

Inés Sanjurjo de Driollet, *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del Antiguo Régimen al orden liberal*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004.

Hasta hace algunos años, el estudio de los procesos de configuración de las estructuras estatales nacionales adoptaban lineamientos teleológicos que describían la concentración del poder siguiendo una explicación unidimensional, la cual atendía básicamente a la conformación de una jerarquía institucional de mando extendida del centro a la periferia y a los mecanismos, también institucionales, de su legitimación. Estos enfoques han ido dando lugar a otros que intentan reconstruir aspectos antes considerados de menor relevancia, tal como las instancias inferiores de la edificación estatal o las funciones administrativas, precisamente por considerar que fue también en estos intersticios en donde el nuevo poder debió negociar las resistencias a su avance. Estos abordajes se han enriquecido del contacto con la Antropología y la Sociología, las cuales han aportado interrogantes sobre los modos informales en el ejercicio de la dominación y han brindado categorías para pensar los efectos “autonómicos” generados por la burocratización contemporánea. Dentro de la misma Historia del Derecho, la atención prestada a la costumbre como práctica y fuente jurídica ha contribuido a considerar los procesos a través de los cuales se han elaborado los consensos normativos, y las tensiones y conflictos que ello ha implicado en las relaciones sociales.

Con estas investigaciones ha quedado claro que la estatalización de las sociedades modernas no ha seguido una trayectoria lineal en la que la definición de los órganos centrales de gobierno ha implicado la descendente y absoluta comunicación con los organismos subordinados y de ellos con los individuos que obedecen, sino que ha tenido un denso derrotero en el que las disposiciones de los grupos dominantes han tenido que enfrentarse a la persistencia de las prácticas consuetudinarias en la experiencia del poder, sin contar con que él mismo ha generado instancias que han tendido a adquirir vida propia más allá de las ordenanzas superiores.

Antonio Hespanha ha sido uno de los autores que ha avanzado en esta nueva perspectiva a partir de sus estudios sobre la conformación estatal de Portugal. Por un lado, ha tenido en cuenta las continuidades político-jurídicas entre los sistemas medieval y moderno, mostrando las limitaciones de cualquier pretensión absolutista de la monarquía incluso en la doctrina que la sustentaba. Y por otro lado, ha prestado atención a la complejidad de los entramados del equilibrio político, detectando la negociación entre el poder oficial y los poderes

“informales”, los órganos centrales y periféricos, y la juridicidad estatal y la sostenida en la costumbre. En estos cuestionamientos al paradigma positivista-estatalista, ha replanteado el rol de lo “administrativo” en la configuración de los sistemas políticos, alejándose de la neutralidad que los autores liberales le habían reconocido.

Dentro de esta corriente iushistoriográfica se inscribe la obra de Inés Sanjurjo, en la cual se sigue de cerca las categorías analíticas y los modelos explicativos aportados por el lusitano Hespanha. En este caso, ella ha abordado la problemática del estado provincial mendocino a través del análisis del escalón más bajo de su orden jerárquico institucional. En este registro, si su objetivo es reconstruir históricamente la organización y el ordenamiento de la campaña local, es precisamente la figura del “subdelegado” y los avatares de su jurisdicción, la subdelegación, el prisma que le permite observar la transición del Antiguo Régimen al sistema supuestamente liberal.

De algún modo, este trabajo conforma la lógica continuación de su estudio sobre el cabildo mendocino durante el siglo XVIII, en el que ya había adoptado una mirada complejizadora del juego de poderes centrales-periféricos, monárquicos-regionales que se tejían en la vida de la institución que ocupaba el escalafón inferior en la escala de gobierno indiana. Ya allí había marcado la negociación que requería la distribución de roles materiales y simbólicos entre los representantes del monarca en la ciudad y quienes ocupaban los puestos capitulares, como también la importancia de considerar el entramado relacional sobre el cual se conformaban los grupos dominantes a la hora de explicar la eficacia de las instituciones como recursos de control social.

Siguiendo este haz de preocupaciones, Sanjurjo se pregunta en esta nueva investigación sobre los orígenes y las causas de la consolidación de esa citada magistratura rural que atravesó prácticamente un siglo acomodándose a los diversos intereses de la élite local. De esta forma, muestra cómo el subdelegado de ascendencia indiana sirvió en un momento dado para un ordenamiento rural que debía atender las necesidades de la explotación ganadera, mientras que pasadas algunas décadas conformó el instrumento de centralización de un sector de esa élite que descreyó de la capacidad de la campaña para participar en el incipiente espacio público provincial.

La problemática es abordada a través de tres niveles de análisis que pretenden reconstruir la trama histórica entre teoría, norma y realidad, es decir, entre lo que pensaban los miembros de la élite, lo que disponían como funcionarios y lo que ocurría en las prácticas cotidianas al ser aplicadas éstas. Así, por un lado, Sanjurjo se ocupa de las ideas municipalistas de Alberdi y Barraquero, sobre todo en relación con la discusión sobre el carácter

administrativo y/o político que debía adoptar este orden de la estructura provincial, y su papel en la pedagogía cívica de una sociedad fundamentalmente analfabeta y no habituada al ejercicio del principio representativo moderno. Por otro lado, sigue el proceso institucional que pretendió cumplir con los requisitos del constitucionalismo liberal, detectando las tensiones y superposiciones con las supervivencias indianas y revolucionarias. Finalmente, atiende a las prácticas institucionales mismas teniendo en cuenta las vinculaciones entre el espacio geográfico y los objetivos de gobierno, el desarrollo social y económico de los distritos rurales, y el despliegue de modalidades informales en el ejercicio del poder, paralelas o en competencia con los organismos oficiales. Triple perspectiva que ha requerido un trabajo iushistórico enriquecido por el cruce con la Historia de las Ideas y la Teoría del Estado, con la Sociología y la Geografía Humana, y dentro mismo de la Historia del Derecho, ha tenido que atender con especificidad a conceptos de la teoría del Derecho Municipal y el Derecho Constitucional. Diversificación de miradas que ha exigido también el tratamiento de múltiples fuentes: doctrinarias, periodísticas y documentación gubernamental que diesen cuenta del pensamiento de la élite en cada momento; normativas como decretos, ordenanzas, proyectos y constituciones que revelasen el despliegue institucional; y elementos que ilustrasen la vida política y administrativa rural extraídos de censos, presupuestos, balances, informes, etc., procesados estadísticamente y plasmados en tablas incluidas en el apéndice final del libro.

La obra se halla organizada en dos grandes partes que si bien se recortan sobre fechas precisas, ello responde no a un mero criterio cronológico sino a los caracteres adoptados por el proceso institucional provincial mismo. De esta forma, la primera abarca la etapa de 1810 a 1854, en la que se demuestra cómo la proclamación de un nuevo principio de legitimidad y el ensayo de formas republicanas y “racionales” se combinó con pervivencias indianas. En un capítulo único se analiza los rasgos de la administración capitular en el período tardocolonial y sus continuidades en el momento de reorganización que implicó la creación de Mendoza como entidad política separada de San Juan y San Luis en 1820, y la supresión del Cabildo en 1824. Aquí también Sanjurjo se ocupa de ese gran esfuerzo de homogeneizar y unificar los organismos de justicia y policía que representó el Reglamento de 1828, por el cual todo el espacio político provincial fue dividido en departamentos y cuarteles a cuya cabeza se colocaron comisarios y decuriones encargados de esas dos funciones. Lo fundamental de su estudio en este aspecto, es que no se limita a marcar la racionalidad de la disposición sino que muestra al lector su pronta mixtura con un ordenamiento de matiz indiano como el surgido del Reglamento de Estancias de 1834, por el que la subdelegación reunió en forma acumulativa tres de las tradicionales cuatro causas

previstas en la época colonial (policía, hacienda y guerra). Así, coincidiendo con otros estudios sobre las prácticas jurídicas en el ámbito rural, tal como los trabajos de Oreste Cansanello, Raúl Fradkin y Juan Carlos Garavaglia, comprueba la combinación compleja de elementos antiguos y modernos, adaptados a las circunstancias del devenir político, pero también económico, local.

La segunda parte, en la que se halla el fuerte de la argumentación de la autora, se inicia en el momento de la sanción constitucional mendocina en 1854, y culmina en 1880, cuando una serie de factores estratégico-militares, sociales y económicos modificaron el mapa político sobre el que se había diseñado la organización rural.

Teniendo en cuenta que la carta constitucional seguía de cerca el proyecto aportado por Alberdi, el capítulo inicial aborda el ambiente ideológico de la época a través de su propuesta sobre todo en relación con el régimen municipal que debía implantarse en Mendoza. Ello le permite a Sanjurjo describir las nociones manejadas acerca de la pedagogía cívica que una participación relativamente amplia en esta esfera podía brindar, detectando las influencias doctrinarias que pesaron en el ideario alberdiano y analizando la imagen que éste construyó del municipio colonial como antecedente del constitucional.

En un segundo capítulo, confronta estas teorías con el proceso legislativo por el cual se fueron constituyendo los departamentos en el marco de una tendencia que progresivamente fue tendiendo a la centralización del poder en manos del ejecutivo provincial, sofocando la efervescencia pública que en poco tiempo de “autonomía” habían tenido las flamantes municipalidades. En este recorrido, se demuestra cómo la Ley de 1874 sancionó el triunfo de una imagen negativa acerca de las posibilidades de la vida política rural, sostenida fundamentalmente por E. Civit contra hombres como Julián Barraquero que creían en la capacidad de la población departamental para hacerse cargo de una administración ordenada y progresista.

Con elementos analíticos tomados de la “Geografía humanista”, Sanjurjo se introduce luego (capítulo tercero) en las vinculaciones entre la configuración del espacio y el ejercicio del poder, mostrando cómo la organización del territorio no conforma un dato menor en el estudio de los procesos de estatalización, precisamente porque es un campo fundamental de la lucha de intereses de las élites gobernantes. Pero, además, porque los mismos intereses triunfantes deben negociar con diversos factores físicos, históricos y sociológicos su implantación, evidenciándose en el caso en estudio la tensión entre la voluntad racionalizadora del grupo gobernante local y la resistencia desplegada por formas tradicionales de la existencia comunitaria rural.

Son esas tensiones las que conducen al lector al capítulo cuarto, en el cual se confronta las imágenes que ese grupo tenía de la campaña y la “realidad” de ésta, reconstruida a partir de datos y textos que dan cuenta del nivel alcanzado por su vida social, política y económica. En este sentido, la autora muestra cómo el argumento sostenido por Civit acerca de un mundo rural pobre e incapaz de sostenerse por sí solo, conformó un recurso para justificar un proceso de centralización que aplacó la activa (y peligrosa desde su punto de vista) vida política de la campaña.

El quinto y último capítulo de esta segunda parte, retoma este conflicto a partir de las categorías en confrontación de centro-periferia, siguiéndolo a través de los sucesivos roles que cumplió el subdelegado en los esquemas de poder diseñados por la élite local. En él, marca cómo fueron acumulando las más diversas funciones en la estructura político-administrativa, desde su contralor de un medio favorable para la explotación ganadera de exportación a su injerencia en las prácticas electorales, papel mediador que generó a la larga el desarrollo de un poder “autónomo” respecto del estatal en áreas marginales y a través de prácticas informales. En este sentido, la antigüedad de la magistratura, sumada a su contacto directo y diario con la población, del mismo modo que la asiduidad de las mismas personas en el cargo, le otorgó un protagonismo clave en la existencia departamental, aspecto en el que se observa cómo el supuesto avance unificador del estado generó poderes intermedios cuyas relaciones debió cuidar y aceptar para mantener su presencia en la sociedad. En este registro, la autora considera que hasta por lo menos 1880, la provincia evidenció un “pluralismo normativo” combinación de lo nuevo y lo tradicional, lo empírico y lo racional, evidencia de que el mentado liberalismo de la época debió consensuar arduamente con las prácticas y los valores indios y revolucionarios pervivientes.

Creemos que esta obra tiene dos aspectos destacables. Por un lado, el impecable análisis documental de diverso tipo: cada proposición se halla sustentada en fuentes doctrinarias, normativas o estadísticas que muestran al lector la viabilidad del argumento. Por otro lado, la densidad del abordaje adoptado, lejos de un enfoque unidimensional teleológico que se quede en el simplismo del avance indiscutido del liberalismo decimonónico.

La trama tejida por Sanjurjo entre lo jurídico, lo ideológico y lo social, ilustra bien la complejidad, conflictividad y porosidad que las relaciones de poder

implican en cuanto no se hallan enquistadas sólo en determinados órganos de gobierno, sino extendidas a todo lo largo y ancho de una sociedad.

Eugenia Molina