



Estudios Sociales Contemporáneos
ISSN: 2451-5965
e-contemporaneos@uncu.edu.ar
Universidad Nacional de Cuyo
Argentina

García Garino, Gabriela
La construcción del aparato estatal desde la legislatura. Una aproximación fiscal. Mendoza, 1852-1880 [1]
Estudios Sociales Contemporáneos, núm. 19, 2018, pp. 212-234
Universidad Nacional de Cuyo
Ciudad de Mendoza, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645970800010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



REVISTA
**ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS**

ISSN 2451-5965

La construcción del aparato estatal desde la legislatura. Una aproximación fiscal. Mendoza, 1852-1880*

**The building of the State bureaucracy since
the legislature. a financial approach. Mendoza,
1852-1880**

Gabriela García Garino

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo
gabiggarino@gmail.com

Enviado: 23/6/2017 - Aceptado: 22/8/2018

“Gabriela García Garino (diciembre 2018) “La construcción del aparato estatal desde la legislatura. una aproximación fiscal. Mendoza, 1852-1880” en Revista de Estudios Sociales Contemporáneos N° 19, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo, pp. 212-234”

* Este artículo se basa en un fragmento del capítulo 4 de la tesis doctoral dirigida por los doctores Fabio Wasserman y Eugenia Molina, defendida en la Universidad de Buenos Aires en octubre del año pasado (García Garino, 2017). Agradezco las sugerencias de los evaluadores.



Resumen

En el marco de la renovada historiografía sobre el estado, con preguntas sobre la formación de las burocracias, la constitución de saberes estatales y las trayectorias de expertos y técnicos del estado; este trabajo analiza el proceso de construcción del estado de Mendoza a partir de los debates legislativos, buscando mostrar la trama de un proceso donde los aspectos fiscales incidieron fuertemente. La hipótesis sostiene que se trató de una trayectoria compleja y múltiple donde participaron diversos factores como las disputas por el poder. El corpus documental está formado por los libros de actas legislativas y expedientes sitos en el Archivo Legislativo de Mendoza y colecciones del Registro Oficial.

Palabras claves: Estado, reparticiones, presupuestos, Mendoza

Abstract

Within the framework of the renewed historiography on the state, with questions about the formation of bureaucracies, the constitution of state knowledge and the trajectories of state experts and technicians, this paper analyzes the process of construction of the State of Mendoza from the legislative projects and debates, seeking to show the weft of the process, where the financial dimensions had a strong incidence. The hypothesis holds that it was a complex and multiple trajectory where several factors influenced, such as the disputes over power. The documentary corpus consists of the books of legislative acts and records found in the Legislative Archive of Mendoza, offices and notes of the sections Executive and Legislative Branch and Correspondence of the General Archive of the Province and collections of the Official Register.

Keywords: State, offices, budgets, Mendoza

1. Introducción

En las últimas décadas, la historiografía sobre el estado en Argentina ha sido fructífera, a partir de líneas de investigación como la relación entre la construcción estatal, la guerra y las finanzas; las miradas desde lo local y la periferia; los estudios sobre los márgenes del estado, las preguntas por los saberes, técnicos y expertos del estado; y la circulación transnacional de diseños estatales (Plotkin y Zimmerman 2012a).

Estas tendencias se relacionan con la recuperación del estado en las ciencias sociales. Frente al predominio de las miradas estructuralistas y funcionalistas que en los años 50 y 60 lo habían desplazado del centro de la investigación, otros trabajos han pugnado por su regreso y se analiza al estado en sus interacciones con el medio social, entablándose relaciones dialécticas entre ambos términos (Skocpol, 1989).

Las nuevas líneas de investigación cuestionan miradas que hacen del estado un agente casi mecánico de las clases dominantes. Esto no implica enunciar la autonomía de la entidad estatal, sino reubicarlo en su ineludible vínculo con la sociedad de la que extrae recursos, selecciona elencos y la que pretende dominar; pero a la que a su vez responde, en forma de políticas públicas, a demandas sociales que han sido problematizadas, como resultado de procesos sociales asimétricos. Se trata, entonces, de pensar al estado en un eje de autonomía/heteronomía, dentro del cual oscila en función de los recursos de aquel –rasgos del sistema impositivo, flexibilidad, fuente de los ingresos- y en sus burocracias –idoneidad, vínculos con los grupos dominantes- (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Oszlak y O'Donnell, 1976; Acuña y Chudnovsky, 2013).

Las preguntas sobre formación de las burocracias estatales, las prácticas y vías de legitimación de técnicos y expertos, la vinculación entre la delimitación de algunos campos disciplinares y la formación del estado son centrales en trabajos sobre el período entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX (Plotkin y Zimmerman, 2012a y b; Bohoslavsky y Soprano, 2010). Para la segunda mitad del siglo XIX se ha investigado la forma en que se conformó una dirigencia que, gradualmente, fue generando un nuevo nivel de estatalidad correspondiente al nivel federal en el período de la confederación (Lanteri, 2015). Por otra parte, se ha analizado el “despliegue” del estado, es decir el desarrollo de funciones estatales que fueran más allá de lo represivo, como también el sistema fiscal, durante el período de la Confederación y la administración de Mitre a nivel nacional, y para la provincia de Buenos Aires (Garavaglia, 2015).

Las burocracias provinciales también han sido estudiadas, enfatizando aspectos como la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires (Yangilevich, 2010; Corva, 2014) o el desarrollo de los dispositivos de recaudación fiscal en Santa Fe (De los Ríos, 2017) y Catamarca (Alvero, 2011). Para Mendoza, hay trabajos que describen la estructura burocrática desde su diseño normativo (Seghesso, 1998; Pérez Guilhou, 1997), mirada que ha sido recientemente complejizada por una compilación de Rodríguez Vázquez y Raffa (2016) que se pregunta por el desarrollo

de expertos, saberes y agencias en diversos ámbitos estatales durante la primera mitad del siglo XX. Todas estas miradas coinciden en que los procesos de construcción, lejos de ser lineales, tuvieron derroteros complejos, fragmentados por diversos factores.

En este marco, el presente trabajo se introduce en la formación del estado de la provincia de Mendoza entre 1852 y 1880 tomando como punto de partida los debates legislativos. Se considera que la centralidad que las cámaras legislativas ejercieron desde Caseros, tanto al internalizar en su seno las disputas por el poder, como por su función central en la construcción estatal¹, hace fructífero este punto de observación.

La opción por el período de 1852-1880 da cuenta de los procesos de formación de una nueva estructura de estatalidad “nacional” a partir de la sanción constitucional, que interactuó gobiernos provinciales que lo precedían y, en última instancia, los subordinó y de la paulatina ocupación de los espacios sobre los que reclamaba soberanía –la conquista del “desierto”- (Bonaudo, 1999). A nivel local, el período tuvo especificidades ante la necesidad de dar contenido a la constitución provincial que había dejado al arbitrio del poder legislativo temas como el régimen de irrigación y la burocracia estatal y la matriz impositiva, entre otros (García Garino, 2017); así como la existencia de un modelo de ganadería comercial que, iniciado en la primera mitad del siglo XIX, empezó a mostrar signos de agotamiento hacia la década de 1880 cuando sería reemplazado por la vitivinicultura industrial (Richard Jorba, 2004). Esta luego ofreció al estado provincial unos ingresos que le brindaron una solidez financiera y unas posibilidades materiales de las que careció en la etapa previa, signado por la penuria fiscal a partir de la cesión de la aduana al estado nacional; escasez que marcó el ritmo, posibilidades y limitaciones de una estructura estatal con aspiraciones hegemónicas (Balán y López, 1977).

Se define al estado desde una serie de atributos como el reconocimiento de su soberanía por parte de entidades similares, la extensión de su autoridad sobre el territorio pretendido mediante el monopolio de la violencia legítima, la extracción de recursos de la sociedad civil con el consentimiento de esta a partir de una burocracia y la creación de una identidad común –la nación- que permite generar el consenso de la población (Oszlak, 1998). Ahora bien, se coincide con Irrozqui (2011) en subrayar que el estado es una institución siempre inacabada y en construcción. También se concibe al estado intersecado por múltiples tensiones e intereses contradictorios de distintos actores. Por otro lado, la burocracia es pensada como el aparato, también en construcción, en el cual el estado se hace concreto, como respuesta a las demandas sociales que han sido problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1976).

El objetivo del trabajo es analizar el proceso de construcción del estado de Mendoza a partir de los proyectos y debates dados en la cámara legislativa, tratando de mostrar la trama del proceso de formación estatal. La hipótesis sostiene que

¹ La centralidad de la sala de representantes en esos años ha sido destacada para varias provincias: Paz (2003), Macías (2014), Cucchi (2015); Buchbinder (2004). Hilda Sabato (2012) lo destaca en su historia general del período.

se trató de una trayectoria compleja y múltiple donde incidieron diversos factores entre los cuales las disputas por el poder no fueron menores. Tras un examen del desarrollo de la estatalidad a partir de los presupuestos, se pasará al análisis de tres temáticas que se considera condensan muchas de las problemáticas que atravesaron el proceso de construcción estatal: el surgimiento de un cuerpo de gendarmes, la organización de los ministerios y la trayectoria del juzgado de aguas. En las conclusiones se retomará la hipótesis y los principales aportes del trabajo. El corpus documental está formado por los libros de actas legislativas y expedientes sitos en el Archivo Legislativo de Mendoza y colecciones del Registro Oficial.

2. El contexto del debate: Mendoza entre 1852 y 1880²

Como en la mayoría de las provincias de la Confederación Argentina, tras la victoria de Justo José de Urquiza, los elencos locales se mantuvieron adaptándose a la nueva situación (Sabato, 2012). El gobernador Alejo Mallea dimitió el 2 de febrero de 1852, y la legislatura repuso provisoriamente a Pedro Pascual Segura como gobernador y el 10 de marzo derogó las facultades omnímodas dadas a Juan Manuel de Rosas. Esta etapa se caracterizó por la (re)incorporación de los exiliados que regresaban y los conflictos desatados entre poderes, devenidos algunos del sistema institucional (Seghesso, 1998: 174-180) y otros dados por la dinámica local y regional. En este sentido, el enfrentamiento entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires y los brotes de violencia en San Juan, nutrían las tensiones internas de Mendoza. De esta manera, los períodos de Segura (febrero de 1852 – febrero de 1856), Juan Cornelio Moyano (febrero de 1856 – marzo de 1859) y Laureano Nazar (agosto de 1859- diciembre de 1861), no carecieron de conflictos. Así, frente a unas décadas de 1830 y 1840 donde la vida institucional había sido más estable, en los años '50 encontramos oposición a los gobernadores por parte de la Sala, y divisiones dentro de esta que podrían pensarse como fracciones de las élites provinciales.

Otro de los problemas de estos gobiernos fue la acuciante crisis fiscal, ya que las aduanas provinciales habían pasado a la Confederación (Lanteri, 2015). En un momento donde se construían instituciones estatales que requerían de creciente personal y era necesario invertir en obras de infraestructura, los gastos se hacían cada vez mayores (Martínez, 2007; Scalvini, 1965). Las dirigencias mendocinas fueron en general partidarias del gobierno asentado en Paraná, aunque este consenso comenzaría a resquebrajarse hacia 1860, cuando las tensiones internas de la Confederación se incrementaron.

La batalla de Pavón implicó la reincorporación de Buenos Aires a la Confederación. Unas élites porteñas que no quisieron integrarse en un proceso dirigido por otros, asumieron el mando con Bartolomé Mitre a la cabeza. Aunque los eventos que siguieron han sido vistos por cierta historiografía como un avance por la fuerza de

² Scalvini (1965) y Santos Martínez (2007: 25-211) ofrecen una mirada tradicional. Los trabajos de Bragoni (1999, 2010) y de Richard-Jorba (2004) parten de miradas que interrelacionan múltiples variables para el período 1852-1880. Para una mirada de conjunto sobre Argentina ver una sugerente síntesis en Sabato (2012) y Bragoni y Míguez (2010).

las armas bonaerenses sobre las provincias, a fin de ubicar a los aliados liberales del interior en el poder (Scalvini, 1965: 269-270), los cambios locales también respondieron a factores endógenos (Sabato, 2012; Bragoni y Míguez, 2010: 20-21; 24-25).

Fue el caso de Mendoza, donde la ya golpeada administración de Nazar declinó en diciembre de 1861, ante la proximidad de las fuerzas de Buenos Aires, dirigidas por el general Wenceslao Paunero y con Domingo Faustino Sarmiento como “enviado político” que se atribuyó la interpretación de la voluntad del pueblo. Esta se expresó mediante una “asamblea de vecinos” el 1 de enero de 1862, donde fue electo, de forma ajena a los preceptos constitucionales pero similar a los cabildos abiertos, Luis Molina como gobernador.

La década del '60 se caracterizó en Mendoza, como en el resto de la república, por los alzamientos de los federales que habían sido desplazados del poder, que mostraban las dificultades de los estados provinciales y nacional para controlar el territorio que, formalmente, se hallaba bajo su jurisdicción (Sabato, 2012: 131-175). Así, las administraciones de Molina (1862-1864), Carlos Villanueva (1864-1866) y Melitón Arroyo (noviembre de 1866/abril-julio de 1867) fueron jaqueadas por varios conatos de rebelión, incluida la más seria Revolución de los Colorados, que sustraería a gran parte del país del control de las autoridades instituidas entre noviembre de 1866 y abril de 1867, lo que obligó a retirar tropas de la Guerra del Paraguay para sofocar el movimiento. Restablecido el orden en Mendoza, se sucedieron varios gobernadores interinos hasta que Nicolás A. Villanueva fue electo propietario (1867-1870). Estos mandatarios trataron de fortalecer el Estado y las cadenas de mando, a través del nombramiento de ciudadanos adictos en puestos claves –subdelegados, guardias nacionales, jefe de policía–.

Varios estudios han señalado para provincias como Tucumán y Córdoba (Navajas, 2008; Cucchi, 2015), la reincorporación de algunos grupos federales a la política en alianza con los alsinistas, en oposición a los liberales o mitristas, coincidente con la desaparición de las montoneras federales. Si no se ha percibido para Mendoza una definición tan nítida de las identidades políticas, sí se detecta la intensificación de las fracturas de los liberales en el poder. Así, las disputas electorales por las gobernaciones se evidenciaron cada vez más, eclosionando en 1873 con la fuerte lucha entre “gonzalistas” y “civitistas”. La influencia del aparato estatal –desde el diario hasta los subdelegados y comandantes de guardias nacionales– fue clave para la victoria de los candidatos oficiales. Por el contrario, en las elecciones de 1876 y 1878, no hubo rivales claros contra los gobernantes electos. Estos mandatarios –Aristides Villanueva (1870-1873), Francisco Civit (1873-1876), Joaquín Villanueva (1876-1877) y Elías Villanueva (1878-1881)– lidiaron con las divisiones de las élites mendocinas, que se veían realimentadas por los enfrentamientos a nivel nacional, exacerbadas durante las épocas de recambio presidencial mientras continuaban el proceso de consolidación estatal.

3. La construcción del aparato estatal

La construcción del aparato burocrático es un rubro interesante para comenzar el

examen. Junto a las leyes de creación de cargos para atender las crecientes necesidades de un estado en crecimiento, los debates y leyes de presupuesto, conforman la fuente privilegiada para analizar el problema. Además, los temas referidos a lo fiscal –presupuesto e impuestos– como al desarrollo de la burocracia estatal tuvieron una fuerte incidencia en los debates legislativos entre 1852 y 1880; especialmente a partir de los años de 1870. Así, generalmente la temática fiscal estuvo presente en un 30% de las sesiones, aunque hubo años de menor presencia (1862 con el 11%) y picos (71% en 1855 y 69% en 1871). Aunque hubo años donde no se crearon nuevas reparticiones (1862-1864) en otros el tema fue mucho más importante, como 1853 (32%), 1868 (45%) y 1876 (41%).

Es notable el paulatino crecimiento de las partidas presupuestarias tanto por el surgimiento de nuevas áreas como por la mayor complejización de las existentes. De los 102 incisos agrupados en 8 “salidas” del presupuesto de 1853 se pasó a 31 incisos que aglutinaban 220 ítems en el último presupuesto de la serie. El mismo incremento se observa en el monto de los presupuestos, siendo el primero de unos 90 mil pesos y el postrero de 151 mil³. Sin embargo, esto no implica que el paulatino crecimiento del presupuesto haya sido un proceso lineal como muestra el cuadro 1.

El crecimiento de los gastos previstos en su número de partidas y en el gasto público estuvo sujeto a vaivenes financieros, económicos y políticos por lo cual, la gran expansión del gasto público y del déficit que se vivió a principios de la década de 1870 fue interrumpida en 1876, como producto de la crisis que golpeó al país en aquel año. Así, a mediados de 1876 se dispuso un fuerte recorte salarial para quitar unos 25 mil pesos del presupuesto, considerando que no se recibiría subvención alguna. La tendencia se profundizó a partir de 1878, cuando se produjo otro recorte ascendiendo la suma total a unos 170 mil pesos, que en 1879 se redondearon en unos 150 mil. Este descenso obedeció a una necesidad de bajar los impuestos sin aumentar el déficit, ya que era común la idea que veía en los gravámenes elevados una de las causas de la crisis que afectaba a la provincia.

Se buscaron soluciones para el déficit como subsidios del ejecutivo nacional y, para los años 1870-1876, cuando el desequilibrio fiscal fue patente, se recurrió al crédito de parte de entidades locales como el Banco Mendoza, pero también de la nación. Esto implicaba el uso de préstamos para pagar gastos corrientes y no solo para obras puntuales⁴. Finalmente, desde la segunda mitad de 1870 se observó

³ En lo cual no puede descartarse la influencia de los cambios en el valor de la moneda y en el paso del peso boliviano al peso fuerte, propio de la conformación de un sistema monetario nacional que se dio entre 1852 y 1880. Recién de 1874 a 1876 se aclara que son pesos bolivianos mientras que de 1879 a 1881 se trata de pesos fuertes, información no provista en los años restantes. Coria y Varo (2001) han realizado una ponderación de los gastos ajustados a la inflación y por habitante. Sus datos muestran una tendencia ascendente de los gastos en general y per cápita en las décadas analizadas, con un pico en 1873-74, tras el cual hubo cierto descenso, quizás atribuible a la crisis financiera de 1876-77.

⁴ Exp.2702: “Proyecto de ley sobre autorización al P. E. para negociar los títulos nacionales, el empréstito de obras públicas, etc”, carp. 51 y exp.2859: “Informe solicitado por el ministerio de hacienda a la contaduría de la provincia sobre el producto de la venta de 30000 pesos fuertes en fondos públicos que se pidieren a la nación para obras públicas”, carpeta

con claridad que gran parte de las rentas se destinaban al inciso de “deuda

Año	Entradas	Gastos totales	Déficit	Partidas	Incisos	Cargos	Gastos cargos	Porcen- taje
1853 ⁵	62249,00	90799,00	28532,00	8	102	66	19363	21%
1857	75944,00	87815,33	11871,33	22	182	239	43397	49%
1860 ⁶	75070,00	97221,50	22151,50	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
1864	61850,00	96030,00	34180,00	12	83	154	57000	59%
1865	85282,00	98494,00	13212,00	15	90	121	56494	57%
1867 ⁷	64312,03	66446,44	2334,41	18	160	216	28876	43%
1868	Sin datos	116382,00 ⁸	Sin datos	17	180	276	68622	59%
1869	105696,31	105696,31 ⁹	Sin déficit	18	135	250	58438	55%
1871	Sin datos	161086,25	Sin datos	44	241	339	102283	63%
1872	Sin datos	174125,62	Sin datos	42	273	317	101234	58%
1873	Sin datos	182940,00	Sin datos.	20	270	209	81602	45%
1874	134987,00	213073,39	78086,39	33	258	245	100280	47%
1875	195404,07	209746,76	14342,69	33	288	251	109863	53%
1876	207637,58	222814,16	15176,58	31	285	360	129060	58%
1877	222989,87	222989,87	Sin déficit	19 agrupadas en 3 capítulos	228	306	100196	45%
1878	171677,16	171667,16	Sin déficit	32	236	322	78556	46%
1879	Sin datos	151638,05	Sin datos	31	220	309	76068	50%

exigible”, conformado por la amortización del capital e intereses del empréstito al Banco Mendoza, a la nación y al fondo de las escuelas¹⁰.

Cuadro 1: Trayectoria del aparato estatal en los presupuestos

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de presupuesto extraídas del Registro Oficial de la Provincia de Mendoza [ROPM en adelante] pero no siempre están desarrolladas las partidas de gastos o directamente se prorrogó la ley anterior, por lo que se ha trabajado con las de 1853, 1857, 1864-69 y 1871-1879

54. ALM. Coria y Varo (2000) sugieren que la efectiva entrega de los subsidios nacionales exigió negociación entre el estado provincial y el federal.

⁵ El primer presupuesto tras Caseros fue sancionado durante marzo y abril de 1853, *Libro de Actas Legislativas (Actas... en adelante) t. V: 1852-1854*, Archivo Legislativo de Mendoza (ALM en adelante). La constitución provincial de 1854 exigió tres lecturas para realizar el tratamiento de un proyecto, aunque en el caso de los proyectos de presupuesto, a veces se obviaban. Durante la discusión particular, se discutía cada inciso, pero si tras su lectura no suscitaba discusión, se consideraba aprobado.

⁶ En la ley de presupuesto solo consta la suma total y tampoco contamos con las actas legislativas de 1860.

⁷ Se dictó para los meses comprendidos entre junio y diciembre, dado que hasta mediados de abril la provincia había estado en manos del gobierno colorado. El presupuesto consigna como gastos totales en letras 67446 pesos, pero la suma final da 66646,44 pesos.

⁸ El presupuesto ofrece dos cifras para los gastos totales: 116632 en letra y; 116382 en números; por su parte, Coria y Varo, anotaron como cifra 132832. Por otro lado, los autores sostienen que los recursos ascendieron a 132750 pesos, lo que implica un déficit de 112 pesos si se toma la cifra ofrecida por ellos para los gastos y de un superávit de 16368 pesos.

⁹ También aquí hay discrepancia entre los gastos en letras (105896,31) y en números (105696,31).

¹⁰ No se han estudiado los gastos efectivamente realizados sino los gastos y recursos previstos en los presupuestos, aunque se considera que brindan información pertinente

Frente a presupuestos cada vez más cuantiosos dados por la necesidad de mayor cantidad de agentes y departamentos que permitieran controlar y gobernar la población, los diputados propusieron no recurrir al crédito ni sobrecargar la economía provincial con impuestos elevados. Del mismo modo, criticaron el crecimiento de la burocracia estatal como una “mania de crear empleo” que aumentaba los gastos¹¹.

En el caso de que el elenco legislativo no le fuera favorable al gobernador, esta tensión principal se teñía de otro tipo de matices que respondían a conflictos entre grupos de las élites, como ocurrió en la década de 1850 cuando la oposición se tradujo en el no tratamiento de los presupuestos y, durante la década siguiente las legislaturas fueron reticentes a aprobar los proyectos presentados por Molina, N. A. Villanueva y A. Villanueva (García Garino, 2017, pp. 95-97; 130-134).

A las exigencias de ahorro, el poder ejecutivo, a través de sus ministros, le opuso los requerimientos del aparato estatal. Así, un diputado que había terminado su mandato como gobernador hacía poco, expresó que solo el “poder administrador” podía conocer “las necesidades” para lograr “el progreso”, por lo que los legisladores no debían preocuparse por el déficit y el crédito, considerados vías ineludibles para el crecimiento¹².

La paulatina complejización del aparato estatal se expresó en los presupuestos. Si el poder legislativo no manifestó cambios, los otros dos poderes fueron creciendo en empleados y reparticiones. Así, en 1853, la administración judicial estaba conformada por la cámara de justicia, el juez del crimen, el civil y el suplente de ambos, el juez de aguas, los subdelegados de tres departamentos, el fiscal público y escribientes para varias oficinas, así como el alcalde de la cárcel. El poder ejecutivo contaba con el gobernador, un ministro o secretario, tres oficiales y dos escribientes. La policía incluía a su jefe, el oficial, el ingeniero de ciudad, ordenanzas y varios tomeros, mientras que la aduana constituía una partida aparte, con su administrador, dos oficiales, una ordenanza y varios guardas. Para 1857 si la aduana había desaparecido –por su traspaso a la nación-, surgieron las oficinas de tesorería (con su titular y un oficial) y el departamento topográfico se escindió de la policía de ciudad, que adquirió una partida para la vigilancia, el cuartel, la cárcel y el hospital, mientras que cada subdelegación conformó una oficina con escribientes y partidas de policía propia, dentro de las cuales se hallaba la subdelegación de aguas de San Martín y Junín. Por su lado, la plana mayor de plaza se convirtió en guardia nacional, con personal y el cuartel de infantería que comprendía el cuidado de las armas (parque), montepíos o pensiones y una banda de música. Del mismo modo, se definió un departamento de instrucción pública con su visitador y varias escuelas.

para examinar el problema del déficit. Un análisis de del gasto efectivo sugiere discrecionalidad por parte del ejecutivo en la ejecución de los presupuestos (Coria y Varo 2000).

¹¹ Sesiones legislativas del 4 y 29 de diciembre de 1871. Actas..., t. X: 1870-1871 y XI: 1871-1874, ALM. Se respetan la ortografía y la puntuación originales

¹² Sesión legislativa del 25 de febrero de 1874, Actas..., t. XI, doc. cit..

Para 1864, la mayor innovación fue la agrupación del rubro de aguas¹³ (juez general y subdelegado, así como sus ordenanzas, escribientes y tomeros) en un inciso, así como el aumento de las subdelegaciones a 11 y la aparición de la planilla de deuda flotante. Al año siguiente, la cárcel fue separada del poder judicial y la de obras públicas de la policía, mientras que en 1867 apareció la partida para la receptoría de cuentas, que sustituyó a la antigua tesorería y añadió un contador¹⁴. El mismo año, el piquete de policía se convirtió en un cuerpo de gendarmería. Para 1869 el poder judicial se complejizó y los incisos de pensiones y de banda de música se escindieron de la partida de guardia nacional. En 1871, cada oficina del poder judicial y cada subdelegación constituyeron planillas independientes. Se crearon el ministerio de hacienda –de azarosa trayectoria– y las oficinas de registro de marcas (oficial y gastos para la percepción de un impuesto), de tierras públicas (para la realización de un registro y plano de estas) y de contaduría, mientras que la receptoría recuperó el nombre de tesorería.

En este sentido, era clara la vocación estatal por aumentar la recaudación y mejorar los instrumentos fiscales y contables. A partir de ese momento, las modificaciones fueron menores, debidas a la subdivisión de la organización territorial, dando lugar a nuevas comisarías y/o subdelegaciones, la conversión del juzgado de aguas en la inspección de irrigación en 1874 y ciertos cambios en el poder judicial. Finalmente, se organizaron dos escribanías de gobierno, una en ciudad y otra en San Martín para la campaña.

Respecto del personal, los datos muestran un aumento paulatino de los cargos con algunos escalones significativos. Así, en el presupuesto de 1857 los puestos pasaron de 66 a 239, lo que obedeció al aumento de las partidas de policía, de infantería y de los agentes de las subdelegaciones. Sin embargo, en 1864 se observa un descenso, quizás porque el presupuesto no detalla la cantidad de soldados de cada subdelegación y por disminución notable del personal del hospital y de la desaparición de los cargos de la plaza mayor. Para 1867-68 hay un nuevo incremento en la planilla de personal que permaneció estable, atribuible al crecimiento del poder judicial, subdelegaciones y penitenciaría; a principios de la década de 1870, siguieron creciendo las guarniciones de las subdelegaciones y se añadieron un buen número de preceptores en la instrucción pública. Sin embargo, en 1873 hay un nuevo descenso en el personal, debido a la omisión de algunas subdelegaciones en el presupuesto y la desaparición de los cargos docentes. Para 1876 se observó el triple del número de gendarmes. Por otro lado, la participación de los salarios en los gastos, de un 20% en 1853, luego osciló entre el 40 y el 60 %, observándose una reducción tras la crisis de 1876 debido al recorte de los

¹³ El juez, subdelegado de aguas y los tomeros se ocupaban de la administración de canales, acequias e hijuelas de riego, indispensable para toda actividad productiva, por lo que el área involucraba múltiples intereses, siendo objeto de especial regulación estatal, al igual que de controversias públicas sobre su organización y el ejercicio de los agentes.

¹⁴ Creada por ley en 1866, la receptoría recibía los impuestos, controlaba la autenticidad de las órdenes de pago, llevaba las cuentas provinciales y revisaba otras cuentas, pero fue vetada por el ejecutivo, que presentó otra ley al año siguiente. Sesiones legislativas del 9 de abril de 1866 y del 10 de junio de 1867, Actas..., t. IX: 1866-1870, ALM.

salarios. El aumento de los cargos fue notable en los rubros destinados a la defensa –subdelegaciones y gendarmería- quedando rezagadas las demás reparticiones.

En las discusiones de los presupuestos durante la década de 1850 la comisión de hacienda modificaba los proyectos del ejecutivo al disminuir partidas, sobre todo de gastos extraordinarios y eliminar incisos. Por su lado, el ejecutivo trató de crear reparticiones y empleos con éxito dispar. La tendencia era conciliar los diversos puntos de vista¹⁵.

El mismo tipo de discusión leve se dio en los presupuestos para 1864, 1865 y 1867, con debates sobre algunos salarios, la planilla de imprenta y el número de gendarmes¹⁶. Por otro lado, en 1864 se empezaron a manifestar los inconvenientes de sancionar presupuestos deficitarios confiando en las subvenciones nacionales para remediarlo.

Desde los debates presupuestarios de 1868 se observa un incremento de la extensión y complejidad de las discusiones que alcanzaría su cénit en el arduo debate de la ley para 1872, desarrollada entre octubre y diciembre de 1871, pero continuaría en las discusiones sobre los presupuestos de 1873 y 1874¹⁷. Los puntos de controversia eran muy variados, pero se pueden identificar nudos problemáticos como el juzgado de aguas, el juzgado de comercio, la asesoría general, cargos de guardias nacionales, la cantidad de gendarmes, las oficinas que llevaban la contabilidad, el médico de policía, el número de tomeros, la imprenta, los gastos eventuales del ejecutivo y la necesidad del ministerio de hacienda, entre otros. Para la última etapa, la tramitación fue más veloz¹⁸.

A fin de examinar los debates se han seleccionado tres áreas por su incidencia en el presupuesto –el cuerpo de gendarmes era una de las partidas que más rentas insumía- y por las cuestiones en discusión; así, el problema de uno o dos ministerios hacía a la posibilidad de dividir tareas y a las responsabilidades del primer mandatario, mientras que el juzgado de aguas implicaba cuestiones de competencia.

3.1. Entre la amenaza y la seguridad: el cuerpo de gendarmes

El gobernador González dictó un decreto el 8 de junio de 1864 convirtiendo el

¹⁵ Sesiones legislativas de marzo y abril de 1853, mayo y de junio de 1855; abril de 1856; diciembre de 1856 y enero de 1857; marzo y abril de 1858, Actas... t. V: 1852-1854 y VI: 1854-1859, ALM. No es posible ahondar el análisis porque no se cuenta con diario de sesiones sino con actas que, especialmente en los '50, son muy parcas.

¹⁶ Sesiones legislativas de noviembre y diciembre de 1863; octubre de 1864, julio y septiembre de 1867, Actas..., t. VIII: 1862-1866 y IX, ALM.

¹⁷ Sesiones legislativas de enero de 1868, enero y febrero de 1869, enero, octubre-diciembre de 1871; octubre de 1872, febrero y marzo de 1874, Actas... t. IX, X, y XI, doc. cit..

¹⁸ Sesiones legislativas de abril y mayo de 1875, marzo de 1876, diciembre de 1876, diciembre de 1877, diciembre de 1878 y noviembre-diciembre de 1880, Actas... t. XII: 1874-1876, XIII: 1876-1877, XIV:1878 y XVI: 1880, ALM.

piquete de seguridad de ciudad en un cuerpo de 150 gendarmes¹⁹. El 24 de octubre, la sala le dio sanción legislativa y lo incorporó al presupuesto en discusión sin debate. El objetivo era liberar a los guardias nacionales de los servicios de seguridad y contar con una fuerza fiel al gobierno, no intermediada por liderazgos ajenos como el que caracterizaba a las milicias cívicas²⁰. Sin embargo, por su protagonismo en el germen de la “Revolución de los colorados”, en el presupuesto de 1867 se redujo el número de soldados a 22, a los que se añadieron ocho oficiales²¹. Para 1869 se aumentó su número a 30²².

En 1870 el gobierno de Arístides Villanueva presentó otro proyecto de un cuerpo de 150 gendarmes. Pese a cierta oposición, que lo consideró caro e innecesario porque los guardias nacionales estaban movilizados y porque “mas que una garantía de orden son una amenaza constante de revolucion” de 1866, el proyecto se sancionó. Otros legisladores reconocían estos riesgos pero consideraban necesario liberar a la guardia nacional de tareas de vigilancia, cesando “el ataque continuo que sufren en sus derechos los ciudadanos” dejando “libertad a los agricultores para sus trabajos”. Así, se sancionó la ley que preveía la formación de un cuerpo de 150 gendarmes, su asignación y salarios²³.

Esta ley fue vetada por el ejecutivo y en el presupuesto siguiente el cuerpo de gendarmes sólo aumentó a 40 soldados, además de los oficiales mientras que la partida de guardia nacional no sufrió modificaciones²⁴. Aunque el ejecutivo trató de aumentar su número en los presupuestos enviados en 1871 y 1872, se pensó que un cuerpo de seguridad grande era peligroso para el orden institucional, sobre

¹⁹ Ya previsto en el presupuesto de 1858. Sesión legislativa del 19 de marzo de 1858, Actas..., t. VI, doc. cit..

²⁰ Se ha analizado el fenómeno para Tucumán, como parte del proceso de modernización del estado provincial y de desarme de los ejércitos provinciales (Macías, 2014: 146-147; 160; 206-207; 250-259).

²¹ Sesión legislativa del 22 de julio de 1867, Actas... t. IX, doc. cit.. Poco después, el gobernador interino García transmitió a la sala la preocupación del jefe de policía sobre la necesidad de aumentar la remuneración de los gendarmes de ciudad so pena de no poder contratar personas honradas y competentes. Exp. 2021: “Nota del P. E. a la H. C. L. sobre sueldos de gendarmes policiales”, 7 de octubre de 1867, carp. 42, ALM.

²² Sesiones legislativas del 22 de enero de 1868 y del 1º de febrero de 1869, Actas... t. IX, doc. cit..

²³ Sesiones legislativas del 17, 19 y 20 de diciembre de 1870, Actas... t. X, doc. cit.. Otro artículo, que fue rechazado, reforzaba este objetivo de liberar a los guardias nacionales de todo servicio al limitar la cantidad de llamados a ejercicios doctrinales sin aprobación legislativa. Varios diputados compartían la visión de la guardia nacional como “plaga” para los sectores productivos, a lo que se añadían los abusos de los comandantes contra los milicianos, al obligarlos a comprar en sus fondas cuando eran convocados. Sesión legislativa del 13 de noviembre de 1871. Actas... t. X, doc. cit..

²⁴ Sesiones legislativas del 12 de septiembre y del 23 de enero de 1871, Actas..., t. X.

todo porque la escasa remuneración llevaba al enganche de “vagos y mal entrenidos” y no de “ciudadanos conocidos con familia”²⁵. Así, los gendarmes siguieron siendo 40, lo que se mantuvo en 1874²⁶. Al año siguiente, el ministro de gobierno expuso la necesidad de aumentar la cantidad de gendarmes. Aunque algunos diputados reconocieron su bajo número, adujeron que la provincia no podía sostener el incremento de gastos, posición que fue compartida en la sala. Sin embargo, en 1876 se aprobó sin discusión una gendarmería de 97 individuos de tropa además de 22 oficiales, lo cual puede relacionarse con el reglamento del departamento de policía sancionado en 1875 y con el proyecto de ley que había enviado el ejecutivo en agosto del mismo año que fue aprobado²⁷. El proyecto implicó una fuerte suba de la incidencia de gendarmería en el presupuesto que pasó del 5% en 1875 a casi el 16% en 1876 manteniéndose por encima del 10% desde entonces.

Ahora bien, cuando se hizo necesario recortar salarios a fin de enfrentar el grave déficit, una de las cuestiones más debatidas repercutió alrededor del cuerpo de gendarmes. El ministro de gobierno pidió que no se hicieran recortes en esta área porque el trabajo era pesado y mal pago; y agregaba un factor coyuntural: “[h]asta impolitico sería ahora una rebaja en estos empleados, hace tan poco que mediante su lealtad se ha podido sofocarse un motin²⁸, y si [...] se les disminuyese el sueldo podrían decir con razón que nada bale el mantenerse incorruptibles”, siendo apoyado por varios diputados²⁹.

Desde entonces, la aprobación de la partida de gendarmería no ofreció inconvenientes, produciéndose una innovación en el presupuesto de 1877 que se mantuvo por todo el período estudiado. Esta consistía en la división del cuerpo en un escuadrón de caballería y una compañía de infantería³⁰.

Al promediar la década de 1870, se consolidó un cuerpo de gendarmes que empezó a contar con escuadrones diferenciados y con un médico “de policía y tribunales” para realizar los informes y autopsias requeridos. Este último ítem también fue difícil de obtener porque muchos diputados lo consideraban un lujo; sin embargo, el ejecutivo logró imponer su perspectiva de que era más económico y eficiente

²⁵ El proyecto del ejecutivo en exp. 2391: “Cálculo de recursos con que puede contar el gobierno”, s. f., carp. 46; sesiones legislativas del 4 de diciembre de 1871 y 8 de octubre de 1872, Actas..., t. X y XI, doc. cit., ALM.

²⁶ Sesión legislativa del 25 de febrero de 1874, Actas..., t. XI, doc. cit.

²⁷ Sesiones legislativas de mayo, junio, del 9 de agosto y 20 de septiembre de 1875, Actas..., t. XII, doc. cit. y “Decreto movilizase una compañía de infantería para hacer el servicio de guarnición”, 31 de julio de 1876, ROPM que comprende los años 1875 i 1876, Buenos Aires, Imprenta Pablo E. Coni, 1877, pp. 190-191. El desproporcionado número de oficiales en relación a la tropa pudo deberse al deseo de buscar un mayor control sobre esta, al considerar que la extracción social subalterna de sus miembros podía ser germen de problemas.

²⁸ Se trataba del motín del sector “palacista” de la dirigencia que se preparaba para julio de 1876 pero fue desactivado por la policía.

²⁹ Sesión legislativa del 24 de julio de 1876, Actas... t. XIII, doc. cit.

³⁰ Sesiones legislativas del 22 de diciembre de 1876, del 17 de diciembre de 1877, del 9 de diciembre de 1878, Actas... t. XIII, XIV y XVI, doc. cit.

contar con un profesional para esa tarea que pedírsele a otros facultativos³¹. Pese al fuerte resquemor de varios diputados respecto de los grandes gastos que absorbía y, especialmente, sobre su posible implicación en un alzamiento contra las autoridades, primó la necesidad de un cuerpo encargado de la seguridad que dependiera directamente de la gobernación, no mediado por otro tipo de lealtades y que fuese relativamente profesional, lo que también es índice de la tendencia a la división y especialización de tareas en el ámbito estatal.

3.2. La organización de los ministerios

Otro ítem que generó mucho debate fue el número de ministros. El texto constitucional dejaba librado a “la ley” su organización, siendo designados por el gobernador. Este siempre había contado con un ministro o secretario de gobierno que refrendaba todos sus actos y compartía la responsabilidad con él, siendo reemplazado en sus ausencias por el empleado que le siguiera en la jerarquía. Sin embargo, desde 1867, varios gobernadores pidieron a la sala un ministro adicional para hacienda, es decir, la creación y recaudación de impuestos, su inversión, una contabilidad eficiente, la administración de los bienes públicos y el fomento de la economía provincial. Así, se dictó una ley que autorizaba al poder ejecutivo –en manos del gobernador interino Exequiel García- a tener dos ministros “mientras dure la situación actual”, pasándose el costo extra como “gastos extraordinarios”, por lo cual no constó en el presupuesto de 1867 ni en el de 1868³².

El gobernador N. A. Villanueva envió una nota a la sala en abril de 1868, informando que el déficit crecía, por lo que requería autorización para nombrar un ministro de hacienda, lo que fue otorgado en forma de decreto. Así, se le dio al nuevo ministro el mismo salario del existente y consignó esta ley como adicional al presupuesto³³. Al discutirse el presupuesto de 1869 la sala objetó el cargo, lo que llevó a su supresión, apelando al escaso trabajo de los ministros y al ahorro.

El ministro de hacienda, empero, fue repuesto mediante un decreto que prorrogaba el presupuesto de 1869 con leves cambios. Cuando, más tarde, se trató una ley incrementando los sueldos de la administración, se repuso que debían preverse más ministros ya que era impensable que uno sólo hiciera todo el trabajo³⁴, optándose por incluirlo en el presupuesto. Al discutirse en diciembre una ley creando el ministerio de hacienda, los debates rondaron sobre su oportunidad, considerando algunos que la ley de sueldos y el presupuesto bastaban, como alrededor de la necesidad del ministerio en sí. En este sentido, se sostuvo que la complejidad del cargo era tal que no había persona con las capacidades y conocimientos suficientes como para poder ejercerlo. De esta manera, a los argumentos sobre la necesidad del ministerio, se añadían objeciones que hacían a la idoneidad

³¹ Ver sesiones legislativas del 18 de enero y del 7 de noviembre de 1871, 7 de octubre de 1872, 28 de abril de 1875, 10 y 17 de diciembre de 1877 y 29 de noviembre de 1880, Actas..., t. X, XI, XII, XIII y XVI, doc. cit.

³² Sesión legislativa del 17 de julio de 1867, Actas... t. IX, doc. cit.

³³ Sesiones legislativas del 27 de abril y 5 de mayo de 1868, Actas... t. IX, doc. cit.

³⁴ En noviembre del mismo año fue nombrado ministro general por el gobernador, Arístides Villanueva.

de los funcionarios y a la necesidad de saberes específicos respecto de la fiscalidad estatal. De todas formas, la ley se sancionó definiendo las atribuciones y la obligación de publicar los estados de tesorería y los empleados (el secretario o ministro y un oficial, habiéndose suprimido un escribiente y otro oficial)³⁵.

Cuando se sancionó el presupuesto para 1871, el ministerio se mantuvo³⁶. Sin embargo, al debatirse el presupuesto para 1872 el cargo del ministro de hacienda fue suprimido tras un fuerte alegato en contra. Así, pese a la oposición del ministro de la cartera que fue acompañado por varios diputados, primó la idea de que era necesario ahorrar mediante el recorte de un empleo que no era imprescindible debido a la crisis económica provincial. Sin embargo, en agosto de 1872, el ejecutivo insistió en el ministerio de hacienda y, aunque algunos de los actores persistieron en su rechazo debido a la falta de rentas, la relación de fuerzas favoreció al ejecutivo, sancionándose el proyecto que autorizaba a este a nombrarlo según la ley del 27 de diciembre de 1870 y a costearlo de las rentas generales, lo cual se correspondió con el presupuesto para 1873, aprobándose la partida del ministerio sin discusión alguna³⁷.

Lo mismo ocurrió con los presupuestos de 1874 y de 1875³⁸. Para el de 1876, la comisión de hacienda había suprimido el ministerio, apelando a varias administraciones fructíferas con un ministro. Pero ante los argumentos favorables a la importancia del cargo, la planilla del ministerio de hacienda se mantuvo³⁹. Si Francisco Civit no usó esta prerrogativa, el gobernador Joaquín Villanueva enviaría un proyecto de ley para el nombramiento de otro ministro, lo cual fue otorgado en la sanción del presupuesto de 1877⁴⁰. En el presupuesto de 1878, empero, se aprobó la planilla del poder ejecutivo con un solo ministro –general- dándose la misma situación en los debates presupuestarios para 1879⁴¹. Como se vio, la discontinuidad de la cartera de hacienda fue independiente de la existencia de otras oficinas –receptoría hasta 1869 luego desdoblada en tesorería y contaduría-, que estuvieron presentes en el presupuesto

Así, la idea de un ministerio de hacienda despertó recelos en los diputados, ya que consideraban que era un lujo superfluo. Si varios ministros y algunos diputados protestaron, expresando que la complejización del estado y de su aparato fiscal exigía su presencia para un ordenamiento adecuado del área, en muchas ocasiones primó el parecer de quienes lo veían como un cargo superfluo. Además, se esbozaba la necesidad de experticias técnicas para ocupar un lugar que habría

³⁵ Sesiones legislativas del 13 de septiembre, 3, 4 de octubre, 24 y 27 de diciembre de 1870, *Actas...* t. X, doc. cit.

³⁶ Sesión legislativa del 24 de enero de 1871, *Actas...* t. X, doc. Cit.

³⁷ Sesiones legislativas del 24, 30, 31 de octubre, 6, 7, 8, 13 de noviembre de 1871, 14 de agosto y 7 de octubre de 1872, *Actas...* t. X y XI, doc. cit.

³⁸ Sesión legislativa del 28 de abril de 1875, *Actas...* t. XII, doc. cit.

³⁹ Sesión legislativa del 20 de marzo de 1876, *Actas...* t. XII, doc. cit.

⁴⁰ Sesiones legislativas del 30 de noviembre y 22 de diciembre de 1876, *Actas...*, t. XIII, doc. cit.; exp. 2833: "Ley autorizando al señor gobernador de la provincia para asociarse con un ministro más en la administración", 20 de septiembre de 1876, carp. 53, ALM.

⁴¹ Sesiones legislativas del 10 de diciembre de 1877, 9 de diciembre de 1878 y 29 de noviembre de 1880, *Actas...* t. XIII y XVI, doc. cit.

exigido saberes técnicos, lo que alude al problema de la constitución de burocracias con personal idóneo.

Frente a una aparente contradicción entre diputados preocupados por subsanar el déficit provincial y su negativa a dotar al estado de cargos clave para resolverlo, como el ministro de hacienda, la disparidad de opiniones quizás se debiera a diversas lecturas sobre cómo lograr el bienestar de la provincia –principio constantemente invocado por los diputados–. Estas lecturas divergentes, que se manifestaron plenamente en la campaña por la gobernación de 1873, tenían como núcleo la relación entre presión fiscal, recursos y modernización estatal, y la importancia relativa que se le asignaba a cada término de la ecuación. Por otro lado, no es posible obviar que el cuestionamiento de los proyectos del ejecutivo a veces respondía a los designios de una sala que, en general, buscaba marcar su posición frente al poder colegislador, aunque también daba cuenta de su propia conflictividad interna. Finalmente, las administraciones tampoco tuvieron la misma postura respecto del ministerio de hacienda.

3.3. Justicia de aguas

Otro rubro para analizar los debates en relación al presupuesto provincial, fue el juzgado de aguas, que luego sería la inspección de irrigación. En Mendoza, dado su clima árido y una economía basada en actividades agropecuarias intensivas en los oasis, la canalización y distribución del agua fue vital, desarrollándose para ello diversos instrumentos. La organización del sistema de irrigación se había dado durante la colonia a partir de legislación española e indiana cuya influencia pervivió tras la independencia. Así, el agua era considerada de dominio público y se arrendaba su uso a los particulares de forma proporcional a sus necesidades por “turnos”, contra el pago de impuestos generales ordinarios –la prorrata- y gravámenes para costear trabajos particulares de cada acequia, bajo la supervisión de la corporación de regantes que elegían sus autoridades y empleados, hallándose todos teóricamente sujetos al control del subdelegado y del juez de aguas. La estructura institucional del rubro constaba del juez de aguas surgido en 1810 y sufrió transformaciones hasta el reglamento de 1844. El juez fue acompañado por funcionarios como el subdelegado de aguas de San Martín y Junín, tomeros, ordenanzas, escribientes y jueces menores de canales e hijuelas que se ocupaban de causas menores, con apelación ante aquel. Los fallos del juez de aguas eran recurridos ante la cámara de justicia (Martínez, 1986; Cano, 1941).

La multiplicación de instancias y la concentración de lo contencioso y lo administrativo, hicieron que esta estructura sufriera cambios en su dependencia y organización⁴². En los presupuestos de 1853 y 1855 el salario del juez de aguas estaba

⁴² Lo contencioso alude a los litigios entre partes, mientras que lo administrativo comprende las causas contra el Estado. Mannori (2007) observa que el surgimiento de la “administración” como atributo específico de poder estatal escindido de lo jurisdiccional –de ahí la discusión sobre la instancia de apelación final- se dio durante el siglo XIX producto de un estado que había dejado de ser un árbitro entre partes para intervenir en la construcción del orden social. El proceso de diferenciación de lo “administrativo” como un

previsto en el poder judicial. Al año siguiente la sala creó, por solicitud del ejecutivo, el cargo de teniente de aguas, y el juez fue acompañado por un tomero del zanjón en la partida. En 1857 apareció por primera vez la subdelegación civil o de aguas con jurisdicción en la villa de San Martín, cuya función era arbitrar en los terrenos irrigados por el río Tunuyán, para lo cual contaba con una ordenanza y un escribiente, que aparecía junto a las subdelegacias comunes mientras que se mantuvo el juzgado de aguas con juez, teniente y escribiente en el poder judicial.

Para el presupuesto de 1864, se reunificaron los empleos sobre aguas en una partida que se separó del poder judicial; el subdelegado de aguas y los tomeros fueron suprimidos por considerarse que podían ser costeados los impuestos y multas sobre el riego. Al año siguiente, se mantuvo el juzgado de aguas como partida con el juez y su escribiente –eliminándose el teniente–; los cargos de subdelegado de aguas de San Martín y tomeros de los ríos Tunuyán y Mendoza fueron repuestos, lo que sugiere que la solución del año anterior no habría sido exitosa. En el presupuesto de 1867 se intentó suprimir los tomeros y se extendió la jurisdicción del subdelegado de aguas a Junín. El siguiente año, el rubro de aguas fue reincorporado al poder judicial y aunque se propuso dividir la subdelegación en dos –una para cada villa– primó la idea de la comisión de que con ayuda del tomero del río Tunuyán no tendría inconveniente en desempeñar la tarea. Por lo demás, se conservó el tomero del río Mendoza, el juez y su escribiente y un ayudante para los tomeros. En 1869 se mantuvo la organización, si bien se suprimieron ambos tomeros, por lo que en diciembre de 1870, el ejecutivo elevó a la sala la solicitud del subdelegado para que se dotara su oficina con un escribiente, un ordenanza y dos tomeros. Aun así la sala obvió el rubro al votar el presupuesto de 1871, por lo que el ejecutivo lo agregó como planilla final en la promulgación de la ley de presupuesto como “ramo de aguas” con el juez, el subdelegado de aguas de San Martín y Junín, escribientes, ordenanzas y los tomeros⁴³.

En el tratamiento legislativo de este decreto se abrieron algunos de los problemas

campo autónomo del derecho se dio en Argentina desde la segunda mitad del siglo XIX, predominando la doctrina de una instancia de apelación final ajena al poder administrador para los litigios contra el estado (Díaz Couselo, 1994). Cano (1941: 136-139) expresa que esta confusión entre ambas esferas en el ramo de aguas se debió a la pervivencia de la indiferenciación colonial pero también al carácter particular de la materia que incide en lo legal, en lo económico-social y crea derechos administrativos. Dado que el poder administrador era y es el juez máximo en la instancia contenciosa administrativa y que sólo se pasa a la vía judicial –ante el tribunal de mayor jerarquía– al agotar las instancias administrativas, en el poder administrador –el ejecutivo– debían “aparecer confundidos los órganos ejecutivos y judiciales”. Así, la mayor parte de los pleitos por irrigación se daban y resolvían en la vía contencioso administrativa.

⁴³ Sesiones legislativas del 15 de marzo de 1853, 4 de junio de 1855, 4, 16 de abril, 29 de diciembre de 1856, 9 de enero de 1857, 16 de marzo, 15 de abril de 1858, 21 de diciembre de 1863, 10 de octubre de 1864, 17 de julio de 1867, 22 de enero de 1868, 1 de febrero de 1869, 22 de diciembre de 1870, enero y 5 de mayo de 1871, Libro de Actas..., t. V, VI, VIII, IX, X, doc. cit.. “Decreto agregando el ramo de aguas al presupuesto”, 31 de enero de 1871, ROPM que comprende los años 1870, 1871 i 1872, Buenos Aires, Imprenta Pablo E. Coni, 1875, pp. 197-198.

de la doble competencia contenciosa y administrativa, y la concentración de funciones en el juez y subdelegado. La comisión de hacienda presentó un proyecto para homologar el decreto del 31 de enero con la práctica efectiva del rubro desde 1871, por el cual, a fines de ahorrar, sólo se había nombrado un subdelegado y las cuestiones administrativas eran apelables ante el ministro de hacienda, mientras que las contenciosas serían derivadas al juez de letras civil en primera instancia. El proyecto fue defendido porque se cumplía la necesidad de un juez en el lugar –el subdelegado– para resolver cuestiones administrativas, permitiendo ahorrar el salario del juez de aguas. Por su parte, el ministro de hacienda consideró necesario el cargo porque las cuestiones apeladas ante él exigían el examen in situ y no podía dejar sus funciones para acudir, siendo apoyado aun por enemigos habituales de todo cargo adicional dada la importancia del rubro para la provincia y por la miríada de autoridades que se superponían. A la necesidad de economizar, un diputado sumó la consideración del decreto propuesto como ilegal y nulo porque quitaba atribuciones –la competencia civil o contenciosa del juez de aguas– a un cargo creado mediante una ley y las asignaba al subdelegado y al ministro que traspasaban su ámbito, restringido a lo administrativo, al dictar decretos que equivalían a sentencias en litigios. Como en última instancia, reconocía que el juzgado general era necesario, propuso un proyecto alternativo, que mantenía la subdelegación de aguas en San Martín y Junín y restablecía el juzgado con todas sus atribuciones que fue aprobado⁴⁴.

En la ardua discusión del presupuesto de 1872, la partida del juzgado de aguas volvió a ser discutida. En un curioso intercambio de roles, algunos de los anteriores opositores del cargo lo defendieron y viceversa lo que, dada la dinámica de los agrupamientos legislativos, no era una actitud totalmente extraña para legisladores que, más allá de un consenso sobre amplios principios, ajustaban su parecer a las circunstancias (García Garino, 2017: 94-139).

Así, se abogó por eliminar el juzgado de aguas, derivando las causas al juzgado civil o al ministro de hacienda, porque se adujo que había demasiadas instancias y propuso hacer del subdelegado un juez en primera instancia con apelación en la cámara. Por el contrario, otro diputado, nombrado ahora juez de aguas⁴⁵ y que en mayo había rechazado el juzgado, lo justificó debido a la complejidad de las causas y a un rubro que exigía conocimientos específicos. Además, dado que el ejecutivo tenía la intención de organizar definitivamente el sistema de irrigación, sería necesario mantener el cargo. Fue secundado por considerar que el juzgado había puesto fin a abusos contra “personas respetables”. Tras una reñida votación el juzgado de aguas se conservó por un voto, y en la discusión del presupuesto de 1873, el juzgado se mantuvo sin discusión⁴⁶.

⁴⁴ Sesión legislativa 5 de mayo de 1871, Actas..., t. X, doc. cit..

⁴⁵ Lo que implica que, más allá de la inserción del juzgado en el poder judicial o no, su titular era considerado miembro de este y no del ejecutivo, porque de otro modo no habría podido ocupar su banca de diputado.

⁴⁶ Sesiones legislativas del 17 de octubre de 1871 y del 7 de octubre de 1872, Actas... t. X y XI, doc. cit.

Esta inversión del parecer de los diputados podría relacionarse con su participación en algún litigio de irrigación, lo cual lo predispondría a favor de la supresión del juzgado de aguas para desplazar a su titular o evitar un mayor control estatal del área. Esta última situación, donde conflictos de las actividades particulares de un actor se inmiscuían en su labor pública, no fue rara en una sociedad con una elite pequeña con una densa red de vínculos. Por otro lado, ante la falta de fuentes que nos permitan reconstruir las intenciones de los autores y, por tanto de respaldar con datos esta hipótesis, se la debe tomar con precaución.

Sin embargo, a partir de la ley orgánica de organización de tribunales de diciembre de 1872, se derivaron los litigios de aguas a los jueces civiles de primera instancia, quedando el departamento de aguas como un organismo de carácter exclusivamente administrativo que se llamaría desde entonces “inspección de irrigación”, sustituyéndose el juez general de aguas por un inspector y manteniendo el subdelegado⁴⁷. La misma estructura se mantuvo para los presupuestos de 1875, 1876, 1878 y 1879, mientras que en 1877 las partidas de irrigación y obras públicas se unificaron, si bien se mantuvieron todos los cargos y en 1881 la inspección fue absorbida por el departamento topográfico, desapareció el cargo del inspector y se añadió la subdelegación de Santa Rosa y La Dormida⁴⁸.

Las discusiones del “ramo de aguas” tuvieron menor presencia cuantitativa, pero permiten observar la variabilidad de las relaciones de fuerzas de la sala, el lento proceso de conformación de las diversas competencias del derecho moderno (Díaz Couselo, 1996; Corva, 2014), y la pervivencia de la superposición de funciones en un mismo funcionario, en teoría, propias de una etapa previa. Por otro lado, y con mayor fuerza que en el caso del ministerio de hacienda, aparece la necesidad de un saber técnico para poder ejercer como juez de aguas –luego inspector de irrigación- y subdelegado. Además, la insistencia de un diputado reacio a nuevas erogaciones en la necesidad del juez de aguas señala cómo la irrigación era un rubro sumamente complicado, más aún en una economía en expansión, donde el recurso hídrico era fundamental. Así, toda pugna en este campo podía llevar a lesionar derechos o intereses de “personas respetables” teniendo mayor repercusión en la sala que la que podrían haber alcanzado otros sectores atravesados por la acción estatal.

3. Reflexiones finales

El recorrido realizado muestra la complejidad que tuvo en Mendoza el proceso de construcción estatal. Junto a la penuria fiscal que caracterizó este período, dada por la necesidad de construir una nueva base impositiva a partir de la cesión de la aduana al estado nacional, los debates y proyectos examinados dan cuenta de

⁴⁷ “Ley de organización de los tribunales i procedimientos judiciales”, 5 de diciembre de 1871, ROPM 1870-1872, doc. cit., pp. 529-629. Sesión legislativa del 3 de marzo de 1874, Actas... t. XII, doc. cit. Cano (1941: 107) expresa que en 1874 se creó por decreto la subdelegación de aguas de San Carlos y Tupungato, aunque no consta en los debates legislativos ni en los presupuestos de 1875-1880.

⁴⁸ Sesión legislativa del 29 de noviembre de 1880, Actas... t. XVI, doc. cit.

la presencia de muchas ideas distintas, muchas veces contradictorias, sobre la burocracia buscada.

Por un lado, algunos diputados refirieron a un problema que cobraría mayor relevancia a finales del siglo XIX y durante el XX: la constitución de burocracias con saberes técnicos particulares del rubro, lo que se vio al discutir el ministerio de hacienda y, sobre todo, respecto del gobierno del agua. El debate aludía a un fenómeno aún muy incipiente que se profundizaría en el cambio de siglo: la profesionalización de las burocracias. Pese a la argumentación a favor de saberes específicos, este rasgo prácticamente estuvo ausente de una dirigencia que combinaba su labor pública con sus negocios privados (García Garino, 2017: 47-85).

Por otra parte, las discusiones presupuestarias dan cuenta de dos formas de entender el camino hacia la meta: el progreso. Uno de ellos, postulaba la necesidad de no crecer al precio de hipotecar la base productiva de la provincia con impuestos demasiado elevados, de ahí el rechazo a lo que calificaban de “empleomanía” y despilfarro de las administraciones de turno. Por el contrario, el ejecutivo, especialmente a través de sus ministros, pero también de diputados, defendía la necesidad de contar con más y mejores instrumentos para poder gobernar territorio y población, extender servicios y, en última instancia, construir y consolidar estatalidad. Por otro lado, no es posible obviar el carácter retórico de estas discusiones donde los diputados utilizaron como resorte para presionar al ejecutivo la aprobación –o rechazo– de sus proyectos. Este sesgo se evidencia al percibir que el notable incremento de los cargos –especialmente en los referidos a la seguridad– implicó el aumento de la participación porcentual de los salarios en el presupuesto, pero no al nivel del crecimiento de los cargos, que se triplicaron, mientras que los cargos oscilaron entre el 40 y el 60% de los gastos.

Esta tensión recorrió cada problemática, pero estas tuvieron especificidades. Así, el problema de la conformación del cuerpo de gendarmes no solo pasaba por encontrar recursos para financiarlo, sino por el rol que cumpliría. Así, en el debate sobrevoló el fantasma de la participación de los gendarmes en levantamientos armados, temor acrecentado por la baja paga ofrecida, que hacía que aquellos fueran reclutados mayormente en sectores populares. Frente a estas dudas, se impuso la necesidad de un ejecutivo de contar con una fuerza leal no intermediada por otros liderazgos y de liberar a la guardia nacional de tareas de vigilancia y supervisión.

Respecto al problema de los ministerios, se cuestionaba la necesidad de tener un ministerio de hacienda en momentos de escasez del erario público. Los diputados parecen haberse visto atrapados en la contradicción de ahorrar a cualquier costo, aun en cargos que podían ayudar a resolver el problema, al ordenar las cuentas y mejorar la recaudación fiscal. Por otro lado, la falta de insistencia del poder ejecutivo en la defensa del ministerio de hacienda también pudo haber influido en la intermitencia del cargo.

Finalmente, los debates alrededor del juzgado de aguas, además de subrayar la falta de recursos, dan cuenta de otro problema del período y cuya resolución se extendió más allá: la lenta escisión del campo de lo administrativo y de lo con-

tencioso, jurisdicciones que para la segunda mitad del siglo XIX aún estaban entrelazadas y que debieron haber incidido en los problemas para conceptualizar la administración del agua, fundamental en un lugar árido como Mendoza. Pero además, como se vio, fueron muestra de la porosidad de la división entre lo privado y lo público, así como los lazos estrechos de una dirigencia tan pequeña como la mendocina.

El trabajo da cuenta de la limitada autonomía del estado provincial ante la imbricación entre los diputados y los sectores dominantes, que convertía a un sector de los primeros en portavoz de la oposición a la presión impositiva creciente que requería el aumento del aparato estatal propugnado por el ejecutivo. Sin embargo, las tensiones alrededor del presupuesto fueron disminuyendo su intensidad a lo largo de la década de 1870, incluso durante la crisis de 1876-77, lo que sugiere que se habría alcanzado cierto consenso respecto de gastos básicos, especialmente en lo referido al aparato de seguridad y justicia, no así en otros incisos como las reparticiones civiles.

Se cree que el análisis realizado confirma la hipótesis respecto de la complejidad del proceso de construcción estatal que, como sugiere la bibliografía reseñada, distó de ser un proceso lineal y unívoco. Por el contrario, la constitución de la burocracia estatal fue un ámbito complejo, tensionado por disputas por el poder, por diversos proyectos e imágenes sobre cuál era el mejor estado posible y por las interacciones entre sociedad y aparato estatal que limitaban la autonomía de este.

Bibliografía

ALVERO, L. (2011). "La fiscalidad en las provincias del Noroeste argentino a mediados del siglo XIX". En V Jornadas de Historia Económica. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica. Consultado en: <http://www.audhe.org.uy/15-la-formacion-de-las-estructuras-fiscales-en-america-latina-legado-colonial-regulaciones-liberales-formas-federativas-sec-xviii-e-xix/> (10 de mayo de 2016).

ACUÑA, C. H. y CHUDNOVSKY, M. (2013) "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En C. H. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina* (pp. 19-64). Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación OSDE.

BALÁN, J. y LÓPEZ, N. (1977). "Burguesías y gobiernos provinciales en la Argentina. La política impositiva de Tucumán y Mendoza entre 1873 y 1914". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 17 (67), pp. 391-435.

BOHOSLAVSKY, E. y SOPRANO, G. (2010). "Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en la Argentina". En E. Bohoslavsky y G. Soprano (comps.). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en la Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-43) Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo.

- BONAUDDO, M. (dir.) (1999). Nueva Historia Argentina. Tomo IV: Liberalismo, estado y orden burgués (1852-1889). Buenos Aires: Sudamericana.
- BRAGONI, B. (2010). "Cuyo después de Pavón: consenso, rebelión y orden político, 1861-1874". En B. Bragoni y E. Míguez, E. (coords.). Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880 (pp. 29-60). Buenos Aires: Biblos.
- BRAGONI, B. (1999). Los hijos de la revolución. Familia, poder y negocios en Mendoza en el siglo XIX. Buenos Aires: Taurus.
- BUCHBINDER, P. (2004). Caudillos de pluma, hombres de acción. Estado y política en Corrientes en tiempos de la organización nacional. Buenos Aires: Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CANO, G. (1941). Régimen jurídico económico de las aguas en Mendoza durante el período intermedio (1810-1884). Mendoza: Librería de la Universidad.
- CORIA, L. A. y VARO, R. (2000). "Federalismo y República reales en tres décadas de presupuestos provinciales (Mendoza, 1853-1883)". Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti" 1 (1). Consultado en: <http://cehsegreti.org.ar/centro-estudios-historicos-segreti-anuario-detalle.php?id=4> (7 de enero de 2016).
- CORVA, A. (2014). Constituir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881). Rosario: Prohistoria/Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- CUCCHI, L. (2015). Antagonismo, legitimidad y poder político en Córdoba, 1877-1880. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- DE LOS RÍOS, E. (2017). Gobernar es cobrar. Política fiscal, recaudación impositiva y cultura tributaria. Santa Fe (Argentina, 1855-1873). Rosario: Prohistoria/SBAL-Universitat Pompeu Fabra.
- DÍAZ COUSELO, J. M. (1994). "Origen y consolidación del contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires y su influencia en el derecho público de las demás provincias". Revista de Historia del Derecho 22, pp. 51-105.
- GARAVAGLIA, J. C. (2015). La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865). Buenos Aires: Prometeo.
- GARCÍA GARINO, G. (2017). "El más alto poder": Legislatura y cultura política en el proceso de construcción del estado de Mendoza, 1852-1880. Tesis doctoral inédita. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- IRUROZQUI, M. (2011). "Presentación. La institucionalización del Estado en América Latina. Justicia y violencia política en la primera mitad del siglo XIX". Revista Complutense de Historia de América 37, pp. 15-25. Consultado en: <http://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/view/38238/36995> (21 de diciembre de 2015).
- LANTERI, A. L. (2015). Se hace camino al andar. Dirigencia e instituciones nacionales en la "Confederación" (Argentina, 1852-1862). Rosario: Prohistoria.
- MACÍAS, F. (2014). Armas y política en la Argentina: Tucumán, siglo XIX. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- MANNORI, L. (2007). "Justicia y administración entre antiguo y nuevo régimen". *Revista Jurídica* 15, pp. 125-146.
- MARTÍNEZ, P. S. (2007). *Mendoza durante la escisión nacional, 1852-1862*. Mendoza: C.E.I.H.C..
- MARTÍNEZ, P. S. (1986). "Consideraciones histórico-jurídicas sobre el reglamento mendocino de aguas de 1844". *Revista de Historia del Derecho* 14, pp. 327-354.
- NAVAJAS, M. J. (2008). *Actores, representaciones, discursos y prácticas. La política en Tucumán, Argentina, 1852-1887*. Tesis doctoral inédita, El Colegio de México.
- OSZLAK, O. (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento G. E. CLACSO n° 4, Buenos Aires: CLACSO.
- PAZ, G. (2003). "El gobierno de los 'conspicuos': familia y poder en Jujuy, 1853-1875". En H. Sabato y A. Lettieri (comps.). *La vida política del siglo XIX. Armas, votos y voces* (pp. 223-234). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ GUILHOU, D. (1997). *Ensayos sobre la Historia Política Institucional de Mendoza*, Buenos Aires, Congreso de la Nación, 1997.
- PLOTKIN, M. y ZIMMERMAN, E. (comps.) (2012a). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- PLOTKIN, M. y ZIMMERMANN, E. (comps.) (2012b). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires: Edhasa.
- RICHARD JORBA, R. (2004). *Poder, Economía y Espacio en Mendoza, 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola*. Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, F. y RAFFA, C. (coords.) (2016). *Profesionalizando un Estado provincial. Mendoza, 1890-1955*. Mendoza: Ediunc.
- SABATO, H. (2012). *Historia de la Argentina, 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SCALVINI, J. M. (1965). *Historia de Mendoza*. Mendoza: Spadoni.
- SEGHESSO, C. (1998). *Historia Constitucional de Mendoza*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1997.
- SKOCPOL, T. (1989), "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". *Zona Abierta* 50, pp. 71-22.
- YANGILEVICH, M. (2012). *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. Rosario: Prohistoria.