

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 1860¹

Carolina A. Piazzì

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)
Rosario, Argentina
caro_piazzì@yahoo.com.ar

Ana Laura Lanteri

Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Mar del Plata, Argentina
analaurlanteri@gmail.com

RESUMEN

El artículo presenta una agenda de reflexiones y lineamientos generales—vertebrada en una selección sucinta de estudios recientes propios y de otros colegas— sobre el ejercicio de las funciones judiciales y legislativas, con la intención de aportar a la restitución histórica de la institucionalización estatal durante las décadas de 1850 y 1860 en Argentina. Se propone una perspectiva particular sobre el *quehacer administrativo*, considerando el abordaje de dichas funciones en términos de la administración pública en tanto práctica política, los agentes que la integraron, y la dinámica y materialidad en la que se desarrolló.

Palabras claves: Administración pública; Funciones legislativas; Funciones judiciales; Medios del siglo XIX argentino.

ABSTRACT

The article presents an agenda of reflections and general guidelines -considering a brief selection of recent studies of the authors and of other colleagues- on the exercise of judicial and legislative functions, with the intention to contribute to a

¹Una versión previa de este artículo fue discutida en las *XII Jornadas de Investigadores en Historia*, realizadas en la Universidad Nacional de Mar del Plata en junio de 2018. Agradecemos a los colegas comentaristas de dichas Jornadas y del Workshop que origina este Dossier: Dres. Germán Soprano, Darío Barrera, Gabriela Tío Vallejo y Fabián Herrero; y a los evaluadores anónimos cuyas sugerencias permitieron ajustar algunos aspectos del trabajo.

Recibido: 20-12-2018. *Aceptado:* 27-02-2019.

historical restitution of state institutionalization process during 1850s and 1860s in Argentine. We propose a particular perspective on the *administrative activity*, considering an approach to these functions in terms of public administration as a political practice, the agents that integrated it, and the dynamics and materiality in which it was developed.

Keywords: Public administration; Legislative functions; Judicial functions; Mid-nineteenth century.

INTRODUCCIÓN A UNA PROPUESTA DE ESTUDIO: PERSPECTIVAS HISTORIOGRÁFICAS Y METODOLÓGICAS EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los últimos años, la historiografía ha aportado desde nuevos interrogantes y perspectivas al estudio de las ingenierías y de las dinámicas de las instituciones del sistema político representativo, republicano y federal surgido en Argentina con la constitución nacional de 1853. Con todo, resta mucho por ser conocido sobre la praxis particular y cotidiana de las funciones legislativas y judiciales a mediados del siglo XIX. Explorar dichas funciones en términos de *quehacer administrativo* puede ser de utilidad para ampliar el conocimiento acerca de la administración pública en tanto práctica política, los agentes que la integraron, y la dinámica y materialidad en la que se desarrolló.

En efecto, como han señalado recientemente Di Liscia y Soprano, a pesar de su evidente relevancia para restituir las lógicas y dinámicas del funcionamiento estatal, los historiadores se han preocupado poco por examinar a las burocracias. A su vez, la historiografía más tradicional sobre la construcción de los poderes públicos se ha dedicado mayormente a elaborar periodizaciones institucionales descriptivas y algunas composiciones de perfiles de funcionarios². Así, el examen del ejercicio de la administración pública, los *entretelones de la reglamentación* y el *bagaje institucional que tienen como carga a veces pesada* los diversos agentes, según plantean Di Liscia y Soprano, ha comenzado a revertir —en particular para el período fines del siglo XIX-primeras décadas del XX— el *gris historiográfico* que ha teñido este tema³. Considerando, en este sentido, obras precedentes que acentuaron la importancia para examinar la

²Por ejemplo, los capítulos respectivos de la obra general *Nueva Historia de la Nación Argentina* de la Academia Nacional de la Historia.

³Di Liscia y Soprano, 2017: 9 y 38.

problemática de los perfiles y derroteros de los funcionarios y de sus saberes expertos⁴.

Nuestro interés está puesto, entonces, en hacer confluír una selección sucinta de nuestros propios estudios y los de otros colegas con cuya mayoría mantenemos un intercambio académico, en pos de una agenda de reflexiones y lineamientos generales sobre la problemática del *quehacer administrativo*⁵. Considerando entonces el proceso de especialización de funciones y excediendo una perspectiva meramente institucional, ello resulta clave para avanzar en la restitución histórica de la institucionalización estatal durante la segunda mitad del siglo XIX⁶. De hecho, las funciones de gobernar, juzgar, legislar tienen una historicidad propia, de lenta desvinculación y es un *proceso medular para comprender la edificación del moderno orden jurídico constitucionalista y de la construcción del Estado como forma de poder político dominante en nuestras sociedades*⁷. ¿Cómo se tradujo administrativamente dicho proceso de especialización de funciones? Tal interrogante es parte del horizonte que nos guía.

⁴Entre otros, Bohoslavsky y Soprano, 2010; Plotkin y Zimmermann, 2012. Así como también la problematización del concepto de Estado desarrollado por Soprano, 2015.

⁵Nos referimos, además de lo señalado en las citas 3, 4 y 9 y de las reflexiones sobre historia relacional surgidas en el Workshop, a las líneas de Historia Social de la Justicia y el Gobierno, dirigida por el Dr. Darío Barrera y concentrada en el CEHISO, así como el intercambio con colegas del Grupo de Investigación *Problemas y Debates del siglo XIX* de la UNMdP dirigido por la Dra. Valentina Ayrolo y del PICT 3236-2014 *Caracterización de la elite política argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, cuyo Responsable General es el Dr. Eduardo José Míguez. Los aportes del proyecto que dirigió el Dr. Juan Carlos Garavaglia sobre el *state building* en el siglo XIX latinoamericano también forman parte de nuestras principales líneas de diálogo. Aclaramos esto para hacer constar que realizamos una selección posible y desde ya no exhaustiva y que privilegiamos el diálogo con estudios realizados en los últimos años. Omitimos también referencias a estudios sobre administración en otras latitudes y sobre el desarrollo político institucional del siglo XIX, clásicos y actuales.

⁶Piazzini, 2017a. No desconocemos que dicho proceso de especialización implicó otras funciones públicas como las ejecutivas, policiales y militares que exceden nuestro objetivo aquí. Tampoco consideramos un abordaje detallado de las interacciones entre los tres poderes estatales a escala provincial y nacional. Acerca de policiales-judiciales Piazzini, 2017c y d, sobre los poderes públicos en la Confederación, Lanteri, 2015a.

⁷Barrera, 2017: 136. Sobre la problemática para la primera mitad del siglo XIX, entre otros, Ternavasio, 2010; Barrera, 2018a.

El punto de partida lo constituye la proyección de los resultados de nuestras propias investigaciones en clave de la historia de la justicia y de la historia político-institucional⁸. Nos nucleamos, asimismo, algunos criterios cronológicos y metodológicos. Por un lado, nos concentramos en las décadas de 1850 y 1860, bisagras en la paulatina unificación política e institucional nacional. Las novedades sucedidas desde 1852 acentuaron procesos de circulación e interacción de agentes de las distintas provincias, a la vez que de definición y aprendizaje en las múltiples esferas públicas conforme la edificación del estado nacional y la reorganización de los diversos estados provinciales. Por otra parte, examinamos a los agentes que corporizaron los tres poderes públicos, sirviéndonos de las reconstrucciones prosopográficas y reticulares que realizamos sobre sus perfiles e itinerarios. Asimismo, hemos observado que en dichas décadas hubo un incremento en la actividad administrativa en tareas legislativas y judiciales. Por ende, nos orienta reflexionar acerca de la manera en que ello se articuló en las dinámicas y espacios en las que circulaban agentes, saberes, notas, correspondencia y que supuso una mayor producción e intercambio de información, que fue central en el ejercicio cotidiano y la especialización de funciones.

Para perfilar el *quehacer administrativo*, recuperamos así algunas claves rectoras de la revisión historiográfica de las últimas décadas en torno al periodo 1852-1880, de la que nuestras investigaciones son tributarias.⁹ Por una parte, el énfasis en las bases sociales del poder y en las formas de su ejercicio, que ha dado cuenta de entramados de solidaridades y conflictos entre las dirigencias políticas. Al tiempo que, la indagación sobre las concepciones y las prácticas de dichas dirigencias, así como de distintos intermediarios, reveló ensayos alternativos de organización estatal cristalizados en ámbitos informales y formales. Ello se conjuga con un registro analítico espacial amplio, sensible a las múltiples realidades locales, regionales e internacionales que convergieron en los procesos constitutivos estatales provinciales y nacional.

También nos ha resultado de utilidad recuperar el desarrollo institucional previo a 1853 reconsiderado en diversas investigaciones, crucial para aprehender lógicas y prácticas que pervivieron. En este sentido, contamos igualmente con contribuciones que han revelado que las instituciones legislativas y judiciales le imprimieron cualidades, formas y resoluciones propias a la edificación, el ejercicio y la legitimación de la

⁸Especialmente: Piazzi, 2012, 2017a; Lanteri, 2011, 2013, 2015a y 2017; Lanteri y Piazzi, 2014.

⁹Balances en Míguez y Bragoni, 2010; Míguez, 2012; Sábato, 2014; Alonso y Bragoni, 2015; Aramburo y Bressan, 2017; Cucchi, 2018.

política en diversos contextos durante el siglo XIX¹⁰. Trabajos recientes de Eugenia Molina y Fabián Herrero merecen una mención aparte, dado que sugieren la manera en que en Mendoza y Entre Ríos se tejieron tramas administrativas conforme flujos comunicacionales, empleos y situaciones edilicias¹¹.

Los aportes del Proyecto *State building in Latin America* dirigido por Juan Carlos Garavaglia nutren especialmente nuestro punto de vista, ya que reúnen dimensiones cardinales del *quehacer administrativo*: trayectorias públicas y privadas (carreras burocráticas; relaciones familiares, entrenamiento, etc.); organización de oficinas de gobierno u otras funciones públicas y personal a cargo; medios para financiar la actividad administrativa (cargas impositivas, presupuestos, sueldos)¹². En uno de los trabajos colectivos, Juan Pro Ruiz sistematiza definiciones en torno a la burocracia en el siglo XIX, que ponen en relieve la necesaria historización de la administración pública en un contexto de (re)formulaciones de expresiones claves de la modernidad política como el sucedido entre 1810 y 1870. Así, la soberanía nacional, la división de poderes y el parlamento electivo no podrían haberse materializado sin el desarrollo de una *administración pública capaz de implementar decisiones de gobierno*¹³. La importancia del periodo 1810-1870 radica para este autor en la emergencia del Estado como institución. Esto es, comenzaron a forjarse las instituciones con un perfil precisamente institucional, con una tendencia a que persistan más allá de los cambios en los contextos –tal el significado de *instituto* en latín: lo fundado o establecido¹⁴. De esta manera, las décadas de 1850 y 1860 en el caso argentino cobran relevancia conforme las cualidades antes referidas, destacándose la volatilidad y el pragmatismo propios de esta coyuntura de metamorfosis política e institucional, en la que emergieron y comenzaron a diferenciarse distintas agencias estatales.

Finalmente, nos servimos de las potencialidades conceptuales y metodológicas de los *procedimientos relacionales* en el sentido definido por

¹⁰Las referencias son abundantes, valgan como ejemplo además de la revisitación referida que enfatizó la necesidad de recuperar las tramas políticas e institucionales previas a 1852 para examinar el nuevo orden político, aportes de síntesis de colegas de nuestros grupos como Barrera, 2002, 2018b; Ayrolo, 2013; Ayrolo y Verdo, 2016 y de los autores incluidos en los Dossiers en Lanteri y Nanni, 2015.

¹¹Molina, 2014 y 2018 y acerca de los aportes de la historia de la justicia a la comprensión de los procesos de estatalidad entre el período tardocolonial y el republicano temprano 2015; Herrero, 2018.

¹²Garavaglia, 2012.

¹³Pro Ruiz, 2013: 4. La traducción es nuestra.

¹⁴Ibídem: 19. La traducción es nuestra.

José D'Assunção Barros, como gestos historiográficos de interconexión, comparación y cruzamiento en la definición de objetos de investigación, modos narrativos, operaciones analíticas y empíricas y otros aspectos de la práctica de la disciplina histórica¹⁵. Así, nuestra lectura del *quehacer administrativo* está permeada por un conjunto de conceptos afines como: conectividad, densidad relacional, experiencia, transferencia, circuito, circulación, dinámicas trans-espaciales y forma y contenido de las interacciones entre agentes y de sus prácticas. Por otro lado, recurrimos a las posibilidades que brinda al nivel del *estilo historiográfico*, en tanto forma de exponer los aportes propios y de los colegas antes referidos en una propuesta de estudio.

Todo lo señalado confluye con la perspectiva sobre el *quehacer administrativo* desarrollada por Piazzi de la que partimos. Piazzi ha sostenido que todo ejercicio institucional genera un *quehacer administrativo* que comprende tanto a los agentes involucrados como a los resultados o las huellas que quedan de sus actividades. Por ende, ha sistematizado una serie de elementos para explorar a la administración en tanto objeto de estudio que retomamos: el lugar –que en general es físico, pero no necesariamente– de la administración, su condición de actividad escrita y la cadena de obediencias generada en su ejercicio cotidiano. Para ello, apunta la utilidad de advertir tanto sobre las normas y reglamentos como en la costumbre y las prácticas presentes en los modos de administrar por parte de los actores¹⁶. Algunas variables están expresadas en clave metodológica. Por una parte, considerando que en las décadas examinadas fue significativo el esfuerzo de sistematizar y homogeneizar la actividad escrita del ámbito público, una dimensión heurística vinculada a la exploración del proceso de producción de la documentación. Desde otro ángulo, la función *distancia* y *tiempo* que ha resultado operativa para abordar la configuración de los territorios, así como la dinámica del ejercicio del poder en otras coyunturas, también aportan al análisis¹⁷.

¹⁵Barros, 2014: 284 y 2018: 2. Recomendamos la lectura de su revisión crítica historiográfica que incluye reflexiones sobre la historia comparada, la historia cruzada, la historia transnacional, la historia global y la historia conectada. Agradecemos a la Dra. Mariana Canedo esta referencia compartida en el marco del Workshop. Para el punto también remitimos a: Bertrand, 2015; Kocka, 2003; Werner y Zimmermann, 2003; Aymard, 2008; Duve, 2014; Zimmermann, 2017b.

¹⁶Piazz, 2017a.

¹⁷Los trabajos de Darío Barrera (2012 y otros) y Eugenia Molina (2014 y otros) vienen mostrando esta potencialidad en sus análisis sobre el siglo XVIII y primera mitad del siglo XIX.

Respecto de lo primero, atender a las huellas heurísticas que deja la actividad administrativa, no solo en su contenido sino en tanto resultado de una acción específica, revela otros aspectos de los agentes implicados, de la materialidad, jerarquías, silencios, retóricas y los circuitos generados en las diversas tramitaciones¹⁸. Este enfoque etnográfico, que la antropología jurídica nos enseña muy bien¹⁹, permite interpelar a los documentos buscando captar otros sentidos y formas de la administración, que aportan complejidad al estudio de las funciones judiciales y legislativas. En particular, las notas, los reglamentos, los expedientes, la correspondencia, las actas, las leyes, entre otros, se tornan cruciales para reconstruir el quehacer cotidiano. Por último, Piazzzi ha recuperado los términos *distancia*, *proximidad* y *tiempo* para pensar en la cercanía/lejanía entre los agentes públicos (*distancia física*), en el grado de accesibilidad a los cargos (tanto para quienes gobiernan como para gobernados –*distancias simbólica y relacional*), y en cómo afectan estas condiciones en el desempeño de las funciones públicas (*distancias procesal y administrativa*).

Así, y siguiendo a D'Assunção, asumimos la propuesta de estas páginas como un gesto historiográfico que articula diversos campos de análisis. La historia político-institucional, la historia social de la justicia y el gobierno donde pueden incluirse aspectos vinculados a la fiscalidad y burocracia, la antropología jurídica y su abordaje etnográfico de la documentación, han ofrecido sobrados aportes que comenzamos a integrar a partir de la administración pública, en tanto punto de intersección.

Los apartados en que se organiza el trabajo plantean algunos lineamientos que remiten a la actividad cotidiana y a los perfiles y capitales de los agentes. Nos inspiran interrogantes generales como quiénes son, cómo piensan y ejercen sus funciones y dónde lo hacen. Advertimos al lector que los ejemplos que brindamos recuperan mayormente nuestras

¹⁸Claro ejemplo de esta mirada es el trabajo de Molina, 2018.

¹⁹Los trabajos son muchos, en Piazzzi 2017a se indican las principales referencias que se toman sobre el punto, como Rosana Guber, Alberto Balbi y Mauricio Boivin, Sofía Tiscornia, entre otros. Seguimos la distinción hecha por Rosana Guber sobre la etnografía como: *enfoque* –práctica que busca comprender fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros; *método* –trabajo de campo cuyo resultado se emplea como evidencia para la descripción; o *descripción textual* –resultante del trabajo de campo. Guber, 2011. El libro de Leticia Barrera (2012) es un buen ejemplo de abordaje etnográfico sobre el funcionamiento cotidiano de una institución judicial como la actual Corte Suprema Nacional. El “nuevo institucionalismo” también se muestra como un enfoque atractivo ya que pondera el análisis tanto en el proceso de creación de las instituciones como en los aspectos cognoscitivos de sus propias dinámicas en función de entornos políticos y culturales. Al respecto Rivas, 2003.

pesquisas en torno al funcionamiento y composición de la justicia ordinaria en el caso de Rosario (Santa Fe) y del Congreso que incluyó a todas las provincias de la Confederación en Paraná (ciudad capital situada en Entre Ríos)²⁰, pero no nos guía un criterio comparativo ni representativo. Por el contrario, apelamos a los *procedimientos relacionales* para entrecruzar evidencia empírica, interrogantes y perspectivas desde las que ampliamos el desarrollo de la propuesta en función de tres ejes temático-problemáticos.

SEDES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: CIUDADES Y OFICINAS

Los perfiles, tradiciones y características de las ciudades donde se erigieron los edificios que albergaron las instituciones públicas a mediados del siglo XIX afectaron la disposición del *quehacer administrativo*, conforme a las particulares condiciones coyunturales históricas y jurisdiccionales. En este marco, destacamos dos registros que incumben a las funciones legislativas y judiciales que examinamos.

El primero, a nivel de las configuraciones territoriales por las transformaciones jurisdiccionales operadas en estos años, que modificaron la estructura político-institucional de los Estados provinciales y el nacional, y por ende impactaron también en el organigrama de la administración pública²¹. En este sentido, Raquel Bressan ha apuntado las jerarquías internas que se erigieron y/o cuestionaron a lo largo de los procesos de expansión territorial que protagonizaron las diversas provincias. Así dicha heterogeneidad en tanto variable analítica invita a restituir la materialidad y dimensiones de configuración del poder en la segunda mitad del siglo XIX²². Otro tanto puede decirse respecto de las sedes del poder central, en tanto sabemos por diversos estudios que la *cuestión capital* resultó un problema político-administrativo clave que dirimió jerarquías, destacándose la relación entre Buenos Aires y las restantes provincias.

Al respecto, las décadas de 1850 y 1860 presentan singularidades. Recientemente, el estudio de Silvia Dócola ha revelado la importancia de la

²⁰Cabe ser recordado que entre 1852 y 1862 convivieron dos Estados en el territorio de las ex Provincias Unidas del Río de la Plata: el de Buenos Aires y el de la *Confederación* que nucleó a las restantes trece provincias que por entonces conformaban el actual territorio argentino. Una de esas provincias fue Santa Fe. En adelante utilizamos el término Confederación sin comillas.

²¹Un ejemplo de esto puede verse en Piazzzi, 2017b. El departamento Rosario es una clara muestra de este proceso de transformación sustancial ocurrido entre los años 1850 y 1860. Barrera, 2017: 447-448, lo ha explicado de esta manera: *En este proceso, que para Rosario se desarrolla entre 1852 y 1860, se halla la clave explicativa para comprender la disolución definitiva de las formas antiguo-regimentales, y por qué no, la aparición de una primera arquitectura estatal.*

²²Bressan, 2018: 21.

historia del territorio, urbana y de la arquitectura para restituir la construcción política nacional en Argentina, en particular durante la Confederación. Así, la autora argumenta la edificación de tres espacios de poder diferentes ante la necesidad de dar forma a un Estado sin Buenos Aires para las que se escogieron ciudades que no se encontraban entre las principales, con el objetivo de no alterar las relaciones con las restantes provincias y de equilibrar el sistema de ambas bandas del río Paraná que vertebraba el proyecto económico. Por una parte, la capital que se pensó como transitoria, se estableció en Paraná donde funcionaron desde 1854 los tres poderes públicos estatales y se sostuvieron principios arquitectónicos tradicionales. A diferencia, Justo José de Urquiza en el área sobre el río Uruguay, apostó a otro estilo al convertir *el sitio de su residencia como caudillo en el lugar de un soberano moderno*. Finalmente, Rosario fue declarada ciudad a su pedido en 1852 y se convirtió en la alternativa más fuerte como el puerto exterior, un lugar de cruce de *flujos de mercaderías, personas, capitales e inmigrantes*²³.

Así, Rosario con su vertiginoso crecimiento poblacional y comercial entre los años 1850 y 1860 y Paraná en su rol de capital de la Confederación, resultan interesantes laboratorios de *procedimientos relacionales* para examinar las funciones legislativas y judiciales. Ello es porque fueron ejes de múltiples conexiones. Fueron ciudades que experimentaron transformaciones políticas y administrativas y convocantes de agentes de diversas procedencias para ejercer cargos públicos. También desde ellas se intentó generar cohesión y legitimidad al proyecto estatal nacional hacia al interior y dar muestras de potencialidad organizativa frente al Estado porteño.

A diferencia de la capital provincial que contaba con siglos de administración bajo un cabildo, la ciudad de Rosario y su departamento (antes el Pago de los Arroyos) fue la jurisdicción santafecina que experimentó las más rápidas y mayores transformaciones socioeconómicas y administrativas²⁴. Mientras que, en Paraná el Congreso en particular fue

²³Dócola, 2017: 2 y 267.

²⁴Al mismo tiempo en que fue un sitio privilegiado para hacer negocios y entablar contactos relacionales múltiples: Rosario era nudo de la red de comunicaciones (cabecera de las comunicaciones del interior y nexa entre esta y Buenos Aires) desde la creación de la Administración General de Correos Nacionales en 1854, y luego (con la extensión de las empresas de mensajerías) los empresarios de tales emprendimientos se instalaban en la ciudad, y las oficinas centrales funcionaban allí. Durante la presidencia de Bartolomé Mitre iniciada en 1862 Rosario mantuvo su importancia como puerto, destacándose por ejemplo la construcción de infraestructura ferroviaria para aceitar los flujos comerciales con otras provincias.

una institución clave de encuentro, enseñanza e integración de las elites políticas provinciales en el nuevo sistema político, así como de diseño y materialización de dicho sistema. Por ende, fue un ámbito efectivo de conformación de una dirigencia nacional y de la institucionalidad estatal, en el que fueron definiéndose intereses y prácticas propias y colectivas. Los legisladores realizaron un aprendizaje de su oficio, al tiempo que perfilaron las instituciones y organismos que administrarían un Estado nacional²⁵.

Para ello fue central la existencia de un espacio físico que garantizara el funcionamiento institucional. En efecto, el segundo registro que interesa apuntar remite a que el *quehacer administrativo* cotidiano, tanto del Congreso como del Juzgado, fue asociado a las oficinas públicas²⁶. Así, la impronta pujante y de nodos relacionales de ambas ciudades tuvo su expresión institucional (es decir, como sedes político-administrativas) en las décadas examinadas, en el ejercicio administrativo desarrollado en oficinas. En otras palabras, el ejercicio de las funciones públicas pasó a reconocer con mayor impulso los oficios como propios de ser realizados en oficinas²⁷.

Dicha preocupación para el ámbito legislativo no era nueva en el contexto rioplatense. Por ejemplo en Entre Ríos, como ha mostrado Fabián Herrero, la preocupación por un edificio para la Legislatura provincial estuvo presente en la década de 1830²⁸. En el caso del Congreso de Paraná, la

Sobre este periodo, el libro coordinado por Barrera, 2010, contiene interesantes reflexiones en torno a cómo se entendía la división entre *política* y *administración* desde los años 1850, principalmente a raíz de la instalación del ámbito municipal en la ciudad de Rosario.

²⁵Sobre el punto datos en Cámara de Diputados de la Nación *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, por Carlos Alberto Silva, Buenos Aires, 1937 y análisis en Lanteri, 2015a y 2017.

²⁶A diferencia del periodo anterior donde, muchas veces, las funciones públicas se ejercían en ámbitos privados, como ocurría en la administración judicial. Juan Carlos Garavaglia refiere a la *diseminación de oficinas que no responde todavía a un plan estructurado de organización*, al examinar los cambios en la organización administrativa rioplatense en la primera mitad del siglo XIX. Véanse sus trabajos: Garavaglia, 2010: 126; 2012.

²⁷Recordemos, en este sentido, que la definición weberiana de *burocracia* implicaba *todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas*, donde se instaura un ritmo de trabajo regulado, se archivan los documentos, etc. La oficina, tal como la describía Weber, comenzaba a convertirse en *el lugar por excelencia del ejercicio de la actividad pública* (que, además, eran reconocidas presupuestariamente en los denominados *gastos de oficina*), en tanto eran pretendidas como el sitio donde debía encontrarse al funcionario para recibir y ejecutar las órdenes de sus superiores. Piazzzi, 2017a.

²⁸Herrero, 2018.

inquietud de los legisladores por las condiciones edilicias en el desarrollo de las sesiones prevé también una señal de institucionalidad. En 1859 se construyó un edificio para el Senado que albergó otras dependencias estatales como la Cámara de Justicia, con la intención de ahorrar gastos al erario. Con todo, se buscó deslindar esferas, creando los cargos y tutelando la labor del personal propio y fomentando además el ornato y la comodidad de la sala de sesiones, en tanto expresiones de su preeminencia y facilitadores de su sociabilidad política²⁹.

Tras 1862, la situación edilicia del Congreso nacional continuó como un tema conflictivo³⁰. Martín Castro ha examinado los vaivenes sucedidos desde entonces y acerca del período 1880-1916, ha revelado el significado de la edificación del Congreso en la ciudad de Buenos Aires tras la federalización de 1880, como parte de un plan mayor de legitimación republicana del nuevo orden político y su impacto en las prácticas e interacciones parlamentarias (por ejemplo, en relación con la importancia de la confortabilidad edilicia como garantía de los principios de publicidad y transparencia parlamentaria; así como la paulatina deferencia entre legisladores y el *staff* parlamentario que ello habilitó)³¹.

Por su parte, para la justicia ordinaria con sede en Rosario contar con un lugar propio de funcionamiento era una de las cuestiones que hacían a la respetabilidad del Juzgado. En efecto, los edificios públicos eran parte de la construcción simbólica en torno a instancias judiciales y legislativas (*distancia simbólica*). También lo era el propósito de generar una dinámica de asistencia diaria y de convergencia de las actividades en las *oficinas* por parte de los agentes auxiliares (escribanos, secretarios, escribientes,

²⁹Por ejemplo, los senadores se opusieron a una designación de un Mayordomo realizada por el poder ejecutivo nacional para que oficiara en el Senado y demás dependencias públicas del edificio, aduciendo que la creación de empleos era una cuestión privativa del Congreso por lo que no podían ser complacientes ante este tipo de situaciones que lesionaban la independencia de poderes. También presentaron ambas Cámaras una carta en 1857 al poder ejecutivo solicitándole que dejara de recargar a su personal empleándolo en los Ministerios durante los recesos legislativos. Afirmaron que dicha recarga -que como advertiremos ocasionaba licencias o renunciadas-, era inconducente al desarrollo estatal ya que en el período legislativo realizaban más tareas que otros empleados en quince o veinte meses. Lanteri, 2015a.

³⁰Según Dócola, 2017: 281 desde 1859 Paraná se fue *desvaneciendo como capital* hasta que el presidente Bartolomé Mitre trasladó la capital interina a Buenos Aires en 1862 y los distintos edificios construidos para los poderes del Estado en la Confederación albergaron otros programas.

³¹Castro, 2017. La traducción es nuestra. El autor también plantea su estudio en clave interdisciplinaria.

receptores de diligencia). Otras distancias, en cambio, permiten evaluar los plazos de cumplimiento de las tareas encomendadas: las deficiencias en el cumplimiento de los oficios se debían, como se verá más adelante, a problemas de obediencia, todo lo cual confluía en una *distancia procesal*. En el caso de Paraná, el perímetro acotado de la ciudad permitía reducir esta *distancia* entre legisladores, secretarios y demás auxiliares, los miembros del poder ejecutivo, etc. Las sesiones podían sucederse según las necesidades y urgencias de las leyes a ser sancionadas, ya que las convocatorias requerían de poco tiempo³². Sin embargo, la lejanía respecto de las provincias del Interior se traducían en problemas como el bajo *quorum* para sesionar. En Rosario, el hecho de que Jefatura Política y Juzgado ordinario compartieran edificio, en ocasiones, colaboraba en una resolución más eficaz y rápida de los problemas.

En definitiva, progresivamente las oficinas fueron *lugares* administrativos reconocidos como propios, por lo que resulta central atender a las discusiones y acciones concretas que se modularon sus edificaciones, así como a las actividades y sociabilidades que generaron. Sin embargo, el *quehacer administrativo* se desarrollaba y nutría también de aprendizajes forjados en diversos ámbitos por los que circulaban y acumulaban experiencia, como reseñamos a continuación.

CIRCULACIÓN, EXPERIENCIA Y TRANSFERENCIAS ENTRE LOS AGENTES: ESPACIALIDADES Y SABERES

En las décadas de 1850 y 1860 tanto por la necesidad de construir los Estados provinciales y el nacional, como por la falta de personal idóneo para administrarlos, las fronteras públicas sufrieron una importante ampliación que distintos actores supieron fructificar³³. Desde nuestras investigaciones particulares, hemos restituido los perfiles, trayectorias y redes de relaciones de una multiplicidad de agentes implicados en los ámbitos judicial y legislativo santafesino y de la Confederación (jueces, fiscales, defensores, legisladores, secretarios, auxiliares, etc.). Revelamos que sus itinerarios sociopolíticos se nutrieron de combinatorias diferentes de heterogéneos recursos, intereses, atributos de poder, actividades y

³²Cámara de Diputados de la Nación *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, por Carlos Alberto Silva, Buenos Aires, 1937, Tomo II, p. 84.

³³La falta de recursos humanos en las burocracias nacionales en construcción ha sido enfatizada en diversos estudios, recientemente por ejemplo ha sido apuntada como uno de los rasgos salientes para el período 1810-1880 en Latinoamérica. Garavaglia y Pro Ruiz, 2013.

vínculos³⁴. Con todo, en la mirada de conjunto se advierten algunas claves en términos de *circulaciones*, *experiencia* y *transferencias* en las que se afirmaron habilidades y dinámicas de dicho personal.

En efecto, hemos constatado que la amplitud del ejercicio de cargos públicos no fue solo funcional sino también territorial: cumplieron tareas en una diversidad de cargos estatales y también transitaron por una variedad de ámbitos provinciales y limítrofes. Así, el aprendizaje y ejercicio de las funciones judiciales y legislativas en el Juzgado y el Congreso se fue definiendo en estas interacciones más amplias. Las carreras político-administrativas se forjaron en el marco de dinámicas locales y supraprovinciales en las que se tejieron tanto lealtades, solidaridades y tensiones, como saberes de distinto tipo.

Así lo muestran, los nombres y trayectorias de quienes pasaron por el Juzgado de 1ª Instancia de Rosario que confluyen en una circulación interregional de elencos políticos de diversos espacios provinciales³⁵. Siendo administradores de justicia, cuánto influía la *distancia relacional* (en términos de ajenedad con el universo de justiciables, pero también con el resto de las autoridades del departamento) para quienes llegaban de afuera a la hora de ejercer esta función pública. Eran agentes recién llegados a la jurisdicción, en ocasiones con pocos o nulos contactos personales³⁶.

³⁴La referencia a la administración pública como práctica política se condice con los términos en que Garavaglia y Pro Ruiz, 2013; han señalado el traspaso al espacio público de lógicas de acción y jerarquías presentes en el conjunto social, lo que implicó el pasaje de lealtades desde la esfera privada a la pública y la primacía del poder “natural” de las elites locales como intermediarias. Esto se hace evidente en que la mayoría de actores que acceden a cargos jerárquicos pertenecían a las elites.

³⁵Véase Piazzzi, 2012. Para el caso de los *hombres de leyes*, la historiografía reconoce la construcción de carreras políticas por lo menos hasta avanzados los años 1870. Solo para la provincia de Buenos Aires parece haber existido una carrera propiamente judicial, por lo que en el resto de los espacios provinciales la diversidad de funciones fue la moneda corriente. Al respecto, Levaggi, 1997 y Yangilevich, 2012. Con relación al caso de Santa Fe, los años 1850, al menos en materia de composición judicial, marcan un cambio en tanto el capital familiar y relacional de los agentes comienza a ser reemplazado (se observa en el recambio de apellidos en los cargos judiciales) por agentes con alguna formación en derecho, Piazzzi, 2016. En la Confederación también son numerosas las evidencias. A partir del caso de los *alquilones* por ejemplo –legisladores que no habían nacido ni tenían residencia inmediata en las provincias que representaron- hemos reflexionado acerca de la profesionalización y la conformación de una dirigencia nacional en relación con las dinámicas legislativas particulares. Lanteri, 2011.

³⁶Un punto sugestivo de comparación resulta lo que ha señalado Abelardo Levaggi (1997:630) en su estudio sobre la justicia federal, respecto a que el gobierno

Al igual que el elenco de la Confederación, buena parte de ellos contaba también con un bagaje de *experiencia* sostenido en su actuación pública previa a los años 1850: por ejemplo, varios habían integrado las Legislaturas provinciales³⁷, habían sido gobernadores, militares, diplomáticos; entre otras funciones en territorio argentino y extranjero³⁸. Claro que también hubo lugar para figuras que iniciaron su desempeño en el período. El hecho que tanto unos como otros concentraran en las décadas examinadas la ocupación de cargos en las diversas esferas de poder provinciales y federal, facilitó que acopiaran nuevas redes y recursos que redundaron en experticia en la gestión institucional. Igualmente, como comenzamos a advertir, ello no impidió que se fueran definiendo esferas y competencias judiciales³⁹ y legislativas propias.

nacional en varias oportunidades manifestó el anhelo de *nombrar como jueces en las provincias a abogados procedentes de otras para evitar ese riesgo de injerencia (intereses partidarios, relaciones de familia de amistad o interés económico)*.

³⁷Por citar un ejemplo. Benjamín de Igarzábal, quien fue nombrado como el primer secretario de la Cámara de Diputados, pertenecía a una familia de la elite y al momento de su elección era secretario de la Legislatura de Córdoba, una de las provincias que como es sabido poseía una de las tradiciones administrativas más dilatadas.

³⁸Así, Juan Bautista Alberdi en 1847 destacaba lo influyente que podría ser la experiencia de los emigrados para dar forma a los ámbitos legislativos tras la caída de Juan Manuel de Rosas: *No hay país de América que reúna mayores conocimientos prácticos, acerca de los Estados hispanoamericanos, que aquella República, por la razón de ser el que haya tenido esparcido mayor número de hombres competentes fuera de su territorio, y viviendo regularmente injeridos en los actos de la vida pública de los Estados de su residencia. El día que esos hombres, vueltos a su país, se reúnan en asambleas deliberantes, ¡qué de aplicaciones útiles, de términos comparativos, de conocimientos prácticos y curiosas alusiones no sacarán de los recuerdos de su vida pasada en el extranjero!* J. B. Alberdi *La República Argentina, 37 años después de su Revolución de Mayo*, Halperin Donghi, T. *Proyecto y construcción de una nación*, II. Como ha sugerido Bragoni, 2010: 6, la fragilidad del orden político surgido en 1820 y la correlativa precariedad del orden institucional y fiscal, sumada a la persecución rosista, habían obligado a muchos de estos hombres a emprender trayectos migratorios y ofrecer sus servicios a diversos gobiernos por fuera de sus lugares de origen. Sobre el punto también Ayrolo, Morea y Lanteri, 2012; Lanteri, 2011.

³⁹Al respecto vale ser destacado que entre los años 1850 y 1870, al tiempo que se establecían cargos que demandaban la presencia de doctores en Derecho, comenzaba a conformarse un circuito de enseñanza del Derecho alternativo al existente hasta el momento, proceso que implicaba la creación de colegios, cátedras y universidades que otorgaran los títulos habilitantes, junto a una progresiva reglamentación referente al ejercicio de la abogacía (Lanteri, 2015a; Lanteri y Piazzzi,

Atender a estas dinámicas de *circulación* territorial remite a pensar en la noción de escala: ¿cuán útil resulta esta noción cuando los agentes examinados circulaban en forma constante y configuraban su quehacer entre variados espacios y cargos?⁴⁰ Sin dudas la escala resulta operativa para construir las trayectorias de los actores atendiendo a los cargos en coyunturas y ámbitos concretos, y luego identificar cuestiones comunes y específicas, así como también proyectar cruces analíticos. Junto a ello, resulta de interés entonces advertir la manera en que en muchos casos se dislocaron los límites provinciales y nacionales en la elección para los cargos y en el aprendizaje de funciones, ya que para ello fue definitorio el desplazamiento territorial de los agentes⁴¹.

En este sentido, se revela el peso que para estos años tuvo la *experiencia* acumulada antiguo-regimental y de la primera mitad del siglo XIX, así como también la *transferencia* de información de una provincia a otra y desde otras latitudes. Los casos son numerosos y en lo que respecta a lo administrativo indican la incidencia de experiencias compartidas pasadas y coetáneas en la formulación de marcos jurídicos que definieron el ejercicio de funciones. Pudimos dar cuenta así de que la circulación y la conectividad del personal de la Confederación repercutió en la tramitación administrativa, ya que en la redacción y discusión en el Congreso de las constituciones provinciales hubo intercambio interprovincial de textos que colaboró en la uniformidad de sus marcos jurídicos con los mandatos de la constitución nacional –a la que debían ajustarse– y también en su posterior aprobación. Así, Ramón Gil Navarro que representaba a Catamarca sostuvo la discusión en el Congreso de la constitución de San Juan y, como advertiremos, brindó un discurso en el acto de jura del texto de La Rioja (en ambas provincias contaba con relaciones parentales y había actuado como

2014). Por otra parte, muchos de los agentes que estudiamos fueron compañeros de estudios en la primera mitad del siglo XIX en establecimientos en los que generaron vínculos que traspasaron a la esfera política. Los lugares de formación se transforman, así, en otros laboratorios significativos para un abordaje relacional (Piazzì, 2012).

⁴⁰Agradecemos la advertencia sobre este punto que nos hiciera el Dr. Darío Barrera.

⁴¹Sobre el punto algunos aportes propios en Lanteri, 2017; Piazzì, 2015. Interesa recuperar asimismo la idea de viaje en el sentido expresado por Buchbinder, 2012: 21-22. Sobre Vicente Quesada señaló que su viaje en 1852 le permitió esbozar un diagnóstico de los problemas rioplatenses y sus posibles soluciones, en tanto pudo *acceder a una forma de conocimiento que no podía ser sustituida por el generado a través del estudio formal ni de las lecturas de fuentes secundarias* y fue fundante en su concepción federalista de la política argentina.

comisionado nacional)⁴². Mientras que Francisco Seguí, quien había sido el promotor de la ley que exigió la sanción de las constituciones, fue redactor de la de Santa Fe donde era ministro de gobierno y pidió su estudio a Juan María Gutiérrez –con quien había sesionado en el Congreso General Constituyente de 1852-1854–afirmándole haberse servido de lo realizado en las demás provincias. Igualmente, la revisión conjunta en el Congreso nacional indicó una baja tasa de objeciones a las constituciones más tardías en razón de la circulación de información sobre las revisiones de las más tempranas⁴³. Del mismo modo, para su administración interna el Congreso definió reglamentos para los que tomó como modelo el del Congreso de 1824-1826. Ello evidencia otras transferencias, en este caso de ensayos rioplatenses a lo largo del siglo XIX⁴⁴.

En ocasión de la disputa sobre quién aprobaría el presupuesto para crear una Biblioteca propia del Congreso surgieron argumentos que exhiben la dinámica administrativa con la que se pensaba el ejercicio legislativo. Allí los legisladores enfatizaron el valor que los libros tenían para el mejor despacho y para su formación erudita, a la vez que delimitaron atribuciones frente al poder ejecutivo nacional que intentó vetar la ley por considerar que la inversión de la suma requerida para formar la Biblioteca le era exclusiva. Para rechazar el veto, no solo ponderaron posibles transferencias por el conocimiento de consejos y doctrinas sobre cuestiones legislativas de los *Estados más avanzados en la civilización* –entre los que destacaron a Estados Unidos–sino que también los legisladores fueron firmes en sostener sus prerrogativas. La constitución nacional reglaba que el servicio interior era una cuestión *material, interna y privativa* y cuando discutían el presupuesto anual no sólo autorizaban al ejecutivo a gastar, sino que administraban junto a éste⁴⁵.

En función de lo señalado, se visualizan también las formas en que se sedimentó *lo viejo y lo nuevo*, en tanto los mandatos constitucionales

⁴²En el caso de San Juan Navarro confrontó además acerca de la representación política –el tema más álgido en debate– apelando a sus propias vivencias en unas elecciones realizadas en California en 1852, donde desarrolló negocios mineros. Lanteri, 2017.

⁴³Hemos analizado este tema en Lanteri, 2013.

⁴⁴Por citar otro ejemplo. Sabemos por Nanni que el horizonte de referencia compartido entre Legislaturas provinciales facilitó la confección del reglamento y la diagramación de cargos internos en Salta antes de 1853, al tiempo que sus miembros habían participado de experiencias que anticipaban la creación del espacio deliberativo.

⁴⁵Hemos desarrollado el tema en Lanteri, 2015: 91-92. Finalmente, para la Biblioteca se nombró un secretario y se redactó un reglamento. Dato en Bosch, 1998: 23-24.

nacional y provinciales implicaron nuevas formas de gestionar la actividad entre los poderes públicos y reordenamientos en los sistemas políticos. En este marco, ha sido ampliamente mostrado por la historiografía de las últimas décadas que no hubo siempre acuerdos sustantivos sobre las instituciones, ni tampoco un único marco de referencia ya que se produjeron reajustes constantes en función de la experiencia acumulada, diversos modelos⁴⁶ y el ejercicio concreto de funciones. Así, los grados de competencia normativa, de participación efectiva y de preponderancia legislativos y judiciales conforme la progresiva diferenciación de las agencias estatales en estas décadas –y en la segunda mitad del siglo XIX en general– requieren un examen ajustado a diversas coyunturas y casos⁴⁷. En este sentido, también permanece abierta la reflexión sobre cuánto de las circulaciones de elites, modelos y de saberes que apuntamos definió las culturas y administraciones provinciales (interrogante extensivo a todo el siglo XIX)⁴⁸. Así como también, acerca de las maneras en que fueron perfilando especificidades en el ejercicio de funciones judiciales y legislativas. ¿Cómo circularon modelos de organización administrativa dentro del marco nacional? ¿Por qué se recurrió, por ejemplo, a los

⁴⁶Respecto de los modelos doctrinarios que inspiraron formas y prácticas legislativas y judiciales son diversos los aportes. En el caso de Estados Unidos, se ha destacado su influencia en la jurisprudencia y el funcionamiento del régimen político federal en general, y en el Congreso de Paraná en aspectos organizativos como el trabajo en Comisiones. Eduardo Zimmermann (entre otros 2017a) ha indicado la flexibilidad del modelo norteamericano para justificar propuestas político-institucionales de diverso signo y la importancia metodológica de realizar cruces entre mecanismos transnacionales de circulación de conocimientos y ajustes –en el caso de la cultura constitucional latinoamericana– a las peculiaridades de las coyunturas políticas, económicas y sociales. Cucchi y Romero, 2017, también han examinado la traducción práctica de los preceptos constitucionales norteamericanos en un corpus legislativo entre 1862 y 1880. Para la segunda mitad de siglo, los estudios sobre la práctica judicial y administrativa ponen de relieve el legado gaditano y la continuidad hispana en las constituciones provinciales de la primera mitad del siglo XIX, lo que marca otra tendencia a la influencia del modelo norteamericano (el caso de las Jefaturas Políticas como modelo de organización político-administrativo también muestra la influencia gaditana. Bonaudo, 2008; Piazzzi, 2017b). Son pertinentes asimismo las reflexiones de Ternavasio (2016) sobre la *colonización* de un poder sobre otro en la primera década revolucionaria.

⁴⁷Sobre el punto lo sugerido por Bressan, 2017: 164, en su estudio de los legisladores del Litoral entre 1862 y 1883.

⁴⁸Debemos a la Dra. Gabriela Tío Vallejo la formulación de este interrogante.

Juzgados de Paz y a las Jefaturas Políticas y cuáles fueron sus implicancias según las provincias?⁴⁹

Otro ejercicio relevante resultaría de contrastar similitudes y diferencias en las tramas organizativas y el funcionamiento efectivo de las Legislaturas. Si se pone en diálogo además estudios existentes sobre la evolución de las Legislaturas y de los diversos Congresos entre 1810 y 1880, surgen cruces sincrónicos y diacrónicos que—sin desatender las especificidades contextuales—redundan en una imagen más integrada del devenir político-institucional que merece ser problematizada⁵⁰. En virtud de ello, valdría también un abordaje mayor de la dimensión regional, en tanto se advierten en el período algunos circuitos de circulación de agentes y diseños administrativos e institucionales judiciales que cristalizan sobre regionalizaciones previas a 1853⁵¹.

Finalmente, es dable pensar entonces que pueda igualmente contribuir analíticamente la problematización cronológica, considerando sub-periodizaciones internas en función de casos provinciales y del devenir nacional, así como claves de continuidad y/o diferenciación a lo largo del siglo XIX. En este sentido, en Santa Fe se evidencia por ejemplo un quiebre

⁴⁹Hemos explorado las provincias que implementaron el modelo de la Jefatura Política en Piazzzi, 2017b. Respecto a la Justicia de Paz como forma de organización jurisdiccional remitimos a Yangilevich, 2017.

⁵⁰En dos Dossiers de difusión compilados por Lanteri y Nanni, 2016, se buscó recalcar el potencial analítico de avanzar desde diversas investigaciones existentes hacia una agenda específica, tanto de estudios comparativos como de síntesis sobre el protagonismo de las instituciones de carácter legislativo en la historia política del siglo XIX. Respecto del abordaje de las Legislaturas, en la Tesis Doctoral y producción de Gabriela García Garino (entre otros, 2015 y 2016) sobre Mendoza entre 1852 y 1880 pueden encontrarse por ejemplo interesantes lineamientos para avanzar en clave comparada.

⁵¹Tal es el caso por ejemplo de los intentos por establecer el Tribunal Superior Común de Justicia de las provincias del norte durante la Confederación (Lanteri, 2015a). En el ámbito militar también se reconoce durante la Confederación la experiencia de la *Circunscripción Militar del Oeste* que conjugó tensiones y solidaridades locales y regionales ancladas en las décadas previas, junto a la influencia de los mandatos y directivas administrativas nacionales y de interacciones legitimadas por los nuevos marcos jurídicos constitucionales. Lanteri, 2015b y Ferrá de Bartol, Sánchez Cano y Cercós de Martín, 2007; sobre la organización y dinámica militar de estas décadas Macías, 2014 y Buchbinder, 2004. En materia religiosa Ignacio Martínez (2019) ha postulado a la Diócesis como un espacio de institucionalización-jurisdiccionalización de un poder supraprovincial. Así, el autor destaca desde el examen de la jurisdicción diocesana la importancia de la dimensión regional —y de la combinación de escalas de análisis— para comprender la formación del Estado nacional en Argentina en el siglo XIX.

significativo en la centralización administrativa judicial hacia 1870. Fue de peso la práctica de las décadas previas en la intención de dar mayor estabilidad al plantel del Juzgado, lo que se logró a mediados de esa década⁵². En efecto, el progresivo proceso de especialización de funciones públicas también involucró una definición y estructuración más sistemática de los rasgos del personal a cargo.

ORGANIZACIÓN DE CUADROS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sabemos que el proceso de formación de *cuadros administrativos*—en su tipo ideal: formados (profesionales), remunerados, permanentes, integrados a una cadena de mando, sujetos a reglas específicas, dedicados a una carrera administrativa, fue paulatino y más claro en las intenciones de los gobernantes que en el *quehacer administrativo* cotidiano⁵³. De estos elementos, queremos detenernos particularmente en tres por la menor atención que han recibido: la incompatibilidad y superposición de funciones, las cadenas de obediencia y las tareas de los cargos administrativos de menor jerarquía en llevar el registro escrito del quehacer de las funciones judiciales y legislativas.

Incompatibilidades y acumulación de cargos

Dentro del panorama político de mediados de siglo XIX, entre las características recurrentes del personal encargado de ejercer funciones públicas en el ámbito legislativo o judicial, estaban: una persistente escasez de hombres formados en universidades y la ocurrencia de recambios constantes de quienes ejercían los cargos, sea porque no aceptaban los nombramientos o porque las circunstancias políticas con reiterados cambios de gobierno, imponían reemplazos por gente leal a los nuevos gobernantes. Esta situación, reiterada con matices en los espacios provinciales, determinó que muchos hombres desempeñaran tareas de diverso tipo en simultáneo (sea en cargos nombrados o electivos)⁵⁴.

⁵²Piazzini, 2017a.

⁵³Estos rasgos los recuperamos de Pro Ruiz, 2013: 9. El autor distingue entre el *burócrata real* que poseería dichas condiciones, y el *empleado público* en un sentido amplio, como aquel que obtiene un salario por su trabajo en la administración pública pero no tiene todos los rasgos mencionados. No desconocemos que la asignación de sueldos y su pago regular es un aspecto fundamental para perfilar las funciones públicas, de lo que no podemos ocuparnos aquí.

⁵⁴Como hemos comprobado en la mayoría de los legisladores y personal legislativo de la Confederación, y en algunos miembros de la justicia, como Melquíades Salva que ocupaba cargos judiciales y ejecutivos en los años 1850. Al respecto también

Esto, que en ciertas coyunturas se presentó como una solución para cubrir los puestos, es decir, la superposición de funciones en una misma persona por falta de agentes *idóneos*, en otro momento generó controversias y se instalaron otros criterios de designaciones, regidos por la *incompatibilidad* y regulando la acumulación de cargos. Por caso: hemos analizado de manera conjunta en un trabajo anterior el otorgamiento de títulos de *abogados*, a personas consideradas idóneas para ejercer cargos judiciales nacionales⁵⁵.

Existía la convicción en que la especialización de funciones se alcanzaría mediante la aplicación de una serie de *ajustes* ante la simultaneidad del ejercicio público de los agentes en puestos legislativos, ejecutivos, judiciales, militares, diplomáticos. Esto derivó en la sanción de leyes que declaraban la incompatibilidad por acumulación de empleos. Como el caso de Santa Fe en 1862, donde se prohibió esta acumulación en distintas ramas de la administración y se reguló la forma de cubrir las ausencias (por ejemplo, la manera en que cobraría un suplente que ya ejercía otro cargo administrativo). Igualmente, se sancionó una ley de incompatibilidad entre el puesto de diputado y los empleos ejecutivos⁵⁶.

Estas leyes procuraban evitar que algunos empleados del Juzgado ordinario de Rosario, en sus primeros años de funcionamiento, ocuparan cargos simultáneamente en la Jefatura Política (como ocurrió con Gregorio

los lineamientos analíticos y los resultados del PICT 3236-2014. *Caracterización de la elite política argentina en la segunda mitad del siglo XIX* antes citado. En particular, Eliana Fucili (entre otros, 2018) ha aportado sobre la dirigencia y el funcionamiento del orden político en Mendoza desde la restitución de interesantes aspectos relativos a los elencos político-administrativos intermedios.

⁵⁵El significado de la idoneidad, por esos años, no se apoyaba únicamente en requisitos de ilustración y saber, sino que se sostuvo en una red de relaciones y lealtades políticas. En efecto, la formación en Derecho era un requisito fundamental para ser *abogado nacional*, aunque otras cuestiones se pusieron en juego a la hora de las designaciones: vínculos políticos, redes familiares, trayectorias públicas, sumado a un conocimiento a nivel personal que incluía la *vista* de las acreditaciones letradas o de los desempeños públicos. Lanteri y Piazzzi, 2014. Sobre la década de 1830 en la Legislatura entrerriana Herrero (2018) ha señalado el problema de los empleos y las diversas alternativas -con ensayos como el encargo provisorio de empleos a personas poco idóneas o el recargo de funciones ajenas a su competencia en un empleado- para subsanarlo como indicio de los esfuerzos por mantener la institución en funcionamiento.

⁵⁶“Ley prohibiendo la acumulación de empleos”, 25 de julio de 1862, en *Registro Oficial de la Provincia de Santa Fe* (ROSF), Tomo III, pp. 348-349; “Sanción legislativa estableciendo incompatibilidad entre el cargo de diputado y cualquier empleo a sueldo que dependa del Ejecutivo”, 4 de junio de 1862, en ROSF, Tomo II.

J. García, Juan F. Monguillot), además revisar las instancias en que un solo juez debía hacerse cargo de dos o de los tres juzgados de la ciudad por falta de letrados (como sucedió con Avelino Ferreira, lo que que originó diferencias entre los sueldos presupuestados y los que estimaba Contaduría). En la Confederación, se declaró incongruente el cargo de ministro con el de legislador en 1856 –aunque en la práctica no siempre se efectivizó ya que a algunos se le permitió superponer funciones– y se dispuso un año después que los legisladores debían tener permiso de su Cámara para aceptar o retener cualquier empleo del ejecutivo nacional. Detrás de la sanción de 1856 había otro motivo crucial: la intención de los restantes ministros de separar a Facundo Zuviría –al momento ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública y senador por Corrientes– del ámbito de decisiones políticas nacionales⁵⁷.

Como vemos, la incompatibilidad también permite calibrar la conflictividad y las solidaridades políticas en el desarrollo institucional. Si bien se insistió en la necesidad de resguardar la independencia del poder legislativo, también se reconoció la importancia de no alterar el frágil orden administrativo al restarle personal idóneo al gobierno nacional, por lo que se aceptaban solicitudes de permiso a legisladores para desempeñarse en cargos auxiliares en los Ministerios; o se extendían funciones para que colaborasen con auxiliares administrativos del propio Congreso. De igual modo, el principio de incompatibilidad fue puesto en práctica según intereses políticos. En definitiva, a pesar de que la diferenciación de funciones ocupó un rol relevante en el esquema de racionalización del Estado moderno, en la práctica superposición y acumulación facilitó la conexión del personal político federal y el funcionamiento estatal general⁵⁸.

¿Cuánto de estas declaraciones sobre incompatibilidad respondía entonces a respetar los principios republicanos y cuánto a razones presupuestarias o a vaivenes políticos? La respuesta presenta así variantes según los casos. María Angélica Corva, para la provincia de Buenos Aires afirma que los motivos parecen estar entre los segundos: al año de sancionarse la Constitución de 1871, se discutió sobre la necesidad de establecer la incompatibilidad de empleos en el caso de los jueces:

⁵⁷Sobre el punto Lanteri, 2015a.

⁵⁸Entre otros, Levaggi, 1997; Zimmermann, 2010 y 2007. Este último autor ha examinado las dificultades concretas en el ejercicio de los jueces federales entre 1862 y 1880 por cuestiones como la escasez de recursos materiales y humanos, el diseño inadecuado de los instrumentos procesables que tenían a disposición y la dependencia de autoridades provinciales como jueces y gobernadores, que con frecuencia no colaboraban con su labor.

(...) pero no porque ocupar simultáneamente cargos en dos poderes diferentes implicara una contradicción con la división de poderes –incompatibilidad teórica o en principio– sino por razones de conveniencia y de material incompatibilidad⁵⁹.

Según señala esta autora, las discusiones habían comenzado en la década de 1850 en relación con la remuneración de los cargos, y los conflictos surgían precisamente en las comisiones de hacienda desde los tempranos años del siglo XIX⁶⁰, lo que recién se resolvió en 1874. Una ley de ese año obligaba a los jueces a elegir entre la actividad legislativa o la judicial, la superposición más usual de cargos.⁶¹ Así, en estos debates junto a la idoneidad y la capacidad se colaba el argumento económico que sancionaba la acumulación de sueldos por parte de quienes ejercían cargos públicos. La consideración de la variable fiscal resultaba fundamental para evaluar la capacidad de solvencia de los Estados para sostener los nuevos entramados administrativos⁶².

Cadenas de obediencia

Atender a las cadenas de obediencias así como a los *circuitos administrativos*⁶³ cada vez más aceitados permite continuar advirtiendo dinámicas propias de la administración. En el marco del proceso de especialización de las funciones públicas, el ejercicio administrativo de las mismas se veía afectado por la organización y devenir de dichas cadenas de obediencias: es decir, la actividad realizada por un agente que responde a la orden de otro. Es interesante al respecto la “traducción” que hace Eugenia Molina de las cadenas de obediencia en circuitos comunicacionales, que remiten en los términos planteados por Piazzi a las *distancia procesal* y *administrativa*. Es decir, a la movilidad espacial de la información (emisión de órdenes y realización de gestiones). Estas cuestiones se visualizan a partir de las imágenes que devuelven algunas descripciones volcadas en la documentación, para exponer etnográficamente el ejercicio administrativo.

En esta etapa no solo se observa un relativo aumento en la cantidad de empleados públicos, sino también una creciente implementación de reglas de funcionamiento más detalladas para las tareas de cada uno de

⁵⁹Corva, 2014: 258.

⁶⁰En 1821 se había reglamentado, en la provincia de Buenos Aires, lo referido a la acumulación de sueldos pero se aplicó arbitrariamente. Corva, 2014: 258.

⁶¹Algo que ocurría desde principios de siglo como muestra Ternavasio, 2016.

⁶²Al respecto por ejemplo los trabajos de Evangelina de los Ríos, entre otros 2019.

⁶³Molina, 2018.

estos empleados. Ello se tradujo, como anticipamos, en el empeño creciente de sancionar reglamentos y órdenes en todas las instancias públicas⁶⁴. En Paraná en lo respectivo a las funciones legislativas, no solo se realizaron ajustes a los reglamentos internos conforme a las necesidades y práctica desarrollada en el periodo, sino que se pautaron tareas con el personal auxiliar, como secretarios y taquígrafos, y se buscó aunque con poco éxito aumentar su número.

La existencia de una jerarquía dentro de los *cuadros administrativos* es entonces un elemento clave de la organización de los mismos⁶⁵. Pero más allá de responder a una lógica racional de obediencia, y tal como señala Eugenia Molina, era en la experiencia de los agentes donde se fijaba la cadena de mando-obediencia, más allá de lo establecido reglamentariamente⁶⁶. Esto se observa claramente en el departamento Rosario, donde la figura de la Jefatura Política implantó una nueva cadena de obediencias dentro de la jurisdicción entre autoridades judiciales, policiales y militares, lo que fue motivo de fuertes conflictos entre Jefatura y Juzgados. Los jefes políticos, en tanto agentes del poder ejecutivo provincial, y en su función de *mediadores* entre las instancias provinciales y locales, tuvieron una importante injerencia en la resolución de conflictos a

⁶⁴La sanción de reglamentación judicial se observa en la mayoría de los estados provinciales (Levaggi, 1995). Es de destacarse también la presencia en la Confederación de organismos administrativos desde los que se pretendió fortalecer la presencia estatal en el territorio, que fueron centralizados en Paraná y para los que se definieron funciones y atribuciones propias, como el Museo Nacional, Inspección General del Ejército, el Archivo General, la Inspección de Correos, Postas y Caminos y el Departamento de Estadística, entre otros. En materia carcelaria también en 1855 se sancionó el primer *Reglamento para las cárceles de las ciudades y villas del Territorio Federalizado*. Sobre los alcances y límites de su desarrollo, Buchbinder, 2004; Garavaglia, 2015 y Lanteri, 2015a.

⁶⁵Recuperamos dos definiciones que contienen parte del sentido con el que pensamos la administración. Una pertenece a Max Weber: *...toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un cuadro administrativo; es decir la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una actividad, dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera* (2002: 170. Las comillas nos pertenecen). La segunda, la tomamos de Juan Pro Ruiz: (A bureaucracy) *a form of hierarchical organization that secures the centre of all power of decision, rendering the rest of the organization a chain of command designed to implement and enforce the decisions of the centre* (2013: 5).

⁶⁶Molina, 2018.

nivel local⁶⁷. Parte importante de estos auxiliares de la administración actuaban también como intermediarios, podemos observarlo en la actividad del Juzgado de Rosario y en el Congreso de la Confederación, esto es cómo la coordinación de tareas con el *afuera* provocaba tensiones por la recarga de labor⁶⁸.

Otra de las cuestiones que provocó recelos tuvo que ver con la intención de dar uniformidad a las técnicas de confección y sistematización de la información acerca de la actividad escrita producida. Cómo puede examinarse, entonces, la documentación que ha dejado la disposición de estas reglas y prácticas.

El registro escrito y simbólico del quehacer administrativo y sus redactores

El último aspecto sobre el que queremos detenernos es en la *huella escrita* que deja la actividad administrativa, es decir, la documentación producida que nos provee información sobre la institución que la produce, las normas que regulan su elaboración y los hombres que las ejecutan en cuanto agentes de esas instituciones. En esto se reconocen dos registros significativos: en tanto *huellas*, más allá de su contenido, resultan guías para seguir los rastros del desempeño de los agentes; y el de su carácter de testimonios *escritos* como signos de formalización de una orden, como resultado de un trámite ejecutado, que permite contar en términos de Antonio M. Hespanha con una *memoria administrativa más exacta y verificable*⁶⁹.

En el cumplimiento de las tareas administrativas el personal auxiliar resulta un eslabón fundamental. Muchas veces, dicho personal se encontraba bajo dependencia ejecutiva⁷⁰. En Rosario, desde mediados de los años 1860 y hacia los 1870, como adelantamos, resulta evidente la

⁶⁷Ejemplos de conflictos por no la *obediencia* de agentes menores de justicia (jueces de paz, comisarios, auxiliares) en Piazzzi, 2017a, 2017c y 2018.

⁶⁸En Rosario fueron recurrentes las solicitudes de habilitación de nuevos cargos para alivianar las recargadas tareas del Juzgado ordinario. Fabián Herrero también se ocupa en este sentido del personal auxiliar, 2018.

⁶⁹Hespanha, 1994: 131.

⁷⁰Este personal auxiliar estaba, además, sujeto a otras dobles dependencias (si pensamos en jueces de paz y comisarios), hacia autoridades judiciales y policiales, de las que no nos ocupamos para poder enfocarnos puntualmente en la dinámica administrativa entre los ámbitos judicial y legislativo con el ejecutivo. Respecto a lo primero, algunos avances en Piazzzi, 2017d.

complejización en el personal judicial encargado de las actuaciones administrativas⁷¹.

Los secretarios, particularmente, eran agentes de mayor importancia por sus actuaciones cotidianas: en el ámbito judicial, llevaban el despacho diario; en el legislativo, manejaban información sobre lo actuado en el recinto⁷². Urquiza, por ejemplo, intentó que la secretaría sea ocupada por personas de su confianza, ya que por reglamento debían ser elegidos por fuera de cada Cámara y a pluralidad de votos por los legisladores. Así, a sus cualidades profesionales se sumaba la lealtad política⁷³.

Las actuaciones públicas, escritas u orales, tenían una dimensión simbólica que los agentes intentaron cultivar y preservar. En Paraná, los legisladores pretendieron ser minuciosos con la redacción y la publicidad de las actas de sesiones que se realizaba en el periódico oficial de la Confederación –que a la vez circulaba por las provincias. Se normaron cuestiones para hacer más llevadera y efectiva la tarea que estaba a cargo de los secretarios, que presentaban quejas recurrentes por el recargo de actividades (lo que además condujo a pedidos de licencias y renunciaciones que, en general, no eran aceptadas). Ante el registro parcial de las sesiones por la falta de taquígrafos –que secundaban a los secretarios– se acordó por ejemplo que se le pudieran dar los discursos por escrito para que los incorporaran a las actas⁷⁴. Estas preocupaciones no se explican solo por la

⁷¹Esto puede verse claramente en el personal que aparece en los presupuestos aprobados por la provincia que hemos publicado en Piazzini, 2011: 68-78. La figura del escribiente de oficina está presente desde los primeros presupuestos de los años 1850; en 1865 se creó el cargo de Receptor de Diligencias y en 1875 los de secretarios para cada uno de los Juzgados ordinarios (Civil, Comercial y Criminal) y el de Oficial de justicia y Auxiliar. Ejemplos sobre conflictos originados por este personal pueden verse en Piazzini, 2017b.

⁷²Según los reglamentos internos del personal de cada Cámara legislativa, que era encabezado por el secretario debía, entre otras actividades, mantener el aseo y el orden del recinto, reproducir las discusiones, cuidar el archivo, recibir los pedidos y notas de legisladores y del ejecutivo nacional y mantener el orden público en la sala en el momento de las sesiones.

⁷³Por ejemplo, Benjamín Víctorica le escribió a Urquiza en 1856 comunicándole que recomendaría para la secretaría de cualquier de las Cámaras a Ezequiel Paz, porque además de sus reconocidas aptitudes administrativas, era un hombre “de toda la confianza y de toda adhesión”. Sin embargo, no ocupó el cargo porque obtuvo menos votos que Felipe Contreras, otra persona de confianza al momento, aunque sí se desempeñó como Oficial Mayor del Ministerio de Justicia y Culto. Lanteri, 2015a:87.

⁷⁴En problemáticas de importancia –como la justicia federal– se ordenó hacer ediciones separadas y/o transcripciones textuales. Datos en Cámara de Diputados

importancia de contar con un registro escrito de la actividad legislativa, sino además por la exhibición de una argumentación acorde a esa función.

En algunas fuentes es posible recuperar el lenguaje poco decoroso que varias veces caracterizó los debates, pero que no se registró en las actas. Incluso más, en una semblanza sobre Carlos Saravia, secretario del Congreso, un diputado indicó que muchos *hablaron bien o mejor, debido a su indulgencia genial, a su retórica postiza*⁷⁵. Si bien las actas no llegaban a cristalizar la fuerte actividad del Congreso ni el personal administrativo era suficiente, los esfuerzos se dirigían a dar claras muestras de un clima institucional de respeto y tolerancia a la vez que laborioso. De igual manera, lo simbólico se alternó con lo material a la hora de contar con los recursos necesarios y dignos en los que ejercer las funciones públicas, como advertimos respecto de la formación de una Biblioteca para el Congreso y de la importancia de contar con edificios y personal propio y acorde a la actividad realizada.

Como ha sido indicado, la publicidad de los actos de gobierno se constituyó como un principio rector del desempeño público⁷⁶. En lo concerniente a la administración de justicia, se advierte también una creciente y constante publicación del movimiento de causas despachadas diariamente en los Juzgados de Rosario, refrendados todos ellos por la firma del secretario (esto a partir de la década de 1870, como advertimos)⁷⁷.

Finalmente, atendamos a una lectura heurística a partir de dos registros diferentes posibles de encontrar por quienes ejercían cargos públicos. El caso de Ramón Gil Navarro resulta emblemático por la excepcionalidad que representa: en tanto redactor de un diario privado, ofrece detalles de la dinámica y sociabilidad política e institucional de Paraná en la etapa confederal; al tiempo que oficiaba de redactor del periódico oficial y producía información escrita como comisionado y diputado nacional. La pluralidad de discursos resulta clara, por ejemplo, durante su estadía en la provincia de La Rioja: allí ofició como uno de los principales oradores del acto de jura de la constitución como anticipamos, con un extendido discurso reproducido, luego, en el periódico oficial de la Confederación, donde refería a la *solemnidad* del acto y a la necesaria

de la Nación *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, por Carlos Alberto Silva, Buenos Aires, 1937; Lanteri, 2015a.

⁷⁵Mansilla, 2005: 106-107.

⁷⁶Entre otros, Castro, 2017 y Sábado, 2014.

⁷⁷La prensa también se ocupaba del devenir de algunos procesos judiciales que adquirirían relevancia pública informando de las investigaciones judiciales que se realizaban, pero esto respondía al impacto social de dichos hechos y no a publicitar la actividad judicial.

fusión de partidos ante la conflictividad política provincial. Entretanto, en su diario personal registró su malestar respecto de la inasistencia de buena parte de la población ante el temor a un reclutamiento militar. Navarro sabía que no era pertinente mostrar todas las *miserias* de lo sucedido en la provincia, y su retórica en la prensa, exaltaba el avance en la unidad nacional; tal como en algunas de sus intervenciones en el Congreso. Estos relatos –en el Congreso, en la prensa y en su diario– admiten una triangulación analítica que resulta de utilidad para recomponer sentidos en el ejercicio de las funciones públicas, en tanto Navarro desarrolló formas discursivas en cada una que revelan las apuestas, desafíos y la adquisición de destrezas⁷⁸.

COMENTARIOS FINALES

Este ejercicio surgió del interés por potenciar una perspectiva relacional en la que dialoguen nuestras propias investigaciones. Sin pretensiones concluyentes ni exhaustivas, en el artículo hemos intentado sistematizar algunos lineamientos que creemos centrales para la historización de la administración pública en Argentina. Así, recuperamos conclusiones propias anteriores y estudios de otros colegas, con la convicción de que este tipo de ejercicio resulta productivo en aportes que permiten abrir preguntas y hacer una relectura de la dinámica administrativa decimonónica, sobre la que aún resta mucho por ser examinado. Desde nuestra propuesta sobre el *quehacer administrativo*–expresada previamente por Piazzzi– hemos intentado así aportar sentidos y contenidos al estudio de las funciones legislativas y judiciales en las décadas de 1850 y 1860.

En primer lugar, planteamos la potencialidad de atender en simultáneo a distintos lugares de la administración. En su condición territorial, es decir, desde las ciudades *sedes* en las que se ejercían las funciones judiciales y legislativas, considerando aspectos como su historia, tradición y singularidades geopolíticas y relacionales. Así como en su sentido físico, a través de los edificios y oficinas construidos para ejercerlas, símbolos crecientes del ejercicio administrativo. Destacamos, asimismo, no solo la amplitud territorial sino también funcional de la actividad de los

⁷⁸Una cuestión similar se produjo con motivo del otorgamiento de las patentes de *abogados nacionales*. En su diario privado Gil Navarro detalló un *plan de ataque* diseñado para lograr su aprobación en el Congreso que incluyó por ejemplo la solicitud de un cuarto intermedio para ir a buscar a un legislador adepto que había faltado a la sesión para que votara. Al tiempo que en el recinto se vertieron diversos argumentos jurídicos relativos al federalismo y al republicanismo. Hemos examinado estos casos en Lanteri, 2017; Lanteri y Piazzzi, 2014. Sobre el punto hermenéutico también Navajas, 2013.

agentes. Por esto, propusimos en segundo lugar claves de análisis relativas a su circulación por las esferas de poder estatales y por los ámbitos provinciales y limítrofes. Integrando, de igual manera, la experiencia acumulada en sus trayectorias previas junto a su labor coetánea y a las transferencias posibilitadas por los viejos y nuevos circuitos administrativos trazados. Finalmente, ampliamos la lente sobre la organización y los modos de administrar, desde problemáticas como la incompatibilidad y superposición de funciones, las cadenas de obediencia y la actividad escrita producida por los agentes. Buscamos poner en relieve tanto las reglamentaciones que intentaron avanzar en la especialización de funciones, como el peso de la experiencia cotidiana en la relación entre los agentes y en sus rutinas y producción de textualidades, destacando la labor de los cuadros de menor jerarquía.

En este sentido, focalizamos en el registro escrito que ofrece pistas sobre las dimensiones jerárquicas, materiales, simbólicas y operativas. En la propuesta de estos tres lineamientos también advertimos la eficacia de los términos *distancia*, *proximidad* y *tiempo* para reflexionar sobre la administración.

Dos enfoques resultaron particularmente estimulantes para abordar la administración pública como problema histórico. Por una parte, el énfasis en la perspectiva etnográfica propició reflexiones acerca de cómo se pensaban los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones, los lugares de desempeño (físicos, pero también considerados como las escalas espaciales en que circulaban) y las formas de su organización administrativa (alcances y límites de la acumulación de cargos, cadenas de obediencias, rol del personal en el registro escrito y simbólico, etc.). Por otra, la perspectiva basada en los *procedimientos relacionales* es también ha sido cardinal para contemplar la trayectoria, circulaciones y transferencias entre los agentes y sus saberes. De la misma manera que nos permitió experimentarla en tanto *gesto historiográfico* tomando como objeto a la administración pública, a partir de recurrir al Congreso confederal y el Juzgado de 1ª Instancia de Rosario como *laboratorios*, junto a los aportes de otros colegas. Gracias a dicha lectura entrecruzada, hemos advertido cualidades y dinámicas administrativas en las décadas de 1850 y 1860, conforme la paulatina unificación política nacional. Creemos, así, puede ser un camino fecundo para avanzar hacia estudios comparados y por qué no, de síntesis.

BIBLIOGRAFÍA

- ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA (2003). *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Planeta, Tomo 5. *La configuración de la República Independiente (1810-c.1914)*.
- AGÜERO, Alejandro (2014). "Autonomía por soberanía provincial. Historia de un desplazamiento conceptual en el federalismo argentino (1860-1930)". En *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 43, n° 1, pp. 341-392.
- ALONSO, Paula y BRAGONI, Beatriz (eds.) (2015). *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1910)*. Buenos Aires: Edhasa.
- AYMARD, Maurice (2008). "¿Qué historia comparada, hoy?". En Bonaudo, Marta; Reguera, Andrea y Zeberio, Blanca (coords.) *Las escalas de la historia comparada*. Tomo 1. Buenos Aires: Miño Dávila, pp. 13-29.
- AYROLO, Valentina (2013). "El federalismo argentino interrogado (primera mitad del siglo XIX)". En *Locus: revista de historia*, Juiz de Fora, vol. 36, n° 1, pp. 61-84.
- AYROLO, Valentina y VERDO, Geneviève (2016). Introducción al Dossier de difusión "Las Provincias antes de la Nación en la Argentina. Entre la soberanía, la autonomía y la independencia", n° 75, enero de 2016. Disponible en <http://historiapolitica.com/dossiers/provincias-ante-la-nacion/>
- AYROLO, Valentina; LANTERI, Ana Laura y MOREA, Alejandro (2012). "Repensado la 'Carrera de la Revolución'. Aportes a la discusión sobre las trayectorias políticas entre la Revolución y la "Confederación" (Argentina. 1806-1861)". En *Estudios Históricos*, n° 7, pp. 1 -28.
- BARRERA, Leticia (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BARRIERA, Darío (2002). "Por el camino de la historia política: hacia una historia política configuracional". En *Secuencia*, n° 53, pp. 163-196.
- BARRIERA, Darío (2012). "Justicia de proximidad: pasado y presente, entre la historia y el derecho". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n° 10, pp. 50-57.
- BARRIERA, Darío (2017). "¿Qué nos enseña la historia de las instituciones judiciales? Algunos apuntes sobre la lenta historia de la separación de funciones". En Bandieri, Susana y Fernández, Sandra. *La historia*

- argentina en perspectiva local y regional*. Tomo 2. Buenos Aires: Teseo.
- BARRIERA, Darío (2018). "Y en el principio, fue la justicia. Las alcaldías de barrio: visibilización de un desenredo en la cultura jurisdiccional (de justicia a 'policía' y nuevamente a justicia, 1772-1861)". En *Justicias situadas. Entre el Virreinato Rioplatense y la República Argentina (1776-1864)*. La Plata: FaHCE, pp. 129-162.
- BARRIERA, Darío (2018b). "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 Agüero, Alejandro; Slemian, Andréa y Fernández Sotelo, Rafael (coords.) *Jurisdicciones, Soberanías, Administraciones. Configuración de los espacios políticos en la construcción de los Estados nacionales en Iberoamérica*. Zamora: El Colegio de Michoacán. pp. 371-406.
- BARRIERA, Darío (dir.) (2010). *Instituciones, gobierno y territorio. Rosario, de la Capilla al Municipio (1725-1930)*. Rosario: ISHIR/CONICET.
- BERTRAND, Romain (2015). "Historia global, historias conectadas: ¿un giro historiográfico?". En *Prohistoria*, nº 24, pp. 3-20.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán (eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.
- BONAUDO, Marta (2008). "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)". En *Revista de Indias*, nº 242, pp. 264-265.
- BOSCH, Beatriz (1998). *En la Confederación argentina, 1854-1861*. Buenos Aires: EUDEBA.
- BRAGONI, Beatriz (2010). "Las elites provinciales en perspectiva: notas a propósito de un tema recurrente". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, nº 6, pp. 31-34.
- BRAGONI, Beatriz y MÍGUEZ, Eduardo (2010). "De la periferia al centro: la formación de un orden político nacional, 1852-1880". En Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo (coords.) *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos. pp. 9-28.

- BRESSAN, Raquel (2018). *Alianzas, negociaciones y conflictos. Dinámicas de los elencos políticos del Litoral de los Ríos, 1862-1883*. Rosario: Prohistoria.
- BRESSAN, Raquel y ARAMBURO, Mariano (2017). "Algunos usos de "Estado" en la historiografía del período de la "organización nacional" de Argentina (1852-1880)". En *História da Historiografia*, n° 25, pp. 65-82.
- BUCHBINDER, Pablo (2004). *Caudillos de pluma y hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- BUCHBINDER, Pablo (2012). *Los Quesada: Letras, ciencias y política en la Argentina de 1850-1934*. Buenos Aires: Edhasa.
- CASTRO, Martín O. (2017). "Sites of power, instruments of public intervention: the Palace of Congress and the construction of federal power in Argentina, 1880–1916". En *Parliaments, Estates and Representation*, 37:2, pp. 206-219.
- CORVA, María Angélica (2014). *Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*. Rosario: Prohistoria/INHIDE.
- CUCCHI, Laura (2018). "Nuevas miradas sobre la construcción del estado argentino". En *Ciencia Hoy*, n° 161, pp. 49-54.
- CUCCHI, Laura y ROMERO, Ana (2017). "Tensions between Congress and the Executive in Nineteenth Century Argentina: Federal Intervention and Separation of Powers (Winner of the 2016 Emile Lousse Prize)". En *Parliaments, Estates and Representation*, 37:2, pp. 193-205.
- D'ASSUNCAO BARROS, José (2014). "Histórias Cruzadas – considerações sobre uma nova modalidade baseada nos procedimentos relacionais". En *Anos 90*, vol. 21, n° 40, pp. 277-310.
- D'ASSUNCAO BARROS, José (2018). "Histórias interconectadas, histórias cruzadas, abordagens transnacionais e outras histórias". En *Secuencia*, n° 103, pp. 1-30.
- DE LOS RÍOS, Evangelina (2019). "Las oficinas de la aduana y resguardo del puerto de Rosario en tiempos de la Confederación Argentina, 1852-1854". En *América Latina en la Historia Económica*, vol. 216, n°1, pp. 1-23.

- DI LISCIA, María Silvia y SOPRANO, Germán (2017). "Entre espacios grises y aristas brillantes: la categoría de burocracia estatal y el estudio de los sistemas de administración pública en la Argentina". En Di Liscia, María Silvia y Soprano, Germán (eds.) *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario: Prohistoria/EdUNLPam, pp. 9-41.
- DÓCOLA, Silvia (2017). *Espacios de poder para la Confederación Argentina. La capital, el puerto y el lugar del soberano*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Disponible desde: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64188>
- DUVE, Thomas (ed.) (2014). *Entanglements in Legal History. Conceptual Approaches*. Frankfurt am Main: Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte.
- FERRÁ DE BARTOL, Margarita, SÁNCHEZ CANO, Alicia Norma y CERCÓS DE MARTÍN, Mabel (2007). "Introducción". En *Archivo del Brigadier General Nazario Benavides*, vol. 5. San Juan: UNSJ, pp. 8-94.
- FUCILI, Eliana (2018). "Notas para el análisis de los perfiles y trayectorias políticas. El estudio de los elencos dirigentes de una provincia del interior argentino (Mendoza, 1852-1900)". En *Historia y Sociedad*, n° 34, pp.147-173.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2010). "La burocracia en el Río de la plata. Buenos Aires, 1800-1861". En *Anuario IEHS*, n° 25, pp. 119-144.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2012). "Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina". En *Almanack*, Guarulhos, n° 3, pp. 5-26.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos (2015). *La disputa por la construcción nacional argentina: Buenos Aires, la Confederación y las provincias, 1850-1865*. Buenos Aires: Prometeo.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos y PRO RUIZ, Juan (2013) (eds.). *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- GARCÍA GARINO, Gabriela (2015). "De las expectativas a las prácticas. La configuración institucional del poder legislativo mendocino, 1852-1861". En *Avances del Cesor*, Año XII, vol. XII, n° 12, primer semestre, pp. 19-39.

- GARCÍA GARINO, Gabriela (2016). “El más alto poder”. *Legislatura y cultura política en el proceso de creación del estado provincial de Mendoza, 1852-1880*, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Disponible desde: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4644>
- GUBER, Rosana (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- HERRERO, Fabián (2018). “Esfuerzo y precariedad. Empleos y edificio del Congreso provincial de Entre Ríos. Notas sobre la década de 1830”. En *Scienza Interfluvius*, n° 9, pp. 16-37.
- HESPANHA, Antonio M. (1994). “Centro y periferia”. En *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- KOCKA, Jurgen (2003). “Comparison and Beyond”. En *History and Theory*, vol. 42, n° 1, pp. 39-44.
- LANTERI, Ana Laura (2011). “‘Unos cuantos aventureros de la política’. Notas sobre los ‘alquilones’ en la ‘Confederación’ (1854-1861)”. En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n° 7, pp.115-126.
- LANTERI, Ana Laura (2013). “La ‘Confederación’ desde sus actores. La conformación de una dirigencia nacional en un nuevo orden político (1852-1862)”. En Lanteri, Ana Laura (coord.) *Actores e identidades en la construcción del estado nacional (Argentina, siglo XIX)*. Buenos Aires: Teseo. pp. 129-171.
- LANTERI, Ana Laura (2015a). *Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la “Confederación” (Argentina, 1852-1862)*. Rosario: Prohistoria.
- LANTERI, Ana Laura (2015b). “(Inter) acciones para un nuevo orden nacional. La experiencia política de San Juan a partir de la Circunscripción Militar del Oeste y el Congreso durante la ‘Confederación’ (1855-1858)”. En *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, n° 14, pp. 1-21.
- LANTERI, Ana Laura (2017). “Legislador se hace no se nace. El derrotero de Ramón Gil Navarro en la ‘Confederación’ argentina”. En *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 17, pp.19-35.

- LANTERI, Ana Laura y NANNI, Facundo (2016). Introducción a los Dossiers de difusión “Espacios legislativos y política en la Argentina del siglo XIX (I). Las Legislaturas” y “Espacios legislativos y política en la Argentina del siglo XIX (II). Los Congresos”, n° 88 y n° 89, septiembre de 2016. Disponibles respectivamente en <http://historiapolitica.com/dossiers/dossier-espacios-legislativos-y-politica-en-la-argentina-del-siglo-xix-i-las-legislaturas/> y <http://historiapolitica.com/dossiers/dossier-espacios-legislativos-y-politica-en-la-argentina-del-siglo-xix-ii-los-congresos/>.
- LANTERI, Ana Laura y PIAZZI, Carolina (2014). “Actores para un nuevo orden nacional. Los 'abogados de la Confederación' argentina: la idoneidad entre lo jurídico y lo político”. En *Nuevo Mundo Nuevos Mundos* [en línea] Débats, 10 de junio de 2014 <http://nuevomundo.revues.org/67033>.
- LEVAGGI, Alberto (1995). *Orígenes de la codificación argentina: los reglamentos de administración de justicia*. Buenos Aires: Universidad del Museo Social Argentino.
- LEVAGGI, Alberto (1997). *Judicatura y política. La justicia federal en las provincias argentinas (1863-1883)*. Buenos Aires: Cuadernos de Historia del Derecho 10, Universidad del Museo Social Argentino/Ediciones Ciudad Argentina.
- MACÍAS, Flavia (2014). *Armas y Política en la Argentina: Tucumán siglo XIX*. Madrid: Colección América, CSIC.
- MANSILLA, Lucio (2005). *Retratos y recuerdos*. (1° edición 1894). Buenos Aires: Paradiso, pp. 106-107.
- MARTÍNEZ, Ignacio (2019). "A combinação de escalas de análise para o estudo da formação do Estado e da Igreja no Rio da Prata". En *Revista USP*, n° 120, pp. 109-124.
- MÍGUEZ, Eduardo (2012). “Gestación, auge y crisis del orden político oligárquico en la Argentina. Balance de la historiografía reciente”. En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n° 9, pp. 38-68.
- MOLINA, Eugenia (2014). “Justicia de proximidad y gobierno político militar en la frontera. Equipamiento institucional del Valle de Uco (Mendoza) durante el proceso revolucionario (1810-1820)”. En *Mundo Agrario*, vol. 15, n° 30, pp. 1-29.

- MOLINA, Eugenia (2016). "Tras los pasos de la justicia. Algunos aportes de la historiografía de la justicia para el Río de la Plata tardocolonial y republicano temprano en relación con los procesos de estatalidad". En *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, n°16, pp. 126-157.
- MOLINA, Eugenia (2018). "Circuitos Comunicacionales, Prácticas Administrativas y Estrategias de Gobierno. Subdelegación de San Martín, Mendoza (Argentina), 1821-1859". En *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Pablo de Olavide*, n° 7, pp. 63-93.
- NANNI, Facundo. (2011). "Sesiones, interrupciones y debates. La Sala de Representantes de Tucumán en sus inicios (1822-1838)". En <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/espacioslegnanni.pdf>
- NAVAJAS, María José (2013). "La prensa tucumana durante el juarismo: disputas políticas y querellas judiciales". En *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, n° 13, pp. 111-127.
- PAZ, Gustavo (2003). "El gobierno de los "conspicuos": familia y poder en Jujuy, 1853-1875". En SABATO, Hilda y LETTIERI, Alberto (comps.) *La vida política del siglo XIX. Armas, votos y voces*. Buenos Aires: FCE. pp. 223-241.
- PIAZZI, Carolina (2011). *Justicia criminal y cárceles en Rosario (segunda mitad del siglo XIX)*. Rosario: Prohistoria.
- PIAZZI, Carolina (2012). *Vínculos sagrados, crímenes de sangre: mundo jurídico, administradores de justicia, imaginarios sociales y protagonistas. Desde la instalación de la justicia criminal letrada de 1ª Instancia hasta la sanción del Código Penal (Rosario, Argentina, 1854-1886)*. Tesis doctoral inédita. Rosario: UNR.
- PIAZZI, Carolina (2016). "La justicia ordinaria después del Cabildo en Santa Fe (Argentina). Diseño normativo y esbozo prosopográfico de jueces (1833-1852)". En *Americanía. Revista de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Pablo de Olavide*, Sevilla, n° 4, pp. 372-399.
- PIAZZI, Carolina (2017a). "Administración y materialidad: una etnografía del Juzgado del Crimen del Rosario (Argentina, segunda mitad del siglo XIX)". En *Historia Crítica*, n° 63, enero-marzo, pp. 53-74.
- PIAZZI, Carolina (2017b). "Organización administrativa de la justicia provincial, 1822-1933". En *Historia Institucional del Poder Judicial de*

- la Provincia de Entre Ríos (1573-2016)*. Paraná: Poder Judicial de la Provincia de Entre Ríos. pp. 105-124.
- PIAZZI, Carolina (2017c). "Agentes del orden público: jueces, comandantes y jefes de policías en la provincia de Santa Fe entre 1833 y 1854". En *V Jornadas Nacionales y I Internacionales de Investigaciones Regionales Interdisciplinarias "Enfoques para la Historia"*. Mendoza: INCIHUSA-CONICET.
- PIAZZI, Carolina (2017d). "Gobierno y régimen administrativo departamental: comandancias militares, jefaturas políticas, juzgados y policía (el caso santafesino en la segunda mitad del siglo XIX)". En *XVI Jornadas Interescuelas de Historia*, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- PIAZZI, Carolina (2018). "Santa Fe y Rosario como sedes de justicia ordinaria: organización administrativa y devenires de ambas circunscripciones entre los años 1850 y 1860". En Barriera, Darío (dir.). *Justicias situadas. Instituciones, agentes, culturas y espacios (entre el Virreinato Rioplatense y la República Argentina, 1776-1864)*. La Plata: FAHCE-UNLP. pp. 317-341.
- PLOTKIN, Mariano Ben y ZIMMERMANN, Eduardo (2012). (comps.) *Los saberes del Estado*, Edhasa, Buenos Aires; *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- PRO RUIZ, Juan (2013). "Considering the State from the Perspective of Bureaucracy: Lessons from the Latin American Sattelzeit". En Garavaglia, Juan Carlos y Pro Ruiz, Juan (eds.). *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing.
- RIVAS, José Antonio (2003). "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". En *Reflexión Política*, vol. 5, n° 9, pp. 37-46.
- ROMAIN, Bertrand (2015). "Historia global, historias conectadas: ¿un giro historiográfico?". En *Prohistoria*, n° 4, pp. 3-20 (2013).
- SABATO, Hilda (2014). "Los desafíos de la República. Notas sobre la política Argentina pos Caseros". En *Estudios Sociales*, n° 46, pp. 77-117.
- SOPRANO, Germán (2015). "El Estado en los extremos. Contribuciones de la historiografía hispano colonial y la antropología de la política al

- estudio del Estado en el siglo XX". En *Estudios Sociales del Estado*, vol. 1, n° 1, pp. 5-25.
- TERNAVASIO, Marcela (2010). "Limitar el poder: un dilema republicano. Reflexiones sobre el caso rioplatense durante la primera mitad del siglo XIX". En Palti, Elías (ed.) *Mito y realidad de la cultura política latinoamericana. Debates en Iberoideas*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 237-260.
- TERNAVASIO, Marcela (2016). *Gobernar la Revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. 2ª ed. Buenos Aires: Siglo XXI.
- WERNER, Michael y ZIMMERMANN, Bénédicte (2004). "Beyond comparison: *Histoire croisée* and the challenge of reflexivity". En Werner, Michael y Zimmermann, Bénédicte (eds.) *De la comparaison à l'histoire croisée*, Seuil, Paris.
- YANGILEVICH, Melina (2012). *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. Rosario: Prohistoria.
- YANGILEVICH, Melina (2017). "Justicia de paz y organización del territorio en la campaña sur de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX. Un diálogo con Juan Carlos Garavaglia". En *Prohistoria*, n° 28, pp. 73-94.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2007). "Centralización, justicia federal y construcción del Estado en la organización nacional". En *Revista de Instituciones, ideas y mercados*, n°46, pp. 265-292.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2010). "En tiempos de rebelión. La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880". En Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo –coordinadores- *Un nuevo orden político. Provincias y estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires: Biblos Historia. pp. 245-275.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2017a). "Constitucionalismo argentino, siglos XIX y XX: poderes y derechos". En Andrews, Catherine (coord.) *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. México: C.I.D.E./Secretaría de Relaciones Exteriores/Archivo General de la Nación.
- ZIMMERMANN, Eduardo (2017b). "Estudio Introductorio. Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional". En *Estudios Sociales del Estado*, vol. 3, n° 5, pp. 12-30.

