

AIRES GADITANOS EN EL MUNDO RIOPLATENSE.  
LA EXPERIENCIA DE LOS JEFES POLÍTICOS Y EL JUICIO  
POR JURADOS EN TIERRAS SANTAFESINAS  
(SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX)

POR

Marta Bonaudo  
CONICET-CESOR/UNR

---

*Este artículo muestra que tanto el clima de ideas en el que se formalizó el texto constitucional gaditano como ciertas configuraciones jurídicas, políticas e institucionales allí originadas tienen sus símiles en diversas experiencias de la realidad argentina. Se analizan dos instituciones de la construcción gaditana: la Jefatura Política, considerada como una verdadera herramienta del poder central para controlar de manera directa al conjunto de los espacios provinciales; y el sistema de jurados para el tratamiento de la libertad de imprenta. En el primer caso, dicho desarrollo si bien no parece generalizado en el territorio argentino, encuentra expresiones con aires de familia en algunos estados del mismo; en cambio, en el segundo, la historiografía local no nos brinda aun posibilidades de comparación como las que nos ofrecen otras sociedades latinoamericanas. Ambas experiencias se observan en el interior del Estado provincial de Santa Fe luego de la concreción del pacto constitutivo de 1853.*

PALABRAS CLAVE: Constitución de Cádiz, Jefatura Política, juicio por jurado, identidades ciudadanas.

---

Cuando uno penetra en el campo del liberalismo español gaditano observa la complejidad del panorama ideológico que estuvo en la base del debate de aquellas Cortes, presentándose la Constitución de 1812 como una *configuración densa* de una serie de corrientes doctrinales que combinaron ciertos principios de la Ilustración española con ideas del constitucionalismo británico, francés y americano de fines del siglo XVIII<sup>1</sup>. Los *préstamos* y *readaptacio-*

---

<sup>1</sup> Un estudio paradigmático en este sentido es el de VARELA SUANCES-CARPEÑA, 1983.

nes intelectuales, los lenguajes, los valores, los imaginarios que alimentaron el debate, dieron vida a un poder constituyente que estableció la soberanía nacional —cual asociación voluntaria de individuos iguales— como eje del sistema político y, por ende, de la representación e impulsó una construcción estatal asentada en el principio de la división de poderes<sup>2</sup>.

Hasta hace algunos años se pensaba que su impacto —el del propio texto constitucional sumado al conjunto de leyes y decretos que emergieron de esas Cortes así como los que sucedieron a su restauración luego de la revuelta de Riego— sólo había alcanzado a ciertos espacios latinoamericanos y que otros habían escapado a su influjo. Uno de ellos parecía ser el mundo rioplatense y la mirada de los historiadores giraba entonces hacia otras culturas o tradiciones políticas para analizarlo<sup>3</sup>.

Sin embargo, al retomar el conjunto de esa producción es posible observar *climas de ideas* o incluso configuraciones jurídicas, políticas e institucionales que tienen sus símiles en diversas experiencias de la realidad argentina. Con miras a observar, aunque sea acotadamente, algunas proyecciones de ese proceso queremos detenernos en dos instituciones específicas de la construcción estatal emergente de Cádiz: la Jefatura Política, considerada como una verdadera herramienta del poder central para controlar políticamente de manera directa al conjunto de los espacios provinciales; y el sistema de jurados para el tratamiento de la libertad de imprenta. En el primer caso, dicho desarrollo si bien no parece generalizado en el territorio argentino, encuentra expresiones con *aires de familia* en algunos estados del mismo<sup>4</sup>; en cambio, en el segundo, la historiografía local no nos brinda aun posibilidades de comparación como las que nos ofrecen otras sociedades latinoamericanas<sup>5</sup>.

Ambas experiencias pretenden ser seguidas en el interior del Estado provincial de Santa Fe, luego de la concreción del pacto constitutivo de 1853 que es refrendado por la constitución provincial de 1856.

¿Por qué estas dos instituciones? La primera porque revela, en su *materia-lidad y en su devenir*, la perspectiva estratégica de unas elites con miras a configurar un campo de poder y a mantener las condiciones de centralización polí-

<sup>2</sup> GUERRA, 1994: 201.

<sup>3</sup> Ver entre otros BOTANA, 1984.

<sup>4</sup> Si bien aún no ha ameritado estudios en todos los lugares, hemos detectado la figura o su símil en Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Salta y Mendoza. En este último estado aparece ya en la década de 1830 una figura afín que es la del subdelegado. Ver SANJURJO DE DRIOLLET, 26 (Valparaíso, 2004): 450. Como veremos se observa también en los espacios de los denominados «territorios nacionales».

<sup>5</sup> El espacio que nos proporciona mayores elementos es el mexicano.

tica sobre el o los territorios. La segunda, puesto que nos introduce en la dimensión de los derechos y, por ende, en las dinámicas de configuración de una identidad ciudadana<sup>6</sup>. También este campo resultó problemático para quienes debían consolidar aquellas libertades que hacían a la nueva legitimidad del poder, sin poner en riesgo su control precedente de las instancias de toma de decisión. En el amplio mapa de nuevos derechos que pautaban las Carta Magna Nacional o Provincial, el ejercicio de la libertad de opinar, particularmente por escrito, resultaba fundamental para el goce de los derechos políticos y, en consecuencia, sus potencialidades o límites operarían decisivamente en la construcción de la ciudadanía.

En esta dirección, el objetivo de este artículo es introducirnos en tal discusión, partiendo de estas dos dimensiones institucionales que fueron adaptadas a una trama constitutiva diferente de la originaria, mostrando a su vez los *espejos* en los que se miraban los nuevos poderes constituyentes latinoamericanos para estructurar sus respectivas repúblicas.

#### EL PODER Y LAS URGENCIAS DE *CONTROLAR* EL TERRITORIO

Discutir cómo las elites resolvieron la ocupación y control de un territorio, no en el momento revolucionario sino décadas después, cuando se proponían llevar a cabo la organización de la nación en clave republicana, implicó analizar algunas de las formas de intervención en el espacio público que en sus interacciones terminarían dirimiendo la posición de diferentes actores en relación al poder.

La marcada desconfianza que los liberales tenían respecto a un cuerpo político social *incontrolable* explicaría la atención particular que aquella cultura prestó a las instituciones. Éstas no fueron pensadas como proyección de las surgidas en la sociedad civil, mucho menos en sociedades que como la argentina de la segunda mitad del siglo XIX estaban en un verdadero proceso de reconstrucción a la salida de las guerras civiles y de la caída del rosismo, mostrando gran parte de su potencial *territorialidad* aun bajo el dominio indígena. En tal coyuntura, existía aún un *orden civil* lábil y, por ende, sus elites *instituyeron* un *orden público* basado en estrategias que o bien conocían mejor o bien consideraban más funcionales. Resultaba evidente que los *notables* no desconocían las experiencias llevadas adelante en otros espacios europeos o americanos por sus pares liberales, incluso aquellas de la tradición francesa que ha-

---

<sup>6</sup> GUERRA, 1994: 221. Fue una norma temprana inmediatamente posterior a la proclama de la soberanía nacional por las Cortes en 1810.

bían llegado al campo español de la mano de la invasión y del dominio napoleónico. Fue por eso que sus elecciones estuvieron estrictamente ligadas a la convicción de que a través de esa compleja trama jurídico-institucional que deseaban impulsar en el propio espacio, se iba a ejercer una parte significativa de la dominación<sup>7</sup>.

### *Origen y antecedentes de una nueva institución*

Una de las mayores preocupaciones que tenían las elites rioplatenses luego de avalar el pacto de 1853 era la de ser desplazadas del poder si no lograban condicionar la *soberanía del número*. Fue por ello que estos actores se aprestaron —no sólo desde el Estado central sino también desde los Estados-Provincias en reorganización— a gestar una *ingeniería institucional* con miras a consolidar su control. En esa dirección, la *reapropiación* que ciertas dirigencias nacionales o provinciales hicieron de la Jefatura Política venía, sin duda, a cumplir tal fin.

Mientras algunos historiadores anclan originariamente la figura en la Constitución de Cádiz de 1812, otros rastrean sus antecedentes en el interior de las reformas borbónicas del siglo XVIII y más precisamente en la *Ordenanza de Intendentes* de 1786. Estos últimos la consideran heredera de los *subdelegados* coloniales encargados de las subdivisiones administrativas de las antiguas intendencias<sup>8</sup>, quienes operaban con una autoridad limitada como intermediarios entre los intendentes y los ayuntamientos, teniendo influencia en algunos casos en las causas de Hacienda y Guerra, y compartiendo tareas de gobierno con los alcaldes ordinarios que se encargaban de la Justicia y Policía. Sin embargo, en muchas ocasiones, sus tareas solían concentrarse exclusivamente en la simple vigilancia y remisión de informes al intendente<sup>9</sup>.

La situación se modificó a partir de la Constitución de 1812<sup>10</sup>. El artículo constitucional 324 establecía que «El gobierno político de las provincias residirá en el *jefe superior*, nombrado por el Rey en cada una de ellas»<sup>11</sup>. Desde entonces y en virtud de las sucesivas prescripciones de los decretos de 1813, a las que se sumarían las de las Leyes de Ayuntamientos —particularmente las de 1840, 1843 y 1845—, se fueron precisando tanto el perfil como los poderes del jefe político. Éste, identificado como gobernador civil de una provincia,

<sup>7</sup> ROUSSELLIER, 1999: 78-79.

<sup>8</sup> GUERRA, 1988: 122. DELGADO AGUILAR, 28 (México, 2004): 6.

<sup>9</sup> DELGADO AGUILAR, 28 (México, 2004): 6.

<sup>10</sup> LLOYD MECHAM, 4 (México, 1986): 143-144.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, 2002: 158.

con control sobre los ayuntamientos de la misma, operaba en carácter de *delegado* del gobierno central.

Al considerar a la Jefatura Política como una institución intermedia de la administración territorial que había alcanzado niveles de eficacia, ciertos notables latinoamericanos intentaron trasladarla a otras áreas como por ejemplo al México independiente. Allí, su introducción también formó parte del debate que tuvieron los poderes centrales en torno a la necesidad de *control*.

El problema era cómo imponer condiciones *de poder* a sociedades en las que preexistían aglomeraciones urbanas o núcleos poblacionales con fuertes pervivencias capitulares u otras muy extensas o con alto grado de inaccesibilidad territorial. Por eso, si al principio se identificó a la jefatura con la gobernación, las consideraciones precedentes condujeron a su reformulación, apareciendo el jefe político desde 1836 como un funcionario que mediaba entre los municipios y el propio gobernador<sup>12</sup>.

Los ecos de tal discusión llegaron, sin duda, a esa Argentina que pretendía reorganizarse luego del triunfo de Caseros (1852). Entre las décadas del 50 y el 80 en que se produjo no sólo el reordenamiento jurisdiccional de los estados provinciales sino de los denominados *territorios nacionales*, tanto el poder central como las administraciones provinciales se vieron compelidos a tomar decisiones al respecto.

El poder central, apelando al principio del derecho internacional público de *uti possidetis*, llevó adelante —con la colaboración en oportunidades de las provincias— las campañas militares que le permitirían afirmar tanto sus derechos de posesión en tierras que hasta entonces no había ocupado cuanto enajenarlas del control ejercido hasta entonces por los propios gobiernos provinciales. Dicha situación quedaría plasmada en la ley de 1884 sobre los *territorios*<sup>13</sup>.

El punto de partida fue propuesto por las constituciones nacionales de 1853 y su reforma de 1860. Éstas dieron cabida a esas unidades sin autonomía colocadas bajo el poder ejecutivo nacional, cuya administración —como se planteó para la primera de ellas en ser reorganizada, la del Chaco— recaería en un *gobernador* elegido por dicho poder, con atribuciones muy similares a las otorgadas en Cádiz para los denominados *jefes superiores*. Dicha similitud se fortaleció con la ley 686 que cambió el nombre de *gobernador* por el de *jefe político* para tal territorio<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> HIJANO, 1992: 140 y ss. GUERRA, 1988: 122-123.

<sup>13</sup> ARGERI, 2005: 118-119.

<sup>14</sup> ARGERI, 2005: 120. Para el resto de los territorios y luego del reordenamiento de la ley 1532 de 1884 se volvió a la anterior, conservando no obstante las características institucionales precedentes.

En los ámbitos provinciales, en cambio, la institución no adquirió los perfiles planteados en 1812 sino los posteriores de 1836 como lo muestra el caso de Santa Fe. Ésta carecía desde 1833 de cabildos y no se habían estructurado aún los municipios prescritos por la constitución nacional, quedando los vecindarios bajo el lábil control de unos pocos jueces. Se trataba aún de una provincia con baja densidad poblacional, sin fronteras firmes frente al indígena, que comenzaba a retomar su ritmo de desarrollo al calor de la llegada de inmigrantes y estaba reformulando sus estructuras político-jurisdiccionales.

Sus elites, como en otros campos, apelaron a las *recreaciones* de la *revolución liberal* española y recuperaron la Jefatura Política con el fin de asegurar la presencia del Estado en toda la extensión del espacio provincial. La división del territorio en departamentos les permitió, por una parte, subordinar, en el caso que existieran, las tramas de poder local al estatal; por otra, anticipar su control antes que dicho poder se configurara.

La transposición institucional fue compleja dado que cada departamento, a excepción de Rosario o La Capital, no era más que un pequeño poblado con su *hinterland* rural. En consecuencia, el jefe político retuvo ese carácter de *delegado directo* del poder ejecutivo provincial pero en un escenario en el que su emergencia, a diferencia de los casos español o mexicano, precedió a los municipios. Por ende, asumió tanto las funciones delegadas por el gobernador como aquellas propias del orden municipal hasta la sanción en 1872 de la primera Ley Orgánica de Municipalidades.

En Santa Fe, dicha Jefatura Política no se originó como en Córdoba en el marco de un proyecto constitucional sino que fue el resultado de un decreto ratificado por la Legislatura, en el interior de un clima de urgencias impuestas por la inestabilidad política y la necesidad de protección que demandaban los intereses resultantes del rápido aumento de población y el gran desarrollo mercantil de ciertas áreas. En consecuencia, dentro de un proceso destinado a acelerar la reorganización administrativa y jurídica de la provincia, se creó en 1854 la primera jefatura en Rosario, la principal ciudad-puerto de la Confederación Argentina, ubicada en el sur provincial. Su emergencia fue el resultado tanto de las demandas gestadas en la esfera confederal como de las peticiones presentadas por los grupos sociales más representativos de la ciudad, ameritando incluso una intervención final del entonces presidente de la Confederación: Justo José de Urquiza<sup>15</sup>.

A partir de allí, el poder ejecutivo provincial acrecentó paulatinamente su capacidad de control multiplicando esas estructuras de base. En 1863 se gestó

---

<sup>15</sup> PAVONI, 3 (Córdoba, 2000): 116. Registro Oficial de Santa Fe, Santa Fe (ROSF), 1865, vol. V: 10. ROSF, 1865, vol. II: 213 y ss. ÁLVAREZ, 1981: 330.

la Jefatura Política de la Capital y San José, jurisdicción esta última que se independizó de la anterior en 1868. A ésta le sucedió la de Coronda en 1866, transformada en la de San Gerónimo en 1872. En esa década, la mayor densidad de ciertas áreas, la necesidad de no perder por parte de los *delegados* del Ejecutivo el efectivo dominio sobre las mismas —especialmente con la creación constituyente de los municipios— así como las urgencias de extender el control policial y de rentas condujeron a la aparición de una nueva figura: la del subdelegado político o de policía. Dicho funcionario, en algunos casos como en el de Esperanza, San Carlos, las Colonias del Norte —indígenas y extranjeras—, pasó a depender del Jefe del Departamento Central de Policía de la Capital<sup>16</sup>.

Algunas de las subdelegaciones de los 70 se convirtieron en los 80 en jefaturas (San Lorenzo, Colonias del Norte). Concomitantemente aumentó el número de subdelegaciones (Villa Constitución) y de Jefaturas (General López, Iriondo), marcando como prioridad de las sucesivas administraciones el afirmarse en las zonas más dinámicas del centro y del sur. La operatoria de integración de las áreas del norte se hizo más lentamente, a medida que avanzaba la frontera sobre las poblaciones indígenas y se acrecentaba su proyección demográfica y económica.

Ahora bien, ¿con quiénes se llevó adelante este reordenamiento estadual y qué atribuciones se les otorgaron?

### *Construir el espacio institucional apelando a los aliados*

Las dificultades que se les planteaban a aquellos grupos de poder que, reconfigurando su sistema de alianzas precedentes, iban a reorganizar la dinámica social y política provincial eran enormes. Debían con urgencia avanzar en la ocupación real del territorio y reestructurar las condiciones de un orden social cuya complejidad se acrecentaba, tensionados entre las referencias que les proporcionaban sus anteriores *espejos*, los del mundo de Antiguo Régimen y las que les ofrecían las experiencias que, en la coyuntura o precedentemente, habían transitado otros países europeos o americanos bajo el paradigma liberal.

El grado de precariedad y las demandas recurrentes los orientaron a mirar, en primer lugar, a sus propios pares a fin de reorganizar la trama estadual. Fue por eso que, apelando inicialmente a sus miembros, las elites dieron vida a la nueva institución. El diseño que se diagramó a través de las jefaturas debía ser coherente con el entramado político que los grupos dominantes santafesinos

<sup>16</sup> ROSF, 1875, vol. VIII: 440.

pretendían consolidar. Por ello, progresistas o conservadores (*oroñistas o iriondistas, liberales o situacionistas*), los *partidos-facciones* que congregaban a los notables del espacio tuvieron la necesidad de colocar al frente de cada jefatura a hombres que formaran parte de la red de alianzas que cada grupo había concretado para acceder al poder.

En un mundo en que sobre la consigna liberal de *un hombre, un voto*, primaban solidaridades y jerarquías construidas sobre fuertes lazos personales de parentesco, de amistad, de compadrazgo, de negocios o fidelidades trabadas en el interior de la comunidad de armas o de formación profesional cuando no de las logias masónicas, la elección del jefe político no podía escapar a tales lógicas. En consecuencia, quienes iban a ocupar tal lugar, como partícipes *naturales* o cooptados por la elite, compartían una *representación* del mundo y del poder común. Desde ese espacio pretendían contribuir al mantenimiento del orden social y por ende, del orden simbólico. Si cada jefatura operaría como un lugar que era necesario cubrir estratégicamente, también fungiría, para diversos actores individuales, como el punto de partida o un peldaño relevante en la construcción de un *cursus honorum* que les permitiría acceder *a posteriori* a funciones de mayor respetabilidad<sup>17</sup>.

La pertenencia al grupo podía constituir el primer aval pero esto no era suficiente. Para quienes inicialmente no formaban parte de él, tanto el peso de criterios como la *confianza* y la *lealtad* cuanto la capacidad de un postulante para multiplicar contactos y vínculos sirvieron cual canales potenciales y significativos de integración a aquél. En una trama fuertemente móvil era posible prever que algún dirigente resultara permeable para una u otra *facción* como así también que, ganados por la desconfianza frente a las actitudes de *independencia* de un funcionario, ciertos gobernadores pensarán en su remoción, buscando un perfil que garantizara mejor el control deseado. La dinámica institucional alimentada por una lógica facciosa obligó a los individuos a desplazarse de acuerdo con las necesidades del grupo puesto que todos operaban cual piezas intercambiables y funcionales, ya de las demandas del poder provincial, ya de sus articulaciones con las instancias nacionales.

Si en provincias como la de Córdoba se pretendió reafirmar, a través de la figura del jefe político, el poder civil sobre el militar, el devenir de la institución santafesina mostró en cambio cierta ambigüedad por cuanto civiles y militares se alternaron en su desempeño<sup>18</sup>. Aunque el primer jefe político de Rosario fue el general Benjamín Virasoro, tanto allí como en el departamento La

---

<sup>17</sup> Casos paradigmáticos en este sentido fueron, entre otros, los de Nicasio Oroño, Servando Bayo, Deolindo Muñoz, etc.

<sup>18</sup> PAVONI, 3 (Córdoba, 2000): 117. ROSF, 1854, vol. II: 216.

Capital, espacios tempranamente urbanizados, resultaron menos frecuentes las figuras militares, alternándose en esa función jueces, educadores, empresarios, funcionarios de la administración central o posteriormente de la municipal. La presencia militar se reservó para departamentos como San Lorenzo, Coronda u otros, donde no había concluido aún la apropiación territorial del Estado.

Durante estos años se reiteraron algunos nombres en virtud de su estrecha vinculación con la gestión de un *partido o club*. Sin embargo, tal reiteración tuvo un momento de inflexión. Dicho momento se ubicó en 1868 como resultado del desplazamiento del Club Libertad y la consolidación del Club del Pueblo. Los nombres que se habían alternado en las tres jefaturas existentes (Rosario, La Capital y Coronda) entre 1854/68<sup>19</sup>, serían sustituidos durante los siguientes treinta años, a medida que la división departamental se acrecentara, por otros diferentes<sup>20</sup>.

No obstante, el recambio de alianzas a nivel gubernamental no implicó en ningún caso la consolidación de un grupo nuevo y homogéneo. Por el contrario, en su interior se desplegaron tensiones similares a las que habían experimentado los otros y que condujeron a diferentes sectores a competir entre sí, a enfrentarse y, en alguna coyuntura, a fracturarse. A pesar de ello, en cada jurisdicción se consolidó una base de poder asentada con varias figuras locales, pero otras predominantemente de la Capital o del Rosario.

### *El perfil y las incumbencias del nuevo funcionario*

La experiencia de la elite local replicó los poderes que la tradición jurídica gaditana y la reapropiación de la misma realizada por sus pares mexicanos desde la década de los 20 habían otorgado al jefe político<sup>21</sup>. Es por ello que en cada jurisdicción departamental, éste operó como el principal mediador entre dicho espacio y el poder ejecutivo provincial, ya sea a través del Ministerio de Gobierno, ya en directa relación con el gobernador cuyas atribuciones asumía delegativamente en el departamento.

Estas últimas eran significativamente amplias por cuanto tenía total injerencia sobre el orden público, la justicia correccional, la sanidad, las cuestiones de fomento y desarrollo así como en el plano tributario. Desde allí controlaba y centralizaba la recaudación fiscal en los rubros establecidos por las leyes y los

<sup>19</sup> Marcelino Freyre, Tiburcio y Camilo Aldao, Nicasio Oroño, Emiliano Frías, Luis Lamas, Tesandro Santana o Martín Ruiz Moreno.

<sup>20</sup> Manuel Echagüe, Mariano Comas, Servando Bayo, Melquiades Salvá, Deolindo Muñoz o los coroneles José o Fermín Rodríguez.

<sup>21</sup> LLOYD MECHAM, 4 (México, 1986): 144-145.

reglamentos de policía urbana y rural<sup>22</sup>. De este modo integraba roles ejecutivos provinciales con municipales y en tanto *agente* del primero se había convertido en el ejecutor de las leyes y órdenes nacionales y provinciales y en el informante clave del gobernador sobre el devenir de la circunscripción a su cargo<sup>23</sup>.

Cada jefe construyó en su jurisdicción una compleja trama administrativa, política y militar. Instalado en la ciudad o pueblo cabecera de departamento, apeló a un conjunto jerarquizado de *auxiliares* (escribientes, oficiales, médicos, comisarios de órdenes, de sección, de marchamo, serenos, preceptores) al que se sumaron las unidades menores de la campaña. Dichos distritos estuvieron coordinados por los jueces de paz, los tenientes alcaldes y/o los comisarios, quienes a su vez tenían bajo su dependencia a maestros, preceptores y soldados en número variable, acorde a la densidad de la colonia o poblado. Para su funcionamiento y en caso de necesidad, la jefatura podía contar con el apoyo de las fuerzas armadas provistas por la autoridad militar del área que dependían, a su vez, del poder central nacional.

Si bien la prescriptiva reafirmaba su rol ejecutivo, algunas atribuciones marcaron una frontera indefinida entre éste y el de la justicia, especialmente aquellas que se referían: a su capacidad de aplicar las penas determinadas en las leyes de policía y en los *bandos del buen gobierno*; a su poder correccional para imponer multas pecuniarias o la detención, en casos de insolvencia; y, finalmente, al papel jugado tanto en la elaboración de los denominados Código Rural (1867) y/o Reglamento de Policía Urbana y Rural (1864) como en su aplicación.

Algunos jefes políticos como Nicasio Oroño cumplieron un rol activo en la confección de normativas relacionadas con lo que consideraban las aristas *policiales* del problema rural, así como de aquéllas atinentes a la regulación del trabajo, los intercambios y el afianzamiento del principio de propiedad<sup>24</sup>. Fueron en parte esos informes y proyectos los que —implementados desde 1864 en adelante cuando aquel antiguo jefe político de Rosario era gobernador— terminarían modificando las prácticas consuetudinarias, regulando un *único y exclusivo* derecho de propiedad asentado sobre parámetros de privacidad y plenitud y estableciendo criterios homogéneos para la captación de la fuerza de trabajo remisa dentro de un incipiente mercado de trabajo rural. Tales normativas proporcionaron a los jefes políticos una serie de *herramientas* que, instrumentadas por la policía asociada a la justicia de paz, le permitieron con-

---

<sup>22</sup> ROSF, 1865, vol. II: 213-214.

<sup>23</sup> Informes que quedaban asentados en las memorias anuales que debían remitir al Ejecutivo.

<sup>24</sup> Ver BONAUDO, 2005a: 225-226.

trolar la condición laboral de los trabajadores en tránsito, registrar a *peones y sirvientes a jornal*, en suma avanzar en el proceso de disciplinamiento social<sup>25</sup>.

Jefes políticos, comisarios y jueces legos más sus auxiliares, ubicados —como señalaba Francois-Xavier Guerra para el caso mexicano— en *la base del sistema político*<sup>26</sup>, se relacionaron activamente con los otros representantes de la incipiente burocracia local, especialmente con aquellos funcionarios provenientes de la administración de justicia: jueces de primera instancia en lo civil y criminal, asesores letrados, miembros del Tribunal de Comercio, Defensores de Pobres y Menores<sup>27</sup>. Paralelamente tomaron contacto con el conjunto de referentes nativos o extranjeros, emergentes de la propia organización estatal o bien representantes de la dinámica social comunitaria de la jurisdicción: Concejos Ejecutores y Consultivos de los municipios, capitanes del puerto, administradores de aduana, jefes de la guardia nacional, párrocos, cónsules.

La interacción entre estos diferentes planos de representación fue compleja y no exenta de tensiones. La puja por imponer sus decisiones condujo a los jefes políticos hacia la búsqueda recurrente de consenso y a la necesidad de permanentes rearticulaciones de sus alianzas pero también al despliegue de estrategias confrontativas en virtud de los cambios en las relaciones de poder existentes entre los grupos en pugna.

Cada jefatura generó una dinámica burocrática y política en cuyo interior no sólo se viabilizaron directivas hacia el campo social, jurídico, político o económico, sino que se receptaron informaciones sobre la vida social, el desempeño de los subalternos, el grado de cumplimiento de las pautas establecidas y, particularmente, las demandas individuales o colectivas de vecinos y ciudadanos.

También *hacia abajo* el éxito de cada administración dependió de la coherencia interna alcanzada por la nueva trama institucional y de la pervivencia de los códigos de lealtad, condiciones no fáciles de alcanzar. Más allá de las formalidades, la opinión de cada jefe fue fundamental a la hora de determinar quiénes ocuparían los lugares claves, plano en el que debió, a su vez, sortear constantes dificultades. Si la *fidelidad* resultaba un parámetro básico, la *idoneidad* no era menor, especialmente en una realidad que se caracterizaba por la baja *densidad* de los *saberes* sociales y técnicos y la reducida capacidad para dar respuesta a demandas crecientes en cada circunscripción, particularmente

<sup>25</sup> *Reglamento de Policía Urbana y Rural de la Provincia de Santa Fe*, Santa Fe, 1882: 20.

<sup>26</sup> GUERRA, 1988: 123.

<sup>27</sup> En la década del setenta esa estructura se ha consolidado como lo muestran las planillas del sueldo de la Jefatura en la gestión de Servando Bayo. Ver *Planillas de Sueldos*, 1.º de septiembre de 1873, Museo Histórico Provincial, Rosario (MHPR), Archivo de la Jefatura Política de Rosario (AJPR), tomo C. ROSF, 1854, vol. II: 213.

aquellas relativas a la justicia. El escenario era difícil ya para la justicia ordinaria por cuanto se carecía de profesionales del campo de la jurisprudencia —situación que obligó a dar respuestas tan drásticas como otorgar directamente desde el Estado títulos de abogados a individuos *idóneos*<sup>28</sup>. En consecuencia, poco se podía esperar para la justicia *lega* o de paz en una sociedad altamente ruralizada y con fuertes niveles de analfabetismo. Nuevamente aquí comenzó a apelarse a los pares que, al mismo tiempo, podían reunir varios requisitos: ser idóneos, tener cierto predicamento local y autosostenerse, ya que al principio el cargo de juez de paz no era rentado.

No obstante, y pese a estas limitaciones, cada área departamental logró poner en marcha sus estructuras de funcionamiento, las cuales debieron enfrentar la consolidación de nuevos actores y la emergencia de las instancias municipales, situaciones que pusieron en juego la capacidad operativa de las jefaturas en lo político electoral.

### *El jefe político, pieza clave de un modo de hacer política*

Los jefes políticos, aunque con matices, compartieron con sus pares aquellas representaciones sobre el poder asentadas en perspectivas jerárquicas de la sociedad y fundadas en una concepción diferencial de las capacidades individuales. Por ende, su meta fue no sólo *inhibir* civilmente a los adversarios sino también incorporar subordinadamente a los restantes actores, utilizando los espacios institucionales de cada jefatura, no pocas veces abusivamente, para llevar a cabo sus estrategias políticas<sup>29</sup>.

Desde el principio la dimensión electoral formaba parte de la esfera de incumbencia de las jefaturas. Tanto en el plano general como en relación a algunas instituciones específicas mientras pervivieron (el Tribunal de Comercio, por ejemplo), aquéllas tuvieron injerencia en las convocatorias, control de los procedimientos y apelaciones.

Dichas atribuciones les permitieron, en primer lugar, utilizar el empleo público, la beneficencia o el dinero como estímulos de un voto de *intercam-*

<sup>28</sup> En 1855 el propio Estado confederal planteaba «la necesidad de proveer de ellos [los abogados] a los tribunales para el sustanciamiento de las causas y administración de justicia», por lo que «[...] otorgó catorce títulos de abogado, á aquellas personas que habían estado ejerciendo la profesión aunque sin haber practicado estudios universitarios», CARRASCO, E. y CARRASCO, G., 1897: 318. Federico de la Barra logró transferir su designación al médico Eugenio Pérez, que se convirtió así en juez de primera instancia.

<sup>29</sup> Algo similar puede observarse en la dinámica del Porfiriato analizada por GUERRA, 1988: 122 y ss.

*bio*<sup>30</sup>. La dinámica que se desplegó entre oferentes y receptores no fue lineal por cuanto de ese universo de reciprocidades asimétricas participaron tanto quienes se movían en el mundo de la necesidad y la subsistencia como aquellos otros que buscaban horizontes de ascenso social. Para concretar sus objetivos cada funcionario de la jerarquizada estructura institucional *estimuló* sus propios canales de intercambio en las diversas instancias del procedimiento electoral, intentando cooptar o torcer voluntades de empadronadores, miembros de mesas electorales, fuerzas policiales o de la justicia electoral, sin descuidar a individuos colocados en los niveles menores de la administración, en municipios o comunas, o bien en oficinas de aduana, de correo y telegráficas. El fin era estimular adhesiones, organizar padrones, proporcionar información relevante para las contiendas electorales, buscar votantes incluso en su domicilio y retenerlos hasta la hora del comicio<sup>31</sup>. Con tales perspectivas bien pudieron haberse instrumentado también aquellas prácticas de *asistencialidad pasiva* que los jefes políticos ejercían otorgando licencias para mendigar, las cuales no sólo gestaban nuevas redes de interdependencia sino que prolongaban la situación de *minoridad social* de sus receptores<sup>32</sup>.

La limitación de los recursos oficiales los obligó, sin duda, a apelar al apoyo privado representado por estancieros, hacendados, coroneles-hacendados, hombres de prestigio y poder económico. Ellos movilizaron a *su gente*, a veces en convivencia con el jefe político de turno, otras para enfrentarlo. Desde el lugar público o desde la privacidad aparecía una y otra vez un mundo de subalternos en el que cada individuo era sólo el *número* que necesitaban. Peones, labradores, jornaleros, carreros, troperos se acercaban a cambio de promesas de trabajo pero también por criterios de afinidad, por *lealtades* forjadas alrededor de servicios recíprocos brindados por los particulares, por jefes militares, miembros de las guardias o los propios funcionarios de la Jefatura Política<sup>33</sup>.

Tanto en el mundo rural como en el urbano este conjunto de actores, más allá de sus diferencias, compartían situaciones de fuerte vulnerabilidad que los dejaban expuestos a los nuevos juegos del poder. Por eso se mostraban proclives a la búsqueda de renovadas tramas de relaciones y lealtades que

---

<sup>30</sup> *El Rosario*, 8 de octubre de 1864, Hemeroteca de la Biblioteca Argentina, Rosario (HBA). *El Rosario*, 31 de agosto de 1864, HBA. *El Independiente*, 19 de septiembre de 1877, Biblioteca del Consejo de Mujeres, Rosario (BCM). *Carta de Estanislao Zeballos a Roca*, 28 de noviembre de 1884, Archivo General de la Nación, Buenos Aires (AGN), Fondo Roca.

<sup>31</sup> *El Comercio*, 5 de octubre de 1875, Fondo Documental Parque España, Rosario (FDPE).

<sup>32</sup> *Registro de mendigos*, 1855, MHPR, AJPR.

<sup>33</sup> *El Trueno*, 14 de enero de 1865, HBA.

garantizaran ciertos niveles de reciprocidad<sup>34</sup>. Las fracciones opositoras eran conscientes de esta situación y apelaban del mismo modo a intercambios que pudieran modificar la relación de fuerzas. Como eran conocedoras de las presiones que desde distintos espacios se podían ejercer sobre sus *adherentes* intentaron neutralizarlas o condicionarlas, estimulando huidas, preparando a los grupos fuera de los departamentos de origen, ocultándolos o bien reuniéndolos varios días antes de una lucha electoral, a fin de evitar que comandantes de guardias, comisarios o jefes políticos iniciaran las *citaciones* con el mismo objetivo<sup>35</sup>.

La citación operó como una de las estrategias más eficaces para neutralizar a los adversarios ya que la calidad de ciudadano, en la medida en que obligaba a acudir a la defensa de la patria en peligro, imponía a los hombres *activos* responder a tal requisitoria. Si bien ésta debía derivar de una decisión del Congreso Nacional, la incapacidad del poder central para resolver autónomamente cada situación y su necesidad de apelar al apoyo de las provincias proporcionaron a los gobernadores y, en consecuencia, a los jefes políticos existentes un nuevo medio de control.

Dado que en el período la conflictividad interna y las campañas contra el indio no cesaron —sumándose a ellas la guerra del Paraguay—, el servicio en las Guardias Nacionales fue una obligación recurrente. Si al principio esa *concurrentia pública a la llamada de la patria* pudo ser para ciertos ciudadanos un motivo de prestigio, lentamente se transformó en un gravamen más<sup>36</sup>.

La organización de tal servicio recaía en el jefe político que transformó, de hecho, una decisión política sustantiva en una verdadera enajenación privada del poder institucional. Éste citaba, con la connivencia gubernamental, y frecuentemente, sin autorización parlamentaria; formaba los cuerpos de veteranos para rendir servicios de patrulla; convocaba a la realización de los ejercicios cotidianos; controlaba el enrolamiento y la portación de papeletas tanto de inscripción a la guardia como de trabajo ayudado por jueces y policías de campaña que le remitían las listas de los infractores<sup>37</sup>. Mientras se acrecentaban las solicitudes

---

<sup>34</sup> Pese a ello no consideramos que en este caso se pueda realmente hablar de *pasividad*. Ver BONAUDO, 18 (Tandil, 2003): 213-232.

<sup>35</sup> *Decreto de citación a la Guardia Nacional*, 19 de febrero de 1878, MHPR, AJPR tomo A. 20 de febrero de 1878, Archivo Histórico Provincial, Santa Fe (AHPSP), Archivo del Ministerio de Gobierno (AMG), tomo 50. *El Independiente*, 6 de enero de 1878-3 de febrero de 1878, HBA.

<sup>36</sup> *La Confederación*, 19 de junio de 1856, BCM. *La Confederación*, 26 de enero de 1856, BCM. *El Comercio*, 16 de mayo de 1859, FDPE.

<sup>37</sup> *La Confederación*, 5 de septiembre de 1854, BCM. *Notas de remisión de presos*, 26 de julio de 1867-11 de enero de 1867, MHPR, AJPR.

de excepciones de *la gente bien*<sup>38</sup>, las convocatorias multiplicaban las presiones sobre los más débiles, comenzando a engrosar los regimientos no solo hombres libres sino también infractores a la ley condenados y presos sin sentencia<sup>39</sup>.

Su incidencia sobre las guardias le permitió a cada jefatura condicionar concomitantemente el ejercicio electoral. Por una parte, porque podía incidir directamente sobre la oficialidad y sobre los reales o potenciales reclutados. Cada comunidad de armas se abría como un mundo de vínculos de amistad y lealtad que se tejían en una trama de intercambios de los que no eran ajenos la asistencia económica, la promoción directa o los ascensos a través de las elecciones internas. Dentro de las mismas, las relaciones entre los oficiales o bien entre éstos y sus soldados, se vieron permanentemente sometidas a su vez a las pujas y competencias facciosas. Cada uno de los grupos en pugna intentó proyectarse en ese espacio militarizado provocando, en no pocas oportunidades, la ruptura de apoyos y lealtades precedentes. Cuando los estímulos positivos no resultaban suficientes, se apeló a tácticas coercitivas como las destituciones para quienes no aceptaban afiliarse a tal o cual club<sup>40</sup>.

Paralelamente, cuando experimentaron bloqueos para arrastrar y transferir consensos, los jefes orientaron su capacidad de presión sobre el conjunto social, violentando garantías y creando un clima de indefensión y temor por medio de otras vías. En consecuencia, recurrieron a garantizar el empadronamiento a su club movilizándolo a la guardia del lugar; a enrolar los días previos al comicio para condicionar la opinión de los enrolados a través de sus oficiales; a presionar con multas y prisión por falta de papeleta; a obstruir los tiempos y espacios de reunión de la oposición; a allanar domicilios o incluso a enfrentar al poder judicial violando garantías<sup>41</sup>.

El despliegue de todas estas estrategias —en convergencia o en paralelas— no hizo desaparecer, sin embargo, la sensación de *imprevisibilidad* que conllevaba toda jornada electoral. Es por eso que si ellas fracasaban en el logro de los objetivos, la dirigencia en el poder apelaba a sus últimas alternativas: utilizar el fraude directo o bien demandar la anulación de elecciones no favorables<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> *La Confederación*, 24 de mayo de 1859, BCM.

<sup>39</sup> *Expedientes Criminales*, 1854, MHPR, tomo 1823-1855, exp. 49. *La Capital*, 11 de abril de 1869, BCM.

<sup>40</sup> *El Rosario*, 8 de octubre de 1864, HBA. *La Capital*, 23 de mayo de 1885, BCM.

<sup>41</sup> *El Mercurio*, 10 de noviembre de 1873, FDPE. *El Independiente*, 3 de febrero de 1878, 4-5 de febrero de 1878, 6 de febrero de 1878, 11 de febrero de 1878 (retomado de *La Nación*), 14 de febrero de 1878, BCM. *Ordenes del gefe político de Rosario*, 31 de enero de 1878, MHPR, AJPR, tomo B. 20 de febrero de 1878, AHPSF, tomo 50.

<sup>42</sup> *El Rosario*, 17 de septiembre de 1864, HBA.

Si hasta la década de 1870 esta dinámica política pudo desplegarse con mayores o menores tensiones, fue a partir de la *municipalización* de algunas poblaciones en las que se consolidaban nuevos actores, que los gobernadores se vieron obligados a reestructurar su organigrama funcional y los jefes políticos sintieron amenazado su espacio. La ley de municipalidades había transferido los roles electorales, administrativos y de la justicia de paz que detentaba el jefe político a la gestión local, debiendo afianzar los ejecutivos —a fin de continuar detentando el dominio jerarquizado del espacio político— el papel de aquel como contralor en última instancia, tanto a nivel policial como de leyes, decretos, ordenanzas y tributos. Por otra parte, y para hacer frente a la presión creciente de los nuevos centros poblados y lidiar con los poderes locales<sup>43</sup>, estos no dudaron en 1883 en elevar el piso poblacional para la municipalización de 1500 habitantes a 5000. Si bien el intento fracasó en virtud de la fuerte reacción popular y de la injerencia directa del presidente de la nación para anular la medida, siete años después se logró poner coto al avance del poder municipal, recortando el derecho a elegir y ser elegidos de los extranjeros que en el área de Santa Fe representaban en la década del 90 alrededor del 45% de la población<sup>44</sup>.

La tensión que se expresó entre jefaturas y municipios a lo largo de esas décadas (1872-1890) dejó al descubierto las contradicciones que se planteaban entre la lógica de la representación institucional impuesta por el ejecutivo provincial y la que convalidaba el texto constitucional de 1872 al acordar a los segundos atributos soberanos en el plano electoral y en el de la justicia lega, aunque se proclamara reiteradamente que sus tareas eran *administrativas* y no políticas.

El debate entre la necesidad de centralización política y la demanda de autogobierno de los espacios locales no era nuevo en las tierras santafesinas<sup>45</sup>. Paradójicamente, Cádiz en 1812 también había sido escenario del enfrentamiento de los representantes americanos contra líderes liberales españoles cuando se discutió el artículo 309 de la Constitución que otorgaba a los jefes políticos la presidencia de los nuevos ayuntamientos electivos<sup>46</sup>. Si en las Cortes, como señala Annino, los americanos habían defendido una concepción premoderna de la representación, en esas décadas centrales de la segunda mi-

---

<sup>43</sup> Fuera de la capital de la provincia, la ciudad de Santa Fe, y Rosario que excedían ampliamente lo requerido, sólo tres poblaciones alcanzaron la condición en el período: Esperanza, San Carlos y Jesús María.

<sup>44</sup> BONAUDO, 1999: 270-294.

<sup>45</sup> Ver especialmente BONAUDO, CRAGNOLINO, SONZOGNI, 9 (Buenos Aires, 1988): 295-330.

<sup>46</sup> ANNINO, 1994: 244.

tad del siglo XIX, los municipios santafesinos —expresando las voces de una *ciudadanía territorial* de nuevo cuño— estaban intentando, en cambio, poner en crisis esa *delegación estadual* encarnada en la figura del jefe político, demandando de modo creciente la transferencia hacia ellos de poderes clave del Estado.

#### EL JUICIO POR JURADOS Y LAS DIMENSIONES CIUDADANAS

La experiencia del Jurado de Imprenta no sólo nos conduce nuevamente hacia el espacio del Estado sino también hacia el de los conflictos entre poder central y poder local.

El jurado no era una institución directamente ligada a la *construcción* del poder como la precedente pero sí implicaba un campo de poder que podía afectar a sus dinámicas. Por eso importa observar cómo la instancia estadual actuaba, ya que normativamente se la consideraba cual garante de un derecho ciudadano, el de la libertad de opinión. Dicha libertad operaba tanto como un vehículo esencial para la información y concientización de la ciudadanía cuanto como medio de control del propio poder. Los liberales en general, y los españoles en particular, la consideraron tan importante como «facultad individual de los ciudadanos» que le otorgaron rango constitucional a través del artículo 131 de la Carta de 1812<sup>47</sup>.

Paralelamente y en el mismo acto de regular el derecho, las leyes de imprenta proporcionaron al Estado una herramienta considerable para supervisar todo lo que se escribía. En esa dirección, legislar sobre los requisitos que debían reunir los impresos y delimitar lo que era lícito de lo ilícito, abrió el camino para discutir el espacio de las transgresiones y dirimir, en clave de delito, lo que afectaba al orden estadual. De allí que al lado de conceptos como calumnias e injurias aparecieran otros como *contumacia*, *sedición* y/o *subversión*, introduciendo a la prensa escrita en la compleja trama de «la razón de Estado».

Dicha legislación fue la que colocó en primer plano la cuestión de los juicios por jurados y en el espacio peninsular precedió y sucedió a la sanción de 1812.

Sus bases estuvieron reguladas inicialmente por los decretos de noviembre de 1810 y de junio de 1813<sup>48</sup>. Apelando a la conformación de «juntas de censura» para la sede central y las provinciales, ambos decretos fijaron los parámetros

<sup>47</sup> LA PARRA LÓPEZ, 2005: 21.

<sup>48</sup> *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, Biblioteca Virtual Cervantes, Madrid (BVC), 2006, tomo IV: 87-97.

de encuadramiento del derecho de opinar por escrito. La estructura organizativa emergente articuló la relación entre las Cortes y los ayuntamientos (lugar de sesión de las juntas y de la justicia ordinaria), dirimiendo concomitantemente integraciones y exclusiones a las mismas<sup>49</sup>. También se definieron los procedimientos, la calificación de los impresos y las penas. Tanto estos decretos como el de octubre de 1820, con la Constitución nuevamente restaurada, fijaron la responsabilidad en la figura de los editores, autores y, en última instancia, impresores si los precedentes no podían ser llevados a juicio. Del mismo modo, si bien establecieron el derecho de todo ciudadano a «imprimir y publicar sus pensamientos sin necesidad de previa censura», protegieron a aquellos escritos «que versen sobre la Sagrada Escritura y sobre los dogmas de nuestra santa religión»<sup>50</sup>, los cuales quedaron bajo el control jurisdiccional del ordinario y, en cambio, penalizaron a los autores de libelos *infamatorios*, escritos *calumniosos*, *subversivos*, *licenciosos* y contrarios a la *decencia pública*. Sin duda, el liberalismo hispánico experimentó la dificultad de plantear posiciones tan avanzadas en materia religiosa como lo hacía en lo político, puesto que tocaba una cuestión clave de la manera de pensar y de vivir de esa sociedad. En consecuencia, como lo observaron algunos de ellos, las resoluciones sobre la libertad de imprenta constituyeron un paso adelante hacia la tolerancia religiosa al arrancar de manos de la Inquisición el cometido de la censura y al favorecer la supresión de trabas políticas en relación al derecho de opinar, condiciones que abrían la posibilidad futura de mayor injerencia sobre asuntos religiosos<sup>51</sup>.

En otros aspectos, tanto la Constitución como el Reglamento de 1813 —complementando el de 1810— habían marcado una clara separación entre las cuestiones públicas y privadas, distinguiendo entre delitos comunes y de prensa y colocando a todos los impresos bajo la mirada del Estado<sup>52</sup>. Cuando las acusaciones impresas involucraran a funcionarios públicos pero tuvieran el respaldo de pruebas, no caerían en ninguna de las figuras delictivas previstas. Concomitantemente todas aquellas acusaciones que no influyeran inmediatamente en el *bien público* sino que refirieran a delitos *privados* o *defectos domésticos* serían derivadas a la jurisdicción del derecho penal<sup>53</sup>. Las novedades

---

<sup>49</sup> Estaban excluidos prelados, magistrados, jueces y ciudadanos inhabilitados para ser diputados de Cortes o no residentes en la sede de la Junta de Censura.

<sup>50</sup> GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, 1977: 249.

<sup>51</sup> LA PARRA LÓPEZ, 2005: 18.

<sup>52</sup> *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, BVC, tomo IV: 88.

<sup>53</sup> *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, BVC, tomo IV: 91.

que encerraba el citado Reglamento de 1820 en relación a los precedentes fueron diversas. Tal vez, una de las más significativas, residió en la creación de una junta de *protección* de la libertad de imprenta, título que dejaba atrás el precedente *de censura* y cuya organización, aun bajo la tutela de las Cortes, se reprodujo subordinadamente en México, Lima y Manila<sup>54</sup>. Paralelamente instituyó el *juicio por jurados* que se sometió a la esfera de injerencia de los ayuntamientos de las capitales de provincia, encargados a partir de entonces de la elección de la tercera parte de los jueces. Dichos jueces debían ser electos a pluralidad de sufragios entre los *ciudadanos en el ejercicio de sus derechos*, mayores de 25 años y residentes en el lugar<sup>55</sup>. La prescriptiva establecía la vinculación de esta institución con la justicia de primera instancia, a cuyo cargo se encontraban la mayor parte de los trámites que precedían y sucedían al juicio; permitía la recusación, por parte de los acusados, de hasta siete de los doce jueces insaculados y otorgaba posibilidades de apelación del veredicto<sup>56</sup>. A su vez, este reglamento no sólo extendía el carácter *injurioso* a los escritos que mancillaran la reputación o el honor de los particulares, tachando su conducta privada sino que perfilaba con mayor precisión las calidades de subversión, sedición e incitación a la violencia<sup>57</sup>.

Para analizar el juicio por jurados en el caso latinoamericano suele acudir-se rápidamente a la tradición anglosajona y, particularmente, a los debates de *El Federalista*<sup>58</sup>, centrados en la pertinencia de tal institución —orientada en la época hacia las causas criminales— en el campo del derecho civil. Ésta tuvo especial impacto en la constitución imperial brasileña de 1824 que incorporó dicha figura. A la luz de su funcionamiento, ciertos juristas e historiadores de ese país la consideraron pieza clave para entender los procesos de constitución de la ciudadanía<sup>59</sup>. El ser jurado combinaba el ejercicio de una dimensión del derecho político con su defensa, con el papel desempeñado articulando roles electorales con funciones, situación de la que también participaba la justicia de paz. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en Brasil, la introducción del juicio por jurados tanto en el espacio mexicano<sup>60</sup> como en el santafesino del si-

<sup>54</sup> GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, 1977: 250.

<sup>55</sup> GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, 1977: 263-264. Entre otros aspectos, el artículo 11 del Título VII de la ley adicional del 12 de febrero de 1822 otorgaba a la diputación provincial la elección de los otros dos tercios. Nuevamente aquí reaparecía la injerencia del poder central en un espacio asignado a los ayuntamientos.

<sup>56</sup> GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, 1977: 258.

<sup>57</sup> GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, 1977: 250-251.

<sup>58</sup> HAMILTON, MADISON y JAY, 1987: 354-365.

<sup>59</sup> MURILO DE CARVALHO, 1999: 322-326.

<sup>60</sup> PICCATO, 2004: 139-166. PADILLA ARROYO, 2000: 137-170.

glo XIX se vinculó a la tradición gaditana y se centró exclusivamente en los llamados *delitos de imprenta*.

El Estado santafesino, compelido a enfrentar las cuestiones de derecho antes de la codificación, demostró una particular adhesión en el campo jurídico a la utilización tanto del derecho castellano e indiano de la etapa colonial como a aquél emergente de la experiencia previa y posterior a la sanción de la Constitución de Cádiz<sup>61</sup>. Por ello su dirigencia, de algún modo conteste con dicha tradición, acudió nuevamente al *espejo* hispánico para implementar la legislación relacionada con la libertad de opinión por escrito y resolver el vacío legal existente.

Aun cuando la constitución de 1856 estableció el derecho a opinar, la sanción de una legislación acorde para garantizarlo y evitar concomitantemente los abusos debió, pese al reclamo recurrente, esperar dieciséis años. En esas décadas se instalaron en el espacio santafesino una serie de empresas periodísticas, en su mayoría con vínculos directos o indirectos con el poder que no escaparon en su ejercicio del derecho de informar u opinar a la pervivencia de mecanismos de censura. Durante esa etapa, aquellas tramas de la tradición precedente signaron la resolución de los conflictos, pese a las reiteradas demandas de los publicistas<sup>62</sup>.

### *Legislar el campo de la opinión escrita*

La primera Ley de Imprenta santafesina, sancionada en noviembre de 1872, se vinculó estrechamente con las *novedades políticas* que introducía la reforma constitucional de ese año. Ella daba cabida, por primera vez, a la organización formal electiva de los espacios municipales y de la justicia de paz que pasaba a depender de estos, regulando su funcionamiento y respondiendo a las recurren-

<sup>61</sup> Ver para un análisis más pormenorizado del problema BONAUDO, 2005a: 215-240.

<sup>62</sup> Ver BONAUDO, 2005b: 71. Ejemplos de ese proceso fueron planteos como los de *La Confederación*, 22 de abril de 1856, BCM: «[...] y no existiendo en esta Provincia Tribunal ni leyes especiales para decidir sobre juicios de imprenta, debemos ser juzgados por las Leyes Españolas, y única y exclusivamente ante el Juez Civil Ordinario de este Departamento». O los de *El Litoral*, 3 de abril de 1859: «Un Tribunal de Imprenta que entienda en las acusaciones que puedan hacerse sobre materias periodísticas. Esta es una falta que día a día la estamos sintiendo y tanto mas que la anarquía parece querer entrar en lo que nada hay que tachar. De este modo quedaríamos á cubierto —y sabríamos que para ser castigados, primero deberíamos ser juzgados— y la autoridad principal, es completamente agena de estos asuntos». A su vez, las marcas fuertes de la tradición gaditana pueden verse en el texto del gobernador contra el obispo de Paraná en 1867 en el interior del debate sobre el matrimonio civil, texto que pareció inspirarse en el artículo XXXII del decreto de 1813 y en las calificaciones de los escritos de 1820. Ver Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe (ROPSF), 1889, tomo V: 461 y ss.

tes demandas de esos *ciudadanos-vecinos* nativos o extranjeros que, instalados en los núcleos urbanos renovados o en las colonias, pretendían incidir en las tomas de decisión de poder. En dicho ámbito, cuando se tratara de departamentos cabeza de la circunscripción judicial, se instalaría el *jurado* para delitos de imprenta. El articulado de la ley reprodujo en gran medida las pautas de los ordenamientos de la tradición hispánica aunque no linealmente. Tal vez, el cambio más relevante que introdujo fue otorgar la presidencia del jurado conformado por cinco ciudadanos insaculados a un juez de Primera Instancia en lo Criminal (y, si no lo hubiere, en lo Civil), sin derecho a voto<sup>63</sup>. Competía a los municipios, en este caso de Santa Fe (Primera Circunscripción) y del Rosario (Segunda Circunscripción), elegir cada año un listado de veinte ciudadanos vecinos, mayores de edad, que supieran leer y escribir y pagaran contribución directa o tuvieran oficio que garantizara su subsistencia con el objetivo de integrarlo<sup>64</sup>. En esta instancia, sobre la lógica vecinal de nuevo cuño volvían a sobreimprimirse las marcas de la *clave social* que caracterizara a la antigua vecindad.

La competencia otorgada en 1872 al ámbito municipal y en la práctica escasamente ejercitada fue modificada entre 1876 y 1882. Primero, se asignó tal atribución al Superior Tribunal de Justicia quien sería el encargado de formar la lista de cuarenta vecinos de cada circunscripción, pautando las exclusiones pertinentes<sup>65</sup>. Luego, en 1882, se terminó transfiriendo tal poder a la Cámara de Diputados provincial.

Como sucedió en otras esferas, las modificaciones se orientaron a acrecentar la injerencia del poder central sobre esos espacios de conflicto y de disputa que eran los municipios. Pero no sólo esto estuvo en juego.

El gobernador Bayo en 1877 alertaba a la Legislatura sobre el peligro que encerraban este tipo de instituciones. De acuerdo con el funcionario, éstas no

---

<sup>63</sup> La ley de 1876 establecía también la elección de tres suplentes. Tanto en 1872 como en 1876 se permitía que, antes de la insaculación, los litigantes podían recusar hasta 4 (1872) o hasta 8 (1876) nombres de los listados. Ver ROPSF, 1889, tomo VIII, art. 10: III. *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fé*, Rosario, 1921, título VII, capítulo II, artículo 39.

<sup>64</sup> Ver ROPSF, 1889, tomo VIII, artículos 6,7, 9: I-II-III.

<sup>65</sup> *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fe*, Rosario, 1921, título VII, capítulo I, artículo 36: «No podrán ser jurados los empleados a sueldo del PE nacional o provincial, con excepción de los profesores en las universidades y colegios; los que no hubieren cumplido veintidós años de edad, o no sepan leer y escribir; los condenados o procesados por delitos que merezcan pena corporal; los propietarios de imprenta, editores y redactores de publicaciones periódicas; los que no paguen contribución directa o patente por valor, al menos de treinta pesos fuertes. De acuerdo con la normativa pueden ser excusados los mayores de sesenta años, los que ya hubieran desempeñado esa carga pública el año precedente o no tuviesen asiento fijo en el lugar del juicio».

sólo daban lugar al común de los *ciudadanos libres e iguales* sino que podían convertirse en espacios jurídicos potencialmente *independientes* que al dirimir nada menos que la libertad de opinión, estarían en condiciones de poner en cuestión ciertas dimensiones del propio poder. Esto lo condujo a sugerir la necesidad de someter esa esfera a la justicia del crimen sobre la cual el Ejecutivo podía alcanzar mayores niveles de injerencia y manipulación<sup>66</sup>.

Sucesivas normativas fueron introduciendo modificaciones en el procedimiento si bien no afectaron en general las pautas de la primera ley<sup>67</sup>. Paralelamente fueron tipificando cada vez con más claridad, como en el mundo hispánico, un amplio espectro de posibilidades en el campo de la opinión<sup>68</sup>. No obstante ello, dejaron brechas desde las cuales podía colarse la censura. Aunque se partía de criterios precisos y amplios para caracterizar cuándo una producción debía ser considerada *subversiva o sediciosa, obscena o inmoral, calumniosa o injuriosa*<sup>69</sup>, tal amplitud desaparecía en relación con el culto católico al que se defendía de manera explícita y excluyente. Todos los incidentes que lo afectaban directa o indirectamente, antes o después de la sanción de la ley, fueron resueltos en su favor. Evidentemente esa sociedad seguía mostrando, como lo había hecho anteriormente la española, su resistencia cuando no su intemperancia a colocar en clave de *opinables* a los asuntos religiosos. Por otra parte, si ley marcó la imposibilidad de ejercer clausuras o suspensión de publicaciones sin orden de la autoridad competente, la práctica gubernamental encontró otras estrategias para neutralizarlas<sup>70</sup>.

El control del Estado sobre la producción periodística quedó fuertemente explicitado, dejando a cargo de cada departamento de policía —por ende bajo

<sup>66</sup> *Historia de las instituciones de la provincia de Santa Fe. Mensajes gobernadores*, Santa Fe, 1972, tomo IV: 34.

<sup>67</sup> ROPSF, 1889, tomo VIII, artículos 5, 14, 15. *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fé*, Rosario, 1921, Título I, Artículo 2; Título VIII, Artículos 67 a 74.

<sup>68</sup> *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fé*, Rosario, 1921, Título I, Artículo 2. Estableció la libertad para emitir juicios sobre ciencia, religión, costumbres así como para denunciar crímenes, delitos, excesos cometidos en actos oficiales de la administración, o bien por funcionarios públicos, corporaciones o individuos

<sup>69</sup> *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fé*, Rosario, 1921, Título I, Artículo 2; Título III, Artículos 12 a 16. Por ejemplo, para evitar elusiones en lo que refería a calumnia o injuria, se consideraron tales «aunque se disfracen con sátiras, inventivas, alusiones, anagramas o nombres supuestos [art.17]». Paralelamente se incluyeron «toda caricatura, grabado o estampa obscena, [...] por la representación gráfica del pensamiento [artículo 18]».

<sup>70</sup> *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fé*, Rosario, 1921, Título III, Artículo 13, Inciso 3; Título I, Artículos 3 y 4. Ante el impedimento legal, las estructuras gubernamentales recurrieron con frecuencia, para acallar a los opositores, a la destrucción o «empastelamiento» de las imprentas que publicaban tales diarios.

la jurisdicción de los jefes políticos— un registro minucioso de cada rubro (publicaciones, editores, periodistas), de las modificaciones que se produjeran en el tiempo<sup>71</sup> y de la aplicación de las penas. Nuevamente derechos y garantías entraban en colisión impactando sobre la vida ciudadana, particularmente en momentos en que la conflictividad social se acrecentaba y las voces del disenso crecían como en la década del 90. Los jefes políticos utilizaron la ley para encarcelar editores y periodistas, tildándolos de *subversivos* por cuanto avalaban las revueltas radicales<sup>72</sup>. A su vez, esos *contra públicos*<sup>73</sup> que se habían configurado a través de una diversidad de actores, no ya exclusivamente *notables*, respondían a las violaciones de su derecho a la información y a la opinión movilizándose en defensa de quienes consideraban *representaban* sus voces.

Analizado desde las esferas gubernamentales, el derecho a la libre opinión se había convertido en un factor revulsivo que afectaba la trama de poder y la institución del juicio por jurados aparecía como extemporánea en una sociedad en la que, desde la mirada de no pocos notables, no se había alcanzado aun un *grado de ilustración y de adelanto en la razón pública* suficiente como para entregar al *pueblo* la administración de la justicia.

Peligro por la libertad de opinión, peligro por quienes juzgaban a los que opinaban. Por ende, la transferencia de esta esfera de la justicia al fuero criminal iba a terminar imponiéndose hacia fines de siglo.

\* \* \*

Construir las condiciones que les permitieran consolidar poder y garantizar al mismo tiempo el *árbol de la libertad* no parecían caminos fácilmente convergentes ni para el liberalismo gaditano ni para los liberalismos latinoamericanos que habían buscado, en él como en *otros*, respuestas posibles. Las aperturas que implicaba el nuevo universo de derechos orientado a configurar a esos ciudadanos sobre los que reposaría la soberanía y la representación, no

---

<sup>71</sup> *Códigos y leyes vigentes en la provincia de Santa Fé*, Rosario, 1921, Título II, Artículos 5 a 11. En virtud de tales atribuciones se rechazó en determinadas oportunidades, como en el caso de *L'Eco delle Colonie*, la propuesta de un nuevo editor por carecer de respaldo económico. Ver 7 de enero de 1881, AHPSE, AMG, tomo C. También solían cobrarse multas por no avisar cambios de imprenta. Tal es el caso, en 1893, del editor responsable de *La Reacción*, quien para evitar represalias por el no pago se asiló en el viceconsulado. Ver AHPSE, AMG, tomo 175, exp. 29.

<sup>72</sup> AHPSE, AMG, 1893, tomo 176, exps.18 y 19.

<sup>73</sup> FRASER, 1994: 101.

compatibilizaban con las urgencias del control. Tanto el jefe político, cual *constructor* de ese poder, como el jurado en tanto *condicionante y condicionado* en tal construcción, no lograron atravesar airoso las lábiles fronteras que separaban la libertad del abuso. Frente a ellos, otros actores, otras voces comenzarían a expresarse y a intentar modificar los límites impuestos. Como consecuencia de esa tensión, en espacios como el santafesino, emergerá una figura ciudadana *híbrida*, pretendidamente prefigurada *desde arriba* pero potenciada a través de sus *experiencias desde abajo*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Juan, *Historia de Rosario (1689-1939)*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1981.
- ANNINO, Antonio, «Soberanías en lucha», Antonio Annino, Luis Castro Leiva, François-Xavier Guerra (dir.), *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Ibercaja, 1994: 229-253.
- ARGERI, María E., *De guerreros a delincuentes. La desarticulación de las jefaturas indígenas y el poder judicial. Norpatagonia, 1880-1930*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005.
- BONAUDO, Marta, «De representantes y representados: Santa Fe finisecular (1883-1893)», Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, México, FCE, 1999: 270-294.
- «Revisitando a los ciudadanos de la República Posible. Santa Fe, 1853-1890», *Anuario*, 18 (Tandil, 2003): 213-232.
- «Hecho jurídico... hecho político. La conflictiva relación entre poder y justicia en la construcción de la República Posible. Santa Fe 1856-1890», María Inés Carzolio, Darío G. Barrera (comp.), *Política, cultura, religión. Del Antiguo Régimen a la formación de los Estados nacionales*, Rosario, Prohistoria, 2005a: 215-240.
- «De la opinión publicada a la opinión pública», Marta Bonaudo, *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario, 1850-1930. Los actores entre las palabras y las cosas*, Rosario, Prohistoria, 2005b: 71-96.
- BONAUDO, Marta, CRAGNOLINO, Silvia y SONZOGNI, Elida, «Discusión en torno a la participación política de los colonos santafesinos. Esperanza y San Carlos (1856-1884)», *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 9 (Buenos Aires, 1988): 295-330.
- BOTANA, Natalio, *La tradición republicana*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1984.
- CARRASCO, Eudoro, CARRASCO, Gabriel, *Anales de la ciudad del Rosario de Santa Fe*, Buenos Aires, Imprenta J. Peuser, 1897.

- DELGADO AGUILAR, Francisco Javier, «Orígenes e instalación del sistema de jefes políticos en México, 1786-1824», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 28 (México, 2004): 5-29.
- FRASER, Nancy, «Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente», *Entrepasados*, IV/6 (Buenos Aires, 1994): 109-118.
- GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, Enrique, *Aproximación histórica al derecho de la imprenta y de la prensa en España (1480-1966)*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- GUERRA, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988.
- «La desintegración de la Monarquía Hispánica: revolución e independencias», Antonio Annino, Luis Castro Leiva, François-Xavier Guerra (dirs.), *De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, Ibercaja, 1994: 195-228.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James y JAY, John, *El Federalista*, México, FCE, 1987.
- HIJANO, Ángeles, *El pequeño poder. El municipio en la corona de Castilla Siglos XV al XIX*, Madrid, Editorial Fundamentos, 1992.
- LA PARRA LÓPEZ, Emilio, *La libertad de prensa en las cortes de Cádiz*, Madrid, Biblioteca Virtual Cervantes, 2005.
- LLOYD MECHAM, John, «El jefe político en México», *Secuencia* 4 (México, 1986): 143-156.
- MURILO DE CARVALHO, José, «Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX», Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y Formación de las naciones*, México, FCE, 1999: 321-344.
- PADILLA ARROYO, Antonio, «Los jurados populares en la administración de justicia en México en el siglo XIX», *Secuencia*, 47 (México, 2000): 137-170.
- PAVONI, Norma, «Las Jefaturas Políticas y su incidencia en el clientelismo rural: Córdoba 1870-1890», *Cuadernos de Historia*, 3 (Córdoba, 2000): 113-119.
- PICCATO, Pablo, «Jurados de imprenta en México: el honor en la construcción de la esfera pública, 1821-1882», Paula Alonso (comp.), *Construcciones impresas*, Buenos Aires, FCE, 2003: 139-166.
- ROUSSELLIER, Nicolás, «La culture politique libérale», Serge Berstein (dir.), *Les cultures politiques en France*, Paris, Le Seuil, 1999: 73-118.
- SANJURJO DE DRIOLLET, Inés, «Las continuidades en el gobierno de la campaña mendocina en el siglo XIX», *Revista de Estudios Histórico-jurídicos*, 26 (Valparaíso, 2004): 445-468.

VARELA SUANCES-CARPEGNA, Joaquín, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

## CADIZ WINDS IN RIO DE LA PLATA. THE EXPERIENCE OF POLITICAL CHIEFS AND TRIALS BY JURY IN SANTA FE (SECOND HALF OF NINETEENTH CENTURY)

---

*This article shows the influence of the ideas contextual to the Cadiz Constitution, and certain iuridical, political and institutional configurations originated in such ideas, that re-surfaced in diverse Argentinian experiences. The analysis is focused on two institutions developed in Cádiz: the Political Chieftainship — deemed as an effective tool for the political control of the provinces by the central power; and the system of trial by jury destined to deal with the freedom of the press. In the first case — the Political Chieftainship — although not generalized to the whole of the Argentinian territory, similarities can be found in some provinces. As regards the second case, local historiography does not yet furnish the comparative potentialities that can be found in other Latin American societies. Both cases will be traced in the Province of Santa Fe, in the aftermath of the Constitutive Pact of 1853.*

KEY WORDS: *Constitution of Cadiz, Political Chieftainship, Trial by Jury, Citizen identities.*

---