



III JORNADAS

LIBRO DE ACTAS

Intercambio de la Producción Científica en Humanidades y Ciencias Sociales

COMPILACIÓN

Artieda, Teresa
Simoni, María Julia
Vega, Guillermo

2019

Resistencia, Chaco, Argentina

ISBN 978-987-3619-46-5



9 789873 619465



I I G H I

Universidad Nacional del Nordeste

III Jornadas Libro de Actas: Intercambio de la Producción Científica en Humanidades y Ciencias Sociales; compilado por Teresa Laura Artieda; María Julia Simoni; Guillermo Vega. - 1a ed compendiada. - Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Humanidades, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3619-46-5

1. Investigación. 2. Humanidades. 3. Ciencias Sociales. I. Artieda, Teresa Laura, comp.
II. Simoni, María Julia, comp. III. Vega, Guillermo, comp. IV. Título.
CDD 300.71



10. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES (1850-1889)

Enrique César Schaller
schaller53@gmail.com

Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET)
Facultad de Humanidades (UNNE)

Problema en estudio y objetivos

Hasta principios de la década de 1850 la República Argentina constituía una confederación de provincias asociadas por pactos. Aunque reconocían su pertenencia a una entidad nacional en la práctica eran unidades políticas prácticamente independientes. Las autoridades provinciales eran soberanas en su jurisdicción y como tales concentraban las funciones de gobierno y dependían exclusivamente de los recursos que recaudaban en su territorio. Con la vigencia de la Constitución de 1853 la confederación fue sustituida por una república federal, asociación permanente en la que se creaba un gobierno nacional encargado de atender los intereses comunes. En el nuevo ordenamiento las provincias conservaron su autonomía pero aceptaron resignar una parte importante de sus atribuciones y recursos en favor de la nueva autoridad nacional. Asimismo los estados provinciales tenían la responsabilidad de instaurar en sus jurisdicciones el régimen municipal. El sistema federal reconocía así tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal con atribuciones exclusivas, concurrentes y complementarias. La puesta en práctica de este diseño institucional se caracterizó por la creciente consolidación del Estado nacional como poder hegemónico tanto en lo político como en lo económico. A ello sin duda contribuyó la amplia disponibilidad de recursos obtenidos del comercio exterior de la república.¹¹ Para las provincias la reforma implicó una redefinición de sus funciones y estructuras estatales así como un profundo

¹¹ El papel de las finanzas públicas en la construcción del Estado Nacional se analiza en Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989; Juan Carlos Garavaglia, *La disputa por la construcción nacional argentina*, Buenos Aires, la Confederación y las provincias, Buenos Aires, Prometeo, 2015; Pablo Gerchunoff, Fernando Rocchi y Gastón Rossi, *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas, 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa, 2008; Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino. Orden progreso y organización nacional*, Buenos Aires, Ariel, 2015.

cambio en su organización rentística.

El análisis particular de las transformaciones económico-institucionales en las diversas provincias ha dado lugar a una amplia literatura. No obstante, en el caso de Corrientes todavía poco se ha avanzado en el análisis de la estructura estatal y su funcionamiento a partir de la organización nacional. En la presente comunicación se presentan algunas conclusiones parciales de la investigación que se está desarrollando sobre las transformaciones que experimentó la organización estatal de la provincia de Corrientes desde la reforma constitucional hasta la crisis de 1890. Se analiza la reorganización del sistema rentístico y la orientación de las políticas públicas en base a asignación del gasto

Metodología y fuentes

Dentro de las diversas perspectivas para el análisis general de la estructura estatal y de sus funciones un punto de partida conveniente consiste en el estudio de la evolución de los ingresos y gastos fiscales, la composición de los recursos y la asignación de los mismos en diversos rubros. Esta información constituye un elemento objetivo que permite apreciar la capacidad económica del Estado para el desempeño de sus funciones y además, al margen de las declaraciones públicas, cuáles eran las prioridades en la labor de gobierno de las élites dirigentes de la época. La información sobre las finanzas de Corrientes se ha obtenido de fuentes inéditas del Archivo General de la provincia y de publicaciones oficiales. Entre las primeras se encuentran los Libros de Caja y Contaduría para el período 1850-1862 y los Expedientes Administrativos para los lapsos 1863-1868, 1885-1888 y el año 1870. Para los años restantes se utilizaron publicaciones oficiales entre los que se destacan los mensajes de los gobernadores, la “Memoria del Ministerio de Hacienda” del año 1879, los Registros Oficiales y los informes anuales del presidente del Crédito Público, Pedro Agote del período 1881-1888.

Algunos resultados provisorios

Ingresos y gastos

Hasta la organización constitucional del país las provincias, salvo situaciones excepcionales, dependían de los recursos que recaudaban en su propia jurisdicción. De todas las entradas regulares las más importantes eran los impuestos que se aplicaban al comercio con otros distritos. Para percibirlos cada provincia instaló aduanas en los puntos estratégicos de su jurisdicción que controlaban las rutas de intercambio.¹²

¹² La provincia de Corrientes estableció aduanas en los puertos de Corrientes, Bella Vista, Goya y Esquina sobre el río Paraná y en Paso de los Libres sobre el Uruguay.

Cuadro n° 1. Promedio anual de ingresos y gastos de la provincia de Corrientes

Quinquenio	Ingresos	Gastos
1850-1854	120.879	117.799
1855-1859	77.623	92.580
1860-1864	171.146	170.365
1865-1869	158.469	198.823
1870-1874	331.754	393.544
1875-1879	417.414	483.736
1880-1884	667.196	738.165
1885-1889	841.593	1.260.298

La constitución Nacional de 1853 prohibió la existencia de aduanas provinciales por lo que en Corrientes dejaron funcionar a mediados de 1855. En adelante los ingresos del Estado dependieron de impuestos sobre la riqueza particular (Contribución Directa), las actividades lucrativas (Patentes), las transacciones de productos locales dentro de la jurisdicción (Guías de hacienda y frutos) y los trámites administrativos (Sellados). El nuevo sistema impositivo era mucho más complejo que el anterior y requería para su funcionamiento eficiente de personal especializado y de información que la provincia no poseía en el momento de la cesión de las aduanas. De esta forma durante la década de 1850 se produjo una fuerte disminución de los ingresos tributarios que sólo logró superarse a fines del decenio siguiente. Mientras tanto para compensar la caída el gobierno recurrió a la venta de tierras fiscales y también contó con el aporte regular de subsidios del gobierno nacional. A partir del decenio de 1870 los ingresos provinciales comenzaron a crecer de manera regular a medida que aumentaba la recaudación impositiva y la venta de tierras. Esta mejora sin embargo se desarrollaba en el marco de un estrecho equilibrio entre ingresos y gastos. Regularmente los ingresos corrientes resultaban insuficientes para solventar los gastos de la administración por lo que debía recurrirse al crédito. Sin embargo el acceso al mismo a través de la emisión de bonos dependía de las limitadas posibilidades que brindaba la plaza local. De esta forma los recursos sólo alcanzaban para los salarios de los agentes del gobierno y los gastos indispensables para el funcionamiento de las oficinas. No existían muchas posibilidades para realizar inversiones para ampliar el capital social y promover el desarrollo económico. Dada la precariedad en que se manejaban las finanzas, las movilizaciones militares del período motivadas por ataques exteriores (1865-1866 y 1871) o por las luchas entre las facciones políticas locales (1862, 1868, 1872, 1878-1880) tuvieron consecuencias muy negativas porque perjudicaban la recaudación, generaban gastos extraordinarios que obligaban a fuertes recortes en las erogaciones corrientes y creaban compromisos que pesaban fuertemente sobre las administraciones futuras.

Organización nacional y funciones de gobierno

En etapa previa a la organización nacional la función prioritaria del Estado provincial era el mantenimiento del orden interno y la defensa del territorio. Aún en tiempo de paz entre el 60% y el 80% del gasto público se destinaba al sostenimiento de una fuerza militar permanente y a las milicias movilizadas. Con la organización del país, el gobierno nacional, con mayores recursos, asumió gran parte de las funciones hasta ese momento estaban a cargo de las provincias. Posiblemente el beneficio más inmediato fue el traspaso de las obligaciones militares con la creación de un ejército nacional. Asimismo, las grandes inversiones públicas necesarias para el desarrollo y la integración económica del país (ferrocarriles, caminos, puentes, puertos, telégrafos, inmigración) quedaron, en la práctica, bajo la responsabilidad prioritaria del gobierno federal. La transferencia de funciones de la provincia a la esfera nacional se vio acompañada también por el traspaso del gobierno de los centros urbanos a las municipalidades. Estos organismos, que funcionaron en la provincia desde 1864, también tenían la responsabilidad prioritaria en la salud pública y la asistencia social.

Cuadro 4. Distribución porcentual del gasto público entre 1850 y 1889. Promedio por quinquenio.

Período	Gobierno y Hacienda	Seguridad y defensa	Educación	Obras públicas	Deuda pública	Otros
1850-1854	36,6	55	0	3,5	3,7	1,2
1855-1859	50,3	19,8	13,1	9,2	4,9	2,7
1860-1864	30,1	31,5	7,5	8,9	18	4
1865-1869	21,7	56,8	1,3	2,4	12,3	5,5
1870-1874	24,1	44,8	7,2	1,6	20,5	1,8
1875-1879	26	45,4	8,8	1,4	15	3,4
1880-1884	22,8	38,7	11,8	0,8	22,3	3,6
1885-1889	20,7	33,4	9,9	5,4	25,3	4

Con estos cambios la inversión de los fondos provinciales se orientó a la modernización de la estructura estatal, el fortalecimiento de la seguridad interna y el impulso de la instrucción primaria. En lo que se refiere a los gastos en Gobierno y Hacienda uno de los objetivos prioritarios fue la modernización de la estructura estatal con reparticiones de funcionamiento regular y personal estable y profesionalizado. Las reformas

de este período aunque de alcance limitado constituyeron avances en este sentido ¹³

La defensa y seguridad interior fueron áreas prioritarias de la acción de gobierno. La creación del ejército nacional implicó que el mayor peso de estas funciones en las provincias pasara a la esfera civil mediante la organización de una fuerza policial. No obstante, las provincias no perdieron totalmente su injerencia en los asuntos militares porque participaban en la formación de la reserva del ejército o Guardia Nacional. Esta fuerza cumplió un papel destacado en las luchas partidarias del período. En las primeras décadas de la etapa constitucional, salvo algunos años excepcionales, los gastos que demandaban la policía y las fuerzas militares movilizadas representaron el principal rubro del gasto público más aún si se tiene en cuenta que gran parte de las erogaciones correspondientes al servicio de la deuda pública provenía de compromisos de esta área. Asimismo el personal estatal ocupado en defensa y seguridad era el más numeroso (cerca del 79% del total de empleados y funcionarios de 1888).

La inversión en instrucción pública constituyó una novedad de la etapa constitucional ya que anteriormente no existía como un rubro de los gastos corrientes. Pese a algunos esfuerzos destacables durante las décadas de 1850 y 1860 recién con la ley de subsidios instituida por el gobierno nacional en 1871 la inversión en el ámbito educativo creció de manera regular. A ello se sumaron las importantes reformas de la organización escolar de la década de 1880. Estos cambios produjeron un moderado crecimiento del número de alumnos y una mayor atención a los temas vinculados con el equipamiento edilicio, la provisión de material escolar y la formación de los preceptores. Pese a estos avances la educación no constituyó una prioridad ya que fue el área de gobierno que, en casos de emergencia, experimentaba los mayores recortes.

La inversión en obras públicas no formaba parte de los gastos regulares del Estado por lo que las realizaciones dependían sobre todo de la disponibilidad de recursos eventuales. Debido a esta limitación la labor se destinaba sobre todo a la mejora del equipamiento institucional de la provincia (oficinas, escuelas, juzgados, jefaturas, receptorías). Una de las ex-

cepciones fue la creación de pueblos y colonias que tuvo una gran importancia para la ocupación de la campaña.

Finalmente debe destacarse que a lo largo de la etapa el pago de la deuda constituyó, junto con los gastos en administración y en seguridad, uno de los rubros de mayor importancia dentro del gasto público. Los presupuestos del período admitían la existencia de un déficit que debía solventarse a través del endeudamiento. En la práctica, regularmente el déficit real era muy superior al estimado y las obligaciones pendientes pesaban de manera creciente en el gasto público. Para los diversos gobiernos el pago de la deuda constituyó una prioridad a la que prestaron especial atención aún a costa de postergar la inversión en otras áreas de la labor estatal.

13 Desde 1856 se amplió el número de diputados y el período de sesiones de la Cámara Legislativa. Por primera vez se estableció un Tribunal Superior de Justicia con carácter permanente y se crearon juzgados de primera instancia en la capital y el interior. Otro hecho significativo fue que en la década de 1880 los juzgados ya estaban a cargo de letrados. En el ámbito del Poder Ejecutivo la antigua Secretaría del gobernador se dividió en los ministerios de Gobierno y Hacienda. Se amplió considerablemente el aparato de recaudación mientras que en la esfera del Ministerio de Gobierno se crearon nuevas oficinas. Pese a que el personal de las áreas superiores de gobierno era poco numeroso (hacia 1888 eran cerca del 8% del total de empleados) representaba una importante proporción de los gastos dado que se trataba de reparticiones clave para la actividad gubernativa