestos, oportunamente presentados por el Ejecutivo cada año.

La tarea fue cumplida con cierta regularidad por una legislatura que no se caracterizó por la frecuencia de sus sesiones, y los asuntos fiscales tuvieron una notable incidencia, tanto respecto de las sesiones, como de las normas dictadas en la actividad de la sala (García Garino, 2018a y b). Aunque las normas debían ser resueltas antes del inicio del año, un envío tardío de los proyectos por el ejecutivo, así como los largos debates, podían demorar la sanción, que a veces fue en meses tan tardíos como mayo, y en 1876 llevó a que se dictaran las leyes para ese año y el siguiente. El Cuadro n°1 muestra las normas tributarias dictadas en el período de estudio.

Cuadro n°1: Leyes impositivas entre 1852 y 1880

Año	Leyes
1852	Leyes aboliendo impuestos sobre producción de origen nacional (salvo yerba y tabaco) por un año y sobre mercadería extranjera en tránsito hacia otras provincias; disminuyendo impuestos sobre las carnes
1853	Sin leyes de impuestos
1854	Sin leyes de impuestos
1855	Ley de impuestos: patentes e impuesto territorial.
1856	Ley aclarando incisos de impuestos por pedido del ejecutivo.
1857	Ley de impuestos que incluía patentes y la contribución directa.

1858	Sin leyes de impuestos
1859	Prórroga de la ley de impuestos de 1857
1860	Sin leyes de impuestos
1861	Ley de impuesto territorial y patentes.
1862	Ley de papel sellado.
1863	Ley de impuestos, que incluye patentes y contribución directa.
1864	Ley suprimiendo la alcabala sustituyéndola por impuesto del 10% a herencias transversales. Ley de impuestos que incluye patentes y contribución territorial.
1865	Sin leyes de impuestos
1866	Sin leyes de impuestos
1867	Decreto aprobando proyecto de ley de impuestos que incluía: patentes; impuesto sobre el ganado de invernada y contribución territorial.
1868	Ley de impuestos que incluye patentes, contribución territorial e impuestos al ganado de invernada. Ley de impuesto a las marcas de ganado.
1869	Ley de impuesto que incluía patentes, contribución directa e impuesto al ganado de invernada.
1870	Decreto prorrogando la ley de impuestos de 1870
1871	Ley de patentes. Ley de impuesto a otros rubros que incluye el ganado de invernada. Ley de impuesto a bienes raíces. Ley de impuesto a herencias transversales. Ley de impuesto extraordinario sobre terrenos regados por el río Tunuyán
1872	Ley de impuesto a bienes raíces. Ley de patentes.

1873	Ley exonerando de impuestos a la empresa de teatro
1874	Ley de impuesto al ganado de internada. Ley de patentes. Ley sobre papel sellado. Ley de contribución directa.
1875	Ley de patentes. Ley de impuestos a bienes raíces. Ley de impuestos a los ganados de internada.
1876	Ley de patentes industriales para 1876. Ley de patentes municipales para 1876. Ley de impuesto a bienes raíces para 1876. Ley de papel sellado para 1876. Ley de contribución directa para 1877 Ley de impuesto al ganado de internada para 1877. Ley de patentes fiscales para 1877. Ley de patentes municipales para 1877.
1877	Ley de impuestos a los minerales de "La Choica". Ley de impuesto a las estancias. Ley de impuesto a bienes raíces. Ley de patentes municipales. Ley de impuesto a capitales de ganado de internada. Ley de patentes fiscales.
1878	Ley disminuyendo algunos impuestos a bienes raíces a ganados de internada, patentes fiscales y municipales. Ley de patentes fiscales. Ley de patentes municipales. Ley declarando vigentes leyes: -De impuesto a los bienes raíces -Al ganado de internada -De patente a las estancias para consumo local

	Ley de papel sellado para los juzgados de paz. Ley estableciendo impuesto adicional del 10% sobre las patentes fiscales y municipales y el impuesto al ganado de invernada.
1879	Ley de patentes a las estancias. Ley de impuesto al ganado de invernada. Ley de impuesto a bienes raíces
1880	Ley declarando vigencia de las leyes impositivas de 1880 para 1881: -Ley de patentes fiscales. -Ley de patentes municipales. -Ley de papel sellado. -Ley de impuesto territorial. -Ley de impuesto a los capitales de ganados de invernada.

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de impuesto extraídas de la Biblioteca de la Honorable Legislatura de Mendoza (BHLM), Registro Oficial de la Provincia de Mendoza (ROPM) de 1852-1858; 1860-1867; 1869-1878 y 1880 y del Archivo General de la Provincia de Mendoza (AGPM), Independiente (I), Sección Registro Oficial (RO), carpetas (C) 203, 204 y 205.

Hasta 1854 las leyes dismantelaron el sistema impositivo vigente basado en la aduana. Recién en 1855 se dictó la primera ley impositiva, así como en 1857 y 1861, que fueron prorrogadas para los años intermedios. Se trató de instrumentos simples, que incluían las patentes y la contribución directa. La primera gravaba el capital en giro de comercios y establecimientos manufactureros, o bien la supuesta renta del ejercicio profesional, mientras que la segunda se imponía sobre la propiedad inmueble y el ganado.

Desde 1862 se añadió la ley de papel sellado, impuesto establecido durante las reformas borbónicas de finales del XVIII que sobrevivió a las revoluciones de independencia. Su uso era obligatorio para hacer gestiones ante autoridades civiles y judiciales, y en operaciones de carácter público como escrituras, testamentos y otros protocolos notariales, cuyo valor aumentaba de forma proporcional al monto de las operaciones implicadas. En 1864 se suprimió la alcabala, otro impuesto de origen colonial que recaudaba el cabildo y gravaba el comercio. Fue sustituido por el gravamen sobre las herencias, que fijaba un porcentaje sobre el legado que se incrementaba conforme lo hacía la distancia entre el testador y los herederos. Desde 1867, a las patentes y a la contribución directa se sumó el impuesto sobre el ganado de invernada, aquel que era comprado en el Litoral para ser engordado en los potreros de cordillera antes de su venta en pie en Chile. Al año siguiente la ley de marcas sobre el ganado sumó un nuevo ingreso porque cada inscripción en el registro provincial debía ser pagado.

Durante la década de 1870 comenzaron a separarse las leyes de impuestos que, a su vez, tendieron hacia la progresividad al considerar el monto de los capitales, la ubicación geográfica y/o la cantidad de cabezas de ganado o hectáreas según los casos. Además, en 1874 se dictó un impuesto extraordinario sobre los regantes del río Tunuyán para costear un canal hasta La Paz.

Desde 1876, las patentes municipales se escindieron de las provinciales atendiendo a la reciente ley de municipalidades que les asignaban fondos específicos. Al año siguiente, las patentes sobre las estancias para consumo local también tuvieron su norma específica, desapareciendo la actividad de las patentes fiscales. El mismo año también se empezó a gravar el mineral extraído del yacimiento de “La Choica”, en el actual Malargüe a través de otra ley.

Las patentes fueron fundamentales para las rentas provinciales.¹⁶² Durante las décadas de 1850 y buena parte de la de 1860 las patentes fueron muy sencillas, estableciendo un canon para cada rubro o profesión. Eran un impuesto anual que se pagaba en dos veces. Sin embargo, los espectáculos como el teatro o las variedades tributaban por función, mientras que sobre la venta de carne se estableció una patente diaria que se pagaba por quincena. En este caso particular, donde solo se consideraba la ubicación geográfica y el tipo de carne ofrecida (vacuna, lanar o porcina), sugiere tanto un elevado consumo de carne por parte de la población mendocina, como un impuesto regresivo al no considerarse la magnitud del establecimiento.

¹⁶² También en Santa Fe, Tucumán y Catamarca las patentes fueron un impuesto muy importante, que se complejizó a medida que aumentaba el número de actividades económicas, lo que implicó revisiones continuas a fin de aumentar su número, respetar la equidad y la proporcionalidad y evitar las constantes peticiones de exención (Alvero, 2011; De los Ríos, 2016; Herrera, 2016).

A partir de 1867 se empezaron a ponderar los diferentes montos de capital que podían tener los establecimientos dentro de un rubro a través de clases, lo que convirtió a este impuesto en uno de carácter graduado que establecía cierta progresividad, ya que los capitales mayores pagaban un canon más alto. Dos años después, a las clases se sumaron tres series que consideraban la ubicación geográfica al estimar que no era lo mismo tener un negocio en Ciudad o los departamentos más cercanos, que en San Rafael o La Paz.¹⁶³ En general, la patente era más cara para la serie 1, y se reducía en la 2 y la 3, desapareciendo en ocasiones para esta última, a fin de promover actividades mínimas o inexistentes.

Las patentes fueron, entonces, un impuesto graduado o gradual, que era progresivo entre las categorías, ya que los establecimientos de mayor capital y de mejor ubicación pagaban un canon mayor, pero regresivo al interior de estas, ya que el gravamen no distinguía dentro de las categorías. A medida que fueron pasando los años, hubo avances y retrocesos con cambios entre las series geográficas o incluso desapariciones de estas. Era clara la intención de los legisladores de dictar

¹⁶³ Las series geográficas fueron cambiando. En 1869, la primera serie incluía a capital, Las Heras, Guaymallén, San Vicente, Luján y Maipú, la segunda a los departamentos de San Martín, Junín, San Carlos, Tupungato y Rosario, y la última a San Rafael y La Paz, pero en 1871 desaparecieron para volver a aparecer en 1874, aunque con modificaciones ya que la serie 1 incluyó solo a Ciudad, la 2 a Las Heras, Guaymallén, San Vicente, Luján, Maipú, San Martín y Junín y la 3 a San Carlos, San Rafael, Tupungato, La Paz y Rosario, actualmente Lavalle (García Garino, 2018a).

instrumentos impositivos lo más equitativos posibles, pero eran conscientes de la imposibilidad de dar cuenta de todas las diversidades regionales.¹⁶⁴

Por otro lado, las leyes también establecieron órganos encargados de asignar las clases a cada establecimiento. Se trató de comisiones integradas por un empleado municipal y “dos vecinos de responsabilidad” designados por el Ejecutivo, cuyos fallos eran apelables en una primera etapa ante el juez de comercio -hasta 1872 se trató de un lego elegido por sus colegas- en ciudad y los subdelegados¹⁶⁵ en los departamentos. Desde ese año, las apelaciones se realizaron ante un *juri* compuesto por el presidente de la municipalidad o subdelegado si no había cuerpo municipal y dos vecinos también nombrados por el ejecutivo.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Archivo Legislativo de Mendoza (en adelante, ALM), Actas Legislativas (AL), tomos IX: 1866-1870, X: 1870-1871, XI: 1871-1874, XII: 1874-1876, XIII: 1876-1877 y XIV: 1878, sesiones legislativas del 21, 31 de diciembre de 1868, 8, 19, 20, 27 de enero de 1869, 29, 29, 30 de diciembre de 1870, 16 de enero de 1871, 22, 23 de octubre de 1872, 12 de mayo de 1873, 7 de enero, 18, 23 de marzo de 1874, 4, 10 de mayo de 1875, 16, 29 de febrero, 22 de diciembre de 1876, 29 de octubre de 1877, 4 de diciembre de 1878.

¹⁶⁵ Los subdelegados habían surgido durante la primera mitad del siglo XIX como agentes directos del gobernador -que los designaba- y jueces de primera instancia en la campaña. Se trataba de una institución con antecedentes en las reformas borbónicas y acumulaban funciones gubernativas, políticas, judiciales, policiales y fiscales. La institución ha sido trabajada en Mendoza por Molina (2015) y Sanjurjo (2004). Esta superposición de roles también se percibe otras provincias, bajo una designación distinta como los jefes políticos en Santa Fe y los comandantes y jefes políticos en Corrientes. Ver Bonaudo (2003) y Buchbinder (2010).

¹⁶⁶ En Santa Fe, Tucumán y Catamarca también se recurrió a este tipo de organismos (Alvero, 2011; De los Ríos, 2016; Herrera y Parolo, 2012).

A partir de 1876 y en consonancia con las nuevas leyes de municipalidades que les daban autonomía financiera, las patentes municipales se escindieron de las fiscales, siguiendo el mismo modelo que estas con la división en rubros, clases según el capital y series geográficas.¹⁶⁷ Actividades como las casas de prenda –especies de prestamistas-, comercios y manufacturas de alimentos y bebidas, reñideros de gallos, espectáculos públicos, transporte y venta de carga, pasaron al ámbito municipal.¹⁶⁸ Por otro lado, en 1877 las cabezas de ganado para consumo local empezaron a tener una ley de patentes específica que gravaba cada animal según su edad y sexo, pero no diferenciaba entre el número de cabezas de ganado.

La contribución directa también experimentó numerosos cambios a lo largo de los años, incluida su denominación, ya que también se llamó impuesto directo o contribución territorial. Este tributo se imponía sobre la propiedad inmueble, como casas,

¹⁶⁷ Tanto desde la legislación como en su praxis, la institución municipal tuvo un derrotero complejo desde la sanción de la primera norma en 1868, donde la autonomía de las municipalidades estuvo limitada por la necesidad del gobierno provincial de controlar el territorio. A nivel financiero, además, la gran cantidad de tareas que la constitución les asignaba frente a recursos muy escasos hizo que aquellas tendieran a endeudarse. La solución legislativa fue hacer que los agentes provinciales cobraran las rentas municipales girando luego el monto correspondiente a aquellas (García Garino, 2017: 238-244; Sanjurjo, 2004).

¹⁶⁸ Por el contrario, en Santa Fe los ingresos municipales se basaron en impuestos de origen colonial como los derechos de corrales, almacenajes, así como de un porcentaje de la contribución directa (Bonaudo y Sonzogni, 1997; De los Ríos, 2016).

estancias y terrenos en general, pero también sobre el ganado. Como las patentes, en general la contribución directa se hizo cada vez más compleja al incorporar categorías que trataban de hacerla más equitativa. De acuerdo con la constitución nacional, los impuestos directos debían ser la principal fuente de ingresos provinciales, pero la falta de instrumentos de medición como censos y catastros, de personal con experticia técnica y la extensión de territorios muchas veces desconocidos, hicieron a este impuesto poco redituable y difícil de recaudar para los endebles estados provinciales (Balán y López, 1977; Schmit, 2008).¹⁶⁹

La contribución directa se estableció inicialmente sobre las casas, los terrenos cultivados y el ganado. Recién en 1857, se duplicó el impuesto sobre los terrenos sujetos a la prorrata (otro impuesto anual sobre el uso de agua de riego), posiblemente porque los cultivos irrigados eran más productivos, lo que indica cierta tendencia a la proporcionalidad. Desde 1864 las cabezas de ganado dejaron de estar sujetas a la contribución directa porque pasaron primero a las patentes y luego tuvieron su ley

¹⁶⁹ En Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos la contribución directa enfrentó problemas similares a los mendocinos. Junto a las dificultades técnicas para su cobro: falta de instrumentos como el catastro, la ausencia de experticia de los cobradores, se dieron constantes reformas a fin de hacer justa la ley (De los Ríos, 2016; Schaller, 1996; Schmit, 2008). Por su parte, en Tucumán, Catamarca y Corrientes la contribución directa tuvo la particularidad de aplicarse sobre la propiedad inmueble y la mueble, es decir el capital en giro de los comerciantes y manufactureros, además de gravar dos veces a los productores de caña (Alvero, 2011; Herrera, 2016; Schaller, 1996).

específica. Desde 1867, se redujo el canon de los viñedos respecto del resto de los cultivos, probablemente para promover una actividad de gran productividad durante la colonia. Del mismo modo, hubo exenciones hasta ese año para localidades de reciente colonización como Uspallata y San Carlos, y hasta 1879 para las zonas expuestas al ataque de parcialidades indígenas, en el sur de la provincia. Desde 1875 se agregó la categoría de terreno inculto y cultivable al labrado, cada uno con su porcentaje.

Respecto de las propiedades edilicias urbanas y rurales, también hubo muchas transformaciones. En general, los terrenos baldíos en ciudad, llamados “sitios”, pagaban un gravamen más caro que las edificaciones, a fin de estimular la construcción y desalentar la especulación inmobiliaria, pese a algunas voces contrarias por considerar inequitativa esa perspectiva tributaria.

Ante la falta de un catastro territorial para calcular el impuesto, en los primeros años se dependió de la buena voluntad de los propietarios que debían declarar la magnitud de sus terrenos. Desde 1871 se nombraron comisiones evaluadoras de ciudadanos nombradas por el ejecutivo por departamento, cuyas decisiones eran apelables ante el ministro de hacienda en ciudad y los subdelegados en campaña. Al año siguiente se las empezó a remunerar con el 3% del producto del impuesto por departamento mientras que, a partir de

1875, el ejecutivo designó a un perito encargado de tasar las propiedades para fijar la base impositiva.

La contribución directa, al igual que las patentes, también fue un impuesto graduado, ya que establecía cánones para cada categoría, pero a diferencia de aquellas, no había diferencias dentro de cada categoría en función del valor o de la magnitud de la propiedad, lo que lo hacía un impuesto más regresivo.

El impuesto al capital de invernada se estableció desde 1867 y al principio cobraba un porcentaje sobre el capital calculado en función de una escala por edad, sexo y especie del animal, mientras que dos años después directamente se cobró un canon por cabeza con diferenciaciones similares. Al no distinguir entre las diversas magnitudes de cada estancia, fue un tributo profundamente regresivo y bastante oneroso (Balán y López, 1977).

Tanto el rol de la ciudadanía en las comisiones clasificadoras y de evaluación territorial, como las dificultades para evitar la evasión impositiva conducen a la pregunta sobre quiénes eran los agentes que diseñaron, ejecutaron y controlaron el sistema tributario. En el próximo apartado se presentará la estructura de cargos estatales dedicados a este.

Un panorama sobre los agentes fiscales

Al desaparecer los cargos de la aduana, paulatinamente se construyendo una nueva estructura de cargos y

oficinas¹⁷⁰. En general, la mayoría de los cargos fueron establecidos en los presupuestos al asignar los sueldos correspondientes. Sin embargo, hubo leyes especiales como la de 1867 que reglamentó la tesorería; dos de 1870, la primera que fijó salarios para los empleados de la administración mientras que la segunda reglamentó el ministerio de hacienda y la de 1874 que estableció el cargo de tenedor de libros. No fue un proceso lineal como ilustra el Cuadro n°2, que da cuenta de las transformaciones a lo largo de los años.

Cuadro n°2: Trayectoria del organigrama fiscal desde las normas (1857-1881) 171

Reparticiones	Cargos	Año																	
		1857	1864	1865	1866	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1881
Tesorería o receptoría																			
Tesorería o receptoría	Tesorero/ receptor	x	x	x	x	x	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x

¹⁷⁰ Hasta 1854, la Aduana mendocina fiscalizaba las mercancías que entraban y salían en el límite con Chile y con otras provincias, ya que en todos los casos se cobraban impuestos. Luego fue sustituida por la receptoría o tesorería, que recibía los ingresos, realizaba pagos y enviaba a cada repartición las sumas acordadas en el presupuesto. En provincias como Buenos Aires, receptoría y tesorería constituían oficinas distintas, mientras que en Mendoza fueron una sola repartición. Por su parte, en la contaduría se controlaban las cuentas y rendiciones de pago.

¹⁷¹ Las cruces indican los años en que estuvieron vigentes los cargos; en los momentos en que no hubo ningún cargo también desapareció la repartición.

de hacienda. Así, la estructura de cargos fiscales se caracterizó por sus constantes cambios.

Un ejemplo paradigmático es el del ministerio de hacienda. Tanto la oficina como sus cargos sufrieron todo tipo de cambios, recortes y supresiones a lo largo de la etapa estudiada. El ministro o secretario solía estar acompañado por 2 o 3 escribientes que, cuando desaparecía el ministerio, podían pasar al ministerio de gobierno, que adoptaba el nombre de “general”. La tesorería o receptoría también se mantuvo desde su fundación en 1857, mientras que la contaduría, establecida en 1871, fue eliminada en 1873, para reaparecer en 1874 hasta el final del periodo recortado. Otros cargos como el de tenedor de libros, subcontador y escribientes también tuvieron una trayectoria azarosa.

El cargo de contador perteneció en un principio a la única oficina de hacienda, la tesorería-receptoría, pero en 1871 se fundó la contaduría y ambas oficinas obtuvieron nuevos empleados, proceso que culminó en 1874-1876 cuando cada una contó con tres cargos y con los salarios más altos del período. La tendencia hacia una estructura de cargos de hacienda más compleja y creciente se interrumpió en 1872 ya que hubo muy pocos cargos debido a la eliminación del ministerio de hacienda y del escribiente de la tesorería, si bien se designó a un oficial primero que estaba mejor remunerado. A partir del recorte que afectó a la entera

estructura estatal a mediados de 1876, desapareció el tenedor de libros de la tesorería.

Otras vías de análisis respecto de la estructura de cargos residen en los diversos salarios asignados en el presupuesto anual (ver Cuadros n°3 y 4).

Cuadro n°3: Salarios fiscales desde las normas (1857-1880)¹⁷²

Año	Teso-rero	Tenedor de libros	Oficial 1° (T)	Escri-biente	Conta-dor	Subcon-tenedor	Oficial 1° (C)	Escribiente auxiliar
1857	720			300				
1864	720			360				
1865	720			360				
1866	720			360				
1867	720			180	600			
1868	720			192	600			
1869	720			180	600			

¹⁷² Solo se consignan los sueldos de los empleados de la tesorería (las primeras cuatro columnas) y la receptoría (las siguientes columnas), por eso hay dos oficiales primeros. Las casillas vacías indican la desaparición del cargo para ese año. Todos los sueldos son anuales, por lo que, del presupuesto de 1867, calculado para 7 meses se extrapolaron los datos para completar el año. De 1874 a 1876, las fuentes aclaran que eran pesos bolivianos, y en 1879-1880, pesos fuertes; para el resto de los presupuestos usados no encontramos esa información, aunque probablemente fueron pesos bolivianos de amplia circulación en el interior del país pese a los intentos de unificación monetaria por parte del gobierno nacional hasta promediar la década de 1880. De acuerdo con Eduardo Martirén (2021), la desigual calidad de las monedas bolivianas produjo trastornos para usarla como moneda de cuenta en las transacciones con Buenos Aires, donde circulaba un papel moneda respaldada por pesos fuertes de oro. Para Mendoza ver Bragoni (2005).

1870	720			180	600			
1871	960		360	240	960			
1872	960		360		960			
1873	960			360	1200			
1874	960	900		360	1200		720	420
1875	960	900		360	1200		720	420
1876	960	900		360	1200		720	420
1877	960				1080	600		360
1878	720			180	960	480		300
1879	720			180	960	480		300
1881	720			180	960	480		300

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro n°1 y de datos de las leyes de presupuesto y de salarios publicadas en BHLM, *ROPM* correspondiente a los años 1853-1881.

Cuadro n°4: Sueldos de los empleados del ministerio de hacienda¹⁷³

Año	Oficial 1° (libros)	Oficial 2° (papel sellado)	Oficial 3°	Escribiente
1870	360	300		240
1871				
1872				
1873	600	480	480	
1874	600	480		420
1875	660	480		420
1876	660	480		420

Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados en García Garino (2017).

Ambos muestran ciertas prolongaciones entre los cargos, por lo que posiblemente la función se mantenía, pero su denominación cambiaba. Así, el “encargado de los libros” de la tesorería de 1871 y 1872, resurgió como

¹⁷³ Para este cuadro se aplican las mismas consideraciones metodológicas que en la Figura 3.

“tenedor de libros” de 1874 a 1876. Del mismo modo, al establecerse el puesto de oficial primero de la tesorería, se suprimió el de escribiente auxiliar. En la contaduría ocurrió lo mismo con el oficial primero establecido en 1874 y 1875 que en 1876 sería sustituido por el subcontador. También se observa la continuidad entre el oficial tercero y el escribiente del ministerio de hacienda.

Otra vía de análisis pertinente es la incidencia del rubro de hacienda en el presupuesto general, como lo representa el Cuadro n°5, que indica que la provincia no destinó una gran parte de su presupuesto a la repartición encargada de obtener los recursos para el funcionamiento de su Estado. Durante la década de 1860 no alcanzó en 2%, mientras que en 1870 sobrepasó por primera vez los 2 puntos y en 1871 ascendió hasta más de 4 puntos. El descenso del año siguiente se condice con la supresión de varios cargos ya comentada. Sin embargo, el resto de la década osciló entre 3 y 4 puntos del presupuesto.

Cuadro n°5: Comparación entre los gastos de hacienda y los gastos totales

Año	Gastos presupuestados para hacienda	Porcentaje	Gastos presupuestados totales ¹⁷⁴
1857	1044	1,18%	87832
1864	1130	1,19%	94671
1865	1280	1,29%	98494
1866	Se prorrogó el presupuesto del año anterior		
1866 ¹⁷⁵	925	1,37%	67446
1868	1612	1,38%	116362
1869	1750	1,65%	105696
1870	3730	2,52%	148134 ¹⁷⁶
1871	6932	4,30%	161086
1872	2480	1,42%	174125
1873	6580	3,59%	182940
1874	8760	4,11%	213073
1875	8595	4,09%	209746
1876	8700	3,90%	222814
1877	6696	3,00%	222989
1878	5736	3,34%	171667
1879	5976	3,94%	151638
1881	5400	3,70%	145829

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de gastos publicados en las BHLM, *ROPM* de 1852-1881.

En síntesis, durante los años de mayor presupuesto, el área fiscal llegó a tener 10 empleados, cifra que se puede comparar con otros casos provinciales. Entre 1858 y 1860 el Estado de Buenos Aires contó con un

¹⁷⁴ Para este cuadro se extienden las consideraciones sobre la moneda ya mencionadas.

¹⁷⁵ Presupuesto aprobado solo para 7 meses.

¹⁷⁶ Para obtener la cifra, al total de gastos previstos para el año anterior se le sumaron las nuevas partidas establecidas por el ejecutivo en su decreto de prórroga.

aparato fiscal constituido por un ministerio de hacienda con 10 funcionarios (incluido el ministro), una receptoría con 67 empleados, una contaduría con 26 agentes y una tesorería con 6 cargos, lo que daba un total de 108 puestos en un momento tan temprano como 1860 (Garavaglia y Caselli, 2013). Sin embargo, dado que el presupuesto porteño superaba al del resto de las provincias de la Confederación juntas (Garavaglia, 2015), probablemente no sea la mejor comparación.

Por su parte, las oficinas fiscales de Santa Fe también se reorganizaron tras la cesión de las aduanas sobre el río Paraná a la nación, y a lo largo de las dos décadas siguientes se hicieron cada vez más complejas. A la cabeza de la estructura se ubicaba una Colecturía que, desde 1860 se llamó Contaduría General y, a partir de 1870 se constituyó en Ministerio de Hacienda. Este último era acompañado por la Tesorería provincial y tres Receptorías, una en la capital, otra en Rosario y la última en San Jerónimo. Así se hubo un total de 21 funcionarios para la década de 1870 que, además, estaban mejor remunerados que sus colegas mendocinos (De los Ríos, 2017). Debe destacarse la descentralización de sus oficinas mientras que en Mendoza se concentraban en la capital. La economía santafesina había tenido un desempeño intermedio entre la de Buenos Aires y la de Mendoza, gracias a su exitosa reorientación hacia el Atlántico a través del Paraná, lo que quizás explique que tuviera el doble de cargos fiscales que Mendoza.

Finalmente, los datos sobre la provincia de Catamarca son más parecidos a los de Mendoza. Si bien las elites destacaban la necesidad de contar con un ministerio de hacienda, se imponía la falta de recursos, por lo que durante la década de 1860 el área estuvo a cargo de un administrador. Solo en 1870 se nombró un ministro de hacienda y surgieron nuevas oficinas como la Receptoría y la Contaduría, con sus respectivos empleados, cuyo número total osciló entre 5 y 13. Esa variabilidad se explica porque, al igual que en Mendoza, el Ministerio de Hacienda tuvo una existencia muy inestable.¹⁷⁷

Una vez presentadas las leyes que dieron lugar tanto a los impuestos como a la estructura de cargos, en el siguiente apartado se analizarán los debates legislativos que dieron lugar a aquellas normas a través de ejes temáticos.

La fiscalidad en debate: equidad, justicia e idoneidad

Las leyes impositivas, las normas especiales y los presupuestos que dieron lugar a la estructura de cargos fueron producto de largos y a veces tensos debates entre 1852 y 1880. Pese a la gran diversidad de temas hubo algunos que se repitieron y emergen como problemáticas que reflejan tensiones como la que se dio entre el ejecutivo y la legislatura, la dimensión fiscal de la ciudadanía, los alcances de la estatalidad, los fines de

¹⁷⁷ Agradezco la comunicación de estos datos vía correo electrónico al Lic. Luis Alvero (UNCa).

la fiscalidad, la experticia de los funcionarios y la dificultad para llevar a la práctica la equidad.

Así, muy pronto se manifestó una diferencia respecto del rol y deber del poder ejecutivo, por un lado, y del legislativo, por otro. Aquel, como poder administrador que tenía a su cargo la oferta y extensión de los servicios que justificaban el cobro de impuestos, pedía todos los años nuevos funcionarios que, necesariamente implicaban rentas más elevadas que se obtenían a través de impuestos. Como expresó un diputado que había dejado recientemente la gobernación, “por muy instruidos que estuviesen los Señores Diputados; nunca podían estarlo tanto como el poder administrador que tocaba de serca todas las necesidades que habia de llenar”.¹⁷⁸ Esta mirada sobre el ejecutivo reflejaba tanto la identificación del ejecutivo con el Estado, como la noción de que este representaba los intereses de toda la sociedad, lógica tributaria de una concepción que rechazaba el disenso político como perjudicial para el avance de todo el pueblo.¹⁷⁹

¹⁷⁸ ALM, LA t. XI, sesión legislativa del 25/2/1874. En todas las citas textuales se respeta la ortografía y la redacción originales de las fuentes.

¹⁷⁹ Durante el siglo XIX fue difícil para las dirigencias políticas aceptar la legitimidad de la existencia de intereses en conflicto y, por tanto, de partidos políticos como representantes de diversos sectores (Sabato, 2014). Laura Cucchi (2015) ha sugerido que el Partido Autonomista de Córdoba fue dando lugar desde finales de la década de 1880 a una concepción distinta de la política, que legitimaba la existencia de intereses diversos y a los partidos políticos como sus canalizadores en cuerpos legislativos que debían componerse mediante una representación proporcional.

Por el contrario, la sala asumía como propia la perspectiva de un pueblo contribuyente al que le era difícil obtener sus ingresos por lo que era renuente a otorgar tanto nuevos impuestos -o el aumento de los vigentes- como otras reparticiones. En este sentido, la sala expresaba que los impuestos elevados ahogaban la economía, generaban resistencia y conducían a los contribuyentes a cerrar su establecimiento y trabajar de forma “privada”, por lo que eran menos redituables que pocos -y bajos- gravámenes.¹⁸⁰ En consecuencia, en aquellos años de crisis, carestía, fenómenos naturales adversos u otros sucesos desfavorables, se bajaban los impuestos. También se preocuparon por no gravar en demasía alimentos considerados de primera necesidad, como la carne.¹⁸¹ Así, consideraban que los gastos debían ajustarse a las entradas, por lo que una vez establecidos los impuestos “se conocería cuanto se podría gastar, para poder aprobar el presupuesto, el que debe señirse [...] a la renta que sin violencia pueda pagar el pueblo”.¹⁸²

¹⁸⁰ ALM, LA t. IX, X, XI, XII, XIII y XIV, sesiones legislativas del 31/12/1868, 4/1/1869, 29/12/1870, 29/12/1871, 21/4/1874, 22/12/1876, 30/10/1877, 5/3/1878.

¹⁸¹ ALM, LA t. V: 1852-1854, VIII: 1862-1866, XI, XII, XIV y XVI: 1880, sesiones legislativas del 2/9/1852, 3/11/1863, 2/10/1872, 18/3/1874, 23/3/1874 y 24/3/1874, 20/4/1875, 26/11/1875, 16/2/1876, 3/4/1876, 22/12/1876, 4/3/1878, 5/3/1878, 18/11/1878, 4/12/1878, 9/12/1878, 12/10/1880, 30/11/1880, 2/12/1880, 2/9/1852.

¹⁸² ALM, AL t. XI, sesión legislativa del 2/10/1872. También ALM, AL, t. VI: 1854-1859, sesión legislativa del 28/8/1857.

A su vez, al interior de la legislatura los debates se concentraron alrededor de la equidad. Los diputados eran conscientes de que “la justicia y la igualdad” debían ser la “base de todo impuesto”.¹⁸³ Tampoco hubo objeciones sobre la obligatoriedad universal de los impuestos y la proporcionalidad no fue demasiado problematizada. Sin embargo, se dieron dificultades a la hora de traducir la equidad en instrumentos prácticos que consideraran las diversidades económicas y regionales.

Una de las herramientas que usaron los representantes para tratar de establecer impuestos equitativos fueron los impuestos graduados, sin embargo, era muy difícil establecer categorías lo suficientemente detalladas como para dar cuenta de la disimilitud entre los distintos capitales, pero que no fueran complejas al punto que se hiciera demasiado difícil la tarea para las comisiones clasificadoras. Por otro lado, los legisladores notaron que no era lo mismo tener un negocio en los centros urbanos con más población y movimiento que en departamentos de campaña, aspecto al que trataron de atender mediante las series geográficas que fueron cambiando a lo largo de los años. Pero las patentes no

¹⁸³ Alocución del diputado Augusto Gil. ALM, LA t. VI, sesión legislativa del 14/6/1859. Estas ideas fueron compartidas por legisladores de otras provincias como Tucumán (Herrera y Parolo, 2012), Salta (Parolo y Fandos, 2008), Santa Fe (De los Ríos, 2017) y Buenos Aires (Gelman y Santilli, 2006). Por otro lado, se trataba de ideas extendidas por Latinoamérica (Comín Díaz y Fuentes, 2006) y más allá del siglo XIX, como muestran los estudios de Sánchez Román (2005) para el siglo XX.

fueron el único impuesto graduado, la contribución directa sobre la propiedad inmueble también cánones en función del tipo de terreno -edificado o baldío en las zonas urbanas; cultivado, cultivable o sin trabajar en las rurales-, aunque, a diferencia de las patentes, no se tuvo en cuenta la ubicación geográfica (García Garino, 2018a).

Los diputados fueron conscientes de los límites de los impuestos graduados, al expresar que el derecho territorial era

tan poco equitativo que establecía un derecho mismo a una propiedad de valor de cincuenta pesos ó menos que á otro de mil pesos ó mas.¹⁸⁴

En este sentido, los legisladores admitieron, refiriéndose a las propiedades, que “en un mismo departamento las habia de muy diferentes valores”.¹⁸⁵ Además, como expresó un diputado, la última categoría fijaba el mismo canon para todos los capitales a partir de cierto valor, por lo que recaía “el recargo sobre los capitales de menor importancia al reves de lo que parecia mas justo que era aliviar a los pequeños y recargar los grandes”.¹⁸⁶

¹⁸⁴ ALM, AL t. X, sesión legislativa del 16/12/1870. Respecto de la adecuación del derecho territorial ver también ALM, AL t. X, sesiones legislativas del 18/1/1871 y 27/1/1871.

¹⁸⁵ ALM, AL t. X, sesión legislativa del 27/1/1871.

¹⁸⁶ ALM, AL t. X, sesión legislativa del 29/12/1870. Ver también ALM, AL, t. XVI, sesiones legislativas del 30/11/1880 y 2/12/1880.

El problema de la equidad también se manifestaba en pugnas entre los diversos sectores productivos, ya que las patentes afectaban al comercio, las manufacturas y el ejercicio profesional mientras que la contribución directa gravaba las actividades agropecuarias. Era muy habitual que se impugnara las primeras por considerarlas bajas respecto del derecho territorial, o a la inversa. Lisandro Aguirre adujo sagazmente que

la discusión de impuestos se ha convertido en la defensa de los intereses de cada uno de los Señores que ocupan un puesto en esta Cámara. (...) Con semejante sistema ya no son los impuestos del pueblo los que ocupan a la H. Cámara, sino la particular en que cada Diputado se siente afectado.¹⁸⁷

Pero la equidad también colisionó con ciertas miradas sobre los impuestos que los convertían en un arma contra actividades consideradas poco morales como las casas de prenda -establecimientos que otorgaban préstamos con tasas muy elevadas a personas sin otros recursos-, pulperías, peleas de gallos y billares, entre otros; o bien poco deseables como la especulación inmobiliaria y los censos eclesiásticos que inmovilizaban las propiedades. Si algunos diputados consideraban que los gravámenes sobre estas actividades debían ser muy elevados para desalentarlas, otros replicaron que el

¹⁸⁷ ALM, AL t. IX, sesión legislativa del 19/1/1869. También en Tucumán se debatió el problema de la participación de los distintos sectores productivos a las rentas provinciales (Herrera y Parolo, 2012).

único resultado sería empujarlas hacia la clandestinidad y disminuir la recaudación fiscal, o bien el surgimiento de “otras diversiones más perniciosas y perjudiciales a la sociedad”.¹⁸⁸ Respecto de la especulación inmobiliaria también se propuso que los terrenos sin edificar en Ciudad pagaran un canon más alto que las casas, ya que sus propietarios especulaban con el aumento de valor de sus propiedades gracias a las construcciones aledañas, así como estimular la puesta en producción de las tierras cultivables al fijar un impuesto más caro.¹⁸⁹

En todos estos casos, los funcionarios fueron conscientes de que en una norma tributaria no concernían principios de moralidad y que para eliminar una actividad se la debía prohibir mediante una ley específica. Por otro lado, evitar la especulación inmobiliaria y los censos eclesiásticos al establecer cánones más altos sobre los baldíos o las tierras cultivables se reñía con el principio que debía ser pilar de los impuestos: la equidad.

Por último, algunos proyectos para eximir del pago de las patentes a sectores populares -como los artesanos afectados a la guardia nacional o aquellos que hubieran luchado en la Batalla de Santa Rosa- también se

¹⁸⁸ALM, t. VI, VIII y XVI, sesiones legislativas del 23/3/1855, 10/3/1857, 16/11/1863, 3/4/1876, 21/12/1876, 30/10/1877, 30/11/1880.

¹⁸⁹ ALM, AL t. XII y XIII, sesiones legislativas del 3/4/1876, 21/12/1876, 22/12/1876 y del 30/10/1877.

estrellaron contra la equidad. En el primer caso, se consideraba que la exención discriminaría desfavorablemente a los contribuyentes extranjeros que, por esta condición, no eran obligados a formar parte de las milicias; mientras que en el segundo se esgrimió que la mayoría de los combatientes no eran artesanos y no disfrutarían del beneficio.¹⁹⁰

Al asumir la perspectiva del pueblo contribuyente, el cuerpo legislativo consideró al ejecutivo como un mal administrador y un peor recaudador, sin embargo, era consciente de que algunas de las dificultades para cobrar los impuestos de forma eficiente se relacionaban con la mala predisposición de buena parte de la ciudadanía para pagar.¹⁹¹ Si los aspectos políticos y militares de la ciudadanía decimonónica han sido trabajados¹⁹², no ha ocurrido lo mismo con su faz fiscal que no se limitaba al pago de los impuestos, sino que incluía otros deberes como la participación de comisiones clasificadoras de patentes, avalúos de propiedades y jurisdicción de reclamos.

¹⁹⁰ ALM, AL t. VIII y XII, sesiones legislativas del 15/11/1864 y del 17/5/1875.

¹⁹¹ ALM, AL t. VI, X, XI, XII, XIV y XVI, sesiones legislativas del 20/6/1856; 30/12/1871, 22/12/1873, 6/4/1875, 18/11/1878, 2/12/1880.

¹⁹² Desde lo político la ciudadanía en el siglo XIX fue un concepto complejo que incluyó aspectos como la participación en asociaciones, la municipalidad, expresiones en la vía pública y en la prensa, elecciones, cargos públicos y la guardia nacional. Sin embargo, tal actividad debía estar encausada en los límites de lo aceptable, definidos por las elites, so riesgo de convertirse en sedición. Para Mendoza, se han trabajado estos aspectos en Bragoni (2010), García Garino (2014, 2015), mientras que hay un panorama general sobre estos problemas en Macías y Sabato (2013).

Respecto de pago de los impuestos, tanto el ejecutivo como los representantes coincidieron en que debía diferenciarse entre quienes pagaban los impuestos - incluso quienes lo hacían tarde por algún olvido o descuido- de aquellos que trataban de evitarlo a toda costa. Este era el “deudor de mala fe” que terminaba encareciendo la administración debido al tiempo y esfuerzo que insumían los dispositivos de control y cobro como los juicios.¹⁹³

Pero el aspecto tributario de la ciudadanía no se reducía al pago de los impuestos en tiempo y forma, sino que incluía la participación de las comisiones clasificadoras de patentes y de las comisiones de avalúo. El primero de los instrumentos se extendió durante todo el período y se constituían en cada departamento para clasificar los establecimientos en función de su capital en clases.¹⁹⁴ La tarea no era sencilla y de sus fallos derivaba el pago de un impuesto más alto o bajo, por lo que fue remunerada. Por su parte, un diputado cuestionó su accionar calificándolo de

inconstitucional, porque lo que realmente sucede es que la Cámara delega en esas Comisiones la facultad que solo ella puede ejercer de fijar los impuestos con igualdad, lo que no puede esperarse de las comisiones

¹⁹³ ALM, AL t. IX, XI, XII y XIII, sesiones legislativas del 21/1/1868, 8/6/1868, 9/9/1872, 24/3/1874 y del 3/4/1876, 15/11/1877.

¹⁹⁴ Se componían por un empleado municipal y dos ciudadanos. En Santa Fe, Tucumán y Catamarca también se recurrió a este tipo de organismos (Alvero, 2011; De los Ríos, 2016; Herrera y Parolo, 2012).

que obedeciendo a influjos particulares, puede aflojar a algunos y apretar a otros, y no se me diga que tienen un Juri á donde reclamar, porque este puede ser compuesto de los mismos elementos que las comisiones desde que son nombrados por el P. E. (...), porque nunca faltan hombres que se presten á ser verdugos de sus vecinos.¹⁹⁵

Así, llegó a proponer la eliminación de las comisiones.¹⁹⁶ Sin embargo, el procedimiento continuó a lo largo de todo el periodo, probablemente porque era una forma de legitimar los impuestos.

En cambio, las comisiones de avalúo tuvieron una trayectoria más breve quizás porque, pese a que la tarea también era compensada por el Estado, en general los valores declarados eran mucho más bajos que los del mercado, lo que reducía la recaudación.¹⁹⁷ Finalmente, las decisiones de ambas comisiones podían ser apeladas por contribuyentes poco convencidos ante los jurisdicciones de apelación, que también estaban constituidos por ciudadanos.

¹⁹⁵ ALM, AL t. XI, sesión legislativa del 22/10/1872. Ver además ALM, AL t. XI, sesión legislativa del 29/12/1870.

¹⁹⁶ En Tucumán también se manifestaron problemas en la actividad de las comisiones clasificadoras de patentes, argumento que usaron los contribuyentes para pedir reducciones o exenciones en el pago del impuesto (Herrera y Parolo, 2012).

¹⁹⁷ ALM, AL t. VI y XI, sesiones legislativas del 20/3/1857 y 11/6/1872. Se cometían fraudes similares al pagar el ganado de invernada, al declarar que el destino era el consumo interno en vez de exportación o al introducir mercancías en consignación. ALM, AL, t. XI y XIV, sesiones legislativas del 23/10/1872 y 18/11/1878.

En los juris se manifiesta de forma clara que la dimensión fiscal de la ciudadanía también posibilitaba un control por parte de los contribuyentes hacia la aplicación de los impuestos. Los diputados eran conscientes de este aspecto ya que ante propuestas del ejecutivo de sustituir los juris por el ministro de hacienda o los subdelegados, es decir, por agentes del gobernador, adhirieron a la opinión de Daniel Videla Correas a quien le parecía “mas propio que el reclamo se decidiese por personas mas imparciales que el Poder Ejecutivo”.¹⁹⁸ Así, tanto la participación en juris como en comisiones contribuía a generar consenso entre los contribuyentes hacia el pago de los impuestos, del mismo modo que la legitimación de estos.¹⁹⁹

Sin embargo, la existencia de las comisiones también reflejaba otro aspecto de la fiscalidad mendocina en la segunda mitad del siglo XIX: la escasez de personal. De este modo, la convocatoria a los ciudadanos también podía responder a que los empleados existentes eran muy pocos para cubrir el ingente trabajo de aplicar y recaudar los impuestos.

Efectivamente las oficinas de hacienda del Estado mendocino eran mucho más exiguas y sus empleados peor remunerados que los de otras provincias, y los

¹⁹⁸ ALM, AL t. XII, sesión legislativa del 24/3/1874.

¹⁹⁹ ALM, AL t. X, XI, XII y XIV, sesiones legislativas del 29/12/1870; 9/9/1872, 22/10/1872; 24/3/1874, 7/4/1874; 10/5/1875, 12/10/1875; 29/2/1876 y 26/11/1878.

proyectos del ejecutivo por proveer de mayores agentes con salarios más elevados fueron cuestionados por la sala. El caso del ministro de hacienda fue paradigmático, ya que fue uno de los cargos más objetados por los representantes, que se escudaron en argumentos como el costo, la crisis mendocina y la falta de trabajo para dos ministros. Pero también se criticaron la existencia de empleos como el tenedor de libros para la tesorería o de escribientes y oficiales. Solo de forma muy lenta y progresiva se fue delineando la necesidad de empleados idóneos para cargos que exigían saberes técnicos y específicos, es decir, de experticia fiscal (García Garino, 2021b).²⁰⁰ Esto se vio de forma clara en las transformaciones que sufrió el procedimiento para tasar las propiedades de la contribución directa. De la declaración de los propietarios y de las comisiones de avalúo, que implicaban una base tributaria muy inferior a los precios del mercado y, por lo tanto, una recaudación menguada, desde 1874 se nombró a un perito tasador encargado de visitar las propiedades y avaluarlas (García Garino 2018a; 2021a).

²⁰⁰ La constatación de la necesidad de saberes y experticias específicas para áreas técnicas ha sido mostrada en el desarrollo de reparticiones como los departamentos topográficos de Entre Ríos (Bressan, 2017) y Mendoza (Molina, 2020). A su vez, el desenvolvimiento de esos saberes y disciplinas científicas también confluyeron en el desarrollo estatal (Plotkin y Zimmermann, 2012). Respecto de la necesidad de competencias específicas como requisito para integrar el área fiscal De los Ríos (2017) muestra que, al discutir los salarios, los legisladores santafesinos eran conscientes de que no se podía contar con empleados medianamente capaces y con experticias técnicas, sin una remuneración acorde.

A su vez, la falta de personal experto no solo resintió la capacidad estatal en lo fiscal, sino que atentó contra otras dimensiones como la seguridad, uno de los servicios que el Estado ofrecía en compensación -y para legitimar- el pago de los impuestos. Esto se percibió claramente en el hecho de que hasta 1880 -año de la Campaña al “Desierto” del ministro de guerra Julio A. Roca-, las tierras expuestas al ataque de parcialidades indígenas estaban exentas de la contribución directa (García Garino, 2018a).²⁰¹ Del mismo modo, se dieron exenciones impositivas para zonas de reciente colonización como la villa de Uspallata en la década de 1850, o bien se trató de favorecer ciertas actividades ya por considerarlas indispensables para el bienestar de la población -las boticas en la campaña fueron el mejor ejemplo- o bien prometedoras -los viñedos en la década de 1870 o las moreras para sericultura-. En otras ocasiones la excepción era otorgada por pedido de los pobladores o bien por una administración que consideraba de difícil o casi imposible cobro ciertas rentas, por lo que los gastos necesarios no se justificaban²⁰².

²⁰¹ En Santa Fe se eximió de la contribución directa a las propiedades amenazadas por grupos indígenas del Chaco (De los Ríos, 2013, pp. 187-188).

²⁰² ALM, AL t. VI, XI, XII, XIII y XVI, sesiones legislativas del 24/8/1855 y 2/11/1855; 17/3/1874; 2/5/1875; 29/10/1877, 19/12/1877 y 12/10/1880. En Santa Fe se debatió la posibilidad de eximir a las tierras cultivadas porque se consideraba a la agricultura como actividad “civilizatoria” frente a una ganadería vinculada con el “primitivismo de campaña” (De los Ríos, 2016, pp. 186-187).

Por otro lado, la fiscalidad era una de las formas en las cuales el Estado extendía su dominio de lo que dio cuenta el debate sobre el yacimiento mineral de La Choica, en el actual departamento de Malargüe. En este caso, además, la necesidad de hacer valer el dominio estatal se hacía acuciante porque la mina estaba muy cerca de Chile y la explotaban trabajadores del país limítrofe que se llevaban el mineral. Así, pese a que la ganancia era exigua, los diputados plantearon la necesidad de gravar, aunque fuera de forma leve, el emprendimiento a fin de extender la presencia del estado mendocino en una zona limítrofe con actividad extranjera. Como expresó el ministro, “el principal propósito de este proyecto es dar ocasión al P. E. de hacer práctica su autoridad en ese lugar”²⁰³.

En cambio, en 1875, algunos diputados propusieron constituir un cuerpo de serenos ante una creciente ola de asaltos y robos, con la particularidad de que solo protegería a los vecinos dispuestos a pagar su costo mediante un impuesto especial. El carácter optativo del servicio y el impuesto respondía a la necesidad de no acrecentar el déficit provincial, y de no generar protestas ante un nuevo gravamen. De acuerdo con uno de sus autores, la mayor parte de las personas pagarían

²⁰³ Sesión legislativa del 15/2/1877. Reproducida en Diario *El Constitucional* (EC), Mendoza, 8/3/1877 y 13/3/1877. Sesión legislativa del 19/2/1877. Reproducida en EC, 17/3/1877 y 20/3/1877. Ver además ALM, AL, t. XVI, sesión legislativa del 30/11/1880.

sin queja el costo porque “la conservación de la vida é intereses de una población es una necesidad que se sobrepone á todas las demás”, mientras que el accionar policial era ineficiente. La sala adhirió a esta opinión y aprobó la ley en esas condiciones. Sin embargo, parecieron olvidar que era el deber del Estado proveer las condiciones adecuadas para la “conservación de la vida”, ya que era uno de los servicios que justificaban el pago de los impuestos. El Ejecutivo, por el contrario, sí pareció tener en cuenta esta obligación, ya que vetó la ley y envió poco después un proyecto para aumentar el número de gendarmes. En todos estos episodios emerge claramente la relación entre fiscalidad y estatalidad²⁰⁴.

Reflexiones finales

En el trabajo se ha presentado un panorama de las leyes tributarias dictadas entre 1852 y 1880 y de la estructura de cargos construida para diseñar, ejecutar y aplicar aquellas, mientras que luego se han analizado los debates que dieron lugar a impuestos y oficinas fiscales. El examen realizado ha mostrado que las leyes tributarias y las oficinas fiscales fueron el resultado de un largo y complejo proceso que no fue unidireccional, sino que tuvo una trayectoria sinuosa. Sin embargo, hubo una tendencia general hacia un mayor número de

²⁰⁴ Alegato en ALM, AL t. XII, sesión legislativa del 20/4/1875, ver también ALM, AL t. XII, sesión legislativa del 3/5/1875.

impuestos que se hicieron más complejos para tratar de gravar distintas actividades de la forma más justa posible. En cambio, el crecimiento del número de empleados y de oficinas de las reparticiones fiscales se aceleró en la década de los '70 para frenarse bruscamente en 1876, a partir de la fuerte crisis económica y fiscal que azotó al país.

La revisión sobre las leyes de impuestos mostró que se dieron dos procesos simultáneos: la desarticulación del aparato tributario previo al pacto de San Nicolás, donde la aduana había tenido un rol protagónico, y la lenta construcción de nuevos impuestos, donde las patentes y la contribución directa fueron cruciales. En ambos casos, se optó por impuestos graduados, que establecían gravámenes a partir de categorías en función de distintos parámetros como el capital involucrado, la ubicación geográfica, el tipo de propiedad, las características del ganado. A través de estas clasificaciones se trató de que quienes tuvieran más recursos aportaran más, pero los impuestos graduados eran limitados en este sentido ya que al interior de las categorías no establecían diferenciaciones, lo que se percibía con más fuerza en la categoría más alta.

Por otro lado, el análisis de la estructura de cargos señala que luego del traspaso de la aduana a la nación, se estableció una tesorería-receptoría que se encargaba no solo del cobro de los impuestos sino también de

todos los pagos y contaba inicialmente de un solo responsable, a veces acompañado por un escribiente. Recién en 1867 se nombró un contador y no fue hasta la década de 1870 que la contaduría se separó de la tesorería y se constituyó en una oficina propia. Del mismo modo, si los cargos de tesorero y contador no sufrieron cambios, no sucedió lo mismo con el resto de los empleados (subcontador, tenedor de libros, oficiales, escribientes) en muchas ocasiones suprimidos por los presupuestos. La inestabilidad fue mayor aún en el caso del ministerio de hacienda, que no logró consolidarse como un resorte permanente de la estructura gubernamental, especialmente en el caso del ministro, aunque sus empleados subalternos solían pasar al ministerio de gobierno -que adoptaba el nombre de “general”- cuando la secretaría de hacienda era suprimida.

El examen de los debates que dieron lugar a las normas tributarias y a las oficinas de hacienda ofrece pistas que ayudan a explicar las características que adoptaron. Los diputados fueron muy conscientes de los principios que debían guiar a los nuevos impuestos: se trató de la equidad, la obligatoriedad universal y la proporcionalidad; pilares establecidos por el liberalismo frente al privilegio y la desigualdad que caracterizaron a la tributación del antiguo régimen. Además, en el caso de la argentina, el sistema federal estableció una concurrencia fiscal que reservó los impuestos indirectos

al Estado nacional mientras que las provincias debían basar sus ingresos en la contribución directa. De esta manera, los representantes asumieron el desafío de dictar impuestos equitativos que se basaran en la tributación directa.

Para lograrlo, como se expresó, la legislatura optó por los impuestos graduados, tanto para las patentes como para la contribución directa, quizás porque vieron en ellos la herramienta adecuada para poder distribuir los costos del estado de la forma más justa posible en las condiciones existentes. Sin embargo, se plantearon constantemente problemas como la justicia de las diversas categorías, la forma de atender a las diversidades regionales y a la disimilitud de capitales y rendimientos de cada rubro. Del mismo modo, trataron de dar cuenta del disímil valor que podía tener un terreno baldío rodeado por casas en un sector urbano, de una propiedad sin acceso a agua de riego y expuesta al ataque de parcialidades indígenas.

Por otro lado, si era reconocido que el objetivo de los impuestos era sostener al Estado, algunos representantes plantearon fines secundarios como promover actividades consideradas positivas para la economía mendocina o indispensables para el bienestar de la población; o bien erradicar rubros percibidos como perniciosos. Pero la mayoría de los diputados sostuvieron que aquellas intenciones trascendían los límites estrictos de la política tributaria y eran poco

efectivos, por lo que, en general, no se establecieron gravámenes elevados para evitar esas actividades.

Pero la fiscalidad también fue uno de los atributos esenciales de la estatalidad. Esto se percibió con fuerza en el debate para gravar el emprendimiento minero de La Choica, en el actual Malargüe y muy cerca de la frontera con Chile, explotado por trabajadores trasandinos. Frente a quienes preveían que la inversión sería muy elevada para un rendimiento escaso, primó la visión del ministro, que explicó que el objetivo del impuesto no eran los ingresos, sino establecer la presencia del Estado mendocino.

La relación entre impuestos y Estado tenía una segunda cara: los servicios que este ofrecía como compensación al pago de aquellos. Se trataba, por ejemplo, de infraestructura vial como caminos y puentes, educación y, especialmente, de seguridad. El vínculo entre seguridad y gravámenes subyacía a la exención impositiva para las zonas amenazadas por los asaltos de las poblaciones aborígenes, como también al veto del ejecutivo hacia la ley que limitaba la protección de un nuevo cuerpo de serenos a quienes pagaran el impuesto para tal fin.

La tarea no era fácil y fue complejizada por la gran extensión del territorio a gravar y la precariedad del estado, que carecía de instrumentos esenciales para la tributación directa como catastros y censos sobre la población. Del mismo modo, se ha visto que el estado

tampoco contó con un conjunto de agentes idóneos para diseñar y aplicar los impuestos o bien recopilar la información necesaria para construir padrones territoriales y poblacionales. En este sentido, los proyectos del ejecutivo para incrementar y estabilizar los puestos dedicados a tales tareas se estrellaron con una legislatura que los percibía como gastos vanos y excesivos para una economía en crisis. Solo de forma muy lenta e incipiente se fue perfilando la idea de que determinadas áreas estatales -como la hacienda- exigían saberes específicos que solo se lograba mediante la estabilidad en los cargos.

Fue quizás esta falta de empleados la que condujo a la convocatoria de ciudadanos para las comisiones de avalúos y para las de clasificación de patentes. Pero, además, hemos planteado que, junto al pago de los impuestos, la participación en estos organismos y, sobre todo en los jurisdicciones de reclamos, conformaban el aspecto fiscal de la ciudadanía, en el sentido de construir legitimidad sobre los gravámenes y, por lo tanto, consenso que facilitara su cobro, pero también de controlar que el Estado no los aplicara de forma injusta o errónea.

La mirada disímil del ejecutivo y la legislatura respecto a la necesidad o no de cargos específicos que permitieran emplear a personas idóneas, lo que a su vez generaba mayores gastos que serían costeados por impuestos responde a otra tensión que se percibió a lo largo del

trabajo. Si el ejecutivo siguió de cerca las necesidades de un Estado administrador que debía conocer, controlar y extender su dominio por un extenso territorio; la legislatura adoptó la perspectiva del pueblo contribuyente del que se consideraba la representante exclusiva. Para ese pueblo era difícil obtener sus ingresos y, por lo tanto, era reacio a pagar impuestos.

Referencias bibliográficas

Alvero, L. (2011). La fiscalidad en las provincias del Noroeste argentino a mediados del siglo XIX [Ponencia, V Jornadas de Historia Económica]. <https://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/jornadas%20Uruguay%20alvero.pdf>

Amaral, S. (2015). Seguridad monárquica, inseguridad republicana: la modernización de las finanzas públicas en Buenos Aires, 1790-1821. En P. González Bernaldo (Dir.), *Independencias iberoamericanas. Nuevos problemas y aproximaciones* (pp. 217-236). Fondo de Cultura Económica.

Balán, J. y López, N. G. (1977). Burguesías y gobiernos provinciales en la Argentina. La política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1873 y 1914. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 17 (67), 391-435.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Comps.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-43). Universidad Nacional General Sarmiento/Prometeo.

Bonaudo, M. (2003). Las elites santafesinas entre el control y las garantías: el espacio de la jefatura política. En H. Sabato y A. Lettieri (Comps.), *La vida política del siglo XIX. Armas, votos y voces* (pp. 259-276). Fondo de Cultura Económica.

Bonaudo, M. y Sonzogni, É. (1997). El Problema de la Fiscalidad en la Reorganización del Estado Provincial en la Etapa posrosista. Santa Fe (1853-1880). *Prohistoria*, I (1), 73-87. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5842992>

Bragoni, B. (2005). Mercados, monedas y crédito a la luz del funcionamiento de una entidad bancaria (Mendoza, 1866-1879). *Desarrollo Económico*, 45 (177), 55-74.

Bragoni, B. (2010). Cuyo después de Pavón: consenso, rebelión y orden político, 1861-1874. En B. Bragoni, Beatriz y E. Míguez (Coords.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880* (pp. 29-60). Biblos.

Bragoni, B. y Míguez, E. (Coords.) (2010). *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Biblos.

Bressan, R. (2018). Registrar, ordenar y planificar. El Departamento Topográfico de Entre Ríos, 1871-1883. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 17, pp. 1-25. <https://bdigital.uncu.edu.ar/10033>

Brewer, J. (1989). *The Sinews of Power. War, Money and the English State 1688-1783*. Unwin Hyman.

Buchbinder, P. (2010). Departamentos, municipios y luchas políticas en Corrientes a mediados del siglo XIX. En B. Bragoni y E. Míguez (Coords.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880* (pp. 99-120). Biblos.

Comín, F. y Díaz Fuentes, D. (2006). La evolución de la Hacienda pública en Argentina, España y México, 1820-1940 [Ponencia, XIV International Economic History -Congress].

Conti, V. (2013). Reordenamiento de las rentas fiscales en la emergencia de los estados provinciales. Salta y Jujuy (1835- 1853). *Travesía. Revista de Historia Económica y Social* (14-15), 7-30. <http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/numero14/01-conti.pdf>

Coria, L. A. y Varo, R. (2001). *Federalismo y República reales en tres décadas de presupuestos provinciales (Mendoza, 1853-1883)*.

Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti", 1 (1).
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/23311>

Cucchi, L. (2015). Antagonismo, política y partidos en las provincias argentinas del siglo diecinueve: el caso de Córdoba a fines de los años setenta. *Illes e Imperis. Estudis d'Història de les societats en el món colonial i postcolonial*, 17, 137-15. <http://www.raco.cat/index.php/IllesImperis/issue/view/22830/showToc>

De los Ríos, E. (2017). En la búsqueda de una nueva política fiscal: los reglamentos de impuestos de Santa Fe. Tercer cuarto del siglo XIX. *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad*, 19, 9-52. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys/article/view/21286>

De Los Ríos, E. (2016). Gobernar es cobrar. Política fiscal, recaudación impositiva y cultura tributaria. Santa Fe (Argentina, 1855-1873). *Prohistoria/State Building in Latin America-Universitat Pompeu Fabra*.

Garavaglia, J. C. (2010a). Algunos aspectos preliminares acerca de la 'transición fiscal' en América Latina: 1800-1850. *Illes i Imperis. Estudis d'història de les societats en el món colonial i postcolonial*, 13, 159-192. <https://raco.cat/index.php/IllesImperis/article/view/261641>

Garavaglia, J. C. (2010b). La burocracia en el Río de la Plata, Buenos Aires, 1800-1861. *Anuario del IEHS*, 25, 119-144.

Garavaglia, J. C. (2015). La construcción nacional en la Argentina. Rentas, presupuestos y niveles de estatalidad (1856- 1865). *Prohistoria*, XVI (20), 3-43. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042013000200001

Garavaglia, J. C. y Caselli, E. (2013). Guerra, política y negocios en Buenos Aires. Las oficinas de hacienda y los proveedores del Estado (1858-1860). *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina*

“Dr. Emilio Ravignani”, 39, 76-108. <http://revistascientificas.filouba.ar/index.php/boletin/article/view/6775>

García Garino, G. (2014). Representaciones sobre las instituciones democráticas: usos y significados a través de la prensa. Mendoza, 1852-1880. *ARIADNA histórica. Lenguajes, conceptos, metáforas*, 3, 141-156. <http://www.ehu.es/ojs/index.php/Ariadna/article/view/10443/>

García Garino, G. (2015). Un abordaje de la legislación electoral mendocina entre 1852 y 1881: debates, representación y legitimidad [Ponencia, XII Congreso Nacional de Ciencia Política].

García Garino, G. (2017). El más alto poder”: Legislatura y cultura política en el proceso de construcción del estado provincial de Mendoza [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires].

García Garino, G. (2018b). La construcción del aparato estatal desde la legislatura. Una aproximación fiscal. Mendoza, 1852-1880. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 19, 212-234. <https://bdigital.uncu.edu.ar/11603>

García Garino, G. (2018a). Una aproximación a la fiscalidad de Mendoza entre 1852 y 1880 [Ponencia, I Coloquio IDEHESI-CONICET El Estado: problemas, debates y perspectivas. Encuentro multidisciplinario de investigación].

García Garino, G. (2021a). Equidad, representación y finanzas. Los impuestos desde los debates legislativos. Mendoza, 1852-1880 [Ponencia, V Jornadas de Historia Política-XII Jornadas de Historia Política del Programa Interuniversitario Formas del federalismo argentino y latinoamericano, siglos XIX-XXI].

García Garino (2021b). Gestores fiscales de Mendoza: un análisis desde el organigrama de cargos [Ponencia, VII Jornadas Nacionales de Historia Social-Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos Segreti”-CONICET].

Gelman, J. y Santilli, D. (2006). Entre la eficiencia y la equidad. Desafíos de la reforma fiscal en Buenos Aires. Primera mitad del siglo

XIX. *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and American Economic History*, XXIV (3), 491-520. <https://core.ac.uk/download/pdf/29402575.pdf>

González Leandri, R. (2006). Campos e imaginarios profesionales en América Latina. Renovación y estudios de caso. *Anuario del IEHS*, 21, 333-344.

Gribaudo, M. (2009). Le savoir des relations : liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIXe siècle. *Le Mouvement Social*, 228 (3), 9-38. Doi 10.3917/lms.228.0009

Herrera, C. E. (2016). Las rentas del Estado tucumano y el desarrollo productivo. El impacto de las patentes y contribución directa en la recaudación fiscal (1853-1880). En M. P. Parolo y C. E. Herrera (Comps.). *Estado, impuesto y contribuyentes. La construcción del sistema fiscal en Tucumán en el siglo XIX* (pp. 93-132). Prohistoria.

Herrera, C. E. y Parolo, M. P. (2012). Las dos caras de la fiscalidad: Estado y contribuyentes. Tucumán, 1853-1870. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 34, 47-76. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672012000100002&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Los libros de la catarata.

Lanteri, A. L. (2015). Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la "Confederación" (1852-1862). Prohistoria.

Macías, F. y Sabato, H. (2013). La guardia nacional: Estado, política y uso de la fuerza en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX. En H. Sabato (Coords.) Dossier: Historias de la república. Variaciones sobre el orden político en la Argentina del siglo XIX. *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, 6 (11), 70-81. https://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis11_MACIASSABATO.pdf

Marichal, C. (1995). Liberalismo y política fiscal: la paradoja argentina: 1820-1862. *Anuario del IEHS*, 10, 101-122.

Martirén, J. L. (2021). Moneda y crédito en una economía en transformación. Santa Fe, Argentina (1858-1883). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 56 (1), 133-172. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2314-15492021000100133

Míguez, E. (2011). Tierra, fiscalidad e instituciones. El Río de la Plata en la temprana independencia [Ponencia, V *Jornadas de Historia Económica*]. <https://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/pdf/ponencia%20miguez.pdf>

Molina, E. (2015). Jueces y comandantes en la periferia del Estado provincial Valle de Uco (Mendoza, Argentina), 1820-1852. *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, 49, 113-148. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842015000100005&lng=es&tlng=es

Molina, E. (2020). Saberes, territorio y estatalidad: Departamento topográfico y agrimensores en Mendoza, 1850-1860. *Avances del Cesor*, 17 (23), 1-22. Doi <https://doi.org/10.35305/ac.v17i23.1286>

Oszlak, O. (2004). La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Ariel.

Palermo, S. y Silva, J. (2016). Expertos, burocracias y política de masas en Argentina. *Estudios Sociales del Estado* 2 (3), 6-21. Doi <https://doi.org/10.35305/ese.v2i3.74>

Parolo, M. P. y Fandos, C. A. (2008). La modernización fiscal y sus efectos sociales. Tucumán y Jujuy en la segunda mitad del siglo XIX [Ponencia, XXI *Jornadas de Historia Económica*]. http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/parolo_y_fandos.pdf

Parolo, M. P. y Herrera, C. E. (2016) (Comps.). Estado, impuesto y contribuyentes. La construcción del sistema fiscal en Tucumán en el siglo XIX. Prohistoria.

Piazz, C. A. y Lanteri, A. L. (2019). La administración pública en la Argentina en perspectiva histórica. Propuestas sobre el quehacer administrativo y las funciones judiciales y legislativas en torno a las décadas de 1850 y 1860. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54 (1), 241-276. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/revihistoriargenyame/article/view/1976>

Plotkin, M. y Zimmerman, E. (2012) (Comps.). *Los saberes del Estado*. Edhasa.

Sabato, H. (2014). "Los desafíos de la república. Notas sobre la política en la Argentina pos Caseros". *Estudios Sociales. Revista universitaria semestral*, XXIV (46), 77-117. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/4472>

Sánchez Román, J. A. (2005). El poliedro de la igualdad. Nociones de justicia impositiva En el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930. *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"* 28, 95-127. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=379444922004>

Sanjurjo, I. E. (2004). La organización político-administrativa en la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Santilli, D. V. (2010). El papel de la tributación en la formación del estado. La contribución directa en el siglo XIX en Buenos Aires. *América Latina en la Historia Económica*, 33. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=279122161002>

Schaller, E. C. (1996). Las finanzas públicas de Corrientes durante la organización constitucional (1851-1861). Mimeo.

Schmit, R. (2008). Historia del capitalismo agrario pampeano 5. Los límites del progreso: expansión rural en los orígenes del capitalismo rioplatense. Entre Ríos, 1852-1872. Siglo XXI.

Schmit, R. (2012). Las finanzas públicas rioplatenses desde la tradición colonial a las transformaciones económicas pos-

revolucionarias. Buenos Aires: 1790-1820 [Ponencia, III Congreso Latinoamericano de Historia Económica].

Schumpeter, J. A. (2000 [1918]). La crisis del estado fiscal. *Revista española de control externo*, 2 (5), 147-192. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1068736>

Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, 50, 22-71.

Soprano, G. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, 4, 19-48. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr3676>

Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*. Basil Blackwell.