

Sentar las bases del orden fiscal. Los presupuestos provinciales de Santa Fe (Argentina, 1855-1873)*

Evangelina De los Ríos**

Fecha de Recepción: 19 de julio de 2017

Fecha de Aceptación: 25 de septiembre de 2017

Resumen

El objetivo del presente artículo es examinar los presupuestos de la provincia de Santa Fe (Argentina) entre 1855 y 1873. Se argumentará que un presupuesto no es una simple estimación de gastos, para el gobierno que lo elabora constituye el momento de definición de su política económica. El modo en que se pretendía invertir los recursos –independiente de si esas decisiones estaban alejadas o no a la situación real de las finanzas– se presenta como un buen observatorio desde el cual estudiar la forma en que se buscaba construir ese Estado. Esta investigación versa sobre dos ejes: la composición de las partidas presupuestarias, por un lado, y los debates suscitados al interior de la Asamblea Legislativa en torno a esta problemática, por otro. Este análisis a escala local ofrece un marco conceptual adecuado para profundizar en una discusión historiográfica sobre los procesos de formación estatal en clave fiscal.

Palabras clave: presupuesto- legislatura- Santa Fe- XIX

Abstract

The objective of this article is to examine the budgets of the province of Santa Fe (Argentine) between 1855 and 1873. It will be argued that a budget is not a simple estimate of expenses, for the government that elaborates it constitutes the moment of definition of its economic policy. The way in which it was intended to invest the resources - regardless of whether those decisions were remote or not to the real situation of the finances - presents itself like a good observatory from which to study the form in which it was sought to construct that State. This research focuses on two aspects: the composition of the budget items, on the one hand, and the debates that have taken place within the Legislative Assembly on this issue, on the other. This analysis at the local level offers an adequate conceptual framework to deepen a historiographical discussion about the state formation processes in fiscal key.

Keywords: budget- legislature- Santa Fe- XIX

Introducción

En las tres últimas décadas, la historia fiscal se constituyó en una de las temáticas que más atención ha recibido. El caudal de investigaciones realizadas desde esta perspectiva aumentó copiosamente, volviendo más complejas las lecturas posibles de los procesos históricos. Estos estudios han mostrado que las reformas fiscales acompañaron la fase de

* La presente investigación se desarrolló en el marco del proyecto *State building in Latin America* dirigido por Juan Carlos Garavaglia y financiado por European Research Council. Dicho proyecto buscó un acercamiento a las formas y los ritmos del proceso de conformación estatal en los distintos casos americanos (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, la Banda Oriental, Costa Rica y Guatemala) a partir de la recolección de datos fiscales pormenorizados para el período 1820-1870. Las discusiones con los demás integrantes del equipo han tenido profundo impacto en el proceso de formulación de este estudio que es deudor de un trabajo conjunto.

** Centro de Estudios sobre Historia social de la Justicia y el Gobierno, UNR (Rosario, Argentina)
eddelosrios@hotmail.com // eva.dlr09@gmail.com

cruentas guerras que multiplicaron los gastos y obligaron a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos. De la mano de las contribuciones patrióticas y empréstitos forzosos, la imposición de un conjunto de gravámenes fue la respuesta de los nuevos gobiernos a las necesidades que imponía la lucha armada.¹ No obstante, junto a la exigencia de nuevos arbitrios pervivieron como sostén de las finanzas de los estados independientes los antiguos impuestos coloniales (alcabalas, diezmos, tributo indígenas, entre otros).²

En la historiografía argentina de los últimos años, los estudios se han focalizado en la situación particular de las finanzas de las distintas provincias. Desde una perspectiva fiscal se ha puesto el acento en la forma que lograron financiarse y sostener su administración. Un examen de sus fundamentos económicos, su estructura social y sus vaivenes políticos obligaron a la elaboración de cronologías más ajustadas a cada caso.³ En Santa Fe, durante la

¹ La historiografía europea tiene una larga tradición de trabajos que versan sobre el modelo denominado *fiscal-military State*: John Brewer, *The Sinews of Power: war, Money and the English State: 1688-1783*, (London: Routledge, 1994); James Collins, "State building in Early-modern Europe: The Case of France", en *Modern Asian Studies*, Vol. 31, N. 3, 1997, pp. 606-633; Patrick O'Brien y Philip Hunt, "The Rise of a Fiscal State in England, 1485-1815", en *Historical Research*, Vol. 66, n° 160, 1993, pp. 53-100; Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Christopher Storrs (Edit.), *The fiscal-military State in Eighteenth-Century Europe*, (Surrey: Ashgate, 2009).

² Sobre el proceso de transición fiscal un aporte importante en: Juan Carlos Garavaglia, "Algunos aspectos preliminares acerca de la "transición fiscal" en América Latina, 1800- 1850", en *Illes i Imperis*, n° 13, Barcelona, primavera 2010, pp. 159-192.

³ Tulio Halperín Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del estado Argentino (1791-1850)*, (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006); Juan Carlos Garavaglia, "La apoteosis del Leviathán: el Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del XIX", *Latin American Research Review*, n° 38, 1, University of Texas Press, Austin, Texas, 2003, pp. 135-168; Ernesto Fitte, "Los presupuestos de Rosas", en *Investigaciones y ensayos*, n° 25, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires, julio- diciembre 1978, pp. 15-30; Samuel Amaral, "La reforma financiera de 1821 y el establecimiento del Crédito Público en Buenos Aires", en *Cuadernos de Numismática*, V. IX, n° 33, 1982, pp. 29-48; Alfredo Estévez, "La contribución directa 1821-1852", en *Separata de Revista de Ciencias Económicas*, Universidad de Buenos Aires, Año XLVIII, Serie IV, n° 10, Buenos Aires, 1960; Jorge Gelman y Daniel Santilli, "Entre la eficiencia y la equidad: los desafíos de la reforma fiscal en Buenos Aires, primera mitad del siglo XIX", en *Revista de Historia Económica*, n° 2, Año 24, 2006, pp. 491-530; Idem. "Los límites del proyecto modernizador. La Contribución Directa en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX", (Ponencia presentada en *XIV International Economic Congress*, Helsinki, 2006 [En línea] URL: <http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Gelman.pdf>). También *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, (Buenos Aires: Universidad de Belgrano/Siglo XII, 2006); María Alejandra Irigoin, "Ilusoria equidad: la reforma de las contribuciones directas en Buenos Aires, 1850", en Luis Jauregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, (México: Instituto Mora, 2006), pp. 47-77; José Carlos Chiaramonte, G. E. Cussianovich y Sonia Tedeschi, "Finanzas públicas y política interprovincial: Santa Fe y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera Serie, Núm. 8, 2do. semestre de 1993, pp. 77-116; José Carlos Chiaramonte, "Finanzas públicas de las provincias del Litoral (1821-1841)", en *Anuario IEHS*, n° 1, 1986, pp. 159-198; M. Justiniano, M. Tejerina y M. Sutura, M. "Política y fiscalidad: innovaciones, permanencias, mutaciones y/o rupturas en la construcción del sistema fiscal salteño entre 1820 y 1860", *XXI Jornadas de Historia económica*, Asociación Argentina de Historia Económica, Caseros, 2008 [En línea] URL: http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/justiniano_tejerina_sutura.pdf ; Luis Alberto Coria, "Las finanzas provinciales en tiempos de Rosas", *Anales AAEP*, Mendoza, 1998; Roberto Cortes Conde, "Finanzas públicas y formación del Estado en la Argentina en el siglo XIX", en *Para una historia de América*, T. 3: los nudos, Marcello Carmagnani, (México: FCE, 1999), pp. 343-375; Fanny Delgado, "Ingresos fiscales de la provincia de Jujuy (1834-1852)", *Data*, 2, La Paz, 1992, pp. 99-115; Ana Ferreira, "Las finanzas públicas de la

segunda mitad del siglo XIX las autoridades provinciales se dieron a la tarea de sentar las bases de un nuevo orden fiscal. El proceso de conformación de la Confederación Argentina (1852-1861) primero, y el Estado Nacional, más tarde, implicó para las provincias, entre las que se encontraba Santa Fe, la imposición de una nueva entidad con capacidad de cobrar impuestos. Con la creación de un sistema impositivo nacional, se vieron obligadas a reestructurar su política tributaria sobre nuevas pautas legales que debían afirmarse en los postulados que desde el ámbito nacional se propulsaban: equidad, universalidad y obligatoriedad. Criterios que se aplicaron de forma más o menos ajustada según cada caso. Se sancionó entonces un Reglamento General de Impuestos (1855) y se aprobó el primer presupuesto provincial. En el primer caso, se buscó dar respuesta a algunas cuestiones fundamentales: cuáles eran los recursos con los que se contaba y qué valores podían cobrarse por los impuestos. La segunda medida pretendía esclarecer cómo invertir esos recursos.

El objetivo de este artículo es analizar los presupuestos provinciales de Santa Fe entre 1855-1873.⁴ Un presupuesto no es una simple estimación de gastos para el año siguiente a su aprobación.⁵ Para el gobierno que lo elabora constituye el momento de la definición de una política económica e implica la concertación de los medios necesarios para su realización. Ambas cuestiones orientan la gestión gubernamental.⁶ Si consideramos que cada modelo presupuestario encierra y documenta un proyecto político, el modo en que se concebía invertir los recursos –independientemente de si esas decisiones estaban alejadas o no a la situación real de las finanzas- se presenta como un buen observatorio desde el cual analizar la forma en

provincia de Córdoba (1820-1855)", *Investigaciones y Ensayos*, 49, Buenos Aires, 1999, pp. 225-286; Gustavo Paz y Guillermo Nakhle, "Finanzas provinciales. Salta 1829-1852.", *XIX Jornadas de Historia Económica, Asociación Argentina de Historia Económica*, Neuquén, 2004; Silvia Romano, "Finanzas públicas de la provincia de Córdoba 1830- 1855", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. E. Ravignani"*, 3º serie, nº 2, Buenos Aires, 2º semestre de 1992, pp. 99-147; Enrique Schaller, "Las finanzas públicas de la provincia de Corrientes durante la organización nacional (1810-1861)", *XVIII Jornadas de Historia Económica*, Quilmes, 1998 [En línea] URL: <http://eco.unne.edu.ar/economia/revista/48/03.pdf> ; Alejandro Yocca, "Caudillos y negocios provincianos: la economía santiagueña desde balances y libros de caja del gobierno de Ibarra, 1820- 1851", *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros, 2008 [En línea] URL: <http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/yocca.pdf> ; Roberto Schmit, *Ruina y resurrección en tiempos de guerra. Sociedad, economía y poder en el oriente entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*, (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004).

⁴ Algunos trabajos han abierto el debate en torno a estas preocupaciones. Ver: Marta Bonaudo y Élica Sonsogni, "El problema de la fiscalidad en la reorganización provincial en la etapa posrosista. Santa Fe (1853-1880)", en *Prohistoria*, año 1, nº 1, Rosario, 1997, pp. 73-90; Idem. "Conflictos y armonías. Estado y facciones burguesas en la realidad santafesina", en *Travesía. Revista de Historia económica y social*, nº 5/6, UNT, segundo semestre 2000-primer semestre 2001, pp. 7-28 [En línea] URL: http://www.travesia-unt.org.ar/pdf/travesia56_1.pdf ; Carina Frid y Norma Lanciotti (Coords.) *De la expansión agraria al desarrollo industrial: la economía de Santa Fe entre 1850 y 1970*, (Rosario: Prohistoria ediciones, 2012).

⁵ La noción jurídica de presupuesto: estado previsional de gastos y recetas del estado, votado por el parlamento que controla la ejecución. Alain Guéry, "Les finances de la Monarchie française sous l'Ancien Régime", en *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, nº 2, 1978, pp. 216-239.

⁶ Miguel Artola, *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, (Madrid: Alianza Editorial/Banco de España, 1986), p. 42.

que se pretendía construir ese Estado.⁷ En la aprobación de cada presupuesto se incluyó un cálculo de ingresos como medio de limitar el gasto y, al mismo tiempo, prever el déficit. Ambas planillas debían ser presentadas ante la Asamblea Legislativa, encargada de votar sus partidas y facultada para hacer las modificaciones que creyese adecuadas. Tales prerrogativas trajeron aparejadas enormes discusiones entre los legisladores en torno al modo en que debían invertirse los recursos. Frente a un panorama que revelaba a todas luces que los ingresos calculados no alcanzarían para cubrir los gastos, se requería fijar prioridades: cómo iban a invertirse los fondos, a qué áreas debían destinarse y cuáles podían aguardar tiempos mejores fueron los principales ejes sobre los que versó gran parte de los debates.

Las fuentes que dan sustento a esta investigación son muy diversas. Los presupuestos aprobados constan en el Registro oficial de Santa Fe. Sin embargo, la documentación sobre los periplos que acompañaron cada decreto es fragmentada. Una parte sustantiva de los debates parlamentarios sólo transcriben las resoluciones y, por lo tanto, la discusión se pierde, lo que constituye un problema para el fin del trabajo. Existen expedientes completos para algunos años que brindan información jugosa y que permiten abrir el panorama de las preocupaciones y atenciones en torno a la sanción de cada presupuesto y los argumentos esgrimidos por los asambleístas a la hora de votar las partidas.

La elaboración de los primeros presupuestos provinciales

El primer presupuesto de Santa Fe se presentó en 1855, poco después de aprobarse la Ley de Impuesto. Su aparición fue bastante tardía en comparación con las restantes provincias del Litoral rioplatense: Buenos Aires contaba con presupuestos desde 1822, mientras que Corrientes y Entre Ríos comenzaron a dictarlos en los años 1840s.⁸ En su presentación ante la Asamblea Legislativa, el gobernador José María Cullen se encargó de remarcar que, aunque el presupuesto era todavía impreciso en sus alcances, demostraba el interés del gobierno por regular la administración.

“Es la primera vez que la administración económica entre nosotros ha sido reducida a sistema, y formulada en una ley -razón de más pa. que su realización en

⁷ António Manuel Hespanha, *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, (Madrid: Taurus, 1989).

⁸ Conf. En Juan Carlos Garavaglia, “La apoteosis del Leviathán: el Estado en Buenos Aires durante la primera mitad del XIX”, en *Latin American Research Review*, 38(1), University of Texas Press, Austin, Texas, 2003, pp. 135-168; Roberto Schmit, *Ruina y resurrección en tiempos de guerra...*; José Carlos Chiaramonte, *Mercaderes del Litoral. Economía y sociedad en la provincias de Corrientes en la primera mitad del siglo XIX*, (Buenos Aires: FCE, 2005).

este año haya sido lenta, y pa. qe. adolezca asimismo de deficiencias imprevistas, y de equivocaciones inherentes pr. lo. Común a estos trabajos, cuya perfección es la última, qe. Se obtiene en los Gbnos. mejor organizados-”⁹

Los presupuestos de los años 1850s. se elaboraron en año económico, es decir de octubre de un año a septiembre del siguiente. La Asamblea Legislativa –que comenzaba a sesionar en mayo- tenía entre sus obligaciones, luego de revisar sus partidas y hacer las modificaciones convenientes, aprobarlo. En 1860 la “Comisión de presupuesto y Ley de Impuestos” -designada para revisar ambas leyes- sugirió algunos cambios. Siguiendo su propuesta, estos comenzaron a ser elaborados para regir desde el 1º de enero al 31 diciembre. Una medida que pretendía mejorar el sistema de contabilidad de las oficinas de hacienda. Tal decisión trajo aparejado no pocos inconvenientes. Para el período que mediaba entre el 1º de octubre -mes en el que concluía el Presupuesto 1859/1860- y 31 de diciembre de 1860 no se contemplaron sumas para sueldos o gastos. Sin embargo, en el nuevo presupuesto puesto en vigencia el 1º de enero de 1861 no se tomó en consideración partidas para hacer frente a la importante deuda exigible acumulada en esos meses.¹⁰ A las imperfecciones en el sistema de contabilidad provincial, que pese a los esfuerzos no lograban ser solucionadas, se debe añadir el convulso contexto político de esos años que impidió en dos oportunidades votar leyes presupuestarias: en 1862, a causa del enfrentamiento entre la Confederación y el estado de Buenos Aires que ocupó el centro de la atención de las autoridades, y en 1868, en pleno contexto de la guerra del Paraguay, cuando sólo se presentaron algunas partidas.

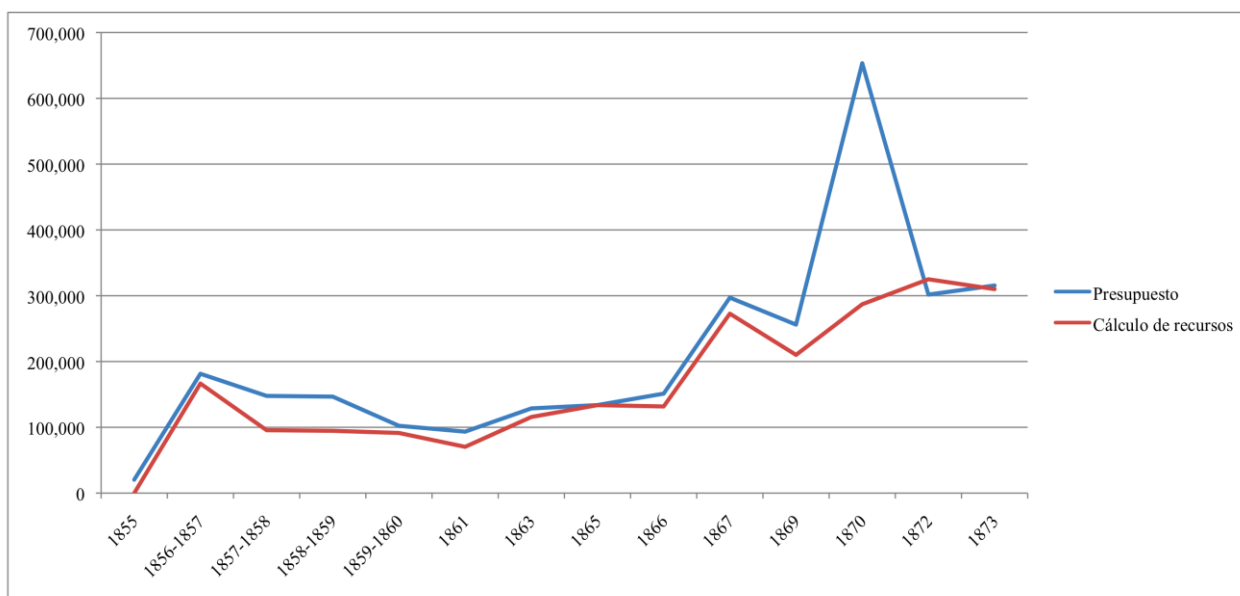
El Gráfico 1 muestra que los cálculos de recursos estuvieron casi siempre por debajo de las proyecciones. No obstante, los legisladores procuraban mantener cierto equilibrio mediante la regulación de las partidas votadas. Aun con las precauciones de no sobrepasar los gastos, todos, en mayor o menor medida, contemplaron algún déficit. En este sentido, el presupuesto de 1870 fue paradigmático: las estimaciones de pagos duplicaba los ingresos previstos para ese año. Este año las autoridades provinciales resolvieron incluir de forma total la deuda pública provincial dejando en evidencia la fragilidad de las finanzas santafesinas.

Gráfico 1

⁹ Mensaje del Gobernador Don José Ma. Cullen a la Asamblea Constituyente adjuntando el primer presupuesto general de sueldos y gastos y cálculo de recursos para el año 1856, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, 1972, p. 29.

¹⁰ “Informe de la Comisión de presupuesto y ley de impuesto”, Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia de Santa Fe a la H. Asamblea Legislativa, año 1860, en *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, Tomo IV, 1972, p. 112 y ss.

Comparación entre presupuestos provinciales y cálculo de recursos (1855-1873)



Fuentes: Presupuesto de Santa Fe 1856-1857, ROSF: T. 2, pp. 306-315; Presupuesto de Santa Fe 1857-1858, ROSF: T. 2, pp. 383-391; Presupuesto de Santa Fe 1858-1859, ROSF: T. 2, pp. 445-453; Presupuesto de Santa Fe 1859-1860, ROSF: T. 3, pp. 47-51; Presupuesto de Santa Fe 1861, ROSF: T. 3, pp. 193-201; Presupuesto de Santa Fe 1863, ROSF: T. 4, pp. 417-436; Presupuesto de Santa Fe 1865, ROSF: T. 5, pp. 277-288; Presupuesto de Santa Fe 1858-1859, ROSF: T. 5: 445-458; Presupuesto de Santa Fe 1867, ROSF: T. 6, pp. 232-247; Presupuesto de Santa Fe 1869, ROSF: T. 6, pp. 332-346; Presupuesto de Santa Fe 1870, ROSF: T. 7, pp. 25-40; Presupuesto de Santa Fe 1872, ROSF: T. 7, pp. 313-330; Presupuesto de Santa Fe 1873, ROSF: T. 8, pp. 42-55.

Frente a una situación económica que se mostraba cada vez más apremiante, se trató de reducir el gasto mediante la disminución de las partidas. Estas pasaron de más de 180.000 \$F en 1856-1857 a 93.000 \$F en 1861, en la medida que se ajustaba a las estimaciones de recursos disponibles. Las primeras reducciones se dieron en dos rubros, *Asignaciones y contratos* y *Deuda*. Para 1856 se aprobó la entrega de 70.000 \$F a Aaron Castellanos – fundador de la Colonia Esperanza- como parte de lo acordado en el contrato de colonización, una suma que representaba casi el 40% del presupuesto. Al año siguiente, sólo se contempló el pago de 12.000 para luego desaparecer de las partidas. Los servicios de la deuda, por otra parte, dejaron de incluirse debido a que se consideraba que no bastarían las rentas para cubrirlos. [Ver Anexo Cuadro 1] Las autoridades provinciales argumentaban esta decisión como una medida necesaria para “economizar” los escasos recursos. Estas tentativas mostraron ser insuficientes, por lo que se procedió a recortar también otros rubros como instrucción pública y/o policía. Aunque la supresión de partidas se presentaba como “...una notable economía, sin perjuicio de la administración, y á favor de las rentas de la

provincia...”,¹¹ la realidad de las oficinas era un tanto diferentes. La falta de auxiliares, oficiales y demás empleados subalternos llevó a que estos empleados trabajaran hasta altas horas de la noche e incluso en días festivos para cumplir con las prerrogativas del departamento.¹² Esta situación generó más de un dolor de cabeza en las distintas oficinas estatales. Como veremos más adelante, ahorrar en algunos sueldos podía costar caro al desenvolvimiento de la administración, ya que la acumulación de tareas forzó a muchos empleados a renunciar a sus puestos y conseguir nuevo personal representaba una tarea nada sencilla.

Los presupuestos provinciales entre 1856-1873

Entre 1855 y 1861 los presupuestos se estructuraron en nueve apartados: Gobierno, Justicia, Hacienda, Policía, Banda de música, Instrucción primaria, Imprenta, “Asignaciones y contratos” y Deuda. Las partidas, aunque con algunas oscilaciones, se mantuvieron estables a lo largo del período. El sostenimiento del departamento de Policía junto a lo invertido en la administración de la justicia más el pago de los servicios de la deuda consumieron la mayor parte de los recursos provinciales. Cada año cerca del 40% del presupuesto se destinó a los núcleos de la coerción, a saber policía y justicia. Un estudio comparado, elaborado por Juan Carlos Garavaglia, producto de una serie de encuentros organizados en el marco del proyecto State Building, ha mostrado que los gastos de guerra y su contratación, la deuda eran los principales egresos de todos los Estados latinoamericanos a lo largo del siglo XIX. La necesidad de sostener instrumentos de coerción sobre la población acrecentaron los gastos llevando a un fuerte endeudamiento tanto a nivel interno como externo.¹³ No obstante, el Estado debía hacer más de ejercer la violencia tenía que redistribuir los ingresos. Los esfuerzos dirigidos a regularizar la recaudación impositiva, mejorar la administración de hacienda y reformar las leyes de impuestos acompañaron el crecimiento de las rentas y, con ello, las posibilidades de crear nuevos rubros. A partir de 1863 las partidas se multiplicaron y se incluyeron gastos que no tenían fines coercitivos: festividades públicas, tanto cívicas como religiosas, mejora de calles, alumbrado público, refacciones de edificios, hospitales,

¹¹ Informe de la Comisión del presupuesto y la Ley de impuestos, p. 112.

¹² Actas Legislativas de la provincia de Santa Fe, Sesión del 18 de septiembre de 1857, T. 1, Imprenta Nueva Era, Santa Fe, 1895.

¹³ Juan Carlos Garavaglia, “Algunos aspectos preliminares acerca de la ‘transición fiscal’ en América Latina, 1800-1850”, en *Illes i Imperis: Estudios de historia de las sociedades en el mundo colonial y post-colonial*, nº 13, 2010, p. 9.

beneficencia, etc.¹⁴ La inclusión de estos expendios constituye un buen indicador del crecimiento del sector público, ya que las autoridades provinciales consideraron que el aumento de la presión fiscal sobre los ciudadanos debía ser reintegrado mediante la entrega de ciertos beneficios.¹⁵ Al mismo tiempo, para Instrucción Pública se destinó sólo un 6% aproximadamente, aunque las sumas invertidas en educación pueden parecer a primera vista reducidas, una comparación con otros ejemplos latinoamericanos revelan que eran considerables.¹⁶

Cuadro 1
Principales rubros del presupuesto provincial, 1856-1873
(En pesos fuertes)

Año	Gobierno	Hacienda	Justicia	Policía	Servicios de la deuda	Banda de Música	Instrucción Pública	Otros	Total
1856-1857	14.460	5.172	11.098	39.550	10.500	12.174	10.248	78.154	181.356
1857-1858	18.108	5.520	12.212	48.108	16.700	13.680	11.460	22.736	148.024
1858-1859	16.944	4.632	12.192	45.292	75.342	13.740	12.006	7.480	187.628
1859-1860	15.408	5.316	12.040	35.492	-	13.432	12.704	7.890	102.282
1861	14.224	6.660	17.592	29.407	-	11.736	6.000	7.764	93.383
1863	14.760	15.422	24.060	40.402	-	13.772	8.300	11.432	128.148
1864	14.760	15.422	24.060	40.402	-	13.772	8.300	11.432	128.148
1865	17.243	10.991	29.596	33.793	-	9.000	13.407	16.581	130.611
1866	22.950	15.994	30.058	42.734	-	9.800	14.888	11.656	148.080
1867	26.926	31.130	31.006	43.994	77.048	9.800	14.796	62.368	297.068
1868	26.926	31.130	31.006	43.994	77.048	9.800	14.796	62.368	297.068
1869	25.420	23.804	43.222	71.924	10.000	20.800	11.649	49.236	256.055
1870	26.980	31.604	48.166	93.556	358.410	18.800	18.244	57.590	653.350
1872	32.640	17.785	51.122	118.250	20.000	9.536	22.446	29.921	301.700
1873	50.500	19.556	42.848	120.200	20.000	8.922	23.540	30.607	316.173

Fuentes: Elaboración propia en base a Presupuesto de Santa Fe 1856-1857, ROSF: T. 2, pp. 306-315; Presupuesto de Santa Fe 1857-1858, ROSF: T. 2, pp. 383-391; Presupuesto de Santa Fe 1858-1859, ROSF: T. 2, pp. 445-453; Presupuesto de Santa Fe 1859-1860, ROSF: T. 3, pp. 47-51; Presupuesto de Santa Fe 1861, ROSF: T. 3, pp. 193-201; Presupuesto de Santa Fe 1863, ROSF: T. 4, pp. 417-436; Presupuesto de Santa Fe 1865, ROSF: T. 5, pp. 277-288; Presupuesto de Santa Fe 1858-1859, ROSF, T. 5: 445-458; Presupuesto de Santa Fe 1867, ROSF: T. 6, pp. 232-247; Presupuesto de Santa Fe 1869, ROSF: T. 6, pp. 332-346; Presupuesto de Santa Fe 1870, ROSF: T. 7, pp. 25-40; Presupuesto de Santa Fe 1872, ROSF: T. 7, pp. 313-330; Presupuesto de Santa Fe 1873, ROSF: T. 8, pp. 42-55.

Uno de los principales rubros de los presupuestos fue el de Gobierno. Su importancia no

¹⁴ Dichas sumas han sido englobadas en el cuadro 1 bajo el título "Otros". Los montos elevados de los presupuestos 1856/57 y 1857/58 corresponden a las sumas entregadas por la provincia a Aaron Castellanos, fundador de la colonia de Esperanza.

¹⁵ Un análisis en detalle en: Juan Carlos Garavaglia, "La apoteosis del Leviathán...".

¹⁶ El presupuesto colombiano de 1849-1850 destinó el 1% a educación, el guatemalteco de 1866 apenas el 0,1%, el del Estado Oriental en 1854 se aproximó al 0,7% y el Estado de Buenos Aires ese mismo año tan solo el 0,1%. El ejemplo más cercano al santafesino era el chileno. El presupuesto de 1850 estimaba invertir un 5,4% a educación. Ver: Juan Carlos Garavaglia, "Algunos aspectos preliminares acerca de la 'transición fiscal'...".

radicaba tanto en la cantidad de empleados o los montos que absorbía, sino en que estaba integrado por dos de los tres poderes en que se dividía la administración provincial: los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Poder Ejecutivo recaía en manos de una sola persona bajo el título de Gobernador y Capitán General de la provincia, quien duraba tres años en el cargo. El gobernador, como jefe superior de la administración era el encargado de mantener el orden y vigilar la seguridad de la provincia, debía ocuparse de la recaudación e inversión de los fondos del Estado, nombraba a los empleados tanto militares como civiles, debía hacer pública y ejecutar las leyes. El Poder Legislativo estaba integrado por dieciséis diputados – seis representantes por el departamento La Capital, seis por Rosario, dos por San Gerónimo, y dos por San José- y que duraban dos años en el poder. En cuestiones de fiscalidad y hacienda, el poder legislativo tuvo una preponderancia fundamental, ya que entre sus funciones debía encargarse de establecer derechos, imponer contribuciones, pedir y recibir empréstitos sobre los fondos de la provincia, además de recibir las cuentas públicas y juzgarla.¹⁷ Representó el 10% de los gastos estimados. Sus partidas se mantuvieron prácticamente sin cambios sustanciales hasta 1866 cuando, luego de intensos debates, se aprobó la entrega de dietas a aquellos diputados de la Asamblea que no tuvieran residencia permanente en la ciudad capital.¹⁸ Dicho proyecto generó más de un altercado. En su mayoría los diputados por Santa Fe no consideraban adecuada la idea de destinar sumas de dinero a legisladores de otros departamentos para su traslado, ya que “...habían admitido el puesto sin necesidad de recompensa alguna, es decir patrióticamente”.¹⁹ Sin embargo, en su mayoría se consideró justo la entrega de alguna recompensa para solventar los gastos para servir a la provincia. No faltaron voces que recordaran que tanto los miembros del poder ejecutivo como judicial eran remunerados por lo que no existía razón para no otorgar una dieta al legislativo, sin que ello signifique ser menos patriotas.²⁰

Las partidas para el departamento de Hacienda se incrementaron como consecuencia de la creación de nuevas oficinas y la ampliación del número de empleados.²¹ La *Colecturía General* fue reemplazada por dos nuevas instituciones: la *Contaduría* —encargada de

¹⁷ Constitución de Santa Fe de 1856, en Registro Oficial de la República Argentina [en adelante ROSF], Tomo 3, Imprenta Oficial de “La República”, Buenos Aires, pp. 370-371.

¹⁸ Los legisladores no cobraban sueldos. Según las primeras constituciones provinciales, uno de los requisitos para ocupar el cargo era precisamente “el goce de un propiedad, profesión o arte que le proporcione su subsistencia”. Constitución 1856, artículo 14, Constitución 1863, artículo 42.

¹⁹ Archivo de la Legislatura Provincial, Actas Legislativas, 4º sesión ordinaria del 3 de junio de 1864, fs. 407.

²⁰ ALP: Actas Legislativas 4º sesión ordinaria del 3 de junio de 1864, fs. 407.

²¹ Un análisis al respecto en: Evangelina De los Ríos, “An Approach to a Provincial Administration through Hacienda: Santa Fe, Latter half of the 19th Century”, en *Latin American Bureaucracy and State Building Process (1780-1860)*, Juan Carlos Garavaglia y Juan Pro Ruíz, (Cambridge College, 2012).

supervisar los ingresos de erario provincial conforme a los reglamentos sancionados, llevar un registro de los movimientos financieros, ocuparse de que la inversión de los mismos se hiciera de acuerdo a los presupuestos de cada año, proceder a la liquidación de las deudas atrasadas y a la conformación de los balances, mensuales y anuales, de la caja central de hacienda— y la *Tesorería provincial* —cuya función era la de garantizar que las cuentas liquidadas por la Contaduría fueran correctas, librar las cantidades de dinero necesarias para el pago de sueldos y de otros compromisos asumidos—. A su vez, a las dos receptorías departamentales que funcionaban entonces, la de Rosario y la de San Gerónimo, se le sumó una tercera en La Capital.²² Para poner fin a estos litigios generados por las ventas de tierras fiscales fue instalada la *oficina de Topografía y Estadística* (1863). Su constitución fue muy tardía comparada con otros ejemplos rioplatenses.²³ El departamento se integró por un Jefe, dos ingenieros, un secretario y un oficial auxiliar.²⁴ También se incluyó en las partidas presupuestarias, bajo el rubro *Administración de tierras públicas*, montos destinados específicamente a la elaboración de censos y estadísticas, la mensura de tierras públicas y delineación de pueblos.²⁵

Los rubros a los que se destinó mayores recursos fueron las fuerzas de coerción: policía, justicia y banda de música militar. [Ver Anexo Cuadro 2] En los presupuestos de Santa Fe no figuraron gastos militares, ya que las diferentes provincias argentinas sufrieron un proceso de desmilitarización a partir de la conformación de la Confederación Argentina (1852-1861) y, por lo cual, tanto los gastos militares como los costos en la defensa de las fronteras fueron cubiertos con el tesoro nacional desapareciendo estos expendios de las finanzas provinciales.²⁶

Los principales objetivos políticos del período versaban sobre dos cuestiones; consolidar sus dominios en las fronteras y pacificar la campaña. En un contexto de fuerte expansión territorial, en el cual se intentaron controlar ciertas áreas que aún permanecían en poder de grupos indígenas, y con una población provincial en ascenso —como resultado de las migraciones internas y externas— los departamentos de policía y de justicia adquirieron una

²² ROSF: T. 3, p. 347.

²³ En el caso de Buenos Aires, en 1824 se conformó una Comisión Topográfica transformada dos años más tarde en Departamento General de Topografía. En el caso del Estado Oriental, Comisión Topográfica funciona desde 1831. Juan Carlos Garavaglia, “¿Cómo se mide la tierra? Las mensuras en el Río de la Plata, siglo XVII-XIX”, en *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII-XIX*, Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gautreau (edits.), (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2011), p. 44.

²⁴ ROSF: T. 4, p. 39.

²⁵ Se destinaron 2.000 \$F para los gastos de Censo y estadística y otros 8.000 \$F para la mensura de tierras públicas y delineación de pueblo. Presupuesto provincia de Santa Fe 1867. ROSF: T. 6, pp. 232-247

²⁶ Felipe Cervera, “Las milicias santafesinas”, en *Historia de las Instituciones...*

importancia más que significativa.²⁷ El departamento de policía fue el que más recursos recibió: más de un 25% de los ingresos se destinaron a su sostenimiento, mientras que cerca del 12% se empleó en la administración de justicia.²⁸ A ellos es necesario sumar a la Banda de Música militar (10%), que si bien no era estrictamente una fuerza de coerción desempeñó muchas tareas vinculadas a estos fines. Por lo tanto, entre el 70 y el 80% de los empleados del Estado cumplían con tareas de represión y control social mientras que apenas el 20% y 30% restante conformaba lo que puede denominarse “burocracia civil”, es decir empleados de gobierno, de hacienda, de instrucción pública y demás.²⁹

Poner bajo control la campaña, por un lado, y el temor que despertaba en la población la proximidad de grupos indígenas, por otro, motivaron la formación de cuerpos policiales. Así en 1859, el gobernador Rosendo Fraga afirmaba que uno de los objetivos de su gobierno había sido:

“...la organización de las policías, porque la situación pasada, había traído como consecuencia inmediata, la relajación de las mazas (sic), la ruptura de todos los vínculos de miedo y de respeto a la autoridad, y era necesario levantar un muro impenetrable a los avances de las pasiones.”³⁰

Al mismo tiempo, se aprobó el Reglamento de Policía Urbana y rural (1864), donde se reglamentó la esfera de acción policial y se determinaba su jurisdicción y competencias.³¹ Con su sanción se buscaba definir las actividades consideradas delictivas, delimitar lo prohibido y establecer los castigos correspondientes. Sus artículos contemplaban un conjunto de disposiciones que iban desde los modos en que debía realizarse el tránsito y la comercialización de mercancías hasta los medios de procurar la salud de la población pasando por formas de controlar a “vagos” y “mendigos” y refrenar “la embriaguez” y los “escándalos

²⁷ Hacia 1859, el Gobernador Fraga exclamaba: “*Todo lo que está destinado a ser esta provincia con la explotación de sus invalorable ventajas, con el fomento al espíritu de trabajo y especulaciones productivas – depende bien lo sabéis Sres. Representantes de la seguridad y dilatación de las fronteras. (...) El gobierno ha trabajado por captarse la amistad de los indígenas, conquistando para la civilización las incultas regiones del desierto –y velando día a día, por la seguridad de la campaña*”. Mensaje de los Gobernadores delegado de la provincia Rosendo M. Fraga, a la H. Asamblea Legislativa, del 29 de agosto de 1859, p. 84.

²⁸ Sobre la conformación de la administración de justicia en Santa Fe Ver: Carolina Piazzini, “Una justicia independiente y decorosa: carencias materiales, honradez y probidad de los jueces”, en Vínculos sagrados, crímenes de sangre: mundo jurídico, administradores de justicia, imaginarios sociales y protagonistas. Desde la instalación de la justicia criminal letrada de 1º Instancia hasta la sanción del Código Penal (Rosario, Argentina, 1854-1886), (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2012).

²⁹ Evangelina De los Ríos, “An Approach to a Provincial Administration through Hacienda...”, p. 280.

³⁰ Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia de Santa Fe, Don Rosendo M. Fraga, a la H. Asamblea Legislativa. Año 1860, *op. Cit.*, p. 99.

³¹ Este reglamento tenía un antecedente dentro de la provincia, ya que en agosto de 1862, se dictó el Reglamento de Policía para la colonia de Esperanza que establecía las formas de elección del Consejo municipal y sus funciones bajo el mando del Juez de Paz. ROSF: T. 3, p. 354- 356

públicos”.³² Poco tiempo después, en 1867 se aprobó finalmente el Código Rural que era, con excepción de algunas modificaciones, una copia del aprobado en Buenos Aires dos años antes.³³ Por medio de este código se cubrieron cuestiones legales esenciales: derechos sobre agua y propiedad, tránsito de ganado en pie y deberes de los funcionarios rurales. Ambas instrucciones brindaron el marco legal para que los jefes políticos de los departamentos, los jueces de paz y los comisarios de los distritos de campaña desempeñaran sus tareas en el ámbito rural santafesino, permitiendo a las autoridades locales reforzar el poder que tenían para intervenir y decidir sobre la vida de los que poblaban los espacios que controlaban, garantizar el orden social y las condiciones de seguridad territorial.³⁴

El poder judicial también dobló sus partidas entre 1856 y 1863. La creación de nuevas instituciones como la Exma. Cámara de Justicia, la separación de los Juzgados de 1º Instancia en lo Civil y en lo Criminal, el establecimiento de nuevos juzgados de paz en la campaña santafesina fueron algunas de las causas. No obstante, es el que presentó mayores dificultades en su organización:

“La provincia ha carecido por ello de los resultados y progresos que debía prometerse de una administración de justicia recta y bien reglamentada. Si el poder judicial hubiera podido organizarse y funcional a la par de los otros poderes, los obstáculos habrían desaparecido, las dificultades habrían sido allanadas, los abusos removidos, las prácticas viciosas y rutinarias abolidas, y la administración de justicia habría marchado, con la regularidad y orden con que funcionan el poder legislativo y el poder ejecutivo.”³⁵

³² En cuanto a la campaña se fijaron los criterios para la realización de las actividades de campo (la cantidad de ganado por legua cuadrada, el uso de boletos y marcas, la manera de efectuar la compra de ganado y el marchamo de los cueros); se estableció el modo de elaborar los contratos de trabajo, los salarios y las condiciones para todos los peones rurales, salvo los jornales, además de las multas y penas que debían imponerse en caso de robos, quemazones, caza indebida, juegos prohibidos, etc. ROSF: T. 4, pp. 210-234.

³³ ROSF: T. 5, p. 465.

³⁴ Sobre las implicancias de estos reglamentos: Marta Bonaudo y Élica Sonsogni, “Cuando disciplinar fue ocupar (Santa Fe, 1850-1890)”, en *Mundo Agrario. Revista de estudios rurales*, Vol. 1, n° 1, Centro de Estudios Histórico Rurales, UNLP, segundo semestre de 2000 [En línea] URL: <http://www.mundoagrario.unl.edu.ar>; Paula Sedrán, “El orden público desde las prácticas de control policiales en un período de definición normativa e institucional: faltas y delitos de desorden público en la ciudad de Santa Fe. Años 1864-1878”, en *Anuario de la Escuela de Historia*, n° 23, UNR, Rosario, 2010-2011 [En línea] URL: <http://web.rosario-conicet.gov.ar>; José Larker, *Criminalidad y control social en una provincia en construcción: Santa Fe, 1856-1895*, (Rosario: Prohistoria ediciones, 2011). Patricia Tica ha analizado algunos conflictos en la campaña santafesina en *Historia social santafesina en tiempos de la Confederación*, (Rosario: UNR editorial, 2001); Idem. “La inseguridad en la campaña santafesina en tiempos de la Confederación, 1852-1861”, en *Res Gesta*, n° 36, enero-diciembre 1997, pp. 51-93.

³⁵ Mensaje del Sr. Gobernador delgado de la provincia de Santa Fe, Don. Nicasio Oroño, a la H. Asamblea Legislativa. Leído en sesión del día 25 de mayo 1864, p. 156.

Los gastos en los servicios de la deuda constituyó uno de los problemas más difíciles de resolver: ya en el presupuesto del siguiente año económico (1857-1858) esta había trepado a 75.342 \$F³⁶ y, un año más tarde, la cifra ascendía a 132.564 \$F.³⁷ Sin embargo, la imposibilidad de cubrir tales montos llevó a las autoridades provinciales a resolver su eliminación de los rubros del presupuesto. El gobernador R. Fraga defendía la decisión con las siguientes palabras:

“Como V. H. comprenderá, son gravísimos los males que ha ocasionado el pésimo sistema de acumular déficit que á mas de traer inconvenientes insuperables para hacer una buena Administración viene mas tarde una deuda exigible a la que no alcanzan las rentas generales á cubrirla y obligando la creación de recursos extraordinarios todos ellos onerosos á los intereses del país. Después, al hablar de la deuda que el P. Ejecutivo, separaba del presupuesto, porque no bastaban a su amortización las rentas ordinarias, ni es su más pequeña parte, agregaba lo siguiente: La mayor parte de esa deuda procede de sueldos de empleados impagos y otras necesidades tan sagradas como aquellos, y que imperiosamente exigen su amortización, debiendo hacer presente a V.H. que la tardanza en la creación de estos recursos, traería un seguro conflicto al gobierno, poniéndolo en la obligación de distraer fondos destinados para pagos precisos de este presupuesto, con el objeto de llenar necesidades que no tiene espera, creadas en el año anterior y anteriores a éste”³⁸

La disposición no hizo más que acrecentar la deuda, especialmente la exigible (compuesta en su totalidad por sueldos devengados, es decir sueldos de empleados que no habían logrado ser abonados o se habían pagado sólo en parte). Cuando en 1867 los servicios de la deuda fueron nuevamente incluidos en los presupuestos sobrepasaba los 84.000 \$F – aproximadamente unos 77.000 \$F correspondían a la deuda exigible- consumiendo así más de 26% del presupuesto. Aunque la cifra es alta, lejos estaba de mostrar el verdadero endeudamiento de la administración provincial. En 1870 se realizó un relevamiento para

³⁶ Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia de Santa Fe, Don Mariano Cabal a la H. Asamblea Legislativa el 6 de mayo de 1868, p. 220.

³⁷ Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia don Nicasio Oroño. Leído en sesión del día 25 de mayo de 1867 ante la Cámara de representantes, p. 210.

³⁸ Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia de Santa Fe, Don Rosendo M. Fraga, a la H. Asamblea Legislativa, año 1860, p. 104.

incluirla en el presupuesto de ese año, esta alcanzaba los 387.000 \$F, esto representaba el doble de los recursos estimados para ese año.³⁹

Los sueldos y los gastos de los empleados del Estado

Al presentar el presupuesto cada año, se esperaba que la Asamblea discutiese sobre los gastos proyectados para ese período. El eje del debate versaba sobre la creación de los empleos y la dotación que debía darse a cada uno. La creación de oficinas y el nombramiento de empleados tenían como condición primera contar con los recursos para hacer frente a los gastos que significaban más salarios a pagar.⁴⁰ Así la discusión sobre los montos de los salarios a percibir por los empleados se convirtió en un tópico permanente en las sesiones legislativas. Estas transitaban por dos carriles: cuánto pagar y a quiénes podía emplearse. La retribución por los servicios brindados debía ser “justa” y suficiente para sostener las necesidades de los empleados. Ya desde la época colonial, “...la doctrina sostuvo unánimemente que el agente de la administración debía recibir un salario decoroso no sólo por una razón de justicia sino para evitar que sucumbiese ante posibles tentaciones”.⁴¹ En la misma dirección, se planteaba el segundo punto, sumamente imbricado con el primero: qué calidad de empleados podía costearse. Si se ofrecían sueldos demasiado bajos no podía pretenderse que hombres “probos y preparados” desearan aceptar algún cargo en la administración, dejando de lado actividades más rentables, a sabiendas de que dichas labores no iban a reportarle la retribución suficiente para sustentarse a sí mismos o a sus familias. Junto con estas cuestiones se sumaba un tercer elemento al debate que –aunque no siempre explícito- estaba muy presente en las consideraciones de los legisladores: independientemente de lo que debía pagarse a los empleados en concepto de salarios, las partidas votadas no podían exceder los recursos con los cuales se estimaba hacer frente a los gastos. Mantener equilibradas las finanzas y, al mismo tiempo, sostener una administración acorde a las expectativas de los poderes provinciales eran dos cosas que no siempre iban de la mano.

Los debates en pos de procurar una remuneración justa a los empleados

³⁹ Se componía principalmente de créditos que la provincia había tomado con diferentes bancos (Maúa, Comercial, Argentino), por una parte, y el déficit acumulado en el año 1868, cuando frente a la falta de presupuesto se gastaron sumas considerables sin contar con recursos para hacer frente a los pagos, por otra.

⁴⁰ Pierre Bourdieu, “Espíritus de estado. Génesis y estructura del estado del campo burocrático”. Este artículo apareció originalmente en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 96-97, 1993, pp. 49-62. [trad. Cast. (1997): *Razones prácticas sobre una teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama]

⁴¹ José María Mariluz Urquijo, *El agente de la administración pública en Indias*, (Buenos Aires: Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, 1998), p. 317.

En 1852 en su mensaje a la Asamblea Legislativa, el gobernador José María Cullen afirmaba que su gobierno había procurado en la elección de los empleados que estos fuesen hombres con sobrada "...honradez, patriotismo y capacidad para espedirse en el desempeño de sus respectivas funciones...".⁴² El gobierno debía procurar que las personas fueran las más idóneas, algo que requería fijar requisitos y cualidades para la entrega de un puesto.⁴³ Para ello se necesitaba que los montos de los salarios de los empleados permitieran emplear a individuos de mayor probidad. En el caso de los empleados de hacienda esta cuestión era crucial. Sí todos aquellos encargados de manejar los caudales públicos eran recompensados adecuadamente ya no estarían tentados a maniobras dudosas para proveerse de recursos y, por lo tanto, la recaudación estaría asegurada. Salarios bajos podían empujar a los empleados a buscar compensaciones mediante la concurrencia a prácticas "corruptas", desacreditando a la administración en su conjunto. En la carta de renuncia que eleva el Receptor de Hacienda de Rosario, Fernando Carbonell, aseguraba "...a la verdad Exmo Sr. Yo me hallo en un estado miserable de indigencia, y temo que esta me obligue a cometer algún fraude a la Renta del Estado para mantener mi familia...".⁴⁴

Las deliberaciones en torno a los sueldos se iniciaron en medio de un clima de evidente descontento por parte de los empleados hacienda. A principios de 1852 el oficial auxiliar de la Receptoría de Hacienda de Rosario, Calixto Lassaga, se quejaba ante el Gobernador:

"...desde diciembre del año '44 estoy sirviendo de oficial auxiliar en la receptoría de este departamento, con una asistencia tan puntal y tan asidua trabajo, que no me queda tiempo ni el más mínimo, para contraerme a otra genero de industria. El sueldo, Exmo. señor, con que cuento por mi empleo, es el de 17 pesos mensuales, con él tengo que hacer frente a todas las necesidades de mi familia, no teniendo aun ni casa en que morar con una esposa y dos hijos".⁴⁵

El 15 de septiembre de 1853 dos empleados de la Colecturía General de Hacienda, el oficial 2º, Agustín Aragón, y el escribiente, Irotea Clucellas, dirigían notas al Gobernador de la Provincia solicitando un aumento en sus respectivos sueldos debido a que "...sufren no

⁴² Mensaje del Sr. Gobernador D. Domingo Crespo leído en sesión del día 15 de febrero de 1852, op. Cit., 24.

⁴³ Marcelo Martínez Alcubilla, *Diccionario de la Administración Española peninsular y Ultramarina. Compilación ilustrada de la novísima Legislación de toda España*, T. 1, (Madrid, 1868 (2º edición)), p. 448.

⁴⁴ Cit. En: M. A. Córdoba Lutges, "Origen y evolución del correo en Rosario", en *Revista de Historia de Rosario*, Año VI, nº 15 y 16

⁴⁵ Rosario, 24 de febrero de 1852. AGPSF: Contaduría, T. 90, Leg. 7: Correspondencia del contador Gral. don José Lassaga al receptor del Rosario, D. Francisco Carbonell.

poca escasez para expedirse en el desempeño de los gastos que le demandan la subsistencia de la familia a su cargo...”.⁴⁶

A partir de la sanción del primer presupuesto provincial (1855), los debates legislativos abordaron la cuestión y contemplaron las peticiones de aumentar el sueldo de los empleados de hacienda. Se consideraba por la importancia de su labor y la responsabilidad que asumía no estaba compensada por el salario. Menos aún si se toma en cuenta que estaban obligados a responder con su patrimonio por cualquier error en las finanzas, por pequeña o grande que fuera la suma.⁴⁷ En otras palabras, si el gobierno pretendía contar con empleados fieles y honrados que, al mismo tiempo, fueran versados en las tareas que cada puesto requería, debía procurar dar un sueldo en proporción a la altura de las obligaciones.⁴⁸

La situación no sólo afectaba a los empleados del departamento de hacienda, también en otros puestos públicos (justicia, departamento topográfico, educación). En 1856, el ministro de gobierno de la provincia que dejaba su puesto ese año sostenía que por las tareas que debía desarrollar su asignación: “...era ridícula, pues con ella no podía encontrarse un hombre capaz de desempeñar un puesto tan delicado, a menos que por su patriotismo quisiera sacrificarse”.⁴⁹ Asimismo el año anterior, en el contexto de debate sobre el presupuesto donde algunos legisladores pretendían reducir las partidas de salarios, el diputado Quintana expresaba que le constaba que muchos empleados renunciarían si vieran disminuidos sus sueldos y agregaba: “...nunca puede hacerse nada porque se atiende al sueldo y no a la necesidad que hay de tener buenos empleados...”.⁵⁰ La presencia de individuos formados para desempeñar algunos puestos claves de la administración era esencial, especialmente los vinculados a la justicia. A falta de ciudadanos competentes, se reclutaron empleados en otras provincias. En diversos mensajes a la Asamblea Legislativa, los gobernadores afirmaban:

“El Gobierno ha solicitado con constancia y encarnizamiento Jueces competentes de otras Provincias para llenar los puestos vacantes: las circunstancias anormales por que atraviesa el país han sido un grave obstáculo para decidir a algunos a dejar sus hogares y clientela para aceptar destinos en nuestras judicaturas y poco ha podido adelantarse en este negocio. Para remediarlos, me había dirigido a otras Provincias en solicitud de Letrados competentes a quienes pudiéramos confiar el desempeño de los Tribunales de Justicia; mas, sea por la falta del halago que

⁴⁶ AGPSF: Escribanía de Gobierno, N° 1, Leg. 7, fs. 200.

⁴⁷ Sesión del 19 de enero de 1855, *Actas Legislativas...*, p. 35.

⁴⁸ José María Mariluz Urquijo, “*Estudio preliminar*”, en *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales*, Ángel Antonio Henry Veira, (Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2000).

⁴⁹ Sesión del 29 de diciembre de 1855, *Actas Legislativas...*, T. 1, p. 236.

⁵⁰ Sesión del 9 de agosto de 1855, *Actas Legislativas...*, T. 1, p. 151.

ofrecen los sueldos o bien por la resistencia natural que se siente al desprenderse de la familia y del lugar en que uno es nacido, la verdad es que son muy pocos los que hasta hoy hemos conseguido”.⁵¹

Esta situación convirtió la cuestión de los salarios en un tema prioritario. Para movilizar a personas desde su lugar de origen hacia Santa Fe, debían ofrecerles condiciones laborales y salariales lo suficientemente atractivas como para impulsarlos a aceptar la propuesta.

Ahora bien, ¿cuánto era un salario justo? ¿Qué salario compensaba el trabajo? A la hora de aprobar un presupuesto, los legisladores debían procurar que las partidas de sueldo fueran suficientes para que los empleados dedicaran tiempo completo a esta actividad y, al mismo tiempo, alcanzara para compensar el trabajo y la responsabilidad que asumían en el ejercicio de su cargo. En este punto una cuestión se vuelve fundamental: ¿cuánto costaba vivir en Santa Fe entre 1850-1870? Los estudios sobre los niveles y costos de vida en la provincia tanto para las ciudades como para la campaña se hallan en una etapa primigenia. Se han realizado algunos avances que reconstruyen los precios y los salarios de Santa Fe hasta 1850, pero no se ha avanzado hacia la segunda mitad del siglo XIX.⁵² En el estado actual de los conocimientos, aún sin lograr mayores precisiones, es posible determinar con cierta certeza que los salarios no alcanzaban a cubrir las necesidades mínimas.

“En términos generales los sueldos de los empleados con muy raras excepciones no corresponden a sus servicios, de donde resulta que no se puede obtener idoneidad, capacidad, educación, y honradez en la escala requerida por el bueno desempeño de los destinos públicos. Esta circunstancias coloca el gobierno en una disyuntiva bastante embarazosa, porque ó tiene que optar entre malos empleados o estar cambiándolos a cada paso...[...] La obra es constante, necesita inteligencia, laboriosidad, HONRADEZ, oiga la comisión HONRADEZ! Y el sueldo no compensa eso. Ya lo verán cuando llegue el punto de comparación. Uno de los males más graves que pesan sobre el conjunto de nuestras cosas, es el que nace del juicio y apreciaciones de la ignorancia sobre hechos, actos y obras de ciencia o de inteligencia. Todavía y hace muy poco que hemos visto nombrar una comisión de hombres legos y de una instrucción muy mediocre, para informar

⁵¹ Mensaje del Sr. Gobernador Nicasio Oroño. Leído el 25 de mayo de 1867 ante la Cámara de Representantes..., p. 210.

⁵² Sobre esta problemática remitimos a: Carina Frid, “Precios y crisis en una economía reioplatense. Santa Fe (1790-1850), en *América Latina en la Historia Económica*, Vol 24, n° 2, 2017. [En línea] URL: <http://alhe.mora.edu.mx/index.php/ALHE/article/view/746/1323>

sobre una obra topográfica. Qué ha resultado de esto? Claro está: errores crasos cuando no disparates”.⁵³

Lo exiguo de los recursos provinciales no dejaba mucho margen de maniobra y como puede observarse en el Cuadro 2, a pesar de considerarse muy bajos los salarios, las partidas para sueldos casi no sufrieron modificaciones de importancia hasta mediados de los años sesenta. Sin embargo, las notas que los receptores y colectores intercambiaban con el resto del personal de hacienda revelan que dichos aumentos no parece que hayan sido suficientes.

Cuadro 2
Sueldos de empleados de la provincia de Santa Fe, 1852-1873
(En pesos fuertes)

Empleo	1856	1861	1866	1870	1873
Gobernador	3.000	3.000	3.600	4.800	4.800
Ministro de gobierno	2.400	2.400	3.000	3.600	3.600
Juez de Alzada	1.800	2.160	-	-	-
Juez de 1º Instancia en lo Civil y Criminal de La Capital	1.200	1.500	1.500*	2.160*	2.400*
Juez de 1º Instancia en lo Civil y Criminal de Rosario	1.200	1.800	1.680*	2.280*	2.400*
Jefe político de Rosario	1.500	1.560	1.800	2.400	2.400
Jefe de policía de Santa Fe	840	840	720	1.200	1.500
Colector General	840	960	1.800	1.800	1.800
Receptor de Rosario	840	960	960	1.200	1.680
Receptor de San Gerónimo	240	240	600	720	720
Comisario General de Campaña de Rosario	720	600	600	600	900

* El juzgado se separa en civil y criminal. Por lo tanto se nombran dos jueces.

Fuentes: Elaboración propia en base a Presupuesto de Santa Fe 1856-1857, ROSF: T. 2, pp. 306-315; Presupuesto de Santa Fe 1857-1858, ROSF: T. 2, pp. 383-391; Presupuesto de Santa Fe 1858-1859, ROSF: T. 2, pp. 445-453; Presupuesto de Santa Fe 1859-1860, ROSF: T. 3, pp. 47-51; Presupuesto de Santa Fe 1861, ROSF: T. 3, pp. 193-201; Presupuesto de Santa Fe 1863, ROSF: T. 4, pp. 417-436; Presupuesto de Santa Fe 1865, ROSF: T. 5, pp. 277-288; Presupuesto de Santa Fe 1858-1859, ROSF: T. 5, pp. 445-458; Presupuesto de Santa Fe 1867, ROSF: T. 6, pp. 232-247; Presupuesto de Santa Fe 1869, ROSF: T. 6, pp. 332-346; Presupuesto de Santa Fe 1870, ROSF, T. 7: 25- 40; Presupuesto de Santa Fe 1872, ROSF: T. 7, pp. 313-330; Presupuesto de Santa Fe 1873, ROSF: T. 8, pp. 42-55.

La otra cara del problema eran los atrasos en los pagos. Las demoras de dos o tres meses fueron algo muy común, llegando incluso a dilatarse la liquidación de los sueldos más de un año.⁵⁴ Los mismos ingresos de la Receptoría no alcanzaban a cubrir los expendios más mínimos viéndose los Receptores en la obligación de solicitar al Colector amparo ante estas situaciones:

⁵³ *El Ferrocarril*, viernes 4 de septiembre de 1863.

⁵⁴ Un estudio de las dificultades en las percepciones de los sueldos del personal que administraba justicia en la provincia: Carolina Piazzì, “Una justicia independiente...”

“Siendo las entradas de la provincia como ve tan pocas y no habiendo alcanzado para pagar parte de los empleados, que como bien sabe no viven más que de su sueldo, sería conveniente que usted dignase ponerle en conocimiento al señor Gobernador para que él se digne proveer previniendo que la falta es como de 600 pesos, y que hasta esta fecha es casi nada el ingreso”.⁵⁵

Los reclamos de los empleados no obedecían sólo al hecho de que los ingresos del erario no bastaban para cubrir los sueldos de los empleados de la provincia, sino también a que los recursos eran destinados a discreción para favorecer sólo a algunos. En 1868, Gobernador Mariano Cabal afirmaba:

“...en vez de emplearse los dineros públicos en los objetos a que la ley del presupuesto los destina, se empleaban arbitrariamente en objetos distintos, casi siempre tendientes a crear, por el favoritismo, en torno al gobierno, aquel ascendiente que debe buscarse únicamente en la opinión y conquistarse por el respeto a la ley bajo un gobierno ilustrado y liberal. Es así como, mientras la administración de justicia, el departamento topográfico y otras reparticiones importantes, se encontraban impagas en estos últimos meses, desde octubre del año pp, otros empleados, se ha encontrado, que tienen adelantado hasta un año de sus sueldos, y otros, sin servir puesto público alguno que tenga dotación por la ley, han recibido cantidades a título de préstamo, mandadas a entregar de la Tesorería por el Ejecutivo”.⁵⁶

En 1858, a través de una solicitada, Saturnino Salva reclamaba que a su hijo, Melquíades, quien se había desempeñado como Juez de 1º Instancia en lo Civil y Criminal, se le pagaran los sueldos atrasados. Se le adeudaban al menos cinco meses de salario desde el año anterior. No obstante, no era este quien presentaba el reclamo, sino su padre:

“Partido de la mayor o menor gravedad de los perjuicios que con sus extravíos políticos haya podido mi referido hijo originar al gobierno de mi país ocurro a V. E. lleno de fe y satisfecho de su potencial bondad suplicándole humildemente que olvidando por un momento esos extravíos en que yo no he tenido parte con aquella imparcialidad que le caracteriza...”⁵⁷

⁵⁵ AGPSF: Contaduría T. 97, Leg. 39: Notas del Receptor de Hacienda de Rosario al Contador General de la provincia (1854)

⁵⁶ Mensaje del Sr. Gobernador de la provincia de Santa Fe, Don Mariano Cabal a la H. Asamblea Legislativa el 6 de mayo de 1868, p. 233

⁵⁷ AGPSF: Contaduría, T. 103, Leg. 51: Solicitud de Saturnino Salva reclamando sueldos devengados de su hijo Melquíades Salva.

Melquíades Salva no era tenido precisamente por un funcionario digno de la confianza del gobierno. Había participado junto a otros (Patricio Cullen, Quintín Valle, Demetrio Iturraspe) en una fallida asonada contra el gobernador Juan Pablo López en 1856 y una vez vencidos se vieron obligados a partir hacia Buenos Aires.⁵⁸ En un contexto de enorme dificultades financieras, cubrir las deudas de empleados que no eran fieles y leales al gobierno no representaba una prioridad. Sin embargo, su padre antepone el honor familiar en estas peticiones reclamando el abono ya que su hijo se hallaba endeudado y él se había visto obligado:

“...por delicadeza inmerso en la necesidad de cubrirlas más como mis recursos en las actuales circunstancias no me permiten salvar mi honor, imploro la protección de v. E. a fin de que tenga a bien ordenar el abono de los indicados sueldos en su totalidad o en parte, según el estado del erario de la provincia”.⁵⁹

El caso nos traduce un complejo entramado donde se deja ver el peso de los vínculos sociales en el ejercicio del poder. Diversas investigaciones no sólo han contribuido a mostrar las vinculaciones familiares entre los miembros de las élites locales, sino también señalaron su incidencia en las prácticas administrativas.⁶⁰ Al mismo tiempo, permite vislumbrar las desprolijidades que acompañan a la administración eran cotidianas, el Estado tenía grandes inconvenientes para afrontar los compromisos más elementales como era el abono de sueldos, mientras que los funcionarios se veían obligados a suplicar la liquidación de los mismos.

Conclusión

A lo largo de esta investigación se han mostrado algunos de los debates que se sucedieron al interior del recinto legislativo en torno a la aprobación de los presupuestos. Estos no constituían una simple estimación de gastos, marcaban los lineamientos de la política provincial. En qué rubros invertir recursos y en cuáles podían realizarse recortes eran medidas fundamentales que marcaron el pulso del gobierno. Por lo tanto, el peso creciente de departamentos como el de Policía y el de justicia –que representaban casi el 40% de los egresos- revelan hasta qué punto la coerción constituía un elemento central del estado. Una

⁵⁸ Ana María Dallo, *Los grupos políticos en Santa Fe*, (Santa Fe: Fondo Editorial de la provincia de Santa Fe, 1992), pp. 55-56. La actitud del gobierno contra los demás participantes de la denominada asonada no fue menos benevolente. A José y Demetrio Iturraspe y a Patricio y Guillermo Cullen se les practicó un embargo de sus bienes. AGPSF: Contaduría, T. 101, Leg. 36: Diligencia practicada con motivo del embargo a los cabecillas de la intentona de revolución de octubre de 1856.

⁵⁹ AGPSF: Contaduría, T. 103, Leg. 51: Solicitud de Saturnino Salva reclamando sueldos devengados de su hijo Melquíades Salva.

⁶⁰ Ver: Marta Bonaudo y Élide Sonsogni, “Redes parentales y facciones en la política santafesina, 1850-1900”, en Siglo XIX. *Revista de Historia*, n° 11, Instituto Mora, México, 1992, pp. 74-110.

situación que tiene poco de novedoso ya que numerosos casos estudiados sobre el proceso de construcción del estado en América Latina y Europa presentan resultados similares.

La aprobación de cada presupuesto fue acompañada de un planilla de cálculo de recursos que servía para limitar los gastos y mantener, en la medida de lo posible, equilibradas las finanzas. Sin embargo, los presupuestos de Santa Fe se aprobaron contemplando siempre un déficit. En las primeras previsiones las autoridades provinciales apelaron a la reducción de partidas como forma de controlar los gastos, pero los enormes contratiempos en la administración llevaron a modificar esta premisa. Entonces se crearon nuevas oficinas, se aumentó considerablemente el número de empleados y se acrecentaron los gastos en nuevas partidas (fiestas, educación, etc.). El proceso de “despliegue del estado” se realizó sin contar con suficientes recursos para enfrentar el dilema que suponía tener más sueldos que pagar. Para un Estado que ya era deficitario, cualquier desembolso de recursos lo empujaba directamente hacia el endeudamiento. Frente a esta situación, la lluvia de reclamos de los funcionarios por salarios atrasados fue incesante. Aunque para los empleados la urgencia apremiaba, los retrasos de dos o tres meses fueron algo muy común, llegando incluso a dilatarse su liquidación más de un año. En este sentido, el crecimiento de la deuda exigible se convirtió pronto en una realidad difícil de enfrentar. La decisión de excluirla de muchos presupuestos sólo sirvió para sanear las finanzas en los papeles. La administración provincial debió explorar nuevas estrategias. Se buscó entonces aumentar los ingresos mediante la toma de préstamos que si bien dieron un respiro a la ahogada economía provincial, una solución momentánea que más tarde o más temprano sólo hizo más profundo el endeudamiento.

ANEXO

Cuadro 1

Presupuestos de la provincia de Santa Fe (1855-1873)

	1855	1856/57	1857/58	1858/59	1859/60	1861	1863	1865	1866	1867	1869	1870	1872	1873
Gobierno	6.556	11.760	18.048	16.944	15.408	14.224	14.760	17.145	19.590	21.370	25.420	26.980	32.640	50.500
Hacienda	1.125	5.169	5.520	4.632	5.316	6.660	16.422	16.714	15.994	31.130	23.804	31.604	17.785	19.556
Justicia	4.134	11.098	12.212	12.192	12.040	17.592	24.120	29.426	34.858	36.466	43.222	48.166	51.122	42.848
Imprenta del estado	-	2.856	5.280	1.080	1.800	1.800	2.400	2.712	4.000	4.000	6.000	6.000	8.000	8.000
Instrucción primaria	4.608	10.248	11.460	12.006	12.704	6.000	8.300	13.407	14.888	14.796	11.649	18.244	22.446	23.540
Policía	3.128	39.550	44.520	41.788	35.492	29.407	36.514	35.314	37.934	38.534	71.924	93.556	118.250	119.600
Banda de música	840	12.174	13.680	13.740	13.432	11.736	13.772	9.000	9.800	9.800	20.800	18.800	9.536	8.922
Asignaciones y jubilaciones	-	5.318	4.716	3.516	2.826	2.400	1.560	1.620	1.824	3.864	6.240	6.240	12.921	13.281
Contrato	-	70.000	12.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Deuda	-	10.500	16.700	37.220	-	-	-	-	-	77.048	10.000	358.410	20.000	20.000
Jefatura política	-	2.700	3.588	3.504	3.264	3.264	3.888	3.660	6.540	5.540	10.196	-	-	-
Mejoras y refacciones	-	-	-	-	-	300	2.100	1.925	2.000	53.244	24.500	15.500	4.000	4.000
Festividades públicas	-	-	-	-	-	-	1.400	1.087	1.100	600	600	1.350	1.600	1.700
Hospital	-	-	-	-	-	-	72	654	2.660	660	1.700	1.500	1.000	1.000
Visita a los departamentos	-	-	-	-	-	-	1.000	1.115	-	-	-	-	-	-
Inspección de colonias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.400	2.580
Otros	-	-	-	-	-	-	2.400	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	20.391	181.373	147.724	146.622	102.282	93.383	128.708	133.779	151.188	297.068	256.055	653.350	301.700	315.527
Recursos calculados	-	166.540	95.600	94.679	91.400	70.340	115.670	133.700	131.700	272.700	210.050	287.000	325.000	310.000
Déficit a cubrir	-	14.833	52.124	51.943	10.882	23.043	13.038	79	19.488	24.368	46.005	366.350	+23.300	5.527

Cuadro 2
Número de oficiales de la provincia según lo establecido en los presupuestos (Santa Fe, 1856-1873)

Departamentos	1856-57	1857-58	1858-59	1859-60	1861	1863	1865	1866	1867	1869	1870	1872	1873
Gobierno ⁶¹	18	19	19	17	16	16	14	15	17	18	15	10	19
Policía	136	169	162	139 ⁶²	109 ⁶³	141 ⁶⁴	183	181	182	268	337	509	508
Hacienda	10	10	8	10	14	23	17	18	26 ⁶⁵	17	16	20	22
Justicia	18	21	21	19	22	31 ⁶⁶	40	46	47	56	81	81	59
Instrucción Pública	25	26	27	29	- ⁶⁷	18	35	49	51	23	40	48	46
Imprenta del Estado	6	10	3	- ⁶⁸	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banda de Música	59	61	61	62	55	56	46	30 ⁶⁹	30	32	32	20 ⁷⁰	21 ⁷¹
Jubilaciones, pensiones y asignaciones	8	8	9	9	7	5	7	9	14	22	24	36	37
Jefatura política	3	4	4	4	4	5	5	4	7	8	4	6	7
Inspección de colonias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Inmigración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	283	328	314	289	227	295	347	352	374	444	549	732	721

⁶¹ No se incluyen a los diputados y senadores de la provincia.

⁶² La disminución del número de oficiales de policía es consecuencia de la baja del número de soldado en el departamento de La Capital, por un lado, y de la eliminación en el presupuesto del sueldo de los 12 comisarios de campaña del departamento de Rosario.

⁶³ En la partida para la Policía, el número de oficiales se redujo debido a la disminución de los soldados vigilantes.

⁶⁴ El crecimiento no es únicamente porque aumenta el número de soldados vigilantes, sino también porque crece el número de comisarios (de órdenes, de tabladas, de marchamos y de campaña) en el departamento Rosario.

⁶⁵ Este aumento es producto de la creación de nuevos puestos como el de recaudador de impuestos que para el año siguiente ya no aparecen más.

⁶⁶ El crecimiento del rubro Justicia es consecuencia de, por un lado, la creación de la Cámara de la Justicia y, por otro, la división de los tribunales de 1º Instancia en civil y criminal.

⁶⁷ En el presupuesto de este año no se discriminan los montos para sueldos y gastos generales, pero la partida se redujo a la mitad este año. (Pasó de 12.000 pesos fuertes para 1859- 60 a 6.000 pesos fuertes para 1861.)

⁶⁸ A partir de este presupuesto dejan de estimarse el número de oficiales de la imprenta del Estado. Sólo se estipula un monto fijo por año para este rubro.

⁶⁹ Aunque no contamos con el número exacto de funcionarios hemos podido realizar el cálculo tomando como precedente el año previo.

⁷⁰ Sólo toma en cuenta a la banda de música de La Capital, no incluye la de Rosario.

⁷¹ Sólo toma en cuenta a la banda de música de La Capital, no incluye la de Rosario.