

Federalismo y República reales en tres décadas de presupuestos provinciales (Mendoza, 1853–1883)

*Luis Alberto Coria
Roberto Varo*

Universidad Nacional de Cuyo¹

Resumen

Se analizan aquí las transformaciones sufridas en la hacienda pública mendocina en particular como en el Estado en general. Allí advertimos cómo se transforma la estructura estatal y cómo se modifican también en este aspecto las finanzas públicas para permitir la existencia del régimen federal teniendo mucho que ver con ello la instalación de presupuestos anuales en el período estudiado y aún antes.

Se trata de demostrar en este ensayo si el régimen republicano y federal plasmado política y jurídicamente, y muy especialmente este último, pudo concretarse en Mendoza de manera efectiva, analizando a ese efecto lo ocurrido en la estructura estatal y en las correlativas finanzas públicas provinciales y federales, como así mismo en los resultados alcanzados.

Abstract

Here we analyze the changed that happened in the public finances in particular, as in the whole government. There we will see how the State structure is transformed to make the republic be possible and how are public finances modified to allow the republic principles and the federal regime be admitted.

And what was the budget's role we try to demonstrate if the republican and federal regime was really a fact for the province. Here, we analyze what happened with the changes in the government structure, in the public finances and in the results obtained.

Con la organización nacional de 1853, dada por el dictado de un estatuto supralegal en el que se consignaba el sistema representativo, republicano y federal de gobierno, se terminaba -teóricamente- con un largo período de transición desde las formas coloniales hispánicas. Ese período implicó largos desencuentros entre las provincias del interior y de éstas con Buenos Aires, como asimismo entre par-

¹ Los autores agradecen la vallosa colaboración en la obtención y procesamiento de datos de Daniel Ferrari.

tidarios de la continuidad monárquica y los defensores de la independencia o del sistema republicano. También entre aquellos que preferían un sistema centralizado de gobierno como el unitario -adoptado por ejemplo por Chile- u otro federal en el que las provincias mantuvieran sus gobiernos autónomos del central.

Pero una vez obtenida esa constitución debía experimentarse prácticamente con el nuevo sistema instaurado, para conocer su funcionamiento real y sus auténticas probabilidades de ser un régimen viable de gobierno. Buena parte de estas probabilidades se jugaban en las finanzas públicas provinciales como lo advirtiera atinadamente el polaco-norteamericano Miron Burgin,² al criticar el fracaso de Rosas al imponer al país la marca porteña del federalismo; sistema -con esa marca- con el cual no concordaban las provincias:

“Estas aceptaron el federalismo porque eran opuestas a las tendencias centralizadoras de la doctrina unitaria y porque quería una participación equitativa en los beneficios económicos de que disponía la nación. El federalismo arrastró al país en una oleada de indignación contra el monopolio económico y financiero de Buenos Aires (...) Pero sobre todo era un alegato en pro de una distribución más equitativa de la carga que imponía la adaptación al nuevo ambiente político-económico -posrevolucionario, y una reclamación de una economía nacional equilibrada”.

No obstante, el análisis de Burgin fue incompleto e imperfecto en muchos aspectos como lo ha señalado atinadamente Beatriz Bosch.³ Así por ejemplo, el citado autor no ofrece un cuadro de los distintos “distritos federales” y sus diversos intereses. Así consideramos que no era lo mismo la situación de las provincias litorales que las del interior, como tampoco dentro de estas últimas las limítrofes que las mediterráneas.

Analizaremos en el curso del trabajo las transformaciones sufridas tanto en la hacienda pública en particular como en el Estado en general. Allí advertiremos cómo se transforma la estructura estatal para adaptarse a la república, cómo se modifican también en este aspecto las finanzas públicas para permitir en forma conjunta la existencia de la república y del régimen federal teniendo mucho que ver con ello la instalación del régimen de presupuestos anuales. Este proceso no comienza en 1853, sino que se inicia mucho antes.

Las fuentes

Hemos empleado en este trabajo para la obtención de los gastos autorizados presupuestariamente y el cálculo de recursos respectivo aprobado por ley, documentación obrante en el Archivo de la Legislatura de Mendoza, Archivo Histórico de Mendoza y Registros Oficiales en materia de presupuestos ya se trate de proyec-

² Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, ed. Solar, Buenos Aires, 1975, pp. 358-359.

³ Beatriz Bosch, “Estudio Preliminar”, Paraná, octubre de 1959, en: Miron Burgin, *Aspectos...* op. cit., pp. 7-21.

tos de presupuestos o presupuestos aprobados, mientras que para las erogaciones efectivamente realizadas y los ingresos realmente recaudados -unos pocos años- hemos valido básicamente de los mensajes anuales del Poder Ejecutivo al inaugurar las sesiones de la legislatura, obrantes en el mismo archivo y también editados en algunos períodos.

Para el análisis de cada uno de los gravámenes consignados, hemos consultado las leyes impositivas vigentes en diversos ejercicios, pero particularmente las de 1855, 1857, 1861, 1864, 1866, 1869, 1873 y 1887, para contar con una referencia acerca de los parámetros de su aplicación. En cuanto a las fuentes bibliográficas se han consultado como antecedentes, la parte del libro de Masini Calderón referida a la historia provincial durante la presidencia de Mitre,⁴ en la que se analiza la hacienda local, presupuestos e impuestos en el período que va desde 1847 a 1874, el ensayo de Balán y López⁵ sobre el período 1873/1914 referido exclusivamente a la parte impositiva, y los artículos de Martínez,⁶ sobre las finanzas provinciales y su régimen fiscal en el lapso 1852-1862.

Existen dificultades en los archivos examinados para ubicar la ejecución de los diversos presupuestos, particularmente en los dos primeros decenios independientes o para encontrar estados globales de los mismos, sin que haya que rehacer totalmente la contabilidad fiscal de cada año. Es por ello, que el presente trabajo tiene el carácter de una versión preliminar, explicatoria del tema, en la cual se ha tratado de indagar a fondo sólo la fuente presupuestaria que ha sido la única disponible y servirá de base para una investigación ulterior más profunda si se cuenta con el apoyo necesario.

El presupuesto como resorte del sistema republicano y punto neurálgico del federalismo

En el período hispánico las erogaciones se realizaban conforme a las necesidades establecidas por las autoridades para cada momento, mientras que los impuestos respondían a lo estipulado en las leyes respectivas, sin que existiera un estado previo que incorporara los conceptos e importes autorizados a realizar -respecto al gasto- y el cálculo de las diferentes entradas del Fisco.

Ello era así como consecuencia de prácticas centenarias de la administración española y no porque no se conociera el uso del presupuesto público. En efecto, los antecedentes del mismo se remontan a la Carta Magna que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al rey Juan sin Tierra en 1215 (que luego confirmó su hijo Enrique III en 1264), en la cual, entre otras disposiciones, se estableció la obligación del soberano de recabar la previa autorización de sus súbditos para

⁴ José Luis Masini Calderón, *Mendoza hace cien años. Historia de la Provincia durante la Presidencia de Mitre*, Teoría, Buenos Aires, 1967, pp. 89-117.

⁵ Jorge Balán y Nancy G. López, "Burguesías y gobiernos provinciales. La política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1873 y 1914", en: *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre de 1997, vol. 17, pp. 391-435.

⁶ Pedro Santos Martínez, "Impuestos, patentes y contribuciones en Mendoza (1852-1862)", en: *Investigaciones y Ensayos*, N° 35, Buenos Aires, 1987, pp. 165-194 y "Notas sobre las finanzas públicas de Mendoza (1852-1862)", en: *Investigaciones y Ensayos*, N° 34, Buenos Aires, 1987, pp. 159-182.

imponer gabelas para hacer frente a las necesidades de la Corona. Si bien originariamente el pedido de autorización se refirió solamente a un aspecto parcial de lo que hoy comprende un presupuesto (los recursos), posteriormente se agregó el capítulo de gastos, porque pronto se arribó a la conclusión de que el problema no se limitaba sólo a las exacciones del soberano, sino más bien a los despilfarros en que incurría la Corte. Conforme a ese nuevo régimen, las autorizaciones presupuestarias comprendieron los capítulos de gastos y recursos, sentando de esta manera las bases de esta institución universal.⁷

Vemos que el presupuesto constituye un valioso elemento de control parlamentario de la gestión del rey o del departamento ejecutivo y de este modo del ejercicio del principio de división de poderes. En efecto, corresponde al departamento legislativo como representante del pueblo la aprobación del presupuesto y de los impuestos, limitando así el poder del gobierno y del Estado en general en su avance sobre los patrimonios e ingresos de los particulares.

Pero la existencia de la división de poderes caracteriza el sistema republicano de gobierno, al igual que la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los mandatos, etc. De este modo, el presupuesto constituye uno de los rasgos característicos del sistema republicano. No puede decirse que el mismo se instala intempestivamente después de sancionada la Constitución Nacional. De algún modo el sistema se había conformado en forma embrionaria entre 1820 y 1822. Así dice Cueto:

*“Con la separación de la Intendencia de Cuyo la provincia confirma de hecho, al Poder Ejecutivo en la persona del gobernador. En el mismo año convoca a un Cabildo Extraordinario que aprueba la formación del Poder Legislativo de Mendoza en la figura de la “Honorable Junta de Representantes”, en tanto que el Poder Judicial se concreta durante el primer gobierno de Pedro Molina (1822) al crearse la Cámara de Apelaciones en General”.*⁸

El proceso de afianzamiento institucional fue muy lento en los años de guerra civil, pero una vez organizado el país éste comenzó a consolidarse. Vemos así que a pesar de las irregularidades en los sistemas de elección de los representantes del pueblo y del propio gobernador, comienza a existir una gimnasia republicana y ésta se manifiesta precisamente en el trámite presupuestario, donde cada poder juega su rol.⁹

Así por ejemplo al tratar el presupuesto de 1854 la legislatura reduce en \$12.025 la propuesta del Poder Ejecutivo, llevando el total de \$83.370,76 a \$71.305,76.¹⁰ Con relación al presupuesto de 1856, la Comisión de Hacienda -integra-

⁷ Juan René Bach, *Enciclopedia Omeba de Contabilidad, Finanzas, Economía y Dirección de Empresas*, Omeba, Buenos Aires, 1967.

⁸ Adolfo Cueto, “Bosquejo institucional de Mendoza”, en: A. Cueto, Teresa Giamportone de Frau y Adriana Micale, *Historia institucional de Mendoza*, t. I: Gobierno y Hacienda, Archivo Histórico - F.Fil. y Letras UNC, Ed. Culturales de Mendoza, 1992, pp. 17-18.

⁹ El primer presupuesto que hemos encontrado es anterior a la constitución. Data de 1850 y fue confeccionado durante la administración de Mallea.

¹⁰ ALM, Carpeta N° 25, Archivo N° 966.

da al menos por Manuel Olascoaga, Juan Palma e Indalesio Rozas- elimina gastos y con ello el déficit previsto (suprimiendo incluso empleos) y por otro lado incrementa los sueldos del personal modificando así significativamente el proyecto del P.E.¹¹ En 1863, la Honorable Cámara Legislativa se toma su tiempo para analizar el proyecto del ejecutivo cumpliendo las tres lecturas previstas por la constitución circunstancia que comunica al gobernador en nota del 3 de setiembre, aprovechando la circunstancia para rechazar su presencia en el ámbito en la legislatura

"No puede la H.C. dejar de observar al P.E. que la presencia de S.E. en la Cámara ha sido recibida como un acto inucitado y no previsto ni por la Constitución, no autorizado por la costumbre, por lo que desearia que en lo suscecivo S.E. se evitase tal molestia haciendosé solo oir por medio de su Ministro".¹²

Al respecto dice el Dr. Correas:

"No obstante las buenas intenciones de Molina, de ajustarse a las leyes, y las premiosas necesidades de la provincia, no encontraba comprensión ni apoyo de la mayoría legislativa. Hubo una sesión tumultuosa, algunos oficiales y civiles injuriaron a legisladores, la tirantez llegó al extremo que el gobernador se presentó ante la cámara legislativa para ofrecer su renuncia si se le consideraba obstáculo en el común empeño de reconstruir la provincia y hacerla progresar. La digna actitud no agradó a los legisladores que si le ofrecieron su apoyo, lo amonestaron, en cambio, por su presencia en la sala, no autorizada en la constitución. La muerte repentina del Gobernador Molina puso término al conflicto el 25 de setiembre de 1863".¹³

¿Tuvo que ver su muerte con aquel conflicto?

Pero es en la faz del federalismo donde la provincia "estrenará" realmente un nuevo sistema. En efecto, la pérdida de los derechos aduaneros y de sus gravámenes vinculados al comercio interior, unidos a los diezmos sumaban casi la mitad de los ingresos del fisco. Por lo tanto, el desafío del sistema federal instaurado consistía en poder sustituir esos ingresos provinciales por otros nacionales o de algún otro modo financiar razonablemente los gastos, incluso no sólo para mantener su nivel sino para lograr una estructura que permitiera alcanzar los fines previstos por los constituyentes en el preámbulo de la constitución.¹⁴

¹¹ ALM, Carpeta N° 27, Archivo N° 1079.

¹² ALM, Carpeta N° 36, Archivo N° 1616.

¹³ Edmundo Correas, "Historia de Mendoza (1862/1930)", en: Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea (1862/1930)*, Historia de las provincias y sus pueblos, Primera sección, El Ateneo, Buenos Aires, 1967, p. 474.

¹⁴ Recordemos que dichos fines era constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad.

Las finanzas provinciales antes de la organización

En un trabajo anterior nos hemos referido extensamente al tema del epígrafe. Allí concluíamos que la provincia mantuvo básicamente durante los primeros tiempos independientes la estructura tributaria colonial, aunque incorporándole como gravámenes provinciales el ramo de carnes y el derecho de patentes y cerca de la mitad del XIX, los derechos de exportación. Esa estructura se mantuvo durante el período rosista y recién fue modificada en 1855.¹⁵

La prestación de servicios fue escasa y en algunos casos, como educación y sanidad, casi nula en algunos períodos. El equilibrio fiscal con un reducido nivel de gastos y baja presión fiscal fueron otras notas del período. Conforme a estos antecedentes los presupuestos no consignan empréstitos exteriores a la provincia ni subsidios.

Desde 1852 esta situación cambia. Veamos cómo se produjo este proceso. Desde 1847 todos los presupuestos superaban los \$58.000 y venían creciendo.

Por su parte, los recursos estaban referidos en su mayor parte a gabelas aplicadas al comercio interior y exterior que no podían aplicarse en el período constitucional. Veamos, como ejemplo lo que ocurría en 1851:

Derechos que dejarían de percibirse	32.647
Otros	<u>39.118</u>
Total	71.765

A partir de 1852 los presupuestos crecen pero disminuyen los recursos propios. Así se hace frecuente el déficit y comienza un período de subvenciones nacionales. Examinaremos el largo período de tres décadas, un período suficientemente extenso como para poder examinar los resultados de la estructura adoptada.¹⁶ Analizaremos por separado las erogaciones, los recursos y el equilibrio fiscal. Nuestro examen será efectuado en tramos parciales, pero a efectos de no perder la visión global del tema conviene visualizar primero el detalle de los presupuestos globales y sus resultados en anexo I.

Las erogaciones en las décadas siguientes

Podemos distinguir dos grandes períodos. El primero desde la organización hasta la crisis de 1873, situación que llega hasta terminar la década de los 70' que muestra una notoria austeridad y un lento crecimiento. El segundo desde principios de los 80' (año 1884) en adelante hasta más allá del período estudiado en este trabajo y al menos hasta 1913 de franco crecimiento. En este ensayo sólo corresponde analizar el primer tramo el que subdividiremos en dos.

¹⁵ Luis A. Coria, "Las finanzas provinciales en tiempos de Rosas", en: *Anales de la AAEP*, Mendoza, 1998.

¹⁶ El período examinado tiene también que ver con otros estudios de carácter más general que estamos realizando y que lo contemplan, pero también con la adopción de una estructura estatal más o menos definitiva y la separación San Juan y San Luis durante la crisis de 1820.

Respecto a este período contamos con los datos globales de los presupuestos de la mayor parte de los años -excepto 1859, 1862, 1863 y 1879- y con las partidas analíticas del grueso de los ejercicios en los que se conocen los totales con excepción de 1855 a 1858 y 1880. En cambio, hay pocos casos en los que contemos con los presupuestos realmente ejecutados, particularmente, en cuanto al detalle de los mismos. Esto ocurre principalmente en el período que va desde la organización hasta 1872. De allí en más puede conocerse -en general- la parte del presupuesto realizada y los recursos efectivamente recaudados, al menos de manera global.

Como vemos no son pocas las restricciones existentes. Pero por otra parte hay elementos de notoria estabilidad, como por ejemplo la planta de personal permanente, que dan una cierta certeza, al menos a los gastos mínimos. En algunos años es además posible conocer la ejecución del detalle tanto de gastos como de recursos. Con todos estos elementos es posible tener una primera aproximación bastante cercana de la realidad de las finanzas provinciales en el período estudiado, a pesar de las limitaciones señaladas.

En el período del título podemos dar como características generales una manifiesta austeridad en los gastos, posiblemente consecuencia de la existencia de recursos muy limitados. Así, en el anexo II, en donde se consignan los gastos expresados homogéneamente en pesos fuertes, vemos que éstos oscilan a valores nominales entre 70.293 pesos y 114.251 pesos. Deflactando esos importes por el índice de precios construido sobre la base de una canasta de bienes de consumo,¹⁷ con base en pesos de 1883, tenemos valores que varían entre 46.245 pesos para 1855 y 73.981 pesos para 1878. Pero, si obtenemos gastos per cápita la dispersión de valores se acota aún más oscilando entre un peso para 1855 ó 1864 y poco menos de 2 pesos en 1872 ó 1873, la ejecución de los gastos, obviamente es siempre menor que lo autorizado.

Esto desde el punto de vista cuantitativo. Desde el punto de vista cualitativo tampoco los cambios son tan grandes. Veamos para una mayor precisión dos períodos.

La etapa hasta 1869

Los presupuestos de este período reflejan la transición propia del cambio de sistema, aunque la estructura básica se mantiene. Dicha estructura está así constituida por los siguientes departamentos y/o servicios estatales: a) Poder legislativo, b) Poder ejecutivo, c) Poder judicial, d) Policía, e) Hospital, f) Cementerio, g) Instrucción primaria y h) Imprenta. Todos ellos conservan cierta estabilidad, tanto los gastos de los tres poderes, como su estructura y se observa una notable uniformidad en el hospital, en el cementerio y el servicio auxiliar de imprenta. Lo pro-

¹⁷ El índice de precios ha sido elaborado sobre la base de los datos e índices consignados en un trabajo anterior: Roberto Varo, Luis A. Coria y Carlos Colabello, *Los precios en Mendoza en el siglo XIX*, en: *Jornadas de Ciencias Económicas*, 1993, FCE, UNCuyo, p. 488, los que han sensibilizado los extremos de cada período para matizar los resultados.

pio puede decirse de la instrucción. No ocurre lo mismo con la policía que tiene notorios vaivenes entre 1853 y 1861.

Otro rubro con notables variaciones son las subdelegacias, que comienzan a llamarse subdelegaciones en los presupuestos desde 1858. También son variables -aunque se mantienen- los gastos en la Quinta Nacional y el Departamento Topográfico (que comienzan ambos en 1854), al igual que los gastos de culto, de carácter insignificante como los del cementerio. Las obras públicas son la principal variable de ajuste de los presupuestos, colocándose muchas veces con alto importe para luego realizar poco o nada.

Otros ítems del año 53 desaparecieron rápidamente con el cambio de estructura, como los de Aduana, al nacionalizarse este organismo. La lista militar también desaparecerá, aunque será sustituida. Veamos la composición de las erogaciones de este período. A ese fin conviene separar en gastos corrientes -más estables- y de capital.

Lamentablemente sólo contamos con la ejecución de muy pocos años, siendo éste un indicador más importante que el presupuesto. A fin de tener una idea del contenido de la estructura que da origen a las erogaciones y su evolución, comparemos el 54 y el 60, dado que el año 1853 aparece muy inflado, probablemente para tratar de obtener un mayor subsidio nacional.

Entre 1854 y 1860 el organigrama del Estado provincial y la correlativa planta de personal habían evolucionado del siguiente modo:

1860	Personal	1854	personal
1) Cámara legislativa	3	1) Sala de representantes	2
2) Poder Ejecutivo	9	2) Poder Ejecutivo	6
3) Tesorería	3	--	-
4) Policía	41	3) Policía	32
5) Departamento topográfico	1	4) Departamento topográfico	3
6) Cuartel de Infantería y Estado Mayor	68	5) Lista militar (estimado)	42
7) Poder Judicial	14	6) Poder Judicial	15
8) Juzgado General de Aguas	5	--	--
9) Subdelegaciones	87	7) Subdelegaciones	15
10) Culto	1	8) Culto	1
11) Hospital	10	9) Hospital	10
12) Cementerio	5	10) Cementerio	4
13) Instrucción pública	19	--	--
14) Quinta normal	-	11) Quinta normal	1
Total	256	Total	130

El gasto corriente pasó en ese lapso de 52.776,61 a 87.721,50, incrementándose sustancialmente la plantilla de personal. El importe no aumenta en relación a la cantidad de personal porque en algunos casos, por ejemplo instrucción en lo gastado se transforma de subsidios en sueldos. También porque los sueldos aumentan más que las otras erogaciones.

Vemos que el mayor gasto corriente es el fruto de mantener las estructuras de sueldos, más altos, e incrementar las de sueldos, más bajos, y la cantidad de reparticiones. Además de la Aduana han desaparecido los gastos del Ejército de línea, o sea de frontera, tarea que corresponde a la Nación, por la división institucional de funciones. En el presupuesto de 1850, por ejemplo, se contemplaban partidas para las fortalezas de San Carlos, Los Molles y San Rafael.

Casi todas las reparticiones se mantienen pero algunas se descentralizan, como en el caso del Juzgado General de Aguas, que se transforma en una nueva repartición distinta del Poder Judicial, de quien dependía antes el juez de aguas, tomeros y otros empleados. La instrucción primaria, que sólo era subsidiada en 1854, pasa a contar con preceptores de escuelas públicas pagados por el Estado. Lo que se denominaba de manera amorfa lista militar, cambia de forma y se reparte entre el Estado Mayor de Plaza (una suerte de grupo conductor de la milicia provincial, dependiente directamente del gobernador) y el Cuartel de Infantería que estará separado no sólo institucional, sino físicamente del primero, teniendo como finalidad la formación de los soldados.

Entre 1860 y 1869, el gasto se mantiene constante, aun en términos nominales. Así, la estructura del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial es bastante estable en este tramo, en 1853 participan con el 14,7% del presupuesto y en 1869 con el 17,3%. La policía en cambio presenta situaciones cambiantes oscilando entre el 5,3% en 1853 hasta el 29,5% en 1865. El gasto en subdelegacías también es oscilante incrementándose sustancialmente desde 1860 en que alcanza 18.878 pesos (20,2%), manteniéndose en niveles parecidos en los años siguientes.

Los cinco principales ramos de presupuesto en estos años son: Policía, Instrucción primaria y superior, Subdelegacías y municipios, Defensa de la ciudad (milicias), Poder Judicial y Poder Ejecutivo.

Para apreciar mejor la evolución de los distintos ítems, conviene consultar el Anexo III, en donde se ha volcado el contenido de algunos presupuestos de erogaciones de precio.

El lapso 1870-1883

En este lapso se mantiene básicamente la estructura estatal y el nivel del gasto. Este último sube entre 1864 y 1872-73, casi duplicándose el promedio por habitante, pero la crisis lo hace retroceder hasta el final de la misma llegando en 1880 al nivel per cápita de 1870, semejante al previsto en 1853 (1,38 en 1880 y 1,36 en los otros dos años).

En 1870, por ejemplo, se da la curiosidad de que se prevé el pago de sueldos para 25 diputados por única vez en todo el período analizado. Un rubro que mejora de modo permanente en este tramo es el de la justicia. En efecto, el importe de 7.000 a 8.000 que se venía previendo desde 1861 a 1870, se duplica en 1871 y 1872 (14.520 y 15.558 respectivamente) y se triplica en 1873 (21.352 pesos), nivel que luego declina un poco para llegar a 1881 con 16.477 pesos. Otro rubro de fuerte crecimiento desde 1873 es el de pago de la deuda pública con niveles que van desde

25.000 a 61.000 pesos bolivianos de 1877 (unos 40.000 SF).

Un párrafo aparte merece el presupuesto para instrucción pública. Luego de un bajo presupuesto en 1869 y 1870 (10.776 pesos en ambos casos), inferior inclusive a los presupuestos usuales dados desde 1864 a 1867 (siempre superiores a 12.000 pesos e inferiores a 14.600) y el excepcional de 1868 en el que las previsiones llegan a 22.000 (como consecuencia de contemplar una partida de 10.300 pesos para un establecimiento de educación de artes y oficios), repunta sustancialmente en 1871. En efecto, en ese año llega a 28.739,50 y en el siguiente a 30.290 para declinar luego a 17.590 en 1873 -año en que comienza la crisis- y los subsiguientes pero manteniéndose en ese nivel. De este modo, en 1876 llega a 16.140. En 1877 y siguientes aparecen presupuestos muy menguados de 6840, situación que se mantiene en los años sucesivos. Así por ejemplo, en 1881 se preveían sólo 4.940 pesos. Ello tiene que ver seguramente con la Ley sancionada en 1872, denominada "Ley de Educación de la Provincia" por la cual el gobierno

"dejaba la educación primaria a cargo de la Superintendencia General de Escuelas, con un Superintendente, un Visitador y Comisiones Escolares en los departamentos. Como lo establecía la Constitución provincial, ponía en manos de las Municipalidades la dirección local de la enseñanza donde aquéllas existieran; procuraba hacer efectiva la asistencia obligatoria de los alumnos compeliendo judicialmente a los padres;"

Pero la parte más importante, a los fines de este trabajo, eran las normas relativas al financiamiento escolar:

"fijaba una renta permanente para educación integrada por los antiguos recursos y otros nuevos en ese fin: subvenciones nacional y provincial; producido de derecho de testadores y de herencias transversales; todos los bienes de temporalidades; las capellanías laicas y obras pías cuyo objeto hubiera dejado de cumplirse por los que las poseyeron y los legados y donaciones".¹⁸

La participación de los principales rubros se mantenía similar al anterior. Si tomamos las partidas y vemos a qué finalidades respondían, el orden de participación -si consideramos representativo el presupuesto de 1875- era el siguiente:

¹⁸ Juan P. Ramos, "Historia de la Instrucción Primaria en la República Argentina (1810-1910)", en: *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, Mendoza, 1937, t. VI.

	\$	%
Seguridad y defensa	63.209,75	30,13
Justicia	30.204,16	14,40
Dirección Ejecutiva (Administración)	19.675,00	7,15
Subdelegacías y municipios (parte civil)	12.527,69	8,20
Educación y culto	19.620,00	9,35
Infraestructura y Medio ambiente	15.360,00	7,32
Deuda pública interna	25.628,16	12,22
Administración fiscal	<u>7.800,00</u>	<u>3,72</u>
	194.024,76	92,49
Otros rubros	<u>15.722,00</u>	<u>7,50</u>
Total	209.746,76	100,00

En el primer ítem se incluyen no sólo los montos para policía y cuerpo de gendarmes de la ciudad sino los destinados a guardia nacional, parque, banda de música y buena parte de los importes de las subdelegacías, destinados mayormente al pago de sueldos de oficiales, sargentos, soldados y su equipamiento. Finalmente se contemplan aquí las sumas para las penitenciarías.

En la justicia se incluye no sólo la Cámara respectiva con sus tres camaristas, con jueces, secretario, escribiente y portero, sino los del Juzgado de letras con su juez y su portero, el Juzgado del Crimen -con igual personal, más un receptor- y los departamentos complementarios como eran la Fiscalía Pública, la Defensoría General y la Oficina Conservadora o si se quiere de archivo.

Dentro de la Administración general tenemos las partidas destinada al Poder Ejecutivo, a los Ministerios de Gobierno y Hacienda, la Tesorería y la Contaduría. Dentro de las subdelegaciones se contemplaron las erogaciones de 12 departamentos, entre los que no está la ciudad (Las Heras, Guaimallén, San Vicente, Luján, Maipú, Tupungato, San Carlos, San Rafael, San Martín, Junín, La Paz y Rosario).

La partida de instrucción pública que llegaba a 15420 pesos no contenía sino para las escuelas o preceptores, sólo los sueldos del superintendente, 3 visitantes de secretario, un tesorero, un escribiente y un portero, subvenciones a alumnos becados en la escuela del Paraná (4) y de Tucumán (4), además de viáticos y otros gastos. Eso era así desde el presupuesto de 1873 en el que sólo aparecía además del personal de supervisión una subvención de 11.000 pesos. En 1872, en cambio, constaban los sueldos de 41 preceptores y un ayudante, el alquiler de 19 casas, la subvención en 5 escuelas, la refacción de 4 casas y la construcción de un número igual.

Los recursos

Este constituye quizá el punto más crítico de las finanzas provinciales ya que las posibilidades de conformar una estructura estable del Estado depende de una provisión adecuada y oportuna de los fondos. Dichas sumas provinieron en el período analizado, básicamente de ingresos tributarios provinciales aunque existieran pequeñas sumas por otros conceptos como ventas o alquiler de tierras, temporalidades, intereses, etc. También existieron aportes del tesoro nacional, particularmente en la primeras décadas de sanción de la Constitución Nacional.

Situación existente al organizarse el país

Antes de sancionarse la constitución nacional, Mendoza tenía una serie de recursos vinculados al comercio exterior (la aduana en la frontera con Chile era de la Provincia) e interior, como asimismo al desplazamiento de personas, a la producción agropecuaria que conforme a la Cara Magna debía derogarse. Veremos algunos ejemplos de dichas gabelas: a) Derechos de internación del exterior, b) Derechos de internación del interior, c) Derechos de extracción de animales al exterior, d) Derechos de extracción de cobres al exterior, e) Derechos de extracción de plomos al exterior, f) Alcabalas del exterior, g) Alcabalas del interior, h) Derecho de licencias y peajes, i) Diezmos, j) Entrada de carretas y mulas cargadas.

Por otro lado, existían otros recursos con los cuales nada obstaba a su continuidad. Así podemos mencionar los siguientes: a) Patentes de abasto de carne, b) Patentes de casas públicas, c) Papel sellado, d) Carcelajes, e) Alcabala de ventas particulares, f) Arriendo de terreno y venta de terrenos y otras especies, g) Prorrata (cobrado hasta 1856, abolido en 1857 y sustituido por un impuesto a la tierra), h) Peajes o pasaportes cobrado hasta 1863 (MC 103).

Los ingresos así disponibles se traducían en unos 70.000 pesos anuales, como hemos consignado más arriba para 1851.

La crisis de 1855 y la reforma fiscal

En un primer momento de vigencia de la constitución, el cumplimiento de su mandato pone en crisis los recursos del gobierno provincial. Así el gobernador Pedro Pascual Segura en su nota a la legislatura del 27 de febrero de 1855 destaca las causas que a su juicio han llevado a esa crisis:

-La organización nacional exigió imperiosamente la nacionalización completa de los derechos aduaneros de exportación exterior que antes percibía la provincia, y esta medida constitucional nos privó de la principal fuente de entradas con que antes subveníamos a las necesidades de nuestro orden económico.

-Declaró retribuíbles muchos servicios, que antes se exigían a los ciudadanos sin compensación alguna, y exigió también en otros varios aspectos a los gobiernos de las provincias nuevas condiciones en la protección de todos los dere-

chos civiles y políticos de particulares. Estas disposiciones vinieron a hacer más costoso el régimen administrativo de la nuestra.

-Más tarde, la necesidad de dar protección a la industria pastoril y agrícola llevó a suprimir el diezmo al soberano congreso constituyente.

-La necesidad de facilitar la movilidad de los individuos dentro y fuera de la república y con ello la de la industria y del comercio hizo abolir la traba odiosa del pasaporte, lo que igualmente vino a privar a la Provincia de otro ramo de sus rentas.

-A todas esas causas, agregaba las exigencias de todo género que había creado la nueva vida de libertad institucional, progreso y mejoras en que había entrado la provincia.¹⁹

A fin de sobrellevar la grave situación financiera, el gobernador Segura proponía una reforma fiscal cuyo principal cambio estaba dado por la creación del impuesto o contribución territorial, como asimismo la creación de nuevas patentes. En su mensaje del 27 de febrero del '55, el mandatario señalaba que no habiéndose aprobado el proyecto de ley no había con qué pagar los gastos del servicio público a partir del siguiente mes. La urgencia era aún mayor por las características del impuesto: "Una reforma rentística de esta clase exige trabajos preparatorios e indispensables; creación de nuevas oficinas, recolección de numerosos datos, registro de propiedades y capitales y diversos trabajos previos, para lo que el Ejecutivo no está autorizado por la Legislatura ni provisto por ella de los recursos necesarios al efecto.

En el mismo mensaje el gobernador menciona como presupuesto aproximativo de las entradas y salidas de caja para ese año, que los gastos puramente ordinarios, ascenderían a la suma de \$54.619, mientras que las entradas sólo llegarían a \$31.321 con un déficit de \$23.298. En el presupuesto de 1854 los principales recursos propios habían sido las patentes de casas públicas y las patentes de abasto de carne, al igual que el papel sellado. También era esencial la deuda de la caja nacional, esto es, el aporte esperado del tesoro federal.

Veamos un detalle:

Patente de casas públicas	7.900,00
Patente de carnes	12.000,00
Papel sellado	11.100,00
Otros impuestos locales	14.215,00
Ingresos no tributarios	2.326,00
Deuda de caja nacional	<u>25.458,94</u>
	72.999,94

A pesar de haber sido aprobada, la reforma no dio muchos frutos en ese año ni en los siguientes.

¹⁹ Reproducida en: Lucio Funes, *En tiempos de la Confederación*, Best, Mendoza, 1939, pp. 347-354.

Recursos desde 1855 a 1890

A pesar del proyecto existente, el presupuesto final aprobado para 1855 asciende a más de 70.000 pesos y nunca bajó de ese importe. Conviene a los fines de una mayor ilustración estudiar la evolución de la recaudación y la estructuración del sistema impositivo.

El sistema tributario conformado

Ya hemos expuesto cuáles eran los recursos anteriores a la Constitución Nacional que continuaban después de su vigencia y a los que se les incorporaba el impuesto territorial. Conviene repasar no obstante la estructura de cada uno de estos gravámenes para poder conocer mejor cual era el potencial impacto de los mismos, sobre la actividad económica, el comercio y la distribución del ingreso. Examinaremos cada uno de ellos.

Patente de casas públicas

Constituía una suerte de licencia o permiso que los negocios, o a veces los profesionales u oficios y como veremos, también los vehículos, debían pagar para poder ejercer su actividad en los primeros casos y para circular en el segundo. El pago de la patente y por lo tanto la habilitación respectiva debía acreditarse no sólo mediante la presentación de recibos sino de una constancia que entregaba el gobierno y debían exhibirse en lugar visible al público usuario de los servicios.

En los primeros tiempos siguientes a la organización, estas patentes que se pagaban anualmente, eran de montos muy reducidos oscilando entre los \$5 y los \$50 para los negocios y entre \$1 a \$12 para los carruajes entre 1857 y 1864. A modo de ejemplo consignamos una planilla con la recaudación del año 1859 en la que se advierte el aporte de cada actividad a la recaudación:

Patente de negocios recaudados en 1859²⁰

	Cantidad	Promedio	\$
Tiendas de vara y peso	50	27	1.350
Almacenes por mayor	2	50	100
Almacenes y boticas	57	18	960
Pulperías	245	20	5.050
Molinos	34	26	892
Venta de licores (en casas y cable)	13	18	240
Cafés y billares	6	12	72
Nieverías, panaderías, canchas de bolas, harinerías	23	10	242
Hornos de ladrillos, hojalaterías, fonterías, albañilerías, fábrica de fideos, obrerías, lomillerías, talabarterías, telares, confiterías, barberías	99	6	567
Sastrerías, carpinterías, platerías, herrerías, carrocerías, sombrererías, joyerías, relojerías, zapaterías	74	6	452
Barracas de martillo	1	25	25
Casas de gallos	3	5	15
Carros, coche y carretillas	214	5	1.126
Total			11.091

²⁰ Hemos reelaborado ligeramente los datos que sobre el particular consigna Pedro S. Martínez, "Impuestos, patentes... op.cit. p. 193 y MENDOZA, Dirección de Estadísticas, *Anuario* 1887, pp. 115-117.

Esos montos aumentan luego sustancialmente, así por ejemplo los acopiadores de frutos de primera clase pagaban \$150 anuales, las boticas con droguería de primera \$50, los corralones hasta \$100 al igual que las herrerías y carpinterías de primera. Los bancos tributaban el medio por ciento sobre el capital y las fábricas y molinos hacían contribuciones que iban desde \$20 a \$250. Los promedios consignados muestran aproximadamente las patentes anuales de cada negocio, por ejemplo: almacenes al por mayor pagaban \$50, las tiendas de vareo \$30 y las de vareo solamente \$20.²¹

Patentes de abasto de carne

Los asientos de carne pagaban en, 1857, 10 reales diarios hasta el río Mendoza y 4 reales fuera de sus límites, esta última tasa se extendía a toda la provincia en 1861. En 1864 se pagaban 8 reales diarios por establecimiento salvo los departamentos de San Carlos, San Rafael, La Paz y Tupungato que lo hacían por la mitad.

A fin de dar una idea de la importancia de este gravamen en los primeros tiempos, consignamos la recaudación del mes de enero de 1853,²² en todo el ámbito provincial:

Ciudad

11 patentes de puestos de carne a 38 pesos 6 reales c/u = 426 p1r.

Campaña

20 patentes de puestos de carne a 27 p 1r c/u = 542 p4r

Total = 968 p5r

Si prorrateamos a 12 meses lo recaudado llegamos a 11.623 pesos con 4 reales, importe similar a los montos estimados en estos años en el cálculo anual.

Papel sellado

Era papel timbrado para su utilización en instrumentos públicos o privados, cuyo costo variaba según la cuantía e importancia de los escritos y se usaba en Mendoza desde el siglo XVII, al menos. Constituía un monopolio de Estado y había varias clases de papel.²³

Desde 1856 regía la ley sancionada por el Congreso Nacional a fines de 1855 por la cual se establecía 6 clases de papel sellado en todas las aduanas y oficinas nacionales cuyo valor oscilaba entre 1 y 2 reales, la primera y ,desde \$1 a \$10 por foja, las restantes. Esta norma fue sustituida para el año 1857 manteniendo en general las categorías de papel imponiendo su uso en función de los actos instrumentales.²⁴

Ese papel sellado como era utilizado para cobrar el impuesto provincial debía llevar desde 1862, además del escudo de armas de la Nación, que venía estampado cerca del ángulo superior, la expresión de la clase de papel, el año al que co-

²¹ José Luis Masini Calderón, *Mendoza...* op. cit., p. 96.

²² Archivo Mendoza, Época independiente, carpeta 274.

²³ Luis A. Coria, *Las finanzas provinciales en tiempos de Rosas*, en: Resúmenes XXXIII Reunión Anual AAEP, Fac. Ciencias Económicas UNCuyo-Mendoza, 1998, p. 25. Trabajo completo: web site:www.aaep.org.ar.

²⁴ Pedro Santos Martínez, "Notas..." op cit., pp. 174-178

rrespondía y el valor del sello según la ley, mientras que a la derecha el gobierno provincial colocaría un timbre blanco con la inscripción provincia de Mendoza circulando el dibujo de un volcán.

Ese impuesto se había ampliado y lo continuaría haciendo en el futuro. Así, por la ley de 1887 se establecía que: las letras de cambio, fianzas, cartas de crédito, pagarés, certificados, letras de depósito y en general obligaciones de pago extendidas en Mendoza, deben pagar un impuesto de sellos conforme a una escala que iba desde 0,10 m/n para documentos de \$20 a \$100, hasta \$50 para documentos desde 40.001 a 50.000 m/n. Para documentos mayores se tributaba sobre el contrato con obligación el uno por mil. Las copias de instrumentos públicos debían extenderse por la tercera parte del valor de la escala. Los contratos sobre muebles debían también extenderse en papel sellado. Si el contrato acreditaba pagos periódicos la tasa se elevaba al 2 por mil. También las transferencias de bienes raíces pagaban según la escala.

Las actuaciones judiciales estaban sujetas al sello de 75 centavos por cada foja y en algunos casos un peso. Los recibos debían llevar, en el caso de 50 pesos para arriba una estampilla de 5 centavos inutilizada con la fecha del recibo o cuenta. Las escrituras autorizadas por escribano debían llevar una estampilla de 20 centavos en el margen de la matriz e inutilizada con su firma. Contaduría debía sellar pagarés, letras y obligaciones de pago antes de ser firmadas, acompañadas o pagadas. Los títulos de contadores, farmacéuticos, corredores, receptores y ensayadores llevaban un sellado de veinte pesos m/n. Se elevaba a 25 en el caso de los notarios, escribanos y agrimensores y a 40 en los de abogados, procuradores, ingenieros y médicos. Los títulos por derechos de agua pagaban 5 centavos por hectáreas. Los certificados que otorgaran los archivos de la provincia pagarían un peso.

En las mensuras de tierras correspondía el sellado de un peso por legua cuadrada o fracción en toda petición al respecto. La multa por dejar de cumplir la ley normalmente era de 10 veces el impuesto dejado de oblar, sin perjuicio de la reposición. El papel sellado contenía normalmente impreso el año y debía utilizarse dentro del mismo.

Impuesto territorial

Se trataba de un gravamen sobre los terrenos. En 1857 la tierra labrada pagaba 4 reales por cuadra; los sitios o fracciones de cuadra, 2 reales. Estaban exentos los terrenos de San Rafael, La Paz (hasta la acequia primera de Mallea) y Uspallata. En 1864 todos los terrenos labrados pagaban 2 reales por cuadra con excepción de San Rafael, La Paz, Tupungato y sitios deshabitados de la antigua ciudad, los cuáles estaban eximidos.²⁵ En 1866 este gravamen se transformó en un impuesto de contribución directa ya que se pagaba sobre los capitales existentes en la provincia que no pagaban patente conforme al siguiente detalle:

Ganados: 6 por mil sobre su avalúo.

Terrenos cultivados: 4 por mil sobre su avalúo.

Edificios: 2 por mil sobre su avalúo.

Otros capitales no enumerados que no paguen patente: 4 por mil.

²⁵ José Luis Masini Calderón, *Mendoza...* op. cit., p. 97.

En el futuro la aplicación de la ley se simplificaría. Así, en 1887 toda propiedad rural o urbana pagaría un impuesto del 5 por mil sobre su avalúo. El impuesto se abonaría en la Receptoría General o en la del Receptor de su departamento. Los receptores tendrían además de su sueldo, un 25% del gravamen recaudado, lo que revela las dificultades para hacerlo.

Evolución ingresos

Como puede advertirse de la mera lectura del anexo V, en la mayor parte del período prevalecían las patentes como principal ingreso tributario y dentro de éstas, la de abasto de carne hasta 1870. Con posterioridad las patentes de carne recaudadas por la provincia disminuyen y el grueso de ella pasa a ser una renta municipal.

Recién en 1887 las patentes resignan el primer lugar como recurso al ser desplazadas por el impuesto territorial que se mantendrá en ese sitio hasta 1896.

Por otro lado, otro rubro significativo en los primeros tiempos posteriores a la organización y hasta 1876 está dado por las subvenciones nacionales las que oscilan normalmente entre \$13.000 y \$25.000 por año.

A partir de 1867 dichas subvenciones se desdoblan en una de carácter general y otra destinada a la instrucción primaria. Estas subvenciones compensan aunque sea parcialmente la pérdida de recursos generada por la desaparición de las aduanas provinciales y suponemos también por la realización de gastos nacionales de carácter local, como se lo expresa, por ejemplo, en algunos de los rubros del presupuesto de 1854.

Pero finalmente, la presión fiscal es mínima oscilando en pesos de 1883 entre 70 centavos y 1,80 pesos por habitante en el período bajo análisis (Ver anexo IV).

El equilibrio presupuestario

Los presupuestos de la provincia correspondientes a los primeros años posteriores a la implementación del régimen republicano y federal, muestran un permanente desbalance de los recursos a contar desde 1853, con excepción de 1854 en el que aparece un pequeño superávit y 1856, en el cual el déficit esperado es mínimo. En los años 68 y 69 se retorna al equilibrio fiscal pero sólo transitoriamente ya que en los años siguientes de 1870 a 1876 se vuelve a las cuentas en rojo. El período de 1877 a 1881 es un tramo de presupuestos balanceados, mientras que en 1883 y 1884 se vuelve al saldo negativo de las cuentas públicas.

¿Qué explicación podemos dar a esta política de permanente planeación de presupuestos desequilibrados? Aparentemente la proyección de gastos muestra los planes del gobierno, sus objetivos en cuanto a la estructura estatal deseable, a los servicios públicos que se pretenden satisfacer, a las obras y trabajos que el Poder Ejecutivo o la Cámara Legislativa consideraban necesarios realizar. Pero el arbitraje respecto a qué objetivos se alcanzarían finalmente, le correspondía (frente a una mayor cantidad de gastos que de recursos) indudablemente al gobernador. Este arbitraje, no obstante, se verá limitado por la estructura de personal existente al

cual debían abonarse los sueldos todos los meses. Fuera de ello había cierto grado de libertad para la gobernación para decidir qué compromiso se encaraba definitivamente, lo cual queda reflejado en las pocas ejecuciones de presupuestos que hemos podido conocer, en las cuales las erogaciones efectivamente realizadas son notoriamente menores a las autorizadas. Así por ejemplo veamos lo ocurrido en 1874 y 75 y desde 1880 a 1883, en pesos bolivianos:

Año	Gastos	
	Presupuesto	Ejecutado
1874	273.073	130.150
1875	210.652	146.514

Fuente: Mensaje de 3-2-76.

Por otra parte, los gravámenes y otros ingresos efectivamente recaudados solían superar los montos calculados a priori. De este modo los déficits reales, en general eran inferiores a los presupuestados, revelándose así una gestión prudente de las finanzas, no obstante lo cual a fuerza de reiterarse los mismos, se caía en la necesidad de la deuda pública y esto hacía que todos los años debieran contemplarse partidas de amortización de esa deuda o de sus intereses. También a veces se generaba una significativa deuda flotante como la registrada para amortizar en el presupuesto 1864, que llegaba a \$23.000. Esa amortización de la deuda constituye una constante en todo el período bajo examen y pone algunas dudas sobre la concreción de los compromisos asumidos por la Nación al adoptar la forma federal de gobierno. Sin embargo, cabe aclarar que una parte de esa deuda se había generado antes de la organización.

Las erogaciones asumidas por el Estado nacional

Conforme al régimen federal, no sólo existen recursos nacionales sino erogaciones de igual tipo. Alberdi es sumamente claro al clasificar y dividir los gastos.²⁶ La regla es que **todo gasto es local o provincial**, mientras el nacional es esencialmente **excepcional**, limitado a los objetos y servicios declarados por la Constitución, como una delegación que las provincias hacen a la Confederación. Obedece ello a la sabia regla de la administración de que gasta siempre mal el que gasta de lejos. Pero no sólo hay gastos generales para la Nación sino que existen gastos locales de carácter federal. Así cita entre otros a los gastos del servicio de aduana, del correo y del ejército.²⁷ Deberíamos agregar los de percepción de otras rentas nacionales.

En el período bajo examen encontramos gastos originados en el territorio mendocino o que lo beneficiaban, incluidos en el presupuesto federal. Veamos un ejemplo:²⁸

²⁶ Juan Bautista Alberdi, *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su constitución de 1853*, Esc. de Ed. Económica, Buenos Aires, 1977, pp. 283-298

²⁷ *Ibidem*, pp. 284-285

²⁸ Pedro Santos Martínez, "Notas sobre las finanzas...op. cit..

Erogaciones	185	186
<u>Correos</u>		
Sueldos, gastos de postas en la carrera a Chile, alquiler y otros	2.18	2.51
<u>Caminos federales</u>		
Apertura nuevo camino al litoral y reparación del de Mendoza a Chile	10.00	5.00
<u>Administración de Rentas nacionales.</u>		
Sueldos y gastos en Mendoza y Uspallata la Chimba y Portillo	6.97	4.78
<u>Gastos Obispado de Cuyo</u>		
Sueldos y otros gastos	17.74	23.94
Totales	36.899	36.23

Conforme al detalle precedente vemos que el Estado Nacional asumía efectivamente los gastos de correo, de percepción de rentas nacionales (básicamente derechos aduaneros), de construcción y reparación de caminos internacionales e interprovinciales y de culto (a nivel interprovincial).

Metas alcanzadas al final de tres décadas de gobierno republicano y federal

Como señalamos anteriormente la vigencia real del federalismo en la provincia no puede establecerse sólo por la mera existencia jurídica y política de un gobierno autónomo, éste es capaz de dictar sus propias leyes para sus habitantes a través de su departamento legislativo y de administrar los servicios destinados a la colectividad. En efecto, es necesario además alcanzar los fines para los cuales fueron establecidas esas instituciones tales como una unión duradera de las provincias, una efectiva justicia, una paz interior, una seguridad notoria para las personas y sus bienes, etc.

A través de los mensajes de los gobernadores que rigieron los destinos provinciales al final de los tres decenios señalados, podemos obtener conclusiones al respecto.

Constitución de la unión nacional

En el mensaje dado al abrir el primer período de sesiones ordinarias de la Honorable Cámara Legislativa, el gobernador señalaba a los diputados que estimaba de primordial interés el "estrechar los vínculos que forman la unidad de la República". A ese efecto destacaba el mantenimiento de relaciones de amistad y respeto con el gobierno federal acatando la constitución y las leyes nacionales y cooperando como agente natural en lo que había sido de su resorte en la ejecución de los proyectos federales. De igual modo señalaba el cultivo de relaciones de confraternidad con las demás provincias y la inexistencia de hechos que hubieran alterado "un solo día la paz interprovincial".

Administración de justicia

Según el mismo mensaje la civilización moderna no penetra "allí donde no reina la justicia, y donde la supremacía de la ley no se levanta sobre todas las cabezas, haciendo respetar y dando a cada uno lo que es de su inviolable propiedad".²⁹ Indica que "carecíamos de una ley procedimental adecuada y completa, y de otra que prohibiese los funestos itinerarios y reglamentase las regulaciones judiciales que eran una fuente inagotable de explotaciones inícuas". Y que todo ello se ha resuelto en el año de 1880. Y concluye el tema: "rije actualmente una sábia Ley de Procedimientos, otra sobre Reguladores, otra prohibiendo los interinatos por más de tres meses, y fijando las condiciones requeridas para ocupar puestos en la majistratura".³⁰

Agrega que el Superior Tribunal de Justicia, en uso de sus propias atribuciones, ha dictado importantes acuerdos reglamentando la marcha de todas las oficinas judiciales. Indica respecto a los tribunales que todos los Jueces ejercen sus funciones en calidad de propietarios y que todos los Tribunales marchan al día, cosa que no acontece en ningún otro pueblo de la República. Respecto a la Justicia de Paz, conforme a la nueva ley "los habitantes de la campaña tienen justicia pronta y barata", habiéndose dictado un Manual para esa Justicia.

Paz interior

Siempre siguiendo con el mensaje de Villanueva, éste reflexiona sobre la importancia de la conservación del orden público y de la paz doméstica, y en consecuencia de la organización de la Policía de Seguridad. Indica que: "para ejercer una vigilancia más estricta, se han creado varias Comisarías en la ciudad y campaña, y han recorrido á esta distintas partidas policiales de la capital cuando las necesidades públicas así lo han requerido". Para mejorar el funcionamiento de la misma remite a la Cámara un proyecto de Reglamento de Policía para llenar vacíos del anterior y salvar inconvenientes.

También hace reflexiones sobre la utilidad de la Guardia Nacional: "Bástame recordaros que no ha mucho ha servido para mantener el orden público, turbado en distintos puntos de la Nacion, y no pocas ocasiones ha servido tambien para repeler, en defecto de las tropas de línea ó á la par de estas, las invasiones de los indios en el Sud de la Provincia".

En otro capítulo indica la necesidad de la construcción de un nuevo edificio adecuado para la Cárcel Penitenciaria, lo que hacía difícil evitar la evasión. Destaca el establecimiento de un reglamento para destinar atribuciones del Alcaide o Director y sus relaciones con el Juez del Crimen, el Jefe de Policía y otras autoridades.

²⁹ *Ibíd.*, p. 5.

³⁰ *Ibíd.*

Promoción del bienestar general

Alberdi restringe prácticamente este objeto a la realización de las obras públicas.³¹ No obstante, la propia constitución provincial al declarar obligatoria la educación primaria y las leyes locales que disponen otros fines tales como salud pública, previsión social, promoción del interior de la provincia, lo amplían de modo sustancial.

Obras públicas

En los diversos presupuestos se contempla la realización de diversas construcciones o trabajos de reparación de bienes públicos para posibilitar el cumplimiento de los servicios. Así, por ejemplo, en el tan trillado mensaje, se menciona la construcción de un camino desde Palmira hasta el carril hacia el sur para impedir que "las grandes creces del Río Mendoza" incomuniquen a los departamentos del sur. También menciona la terminación de los edificios de la Escuela Nacional de Maestras y de otra escuela en Guaymallén y la casi terminación del Hospital Público. Menciona también la conclusión del canal en La Paz y refacciones en varios edificios públicos.³²

Promoción del interior de la provincia

Los presupuestos contemplan la cobertura de partidas para las subdelegaciones o municipios. En el mensaje que hemos tomado de modelo se deja constancia de la creación del nuevo departamento denominado Tunuyán, lo que incluyó la delineación de la nueva Villa y la construcción de una casa departamental.

También el mensaje incluye la sanción de un Código Rural bajo la denominación de ley de Estancias y Corrales públicos que abarcaba no sólo la ganadería sino todo tipo de terrenos de labradores favoreciendo el desarrollo de la agricultura y ganadería.³³

Educación común

En tres décadas de organización se parte de una situación de inexistencia, prácticamente de escuelas públicas, a principios de los '50 -y con muy pocas privadas- a otra en 1880, en que como dice el mensaje, se cuenta con recursos humanos y materiales suficientes. Dice el gobernador: "Funcionan actualmente 55 escuelas en la Provincia, rejentadas por maestros diplomados, y todas ellas están perfectamente dotadas de cuantos útiles necesiten".³⁴

³¹ *Ibíd.*, pp. 286-288.

³² Mensaje, pp. 16-17.

³³ Mensaje, p. 11.

³⁴ Mensaje, p. 6.

Asegurar los beneficios de la libertad

Aunque este es un capítulo en el que faltará mucho camino por recorrer algunas cosas se van logrando. Así en el aludido mensaje se hace referencia a una nueva ley de imprenta que deroga la tiránica norma anterior y que reglamenta el ejercicio de la libertad de prensa.

Resumen y conclusiones

Al cabo de tres décadas de organizarse el país bajo la forma republicana y federal, la Provincia funcionaba bastante razonablemente, tanto en lo relativo a la división de poderes, a la limitación de los períodos de gobierno y a la publicidad de los actos de gobierno. Ello se había logrado a pesar de que las divisiones del país habían continuado después de 1853 y hasta fines de la década de 1860. Tampoco la crisis de 1873 y su larga secuela de varios años pudo impedir lograr esos objetivos republicanos.

En cuanto al punto central de este trabajo de si el régimen federal era efectivo, o si se quiere si la realidad alcanzada cubrió las expectativas tenidas en cuenta al organizarse la Nación, en el corto período de tres décadas, resulta difícil dar una respuesta categórica, al faltar más elementos de análisis. No obstante, con los disponibles parece razonable contestar afirmativamente al punto planteado.

A ese efecto, se trató de un juego de negociaciones -a veces en condiciones no igualitarias- entre el Gobierno Federal y las Provincias por el cual se fue construyendo la Nación moderna. En efecto, luego de analizar lo ocurrido a lo largo del período estudiado, advertimos que estamos en presencia de la construcción de un verdadero Estado Provincial, figura que estaba sólo esbozada en 1852, ya que, aunque se había avanzado en el diseño del mismo (poderes, organización de la justicia, división territorial, etc.),³⁵ el proceso estaba en total transición, la estructura era bastante volátil y el gasto se concentraba en las funciones militares y policiales.

Para ello, tuvo mucho que ver el manejo de las finanzas públicas provinciales. Se avanzó lentamente y con prudencia en la adopción de regímenes tributarios que aunque fueran ligeramente regresivos eran posibles de cumplir, sin lesionar la acumulación de capital ni el desarrollo de las actividades económicas, con una presión fiscal insignificante, aspecto en el que se continuó la política anterior.

En materia de prestación de servicios y administración del gasto -a nuestro juicio- la labor fue excepcional, al lograr un máximo aprovechamiento de los muy escasos recursos disponibles que permitieron alcanzar gran parte de los objetivos propuestos contenidos en el programa constitucional expresado en el preámbulo. Así, por ejemplo, la organización de la justicia, de la policía de seguridad, la estructuración del espacio interior y fundamentalmente la implantación de la instrucción

³⁵ Luis A. Coria, "La estructura del Estado Provincial en el medio siglo independiente", en: *Jornadas 2000*, Fac. Ciencias Económica, UN Cuyo, Mendoza, 2000, CDR, parte relativa a Disciplinas Económicas.

pública, quintuplicando al menos la cantidad de establecimientos, son índices notorios de ese accionar.

Pero además la estructura así creada y los bienes públicos de ese modo disponibles contribuyeron en el gigantesco salto económico dado a partir de la segunda mitad de la década de 1880.

Anexo I
Presupuesto provinciales globales de Mendoza (1853-1884)

AÑO	Moneda utilizada	GASTOS	RECURSOS	DÉFICIT (Superavit)
1853	pesos	90.779,00	62.249,00	28.530,00
1854	pesos	71.305,77	72.999,94	-1.694,18
1855	Pesos	70.293,50	46.995,50	23.298,00
1856	pesos	61.785,80	60.884,00	901,80
1857	pesos	87.815,33	75.944,00	11.871,33
1858	pesos	93.919,97	78.846,00	17.921,97
1860	pesos	97.221,50	75.070,00	22.151,50
1861	pesos	95.635,00	80.562,00	15.073,00
1864	pesos	96.030,00	61.850,00	34.180,00
1865	pesos	98.494,00	85.282,00	13.212,00
1866	pesos	98.494,00	85.282,00	13.212,00
1867	pesos	66.646,44	64.312,04	2.334,41
1868	pesos	132.862,00	132.750,00	112,00
1869	pesos	105.696,31	105.696,31	0,00
1870	pesos	138.404,47	105.696,31	32.708,16
1871	pesos	161.086,25	sin cifras	sin cifras
1872	pesos	174.125,62	sin cifras	sin cifras
1873	pesos	182.940,00	sin cifras	sin cifras
1874	\$ bolivianos	213.073,39	134.987,00	78.086,39
1875	\$ bolivianos	209.746,76	195.404,07	14.342,69
1876	\$ bolivianos	222.814,16	207.637,58	15.176,58
1877	pesos	222.989,87	222.989,87	0,00
1878	\$ fuertes	171.677,16	171.677,16	0,00
1881	\$ fuertes	139.275,84	sin cifras	sin cifras
1882	\$ fuertes	133.358,28	133.358,28	0,00
1883	\$ m/n	166.281,29	147.609,73	18.671,56
1884	\$ m/n	210.652,32	187.100,00	23.552,32

Fuentes: Registro Ministerial 1852/1858, pág. 76, 97, 164 y 184. ALM carpeta N° 25, archivo N° 966.; carpeta 31, archivo 1363; carpeta 32, archivo 1363; carpeta 58, archivo 3076. Registro Oficial 1860/1864, pág. 418, 524; 1865/1867, pág. 35, 95 y 173; 1868/1869, pág. 57; 1870/1872, pág. 3, 171, 326, 497; 1873 pág. 202; 1874/1876, pág. 87, 343, 597; 1877/1878, pág. 369; 1879/1880, pág. 447; 1884, 1885, pág. 260, 364; 1886, pág. 272; 1887, pág. 289.

**Anexo II:
Gastos públicos presupuestados ajustados y per cápita**

Año	Gastos	Indice	Gastos ajustados	Población	Gastos per cápita
1853	90.779,00	152,00	59.723,03	43.860	1,36
1854	71.306,00	152,00	46.911,84	44.737	1,05
1855	70.293,50	141,00	49.853,55	45.632	1,09
1856	71.785,50	141,00	50.911,70	46.544	1,09
1857	87.815,33	141,00	62.280,38	47.478	1,31
1858	93.919,97	141,00	66.609,91	49.140	1,36
1860	93.261,50	141,00	66.142,91	52.639	1,26
1861	95.635,00	141,00	67.826,24	46.635	1,45
1864	96.030,00	152,00	63.177,63	57.476	1,10
1865	98.494,00	132,50	74.335,09	58.982	1,26
1866	98.494,00	132,50	74.335,09	60.528	1,23
1868	132.862,00	132,50	100.273,21	63.742	1,57
1869	105.696,31	153,00	69.082,56	65.413	1,06
1870	138.404,47	139,00	99.571,56	66.314	1,50
1871	161.086,25	139,00	115.889,39	67.227	1,72
1872	174.125,62	139,00	125.270,23	68.153	1,84
1873	182.940,00	139,00	131.611,51	69.091	1,90
1874	170.458,71	125,00	136.366,97	70.042	1,95
1875	167.797,41	130,50	128.580,39	71.007	1,81
1876	163.523,31	130,50	125.305,22	71.985	1,74
1877	148.663,35	130,50	113.918,28	72.975	1,56
1878	171.677,16	130,50	131.553,38	73.981	1,78
1880	148.657,00	118,00	125.980,51	79.330	1,59
1881	139.275,84	118,00	118.030,37	83.910	1,41
1882	133.358,28	118,00	113.015,49	87.618	1,29
1883	166.281,29	118,00	140.916,35	91.490	1,54

CONCEPTO	SUPUESTOS DE GASTOS											
	1.853	%	1.854	%	1.860	%	1.864	%	1.865	%	1.869	%
Gastos Corrientes												
Poder Legislativo	470	0,59	598,12	0,84	880,00	0,91	460	0,53	560	0,64	860,00	0,89
Poder Ejecutivo	470	0,59	5.055,78	7,09	5.152,00	5,30	8.724	10,09	7.420	8,44	6.900,00	7,14
Poder Judicial	470	0,59	4.116,18	5,77	6.940,00	7,14	7.544	8,73	8.708	9,90	7.209,00	7,46
Policia	470	0,59	8.230,80	11,54	16.422,00	16,89	11.040	12,77	23.840	27,10	10.875,31	11,25
Circeel									1.680	1,91	5.021,25	5,19
Hospital	5.424	6,85	4.503,00	6,32	5.792,00	5,96	5.710	6,61	4.112	4,67		
Lista Militar, Estado mayor y cuartel	9.422	11,90	10.597,98	14,86	12.732,50	13,10						
Cementerio	582	0,73	576,00	0,81	823,00	0,85	732	0,85	732	0,83		
Quinta Normal			2.199,00	3,08								
Imprenta	3.560	4,50	1.200,00	1,68	1.800,00	1,85			3.500	3,98		
Cultos y refacción	4.000	5,05	186,00	0,26	219,00	0,23					500,00	0,52
templos												
Instrucción primaria y superior	9.720	12,27	10.000,00	14,02	9.032,00	9,29	12.000	13,89	12.400	14,10	9.796,00	10,13
Departamento topográfico			1.820,00	2,55	318,00	0,33						
Aduana (y desde 1864 receptoría)	2.130	2,69			7.330,00	7,54	780	0,90	1.740	1,98	1.149,00	1,19
Juzgado de aguas					1.404,00	1,44					1.750,00	1,81
Tesorería			3.693,74	5,18	18.878,00	19,42	15.300	17,70	7.886	8,97	19.458,00	20,13
Subdelegacias y otros	18.980	23,97									16.728,00	17,31
Total de Gastos	55.698	70,33	52.776,60	74,01	87.722,50	90,23	63.420	73,39	75.958	86,36	84.026,56	86,93
Corrientes												
Gastos de capital y deudas												
Obras publicas	23.500	29,67	6.887,00	9,66					12.000	13,64		
Abasto de agua												
Hospicio y casa de corrección			1.400,00	1,96								
Amortización Deuda publica			4.242,15	5,95	1.500,00	1,54						
Gastos extraordinarios			6.000,00	8,41	8.000,00	8,23						
TOTAL	79.198	100,00	71.305,75	100,00	97.222,50	100,00	86.420	100,00	87.958	100,00	96.665,56	100,00

**Anexo IV:
Recursos públicos presupuestados ajustados y globales y
per cápita (Mendoza 1853 a 1883)**

Año	Recursos	Indice	Recursos ajustados	Población	Recursos per cápita
1853	62.249,00	152,00	40.953,29	43.860	0,93
1854	72.999,00	152,00	48.025,66	44.737	1,07
1856	60.884,00	141,00	43.180,14	46.544	0,93
1857	75.784,00	141,00	53.747,52	47.478	1,13
1858	78.846,00	141,00	55.919,15	49.140	1,14
1860	75.070,00	141,00	53.241,13	52.639	1,01
1861	80.562,00	141,00	57.136,17	46.635	1,23
1864	61.850,00	152,00	40.690,79	57.476	0,71
1865	85.282,00	132,50	64.363,77	58.982	1,09
1866	85.282,00	132,50	64.363,77	60.528	1,06
1867	110.249,24	132,50	83.206,97	62.115	1,34
1868	132.750,00	132,50	100.188,68	63.742	1,57
1869	105.696,31	153,00	69.082,56	65.413	1,06
1870	105.696,31	139,00	76.040,51	66.314	1,15
1874	107.989,60	125,00	86.391,68	70.042	1,23
1875	134.237,93	130,50	102.864,31	71.007	1,45
1876	152.385,22	130,50	116.770,28	71.985	1,62
1877	148.667,35	130,50	113.921,34	72.975	1,56
1878	171.677,16	130,50	131.553,38	73.981	1,78
1880	108.393,00	118,00	91.858,47	79.330	1,16
1882	133.358,28	118,00	113.015,49	87.618	1,29
1883	147.609,73	118,00	125.092,99	91.490	1,37

Nota: No se encontraron los presupuestos de 1859, 1862 y 1863. El presupuesto de 1867, que ascendió a 64312, corresponde a sólo 7 meses finales del año, por eso se ha prorrateado a 12 meses. Los presupuestos de 1871 a 1873 y 1881 no tienen cálculo de recursos. Los años 1874, 1875 y 1876 están en los presupuestos originales expuestos en pesos bolivianos, en que han sido convertidos según la cotización de cada año. Los datos mencionados son los siguientes:

1874	134.987,00	Pesos bolivianos
1875	195.404,07	Pesos bolivianos
1876	207.637,58	Pesos bolivianos
1877	222.989,87	Pesos bolivianos

Anexo V:
Recursos (1857-1873) . Detalle de algunos años.

Recursos	1857	1860	1864	1865	1867	1869
Patente de casas públicas	13.000,00	16.000,00	12.000,00	13.000,00	8.500,00	25.500,00
Patentes de carnes	12600,00	20.000,00	20.000,00	25.282,00	17.000,00	25.500,00
Papel sellado	8.500,00	6.500,00	4.000,00	4.310,00	2.310,00	4.000,00
Impuesto territorial	9.000,00	14.000,00	10.000,00	12.000,00	10.000,00	13.496,31
Otros ingresos tributarios	11.300,00	11.520,00	200,00	1.496,00	1.257,56	
Otros ingresos no tributarios	614,00	2.050,00	1.550,00	1.798,00	5.487,75	7.950,00
Derechos de policía	2.459,00	5.000,00	5.000,00	2.400,00	1.600,00	4.400,00
Impuesto sobre ganado de crianza e impuesto sobre cuatropesca	--	--	1.000,00	2.000,00	1.000,00 (y patentes de estancia)	3.100,00
Derecho de testadores y herencias transversales	--	--	100,00	700,00	700	1.500,00
Deuda de caja nacional	15.000,00	--	34.180,00	13.968,00	15.771,75	20.250,00
Entradas de subdelegacias	--	--	8.000,00	8.328,00	--	--
Existencia de caja	--	--	--	--	684,97	--
Total	72.473,00	75.070,00	96.030,00	85.282,00	64.312,03	105.196,31